

# Eisen en beïnvloeding van overheidsbeleid

## Arno F.A. Korsten

020209

### Inhoudsopgave

#### A Inleiding

##### 1 Inleiding

#### B Algemeen overzicht

##### 2 Beleid begrijpen door kennis van beïnvloedingsprocessen

##### 3 Politieke participatie: begrip en vormen

##### 4 Bemiddelaars bij politieke participatie

##### 5 Lobby op de dimensies van politieke participatie

##### 6 Politiekactieve groeperingen en belangengroepen: begrippen en indelingen

##### 7 Pressiegroepen en hun functies

##### 8 Politieke stromingen en partijen als politiekactieve groeperingen

##### 9 Politieke participatie genereert eisen

##### 10 Politieke invloed onderzocht

##### 11 Differentieel effect van belangenbehartiging: theorie van Olson

##### 12 Differentiële honorering van eisen en lobby: Betuweroute

##### 13 Politieke marketing

#### C Uitwerking

##### 14 Lobbyen: een introductie

##### 15 De bezigheden van de professionele lobbyist

##### 16 Lobbyisten: een beeld van de beroepsgroep

##### 17 Voorwaarden voor lobby

##### 18 Lobbymethoden en technieken

##### 19 Lobby en overheidsniveaus

##### 20 De plaats van lobby in de organisatie

##### 21 Succesvolle en falende lobby

##### 22 Lobby van een specifieke groep: commissarissen der koningin

##### 23 Waardering voor lobby en te verwachten ontwikkelingen

##### 24 Lobby en ethiek

##### 25 Opdracht over overheidsbeïnvloeding: rekening rijden

##### 26 'De definitie van een probleem' naar de eigen hand zetten

##### 27 Invloedsstrategieën van overheidsorganisaties

##### 28 Beïnvloeding in het verkeer tussen overheden

##### 29 De schaduwmacht van politieke adviescommissies

#### D Balans

##### 30 Balans: eisen en beïnvloeding

### A Inleiding

#### 1 Inleiding

Bepaalde (categorieën of groepen van) burgers willen wat van overheidsbestuurders gedaan krijgen. Bestuurders zelf willen op hun beurt ook wat realiseren, soms beïnvloed door een politieke partij, een regeerakkoord, of ervaringen met bestaand beleid, of suggesties van adviesorganen en ambtenaren. Soms zoeken die bestuurders draagvlak voor hun eigen of ambtelijke voorkeuren bij burgers. Bij dat heen en weerverkeer blijft het niet. Tussen burgers en bestuur bevinden zich veel intermediairs, zoals belangenorganisaties en zaakwaarnemers. Dat levert veel 'strijdgewoel' op.

Persmedia bemoeien zich hevig met dit gewoel. Media geven voorkeuren en voorstellen weer.

Dit stuk gaat weliswaar over beïnvloedingspogingen, vooral van onderop en van intermediairs, maar we proberen ook enig oog te hebben voor de rol van media in de strijd om honorering van voorkeuren.

#### *Politieke participatie*

Onder *politieke participatie* wordt verstaan:

het geheel van pogingen om overheidsbeleid te beïnvloeden. Invloed uitoefenen kan op een aantal manieren: electoraal of niet-electoraal; spontaan van onderop of als reactie op een uitnodiging van een overheid; individueel of in groepsverband; direct of door een vorm van vertegenwoordiging.

#### *Lobby als vorm van politieke participatie*

Lobby is een *bepaalde vorm* van politieke participatie. Lobby wordt gepleegd door overheden en bedrijven. Het bedrijfsleven benadert, net als zovele andere instanties of burgers met een particulier belang, al sinds jaar en dag individuele ambtenaren, parlementariërs en zelfs bewindslieden om aandacht te vragen voor zijn zaak. Nieuw of ongewoon is het verschijnsel *lobby* dus niet, maar er is de laatste jaren wel iets veranderd.

#### *Lobbykantoren en 'public affairs'-afdelingen*

Niet alleen wordt er steeds meer gelobbied, maar ook breidt het bedrijfsleven het spectrum van kanalen om gehoor te vinden uit. Behalve door intermediaire organisaties, als de branchevereniging en de branche-overstijgende werkgeversorganisaties, wordt er nu ook gelobbied door speciaal daarvoor opgerichte 'public affairs'-afdelingen van grote bedrijven en door externe

lobbykantoren. Ondernemingen, zeker de grotere, laten steeds vaker voor specifieke onderwerpen de intermediaire organisaties links liggen en komen zelf, via een eigen of extern ingehuurd lobbyist, soms zelfs via een eigen voorpost in Den Haag, op voor het eigen standpunt. Zij laten steeds meer alleen de globalere onderwerpen aan de branche- en werkgeversorganisaties over.

### ***Beroepsverenigingen lobbyen ook***

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

Het verschijnsel lobby is, met andere woorden, een niet meer weg te denken deel van de praktijk van het openbare bestuur geworden; het dient dus ook een onderdeel van de studie daarvan te zijn. Alle soorten organisaties lobbyen tegenwoordig, zelfs overheden, zoals de casus laat zien.

### ***Grote ondernemingen***

We richten ons in het onderstaande voornamelijk op de wat grotere ondernemingen. Deze organisaties kennen immers al een lange traditie van lobby bij de Nederlandse overheden en bij de Europese Gemeenschappen (EG) en Europese Unie (EU) en hierover bestaan ook de meeste gegevens. Over eventuele lobbies 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 enige licht te werpen op het verschijnsel lobby.

### ***Doel***

Het doel van dit artikel is de lezer te introduceren in de wereld van onderzoek naar politieke participatie. Een rijk veld aan thema's en studies. Wie voor zijn organisatie overweegt te gaan lobbyen wordt een handreiking geboden. We vertrekken vanuit een beschouwing over politieke participatie.

### ***Onderzoekers***

Er bestaat intussen een internationale literatuur over lobby. Bekende auteurs op dit gebied zijn: Greenwood, Aspinwall. In Nederland is met name onderzoek verricht door Van Schendelen, Huberts, Klandermans, Pestman, Van Noort.

### ***Voorwerk***

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*'. Ook konden eerdere publicaties van Korsten, waaronder zijn proefschrift benut worden (Korsten, 1979).

### *Onderwerpen en indeling*

Deze beschouwing kent de volgende hoofdonderwerpen:

- beleid begrijpen door kennis van beïnvloedingsprocessen;
- politieke participatie: begrip, vormen, invloed;
- de rol van bemiddelaars bij participatie: zaakwaarnemers, streekcommissies en lobbyisten van nut?
- lobby op de dimensies van politieke participatie;
- het onderscheid in wel of niet politiekactieve groeperingen;
- belangengroepen en pressiegroepen;
- politieke partijen en verkiezingen als participatievorm;
- dynamiek van eisen;
- politiek invloed;
- de verklaring van beleidsvoorkeuren en machtsrelaties rond de besluitvorming over de Betuweroute aan de hand van de concepten als 'discourscoalities' van Hajer door Pestman;
- politieke marketing: een bestuur kan ook zelf meningen verzamelen om af te tasten of sprake is van steun of steun moet groeien; het kabinet-Kok II maakte hier werk van; gaat dat te ver?
- de theorie van Mancur Olson: over het nut van collectieve actie voor het bereiken van resultaat in een politiek systeem;
- beïnvloeding van de overheid door collectieve acties voor bodemsanering: waardoor is een collectieve actie effectief?
- aspecten van lobby, aan de hand van de volgende vragen:
  - wat is lobbyen?;
  - waardoor wordt de groei van het verschijnsel lobby verklaard?;
  - hoe zien lobbyisten zelf hun bezigheden?;
  - wat zijn de kenmerken van lobbyisten en hoe werken ze?;
  - wat zijn de voorwaarden voor en de methoden en technieken van het lobbyen?;
  - wat is de plaats van het lobbyen in de private organisatie?;
  - wat bepaalt het succes of falen van een lobby?;
  - waarom de lobby in 'Brussel' zo populair geworden is of lobby bij verschillende overheden ook andere eisen stelt, wil een lobby succesvol zijn?;
  - hoe valt lobbyen te waarderen en wat zijn de te verwachten ontwikkelingen?
- de schaduwmacht van politieke adviescommissies

Aan ieder van deze vragen besteden wij aandacht. Hier en daar zullen we terugrijpen op een casus.

In deze beschouwing komen diverse theorieën aan bod. Ik wijs op de theorie van collectieve actie (Olson), van advocacy framework coalitions (Sabatier) en de argumentatieve benadering van Hajer.

## **2 Algemeen overzicht**

## 2 Beleid begrijpen door kennis van beïnvloedingsprocessen

### *Maatschappelijke wensen*

In de samenleving komen voorkeuren voor. Een deel daarvan zijn wensen. We noemen ze *maatschappelijke wensen*. Dat zijn zaken op de maatschappelijke agenda. Een deel van die wensen kan vanuit de samenleving zelf worden opgelost of ten dele worden aangepakt; er komt geen overheid aan te pas komt. Door particulier initiatief bijvoorbeeld.

Wordt een wens tot een eis dan kan een onderwerp of item van een maatschappelijke naar de politieke agenda overgaan. Een item belandt bijvoorbeeld in het verkiezingsprogramma van partij X en vervolgens wordt het verwerkt in een regeerakkoord omdat de partij X coalitiepartner wordt. Eisen zijn '*politicised wants*'.

Tabel: Maatschappelijke agenda: millenniumscore Nederlandse volwassen bevolking

Nr.	Vraagstuk waaraan Nederlandse bevolking van 18 j. + belang toe kent als onderwerp van aandacht (10= zeer belangrijk; 1= volstrekt onbelangrijk)	score
1	Wachlijsten in de gezondheidszorg	8.3
2	Normvervaging/ onfatsoen/ onverschilligheid	8.1
3	De tegenstelling tussen arm en rijk in de wereld	7.8
4	De afnemende kwaliteit van het onderwijs	7.8
5	De rol van het gezin en/of familiebanden	7.6
6	Het gevoel van onveiligheid op straat	7.6
7	Milieuproblemen	7.6
8	Het gevoel dat persoonlijke gegevens/ privacy worden bedreigd	7.4
9	Drugs- en alcoholgebruik	7.4
10	De betaalbaarheid van pensioen en AOW	7.4
11	Het vraagstuk van de asielzoekers	7.3
12	Het extremisme in de wereld	7.3
13	De files op de autosnelwegen	7.2
14	De integratie van allochtonen en autochtonen	7.1
15	De overbevolking	6.9
16	Het ruimtegebrek in ons land	6.8
17	Het afnemende vertrouwen in de politiek	6.3
18	De 24-uurs economie	6.1
19	Het roken	5.9
20	De overheersende rol van de computer en het internet	5.9
21	Het zeer sterk toegenomen koopgedrag	5.6
Bron:	Telegraaf, 311299	

Tabel: Problemen waarmee volgens raadsleden de eigen gemeente in 2000 te maken heeft

Gemeente heeft in 2000 te maken met volgende problemen .....vlg. raadsleden	Veel	Enigszins	Nauwelijks	Niet
Verkeer en infrastructuur	35%	15%	10%	40%
Woningbouw, huisvesting	28%	25%	22%	25%
Economische ontwikkeling	23%	33%	23%	21%
Onderwijs	23%	29%	21%	27%

Werkgelegenheid	21%	30%	28%	21%
Armoede	16%	34%	27%	23%
Sociale voorzieningen	15%	33%	32%	20%
Criminaliteit	15%	36%	29%	20%
Milieu	14%	34%	33%	19%
Migranten	12%	35%	35%	18%
Volksgezondheid	9%	40%	36%	19%
Bron: Raadsleden enquête BB 0202 2001				

### *Agenderingsprocessen van eisen*

In de wisselwerking tussen maatschappelijke en publieke agendering doen zich grofweg drie mogelijkheden voor:

- A kanalisering van eisen van onderop naar boven, naar het politiek bestuur;
- B van boven naar beneden: een politiek bestuur zoekt steun voor een idee of voorstel;
- C via intermediairs.

Ad A Beleidsvorming is onderhevig aan beïnvloedingspogingen. Die kunnen rechtstreeks ondernomen worden doordat een burger een bewindspersoon of wethouder bijvoorbeeld een brief stuurt, of een actiegroep een pamflet verstuurt.

Ad B Een politieke partij kan een item op het oog hebben waarvoor de partij steun zoekt. Dan bewerkt een vertegenwoordiger van de partij de samenleving, bijvoorbeeld met een mening op de opiniepagina van een krant. Denk aan de stukken van Bolkestein.

Ad C Er bestaan ook intermediairs, die zich opwerpen als 'vertegenwoordiger' van een betrekkelijk onmondige groep zonder dat ze opdracht kregen (zaakbehartiger). Denk aan het vroegere opbouwwerk en aan 'vertegenwoordigers' voor en van etnische groepen. Daarnaast zijn er vertegenwoordigers met leden die betalen. Denk aan de vakbond. Deze intermediairs krijgen van onderop items op hun bord maar 'bedenken' ook strijdpunten voor hun leden. Ze kanaliseren eisen op allerlei manier, bijvoorbeeld via de persmedia.

### *Agendering op het vlak van milieu*

Beïnvloeding kan direct maar ook indirect plaatsvinden doordat een burger of een groep burgers een organisatie benadert in de hoop dat die vervolgens iets doet richting politieke bestuurders of volksvertegenwoordigers. Zo kan een groep burgers *Milieudefensie* benaderen met zorgen over het verdwijnen van een bedreigde, beschermde diersoort. Maatschappelijke voorkeuren worden zo gemedieerd. Er bestaan tussenschakels, waardoor voorkeuren versterkt worden of blijven hangen of teruggedrongen worden. Voorkeuren worden zagezegd geproefd, gewogen, aangepast, met andere voorkeuren bij elkaar gebracht, enz. . In dat proces van bemiddeling vervullen persmedia, zoals kranten, radio en televisie een rol. Ze bevorderen opinievormende processen.

#### *Een opiniërende rol voor media over milieu?*

Media hebben invloed op wat burgers denken en doen, en omgekeerd, wat burgers denken en doen werkt door in de media. Die stromen zijn in beweging.

Onderwerpen komen en gaan. Op geaggregeerd niveau kunnen we spreken van thema's als milieu, verkeersveiligheid, werkgelegenheid, enz. Sommige thema's komen en gaan niet; ze zijn altijd wel aanwezig maar de omvang van aandacht voor deze onderwerpen in de kolommen van de persmedia of de zendtijd op radio en tv wisselt. Milieu is zo een onderwerp dat sinds 1950 aandacht had en heeft en maar waarbij die wel wisselt. Recent liep de maatschappelijke aandacht voor milieu iets terug (Nas, 2000).

De invloed van de massamedia op opinies over het milieu is minder eenduidig dan wordt verwacht. Mensen laten zich in sterke mate beïnvloeden door de *meningen in hun sociale omgeving* en door *hun (politieke) ideologie*. De media worden niet erg betrouwbaar gevonden. Dat is een uitkomst uit het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Nas, 2000). Het SCP onderzocht op welke wijze burgers hun meningen vormen over milieuvraagstukken en welke rol de massamedia daarin spelen. De resultaten zijn gepubliceerd in '*Duurzaam milieu, vergankelijke aandacht*'.

Die invloed blijkt minder groot dan algemeen wordt aangenomen. Weliswaar vormen de media de belangrijkste bron van berichten over het milieu, maar de veel burger laat zijn gedrag echter niet rechtstreeks door de media beïnvloeden. Als voorbeeld noemt Nas de houding ten opzichte van het scheiden van afval. Hoewel de media herhaalde twijfels uitten over het nut van het scheiden van huishoudelijk afval, blijven veel burgers braaf hun afval apart inleveren. Zelfs als men er zelf aan twijfelt, blijft men dat doen 'gewoon omdat het zo hoort'.

#### *Worsteling met vraagstelling*

Masja Nas heeft geworsteld met de vraagstelling. Het blijkt erg lastig om vast te stellen welke rol de media spelen en gespeeld hebben bij de milieupinies waar burgers nu aan vasthouden. Toen het milieu voor de media een nieuw thema was, was de invloed op de opinievorming waarschijnlijk groot. Nu burgers zich een mening gevormd hebben slagen de media er minder goed in de meningen bij te stellen, luidt een van de hypothesen van de SCP-onderzoeker. Die veronderstelling is evenwel lastig te toetsen.

Hetzelfde geldt voor de veronderstelling dat de media-invloed gering is, omdat de berichten vaak tegenstrijdig zijn. Als kranten en televisieprogramma's elkaar tegenspreken, is het lastig te achterhalen waarom het ene bericht wel geloofd wordt maar het andere niet.

#### *Het belang van commerciële televisie*

Toch durft het SCP wel enkele algemene conclusies te trekken. Uit het onderzoek komt naar voren dat burgers die veel naar televisie kijken, vooral naar commerciële televisieprogramma's, minder betrokken zijn bij het milieu dan anderen, zoals degenen die juist interesse hebben voor milieugerichte programma's op tv. Zij scheiden minder vaak hun afval en kopen minder ecoproducten. Het beetje informatie dat deze tv-kijkers tot zich nemen komt via de televisie, vooral bij toeval. De televisie lijkt daarom bij uitstek het medium om

mensen met geringe belangstelling voor milieu toch te bereiken met milieu-items maar tegelijk mag hiervan niet veel verwacht worden.

#### *Verklaring voor dalende bezorgdheid voor milieuvraagstukken*

De betrokkenheid bij het milieu neemt af en de belangstelling ervoor ook. Dat is geen nieuws maar het blijkt in 2000 opnieuw.

- De belangrijkste verklaring voor de dalende bezorgdheid (betrokkenheid en belangstelling) is dat burgers zich niet in staat achten om milieuproblemen op te lossen. Zelfs de Nederlandse natie alleen acht men daartoe niet in staat.
- Een tweede reden voor afnemende belangstelling voor milieu is de geringe ervaring met ernstige milieuproblemen. Zoals een deelnemer aan de discussie voor het onderzoek het zei: 'Je hoort dat de bossen op de Veluwe naar de knoppen gaan door de zure regen, maar als ik daar in de zomer ben, zien die bossen er prachtig uit en zie ik geen zieke bomen'. Er is ook een gewenningsproces. Iedereen is wel eens geschrokken van een bericht of een milieuramp maar na de aanvankelijke alarmerende berichten en het uitblijven van zichtbare en voelbare consequenties treedt een zekere vermoeidheid op, aldus het rapport.

#### *Betrouwbaarheid van persmedia*

Volgens Nas vinden mensen hun eigen ervaringen en waarnemingen en waarnemingen van bekenden veel betrouwbaarder dan de verhalen die de media verspreiden. Ook is men geïnteresseerd in de bron van het bericht. Een wetenschapper, een vakbond of een milieuorganisatie wordt eerder geloofd dan een anoniem krantenbericht.

Ook de informatie van de overheid wordt gewantrouwd. De overheid licht de bevolking naar het inzicht van de Nederlandse burgers bovendien te laat en onvolledig in. Bovendien is de informatie vaak tegenstrijdig als gevolg van tegenstrijdigheden en veranderende inzichten over oorzaken en oplossingen van milieuproblemen. Wat vandaag nog als het meest milieuvriendelijke gedrag wordt bestempeld, kan morgen al een gepasseerd station zijn, aldus het rapport. Daardoor wordt nieuws over milieuvraagstukken vaak op zijn best als een voorlopige waarheid beschouwd. In *voorlichtingscampagnes* zou de overheid daarmee rekening moeten houden, aldus Nas.

#### *Conclusie*

Dat betekent dat voor de agenderingsprocessen dat de overheidsbestuurders niet eenvoudig een top down-proces op gang kunnen brengen om steun te vinden voor onderdelen van milieubeleid.

#### *Literatuur over opinievorming door persmedia*

- Nas, M., Duurzaam milieu, vergankelijke aandacht, SCP, Den Haag, 2000.
- Herbst, S., Reading public opinion, The University of Chicago Press, Chicago, 1998.



### *Politici beïnvloeden media via spin doctors*

Media vervullen niet slechts een 'autonome' rol in de opiniëring maar worden op hun beurt ook onderworpen aan beïnvloedingspogingen. Bijvoorbeeld, de politicus bewerkt de media door actief te lekken, door items in te steken, enz. Het doel kan zijn om een positief beeld over zichzelf te bevorderen of om steun voor een bepaalde opinie te laten ontstaan of groeien.

Een man die door de media groot geworden is, is de voormalige Britse premier Tony Blair. Er is tot 2000 een tiental boeken verschenen over de wijze waarop Tony Blair met de media omging en omgaat. Een van de boeken is van de hand van Nicolas Jones, een radio- en televisiejournalist van de BBC, onder de titel '*Sultans of spin*'. Nog voor dit boek verscheen, kostte het boek twee *spin doctors* hun kop, namelijk Peter Mandelson (onder Blair minister van industrie en handel geworden) en Charly Whelan (woordvoerder van de minister van Financiën). Blijkbaar zijn bij het werk van spin doctors hun latere loopbanen in gevaar. Een naam die we in dit verband ook tegenkomen is die van Alistair Campbell, de latere woordvoerder van Blair (zie de boekbespreking van Rottenberg, NRC, 020799).

De vader van de jonge Jones was ook al actief op het snijvlak van journalistiek en media. De oude Jones adviseerde de roemruchte Britse politicus Enoch Powell hoe deze veel aandacht in de pers kon krijgen. Voor wat hoort wat. Powell gaf Jones daarom vaak informatie vooraf over wat in zijn toespraken stond. Tot het moment dat Powell zijn kritisch ontvangen toespraak over de niet-blanke immigratie naar Engeland ten beste gaf, was de relatie tussen de 'oude' Jones en Powell hartelijk. De kritische speech zorgde echter voor een verwijdering tussen beiden. De jonge Jones zou dat niet loslaten. De 'jonge' Jones zou een purist worden op het vlak van de relatie journalistiek en politiek. Om dat te begrijpen moeten we eerst de wederopstanding van Labour aanduiden zoals dat in het boek '*Sultans of spin*' uit de doeken wordt gedaan.

Mandelson was een bekende spin doctor van Labour. Hij verwierf de bijnaam '*prince of darkness*'. Mandelson probeerde in de jaren negentig de hervorming van Labour door te voeren en daarbij opereerde hij op het snijvlak van politiek en journalistiek. Hoe het liep? Neal Kinnock was begin jaren negentig de leider van Labour. Hij verloor echter herhaaldelijk verkiezingen van de Tories, de partij van premier John Major, de opvolger van 'iron lady' Margaret Thatcher. Mandelson was de Labour-man die het verloren gegaan electoraal gebied terug probeerde te winnen. Hij was ervan overtuigd dat Labour lang voor de verkiezingen de lagere middenklasse voor Labour moest proberen te winnen en daarvoor moesten de kranten en televisieprogramma's (meer) op de hand van Labour zijn. Mandelson werd vooral actief toen de opvolger van Kinnock John Smith in 1994 overleed. Onder de schuilnaam Charlie startte Mandelson een telefooncampagne. Hij bewerkt via een ander de oude Labour-maestro Dennis Healy, die kort na het overlijden van Smith Blair lanceerde als diens opvolger. Tony Blair bleek electoraal succesvol en trad dan ook begin mei 1997 aan premier. Was daarmee het werk van Mandelson gedaan? Geenszins. Mandelson werd minister zonder

portefeuille in het kabinet - Blair terwijl de woordvoerder van Blair Campbell perschef zonder ambtelijke status werd op Downing Street 10. Zonder ambtelijke status omdat Campbell dan buiten de ambtelijke hiërarchie kon blijven.

Mendelson en Campbell gingen hun mediamanagement als 'sultans of spin' voortzetten. De 'jonge' Jones beschrijft dat in zijn boek. Hij heeft het over de 'geheime' band tussen de verkopers van politiek en de verslaggevers. Campbell blijkt heel actief. Hij is steeds aanwezig bij de dagelijkse briefings van de pers. Jones volgt Campbell maar de relatie tussen beide is niet hartelijk. Campbell heeft het niet begrepen op Jones omdat Jones als purist de mediamanipulatie van Campbell aan de kaak stelt.

Jones laat in diverse publicaties zien dat mediastrategieën in het belang van politici zijn te ontwikkelen zonder dat het tot incidenten komt. Jones laat zien dat er een nauwe relatie groeide tussen de journalisten uit het concern van Murdoch en Campbell. Campbell bleek de leider van een operatie die gericht was op het partijkiezen van het blad 'The Sun' voor de verkiezingen voor Blair. Campbell's werk was effectief. De oude tabloid-journalist Campbell schreef teksten voor Blair. Toen Diana door een auto-ongeluk in Parijs overleed was Campbell vroeg op de hoogte. Hij organiseerde de verklaring van Blair, die zo veel aandacht zou krijgen omdat met een zin, een phrase de hele natie verenigd werd. Campbell was zich bewust dat Blair door de goede toon te raken en op een goede plek zijn statement af te geven voor jaren zijn gezag kon vestigen. Blair sprak: 'she was ... the people's princess'.

Waaruit blijkt dan het purisme? Jones is er voorstander van dat persbriefings openbaar zijn. Maar is dat genoeg? Natuurlijk reikt de relatie tussen spin doctors en pers verder dan op de persbriefings.

Het werk van de spin doctors is begrensd omdat de journalisten werken voor een miljardenindustrie, een industrie die ook moet overleven en dus jaagt op nieuws en op incidenten. Politici, ook in Nederland, wapenen zich hiertegen door oud-journalisten in dienst te nemen (zie ook de boekbespreking van Rottenberg, NRC, 020799).

#### **Literatuur**

- Jones, N., Sultans of spin, Victor Gollancz, Londen, 1999.
- Jones, N., Sound bites and spin doctors, Londen, 1996.
- Kurtz, H., Spin cycle - Inside the Clinton propaganda machine, The Free Press, New York, 1998.

#### ***Winsemius over kunstbeleid: lobby en advisering in gevecht***

Beleid is soms niet te begrijpen als men de beïnvloeding niet kent, die er achter schuil ging. Soms is ook verhelderend om te zien hoe een advies van een adviesorgaan door lobby gepasseerd wordt. Aletta Winsemius laat dat zien in haar studie over kunstbeleid. De Raad voor Cultuur adviseerde in eerste instantie in 1993 om noch aan de Dogtroep noch aan het Elektronisch

Muziekcentrum subsidie te verstrekken. In 1993 kreeg de Dogtroep wél subsidie maar het Centrum voor Elektronische Muziek niet.

### ***Kunstenbeleid volgens Winsemius***

Aletta Winsemius promoveerde in 1999 op *'De overheid in spagaat - Theorie en praktijk van het Nederlandse kunstbeleid'*. De spagaat doet zich voor wanneer artistieke en politieke principes botsen.

Een voorbeeld daarvan is de reorganisatie van *het regionale orkest- en operabestel* in het kader van het Kunstenplan 1993-1996. De Raad voor Cultuur had daarover geadviseerd. Een van de adviezen behelsde dat het Limburgs Symphonie Orkest niet goed genoeg presteerde. Daarop werd door minister D'Ancona voorgesteld om te korten op de subsidie. De reactie laat zich raden. De regio stond op de achterste benen. De Kamerleden Beinema en Niessen grepen terug op een motie uit 1986 waarin stond dat er buiten de Randstad voldoende culturele voorzieningen moesten zijn. Het advies van de Raad voor Cultuur werd daarop terzijde geschoven. Het advies moest wijken voor een politiek oordeel over voldoende regionale spreiding van cultuur.

Winsemius stelt vast dat de adviezen van de Raad voor Cultuur vaker terzijde gelegd werden. Soms gebeurt dat zonder dat de achterliggende redenen helemaal duidelijk worden.

### **3 Politieke participatie: begrip en vormen**

Beleidsbeïnvloeding toestaan of zelfs organiseren, betekent *politieke participatie* op gang brengen.

#### ***Drie begrippen: participatie, toegang en macht***

Herman Lelieveldt beschrijft en verklaart in zijn dissertatie *'Wegen naar macht'* aan de hand van schriftelijke enquêtes en mondelinge interviews de politieke participatie van middenveldorganisaties in Zwolle. Het onderzoek richt zich op Zwolle, een gemeente die volgens de auteur qua bevolkingssamenstelling en grootte vergelijkbaar is met diverse andere grote steden. Wat voor een onderzoek is het? Zo een onderzoek zou een traditionele *participatiestudie* kunnen zijn. Dan was zo'n onderzoek gericht op de beïnvloedingsmogelijkheden en het gebruik daarvan. Zou een dergelijk onderzoek ook in kaart brengen wat wel of niet gebeurd zou zijn zonder de invloedsposingen dan komen we uit bij *machtsonderzoek*.

Macht is niet eenvoudig in kaart te brengen. Maar er zijn wel hulpmiddelen. Er bestaan meerdere typen machtsonderzoek, zoals de positiemethode, de reputatiemethode en het beleidsanalytisch onderzoek. Klaartje Peters noemt ze in haar dissertatieonderzoek.

Participatieonderzoek brengt nogal eens niet in beeld wat de daadwerkelijke invloed is op beleid, meent Lelieveldt, terwijl machtsonderzoek veel aandacht besteed aan interacties gericht op de formele besluitvorming. Dat lijkt ons voor

kritiek vatbaar maar Lelieveldt geeft in elk geval wel een aanvulling. Dat is winst.

Lelieveldt heeft op grond van de hiervoor genoemde argumenten gekozen voor een benadering gericht op toegang, die geïnspireerd is door denken in termen van agendabouw. *Toegang* is het toverwoord. 'Wanneer maatschappelijke actoren participeren, proberen ze hun problemen onder de aandacht van politieke actoren te brengen. Men zoekt met andere woorden toegang tot deze actoren in de hoop de politieke besluitvorming te kunnen beïnvloeden'. *Wegen naar macht* zo heet zijn verslag. In dit verslag is sprake van 'de haute cuisine voor methodologische fijnproevers', zegt Rodney Weterings in een bespreking (Staatscourant, 091299). Het onderzoek toont vooral hoe het begrip toegang kan worden geoperationaliseerd. Voor wie interesse heeft in de rol van het maatschappelijk middenveld, is de dissertatie waarop de auteur in Nijmegen promoveerde ook interessant. Door een relatie te leggen tussen toegang en toegangspogingen komen barrières in zicht waarmee organisaties te maken hebben. Is het openbaar bestuur ontoegankelijk, zoals adepten van bestuurlijke vernieuwing zo vaak met graagte beweren? Neen, in Zwolle blijkt het gemeentebestuur tamelijk toegankelijk. Burgers vinden hun weg via het maatschappelijk middenveld in het politiek systeem.

### **Literatuur**

- Lelieveldt, H., *Wegen naar macht – Politieke participatie en toegang van het maatschappelijk middenveld op lokaal niveau*, Thela Thesis, Amsterdam, 1999.

### ***Politieke participatie nader beschouwd***

Onder *politieke participatie* wordt verstaan: het geheel van pogingen om overheidsbeleid te beïnvloeden.

#### *Manieren van beïnvloeding*

Invloed uitoefenen kan op een aantal manieren.

- Een bekend onderscheid is dat in electorale of niet electorale participatie. Electorale politieke participatie is mogelijk door te gaan stemmen en door bij verkiezingen een stem te geven aan een bepaalde partij of zelfs een bepaalde persoon. De niet-electoraal politieke participatie is op allerlei manieren te onderscheiden.
- Een tweede dimensie is die in aangeboden politieke participatie-mogelijkheden en spontane participatiemogelijkheden. Een aangeboden mogelijkheid is een verkiezing of een inspraakprocedure. Een spontane participatiemogelijkheid betreft het oprichten van een actiegroep, een bezetting.
- Een derde dimensie betreft het onderscheid in participatie die gericht is op beïnvloeding van beleid binnen het bestaande politiek systeem en participatie gericht op verandering van het politieke systeem. Een voorbeeld van het eerste is deelname aan een verkiezing, een voorbeeld van het tweede is het lidmaatschap van een revolutionaire groep.
- Een vierde onderscheid is er een van participatie als individu of als groep. Een individu kan individueel opereren door een brief te zenden aan een

burgemeester of minister. Een groeps participatievorm is het opereren van een organisatie, waarvan men lid is. Denk aan een actiegroep, (lidmaatschap van) een politieke partij.

Verdere verfijningen zijn mogelijk, onder meer op basis van de variabele openbaarheid en periodiciteit. Denk maar eens aan lobbyactiviteiten, waarop we verderop ingaan (zie Milbrath).

Schema: Enkele vormen van politieke participatie

	aangeboden participatiemogelijkheid	spontane participatiemogelijkheid
electorale politieke participatievormen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kandideren bij verkiezingen</li> <li>• stemmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uitbrengen ongeldige stem</li> <li>• voorkeurstem</li> </ul>
niet-electorale politieke participatievormen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inspraakprocedure bij planontwikkeling</li> <li>• indienen bezwaarschrift</li> <li>• deelname aan hoorzitting Tweede Kamer</li> <li>• referendum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• lidmaatschap actiegroep</li> <li>• lidmaatschap politieke partij</li> <li>• deelname aan demonstratie</li> <li>• organiseren handtekeningactie</li> </ul>

Een ander onderscheid is dat in 'aangeboden' participatiemogelijkheden, zoals verkiezingen, en 'spontane' politieke participatie, bijvoorbeeld in de vorm van deelname aan een protestmeeting of demonstratie. Bekende auteurs op het terrein van niet-electorale politieke participatie zijn: Milbrath, Elzinga, Korsten, Van Deth en Leijenaar, Van Schendelen.

Figuur: Enkele dimensies van politieke participatie

uiterste		uiterste
op eigen initiatief (bijv. actiegroep vormen)	-----	op verzoek (bijv. inspraak)
openbaar (debat op radio)	-----	besloten (persoonlijk gesprek)
periodiek (stemmen)	-----	niet aan periode gebonden
verbaal	-----	non-verbaal
individueel	-----	met anderen

Een vorm van politieke participatie is te typeren aan de hand van een aantal dimensies. Bij wijze van voorbeeld hebben we een aantal dimensies benoemd. Deze lijst is niet-limitatief.

Figuur: Mogelijkheid om een vorm van politieke participatie te typeren

aangeboden .....	spontaan
openbaar .....	besloten
individueel .....	groep
electoraal .....	niet-electoraal
met passie .....	neutraal
actiegericht .....	niet-actiegericht
strak georganiseerd .....	niet-strak georganiseerd
regelmatig .....	incidenteel

Neem eens een handtekeningenactie als voorbeeld en typeer die vorm. Een andere mogelijkheid is om het gebruik van de mogelijkheid tot het indienen van een bezwaarschrift te typeren.

Figuur: Typering van een handtekeningenactie voor meer verkeersveiligheid als vorm van politieke participatie

aangeboden .....	spontaan
openbaar .....	besloten
individueel .....	groep
electoraal .....	niet-electoraal
met passie .....	neutraal
actiegericht .....	niet-actiegericht
strak georganiseerd .....	niet-strak georganiseerd
regelmatig .....	incidenteel

***Het lokale referendum***

Het lokale referendum is een vorm van aangeboden, openbare, niet-electorale vorm van participatie, strak georganiseerd, van incidentele aard. Het idee van een referendum is nooit bijster populair geweest bij de vertegenwoordigers van

de 'particratie', dus van de politieke partijen. Vooral confessionelen en liberalen moeten in Nederland weinig hebben van deze vorm van volksinvloed.

De vraag is bij referenda altijd: om welk soort referendum gaat het. Een correctief consultatief referendum, of .....

Lokale referenda vinden plaats op basis van een lokale verordening. Maastricht heeft er bijvoorbeeld zo een maar er werd daar nog nooit een referendum gehouden. Medio 2001 spreekt de Eerste Kamer zich uit over een tijdelijke Referendumwet (TRW), die door de Tweede Kamer al is goedgekeurd. De TRW is de voorloper van een mogelijke grondwetswijziging die het correctief referendum op de drie bestuurlijke niveaus van rijk, provincies en gemeenten mogelijk moet maken.

De discussie over referenda heeft al een lange geschiedenis. Allerlei staatscommissies bogen zich al over de voors en tegens.

In Groningen werd in 2001 een referendum gehouden over een voorstel van het gemeentebestuur om een deel van de Grote Markt op de schop te nemen. De meerderheid van de kiezers, bij een opkomst van 56,5 procent, verwees dit voorstel naar de schroothoop.

Tabel: Opkomst bij een aantal lokale referenda vanaf 1978

Plaats	Jaar	Onderwerp	Opkomst burgers
Groningen	2001	Verbouwing Grote Makt	56,5%
Nieuwegein	1999	Verbouwing stadscentrum	24%
Amsterdam	1997	Ijburg	41%
Amsterdam	1997	Noord-Zuidmetrolijn	22%
Zandvoort	1997	Parkeerbeleid Centrum	48,75
Amersfoort	1995	Winkelsluitingstijden	30,6%
Amsterdam	1995	Stadsprovincie	39,8%
Leiden	1995	Sluitingstijden horeca	46,7%
Groningen	1994	Afsluiting noorderplantsoen (auto's)	31,0%
Amsterdam	1992	Autoverkeer binnenstad	27,7%
Haarlem	1991	Bebouwing Ver. Polders en Brouwersvaart	43,3%
Laren	1991	Verbouwing ziekenhuisterrein	32,6%
Zoetermeer	1979	Instelling territoriale commissies	30,0%

#### *Literatuur over hoeveelheden informatie en politieke participatie*

- Edelenbos, J., T. van Hoorn en T. Verbeeten, Zeeën van informatie – De rol van informatie in beleidsvorming, in: Bestuurswetenschappen, 2000, nr. 5, pp. 355-375.

#### **4 Bemiddelaars bij politieke participatie**

### ***Bemiddelaars: Vakbeweging en ondernemersorganisaties***

Werkgeversorganisaties hebben een rol vervuld in de sociale zekerheid en het arbeidsvoorwaardenbeleid. De Algemene Werkgeversvereniging VNO-NCW, de AWWN bestond in 1999 tachtig jaar. Twee hoogleraren schreven een jubileumboek (Buitelaar en Van den Toren, 1999).

Daarnaast is een boek verschenen over VNO-NCW, dat gaat over 100 jaar centrale ondernemersorganisaties (Bruggeman en Camijn, 1999). Het draagt de titel '*Ondernemers verbonden*'. Het boek van Bruggeman en Camijn stelt het Haagse wereldbeeld centraal. De geschiedenis wordt als onvermijdelijk voorgesteld. Zo is het gegaan, zo moest het gaan. Slechts *een* uitkomst was mogelijk. Zo was het niet helemaal. Akkoorden tussen vakbeweging en ondernemersorganisaties die als historisch worden betiteld, waren meestal helemaal niet zo vanzelfsprekend.

Illustraties? Denk aan het als inleiding op het poldermodel bejubelde *Akkoord van Wassenaar* uit 1982. Een van de grootste leden, de metaalwerkgeversvereniging FME, dreigde uit het VNO te stappen als het akkoord door Van Veen en de anderen zou worden gesloten. Uiteindelijk zwichtte de FME wel, maar daarvoor was druk van VNO-voorman Chris van Veen nodig. Aan die strijd worden in het boek weinig woorden vuil gemaakt.

Ook een ander akkoord was niet vanzelfsprekend. We hebben het dan over '*Een nieuwe koers*' uit 1993. Ook toen was er geen onverdeelde steun voor het akkoord. In dat akkoord werden afspraken vastgelegd over decentralisatie van het CAO-overleg, de arbeidsduurverkorting en over flexibilisering van de werktijden. Philips distantieerde zich van dit akkoord. Ook nu weer geen woord hierover (zie Volkskrant,061199).

De auteurs gunnen de lezers maar een beperkte blik in de keuken van een van de intermediairs tussen overheid en samenleving.

### ***Literatuur***

- Bruggeman, J. en A. Camijn, *Ondernemers verbonden – 100 Jaar centrale ondernemersorganisaties in Nederland*, Inmerc, Den Haag, 1999.
- Buitelaar, W.L. en J.P. van den Toren, *Tijd in beweging – De AWWN 1919-1999*, uitgave AWWN, 1999.

### ***Bemiddelaars: zaakwaarnemers en politieke participatie***

Op het vlak van de niet-electorale politieke participatie bestaan '*zaakwaarnemers*', intermediaire organisaties met het doel om

- voor anderen op te komen
- zónder dat de betrokken burgers deze organisatie als 'advocaat' kiezen of lid zijn (Köbben, 1983; Ribberink, 1998).



Zaakwaarnemers zijn belangenbehartigers. Denk aan organisaties op het vlak van vluchtelingenwerk of Man Vrouw Maatschappij (zie het proefschrift van Ribberink, 1998).

Zaakwaarnemers moeten niet verward worden met lobbyisten en andere belangenbehartigers.

### ***Achtergrondstudie: Leidsvrouwen in MVM***

Anneke Ribberink (1998) gaat in 'Leidsvrouwen en zaakwaarneemsters - Een geschiedenis van de actiegroep Man Vrouw Maatschappij (MVM) 1968-1973' na hoe het nieuwe feminisme in Nederland kon ontstaan en waarom MVM er zo vroeg bij was. Zij promoveerde op deze studie aan de Vrije Universiteit. Bij de theorievorming maakt ze gebruik van het zgn. *generatieconcept*. Een van de stellingen bij het proefschrift behelst dat juist vertegenwoordigers van de stille generatie (1930-1940) aan de wortels van het feminisme stonden en niet representanten van de protestgeneratie (1940-1955), zoals vaak wordt aangenomen.

Vrouwen werden rond 1968 geconfronteerd met allerlei tegenstrijdigheden. Ze konden zich op de arbeidsmarkt begeven. Niet langer werd nadrukkelijk van kostwinners gesproken die voorgingen bij het krijgen van een baan. Als een vrouw met een baan in het onderwijs huwde, behoefde ze niet langer automatisch plaats te maken voor een man, een kostwinner. Maar hoe bij een betaalde baan te voorzien in de opvang van een of meer kinderen? Wie zou het huishoudelijk werk doen? De pil was verkrijgbaar, ook volop gebruikt. Ze gaf vrijheid en daarom werd gesproken van een seksuele revolutie. Maar hoewel de vrijheid voor vrouwen met het verkrijgen van inkomen uit arbeid ook toenam, werd meer vrouwen duidelijk dat er in de positie van vrouwen toch nog allerlei dingen niet deugden. MVM ontstond en groeide snel qua ledental. MVM kende in de top goedopgeleide vrouwen met weliswaar radicale ideeën maar ook een pragmatische instelling. Ze gaven de voorkeur aan lobbyen bij politieke partijen boven actievoeren. Door de komst van Dolle Mina ('baas in eigen buik') veranderde MVM van koers. MVM werd radicaler en participeerde in sommige acties. Met mannen kon niet langer worden samengewerkt. Het waren 'onderdrukkers'. 'Lesbisch' als politieke keuze kwam op. Organisaties moesten niet hiërarchisch zijn. Leaders werden verdacht. Ribberink noemt MVM in haar proefschrift een 'zegetocht'. Er kwam een Wet Gelijk Loon. Er kwam een staatssecretaris Emancipatiezaken.

In het proefschrift wordt wel erg gedweept met MVM, meent Jeanne Doomen in een recensie (VK, 301098). Zij stelt ook: 'Het ophangen van het boek aan een generatieconcept doet geforceerd aan'. Het concept 'zaakwaarnemer' komt in dit proefschrift ons inziens wat matig uit de verf. Het blijft interessant om de beschouwing van Köbben (1983) te herlezen.

### ***Over generaties***

- Becker, H.A., *Generaties en hun kansen*, Meulenhoff, Amsterdam, 1994, vierde druk.

***Bemiddelaars: streekcommissies als intermediair tussen overheid en burgers***

Bij bepaalde participatievormen kunnen *specifieke intermediairs* bestaan. Zo zijn in Gelderland in de jaren zeventig wel inspraakprocedures georganiseerd met behulp van zogenaamde *streekcommissies*: gezaghebbende personen uit de streek. De streekcommissie bundelde uitkomsten van discussie over alternatieve streekplanontwerpen, gaf die door aan Gedeputeerde Staten (GS). GS maakten een keuze en legden de keuze plus het gebundelde pakket inspraakresultaten neer bij Provinciale Staten (PS) die moesten beslissen. PS bekeken de doorwerking van inspraakresultaten en de argumenten om inspraakvoorkeuren wel of niet te honoreren.

***Achtergrond: Beïnvloeding door zorgverzekeraars***

Interview met Hans Wiegel, voorzitter van Zorgverzekeraars Nederland op 061098 in De Volkskrant:

Vraag: 'U zou een tevreden man moeten zijn. Het budget voor de volksgezondheid is fors opgevoerd, de eigen bijdrage in het ziekenfonds is afgeschaft, kleine zelfstandigen mogen in het ziekenfonds. Allemaal dingen die heeft bepleit'.

Antwoord: 'Ik ben ook niet ontevreden. De communicatie met minister Borst en haar ambtenaren is goed. Er wordt redelijk naar ons geluisterd. Dat was vroeger wel eens anders. Die eigen bijdrage had bijvoorbeeld nooit ingevoerd mogen worden. Die is de ziekenfondsen van bovenaf opgelegd, zonder enig overleg ....'

***Bemiddelaars: lobbyisten***

Een andere categorie bemiddelaars zijn de *lobbyisten*. Bij lobby krijgt een 'public affairs consultant', of hoe de lobbyist ook moge heten, een opdracht om voor een individuele organisatie of categorie voorstellen te bepleiten in het politiek-bestuurlijk circuit. Ze kiezen een geschikte vorm, waarbij meestal de verzending van een notitie naar Kamerleden of bestuurders niet de kern of enige aanpak is. Kernwoorden zijn: opdracht, pleiten, geschikte moment en vorm kiezen.

Er bestaat een hoeveelheid literatuur over de vraag hoe *lobby* meer of minder succesvol kan verlopen (Baakman, Korsten en Van Mierlo, 1995).

Op grond van welke criteria zijn lobbyisten in hun contact met ambtenaren en politici onder meer te beoordelen?

Te denken is aan:

- professionaliteit (in casu vakbekwaamheid),
- betrouwbaarheid van de informatie,
- de redelijkheid en haalbaarheid van lobbywensen,
- het oog dat lobbyisten hebben voor mogelijkheden om succes te kunnen boeken in het besluitvormingsproces,
- de keuze van het moment van presentatie van gegevens door lobbyisten,
- het relatieonderhoud van de contacten.

### *Literatuur over lobby en andere vormen van politieke participatie*

#### *Over politieke participatie:*

- Elzinga, E., Politieke participatie in Nederland, Enschede, 1985 (diss.).
- Klandermans, P.G., Participatie in een sociale beweging- Een theorie over de bereidheid om te participeren in een sociale beweging en een onderzoek naar het effect van pogingen van een vakbond om zijn achterban te mobiliseren, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1983.

#### *Over inspraakprocedures en invloed:*

- Korsten, A.F.A., Het spraakmakende bestuur, Vuga, Den Haag, 1979.

#### *Over bezwaar maken:*

- Breure, F., Zin en onzin van de Awb-bezwaarprocedure in de besluitvorming, in: Openbaar Bestuur, 1997, nr. 8, pp. 2-5.
- Helder, E., Naar een soepeler bezwaarschriftprocedure, in: Openbaar Bestuur, 1997, nr. 9, pp. 15-21.
- Herweijer, M. e.a., In wederkerigheid, Kluwer, Deventer, 1997 (opstellen voor Scheltema).
- Herweijer, M., Het nut van de Awb voor bezwaarmakers, in: Openbaar Bestuur, 1997, nr. 10, pp. 17-22.
- Notten, J., De Algemene wet bestuursrecht en het maken van bezwaar, Sdu, Den Haag, 1998 (diss.).

#### *Over lobby:*

- Baakman, N.A.A., A.F.A. Korsten en J.G.A. van Mierlo, Lobbyen bij de overheid, in: Berg, A. e.a. (red.), Handboek Strategie en beleid in de publieke sector, Alphen, 1995, H 2500, pp. 1-31 (Samsom).
- Bennis, W.J. e.a. (red.), Lobbyen, hoe werkt 't?, Sdu, Den Haag, 1990.
- Fischer, K.H., Lobbying und Kommunikation in der Europäischen Union, Nomos, Baden-Baden, 1997.
- Schendelen, M.P.C.M. van (red.), Politiek en bedrijfsleven, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1994.
- Schendelen, M.P.C.M. van, en B.M.J. Pauw (red.), Lobbyen in Nederland, Sdu, Den Haag, 1998.
- Schendelen, M.P.C.M. van, Gelijk hebben of winnen? - Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1995.

#### *Over zaakwaarnemers:*

- Köbben, A.J.F., De zaakwaarnemer, in: Intermediair, 22 april 1983 (oratie EUR).
- Ribberink, J.C.A.P., Leidsvrouwen en zaakwaarneemsters - Een geschiedenis van de Aktiegroep Man Vrouw Maatschappij, VU Amsterdam, 1998 (diss.).

#### *Over invloed en overtuigen:*

- Klandermans, B. en E. Seydel (red.), Overtuigen en activeren, Van Gorcum, Assen, 1991.

#### *Over democratie en politieke participatie*

- Elzinga, E., Politieke participatie in Nederland, Enschede, 1985 (diss.).
- Korsten, A.F.A., Het spraakmakende bestuur, Vuga, Den Haag, 1979.
- Lelieveldt, H., Wegen naar macht - Politieke participatie en toegang van het maatschappelijk middenveld op lokaal niveau, Thela Thesis, Amsterdam, 1999.

- Lucas, J.R., Democracy and participation, Pinguin books, Harmondsworth, 1975.
- Maesen, C.E. van der, Participatie en democratie, UvA, Amsterdam, 1974 (diss.).
- Noort, W.J. van, e.a., Protest en pressie, Van Gorcum, Assen, 1987.
- Pateman, C., Participation and democratic theory, Cambridge UP, Cambridge, 1970.
- Wille, A., The accidental activist- Potential political participation in the Netherlands, Leiden, 1994 (diss.).

## **5 Lobby op de dimensies van politieke participatie**

Welke van deze dimensies moet politieke participatie hebben om lobby te mogen heten?

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 gelobbied. Lobby is zelden een eenmalige activiteit, maar vaak een proces dat enige tijd duurt en dat een reeks acties omvat.

Lobby is meestal gericht op een 'issue', bijvoorbeeld het verkrijgen van een subsidie. Lobbies worden ook vaak naar dit onderwerp genoemd. Soms is evenwel sprake van meerdere gekoppelde lobbies: een organisatie die zich tot organisatie x went (bijvoorbeeld de EG), moet ook lobby richting overheid b bedrijven, bijvoorbeeld als het verkrijgen van subsidie van a vereist dat overheid b cofinanciert.

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).

Samenvattend: lobbyen omvat alle activiteiten die gericht zijn op een overheid waarbij aandacht gevraagd wordt voor een bepaald, voor de lobbyist of zijn opdrachtgever relevant onderwerp. Dat gebeurt door het leggen en onderhouden van contacten, het verstrekken van informatie en het argumenteren met als doel om te overtuigen en zo te beïnvloeden.

### ***Literatuur over agenderingspogingen van onderop en politieke participatie***

#### *Politieke participatie: vormen*

- Elzinga, E., Politieke participatie in Nederland, Enschede, 1985 (diss.).
- Wille, A., The accidental activist- Potential political participation in the Netherlands, Leiden, 1994 (diss.).
- Vonderen, M. van, Protesteren in actiegroepen, Utrecht, 1974 (diss.).
- Abma, E., e.a., Kernenergie als maatschappelijke spijtsop - Een analyse van een protestbeweging, in: Ester, P. en F. Leeuw (red.), Energie als maatschappelijk probleem, Van Gorcum, Assen, 1981, pp. 146-171.

#### *Politieke participatie en democratie*

- Lucas, J.R., Democracy and participation, Pinguin books, Harmondsworth, 1975.
- Maesen, C.E. van der, Participatie en democratie, UvA, Amsterdam, 174 (diss.).
- Noort, W.J. van, e.a., Protest en pressie, Van Gorcum, Assen, 1987.
- Pateman, C., Participation and democratic theory, Cambridge UP, Cambridge, 1970.

#### *Georganiseerde inspraak*

- Korsten, A.F.A., Het spraakmakende bestuur, Vuga, Den Haag, 1979.

#### *Sociale bewegingen*

- Schreuder, O. (red.), Sociale bewegingen, Van Loghum Slaterus, Deventer, 1981.
- Klandermans, P.G., Participatie in een sociale beweging- Een theorie over de bereidheid om te participeren in een sociale beweging en een onderzoek naar het effect van pogingen van een vakbond om zijn achterban te mobiliseren, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1983.
- Kriesi, H., R. Koopmans e.a., New social movements in Western Europe - A comparative analysis, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1995.

#### *Sectoraal protest als vorm van politieke participatie*

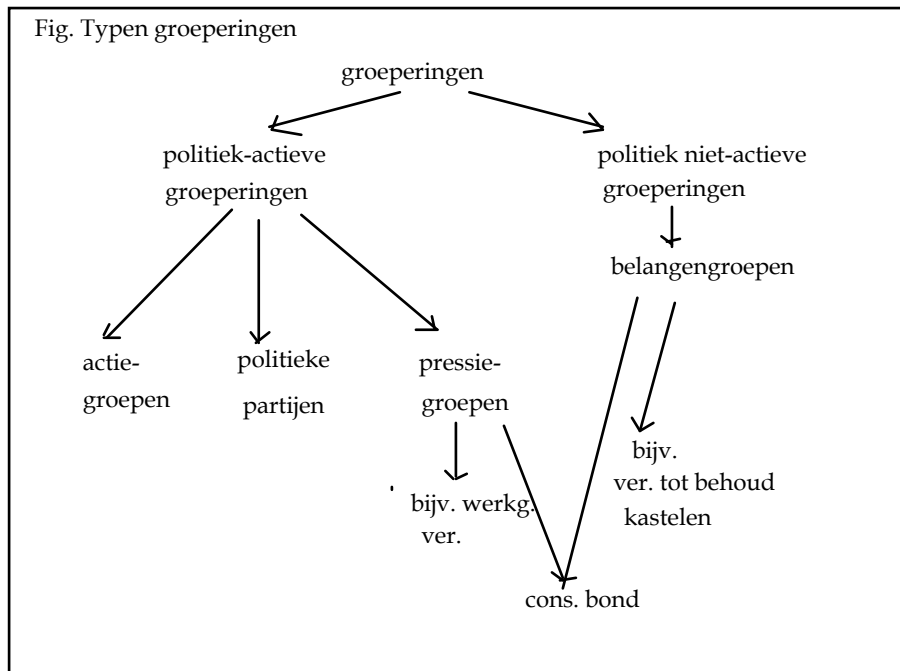
- Weerd, M. de, Sociaal-psychologische determinanten van boerenprotest: collectieve actie frames, onvrede, identiteit en effectiviteit, VU Amsterdam, 1999 (diss.).
- Ru, J.H. de, Landbouw en Maatschappij- Een analyse van een boerenbeweging in de crisisjaren, LHW, 1980 (diss.).

## **6 Politiek-actieve groeperingen en belangengroepen: begrippen en indelingen**

De samenleving kent allerlei groepen:

- *politiek-actieve groeperingen*, die invloedspogingen op de overheid richten, en

- *niet politiek-actieve groeperingen*, die (doorgaans) geen invloedspogingen op de overheid richten.



Er bestaan in een politiek systeem drie soorten politiek-actieve groeperingen: *politieke partijen*, *pressiegroepen* en *actiegroepen*.

De belangrijkste niet politiek-actieve groeperingen zijn belangengroepen. Tot belangengroepen rekenen we *doelorganisaties* die niet gericht zijn op een overheid, zoals een stichting tot behoud van kastelen, een vereniging tot bevordering van het knikkerspel, of een federatie van hengelsportverenigingen. *Vrijwilligersorganisaties* zijn in deze categorie te plaatsen. Aandacht hiervoor in het proefschrift van Ellen Lindeman (1997) '*Participatie in vrijwilligerswerk*'.

- Politieke partijen zijn gericht op het algemeen belang dat de overheid moet 'dienen', en streven over het algemeen naar veranderingen.
- Pressiegroepen zijn gericht op de overheid, vertolken een bepaald belang, streven doorgaans niet naar fundamentele veranderingen en komen niet voort uit sociale bewegingen (zie Van Noort e.a., 1987; Van Mierlo, 1988; Janssen e.a., 1987; Van Waarden, 1989). Een voorbeeld hiervan is de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Federatie Nederlandse Vakverenigingen (FNV), het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO).
- Pressiegroepen onderscheiden zich van elkaar door hun doel en hun organisatiestructuur, interne communicatie en dienstverlening voor leden. De Tandartsenvereniging komt op voor tandartsen, doet aan interne dienstverlening en geeft een eigen tijdschrift uit. De VNG komt op voor gemeenten, doet ook aan

interne dienstverlening, zelfs met behulp van een eigen staf op uitgebreide schaal, en geeft enkele tijdschriften uit. hieraan gelieerd is een uitgeverij.

- Het onderscheid tussen belangenorganisaties en pressiegroepen is *gradueel*. Soms kan een belangengroep het na verloop van tijd opportuun vinden om zich tot een overheid te gaan wenden. Een voorbeeld van een organisatie die zowel belangengroep als pressiegroep is, is de consumentenbond.

We hebben de indruk, en formuleren de hypothese, dat het onderscheid tussen belangengroepen en pressiegroepen als politiek-actieve groepering geleidelijk iets vager wordt doordat specifieke doelorganisaties zich meer dan decennia terug tot de overheid wenden met opinies en pamfletten. Ze willen voorkomen dat hun iets in de weg gelegd worden of anderszins aandacht vragen voor de bevordering van of continuïteit in hun activiteiten.

- Actiegroepen zijn gericht op de overheid, maar vertolken niet een speciaal belang (zoals een pressiegroep), streven naar fundamentele veranderingen en komen soms voort uit sociale bewegingen (Van Vonderen, 1974). Actiegroepen die voortkomen uit de milieubeweging zijn Greenpeace en de anti-kernenergiebeweging. Actiegroepen zijn meestal gericht op een bepaald doel. Ze willen invloed uit oefenen. Het zal doorgaans gaan om tijdelijke organisaties, zoals een buurtcomité ter bevordering van de verkeersveiligheid. Een actiecomité komt meestal voort uit protest. De gebruikte actiemiddelen zijn soms betrekkelijk conventieel (een handtekeningenactie) maar soms verrassend, origineel en/of ludiek, afhankelijk van waar het om gaat.
- *Sociale bewegingen* zijn gericht op het veranderen van waarden, machtsverhoudingen en gedragsregels (Banks, 1972; Schreuder e.a., 1981; Klandermans, 1983; Kriesi e.a., 1995). Een voorbeeld hiervan is de arbeidersbeweging uit de negentiende eeuw. Een voorbeeld uit de twintigste eeuw zijn 'de groenen', de milieubeweging.

Politiek-actieve groeperingen verschillen onderling in een aantal opzichten, zoals de vraag of van leden sprake is, contributie wordt betaald, een bestuur gekozen wordt, de duurzaamheid in het bestaan, de middelen die ze gebruiken om hun doel te gebruiken, de sectoren van de overheid waarop ze zich richten. Aan de hand van de voorbeelden en specifieke studies is dat na te gaan (Van Mierlo, 1988; Van Waarden, 1989).

Tabel: Ledenaantallen van enkele categorieën organisaties en individuele organisaties volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau

<i>categorie organisaties</i>	<i>ledenaantallen</i>
vakbonden	1.654.000
ondernemersorganisaties	144.000
consumentenorganisaties	4.513.000
vrouwenorganisaties	226.000
<i>specifieke organisatie</i>	
ANWB	3.122.000

Nederlandse Hartstichting	1.503.000
FNV	1.092.000
Natuurmonumenten	722.000
Consumentenbond	650.000
Wereldnatuurfonds	600.000
Greenpeace	600.000
Unicef	593.000
CNV	327.000
NOVIB	197.000
Amnesty International	164.000
Dierenbescherming	132.000
Aids-fonds	125.000
bron: SCP, 1994: 583 e.v.	

### ***Belangengroepen: patiëntenorganisaties als voorbeeld***

#### *Patiëntenorganisaties in de gezondheidszorg*

Belangenorganisaties liggen dicht tegen pressiegroepen aan en ze kunnen geweldig onderschat worden. Dat zijn twee redenen om er nader op in te gaan en ze bestuurskundig relevant te achten. We richten ons op één sector, vanwege de sterke ontwikkeling juist in die sector, zoals blijkt.

De meeste patiëntenorganisaties bestaan in Nederland pas sinds ongeveer 1970, in meerderheid zelfs pas sinds 1980. Intussen zijn het er al veel: zo'n 175 categorale patiëntenorganisaties, die zich op een ziekte of problematiek richten, en 100 algemene patiëntenorganisaties, die zich niet slechts richten op een ziekte maar bijvoorbeeld op de positie van verzekerden of op behoud van een ziekenhuis (Verkaar, 1991). Een voorbeeld van een categorale vereniging is die voor astma-patiënten en een ander de Alzheimer Stichting. Tussen categorale en algemene patiëntenorganisaties bestaan op lokaal en regionaal niveau vaak samenwerking in de patiëntenplatforms. Op nationaal niveau overleggen ze in het Landelijke Patiënten/consumentenplatform. dit werd in 1986 opgericht.

De meeste patiëntenorganisaties zijn niet groot (Schnabel, 1991). Dat komt omdat bepaalde ziekten vrij zeldzaam zijn. Meer de helft van de patiëntenorganisaties tellen rond 1990 minder dan 750 leden, maar enkele organisaties tellen meer dan 5000 leden. Naar schatting zo'n 400.000 personen zijn lid van een categorale patiëntenorganisaties. Als we daar het ledenbestand van algemene patiëntenorganisaties bijtellen (we hebben daar geen cijfer van) is het ledenbestand daarmee zelfs evident groter dan dat van politieke partijen (Koole, 1992, 1996).

De patiëntenorganisaties omvatten niet het hele spectrum aan ziekten. Sommige verenigingen bestaan niet omdat de ziekte te kortstondig is of te weinig invalide maakt. Er bestaat bijvoorbeeld geen vereniging van grieppatiënten. Sommige verenigingen komen we niet tegen omdat de ziekte te ernstig is en de patiënten vrijwel of geheel onmondig maakt. Denk aan een vereniging voor ernstige geestelijk gehandicapten. Daarom komen er ook verenigingen van ouders voor,



die hun belangen en die van patiënten behartigen. Bijvoorbeeld een vereniging van ouders van schizofreniepatiënten, genaamd Ypsilon.

Deze organisaties verlenen service aan de eigen leden. Daarvoor kiezen sommigen een schriftelijk medium om informatie te verstrekken. Zo'n periodiek kan informatie geven aan een patiënt of ouders of een partner over behandelwijzen en bijvoorbeeld een gewenste leefwijze. Een tweede functie is dienstverlening, een derde de zelfhulp (contactadressen voor lotgenoten bijvoorbeeld) en een vierde de bemiddeling.

Deze patiëntenorganisaties zijn veelal ontstaan uit onvrede of bezorgdheid over continuïteit in de zorg en het wegvallen van een hulpverleningsvorm. Bekend zijn de acties van hartpatiënten voor behoud van een luchtbrug naar buitenlandse centra. Dat dergelijke organisaties zich richten tot zorgorganisaties, zoals besturen van ziekenhuizen en zorgverzekeraar, is dan ook heel begrijpelijk.

Deze patiëntenorganisatie zijn mede mogelijk gemaakt door de overheid. Veel patiëntenorganisaties ontvangen subsidie. De overheid heeft deze verenigingen ook 'een stem' gegeven in adviesraden. Wie dus het adviesradenstelsel na 1960 bestudeert, komt de patiëntenorganisaties als nieuw fenomeen tegen. Over deze organisaties zou meer te zeggen zijn, zoals welke classificatie van deze patiëntenorganisaties te maken is, wat het interne en externe beleid van de verenigingen is, waardoor dit beïnvloed wordt en welke effect dit heeft. Men raadplege de literatuur (Verkaar, 1991).

Zijn de patiëntenorganisaties een belangengroep of behoren ze tot de categorie politiek-actieve groeperingen, en daarvan het subtype pressiegroep? De meeste patiëntenorganisaties lijken het best te typeren als belangengroep omdat ze gericht zijn op service voor leden en het belang van patiënten in een bepaalde sector of organisatie, zoals een ziekenhuis, bepleiten. Het is niet hun expliciete en primaire doel om de overheid te beïnvloeden. Toch oefenen sommige organisaties *incidenteel* druk uit op de overheid en *dan* zou men ze, voor een moment, als pressiegroep kunnen zien. Het onderscheid tussen belangenorganisaties en pressiegroepen is *gradueel*. Soms kan een belangengroep het na verloop van tijd opportuun vinden om zich (meer) tot een overheid te gaan wenden. Een voorbeeld van een organisatie zowel belangengroep als pressiegroep is, is, zoals we al stelden, de Consumentenbond.

#### ***Een andere belangengroep: de Vereniging voor de Ambulante Handel***

Nederland kent aandachttrekkende grootwinkelbedrijven, maar dat wil niet zeggen dat de ambulante handel kwijnend is. Nederland telt in de eerste helft van de jaren negentig van deze eeuw zo'n 25.000 ambulante handelaren, dus van marktkooplieden. Gezien dit aantal verrast het niet dat er ook een belangenvereniging voor de markthandel bestaat. De bestuurskundige en historicus Jos Raadschelders (1996) heeft in *'Tussen markt en overheid'* de geschiedenis van die vereniging, de CVAH, beschreven. Het is een jubileumboek over een organisatie die al sinds 1921 bestaat. De auteur verricht naar eigen

zeggen een *institutionele analyse*. In het eerste hoofdstuk introduceert de auteur een arsenaal van voornamelijk organisatiekundige en organisatie-sociologische begrippen. Met behulp daarvan behandelt hij de ontwikkeling en dienstverlening door markthandelarenorganisaties, met als centraal onderwerp de CVAH. Daarna komen aan bod: de interne organisatiestructuur en de plaats van de organisatie in de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context.

### *Een belangengroep van vissers*

SVSM is een samenwerkingsverband van zeven hengelsportfederaties in het gebied van de gestuwde Maas, tussen Maasbracht en Lith. De SVSM roerde zich begin 1998 in de discussie over de toekomst van de Maas. Ze voelden zich ten onrechte gepasseerd omdat ze de meeste kennis over 'bewoners' van de Maas in huis hebben. Begin 1998 presenteerde SVSM het '*Visstandbeheerplan 1997-2006*'. Met hun plan willen de vissers een bijdrage leveren aan de discussie over (overheids-)projecten als Grensmaas. Het eerste exemplaar werd uitgereikt aan de directeur Natuurbescherming van het Wereld Natuurfonds Nederland.

De sportvissers willen voor een groot deel terug naar de situatie van voor 1990. Knelpunten zijn:

- Stroomsnelheid. De Maas stroomt door kanalisatie en verdieping veel te hard.
- Waterkwaliteit. De 'verslechtering' is iets terug gedrongen maar te weinig.
- Watertemperatuur. Door lozingen van koelwater in België is de watertemperatuur in Eijsden hoger dan in Kerkdriel.
- Bereikbaarheid. op hun trek ondervinden vissen te veel barrières. Er zijn nog te weinig vispassages.
- Visstand. Veel soorten zijn uit de Maas verdwenen.
- Vegetatie. In de Maas zijn bijna geen waterplanten te vinden, waardoor er nauwelijks rust- of schuilplaatsen zijn voor vissen.

De Maas moet gestuwd blijven - anders zou geen scheepvaart meer mogelijk zijn - maar moet ook weer een schonere rivier worden.

### **7 Pressiegroepen en hun functies**

Pressiegroepen kunnen we onderscheiden van belangengroepen en van politieke partijen. Ze komen wel op voor een belang of complex, maar integreren niet niet meerdere belangen. Qua integratiefunctie verschillen ze dus van politieke partijen. Overigens komt er onder politieke partijen wel een tegenbeweging voor in die zin dat bepaalde partijen zich meer op slecht enkele belangen richten. Men noemt dergelijke partijen wel consumentenpartijen. Oud-minister voor D66 Hans Gruyters heeft in 1983 D66 daarvan wel eens als voorbeeld gezien.

Een verschil geldt ook voor de selectiefunctie. Pressiegroepen nemen niet deel aan verkiezingen en zijn niet rechtstreeks opgenomen in een parlement, terwijl dat wel geldt voor politieke partijen. Dat neemt niet weg dat een politiek partij wel kandidaten kan opnemen die afkomstig zijn van een pressiegroep. Zo was W. Kok voor zijn partijleiderschap van de PvdA voorman van een vakbond, de FNV.

We zien ook zekere overeenkomsten (zie Van Goor, 1993; Koole, 1992). Pressiegroepen bevorderen de participatie en communicatie. Maar pressiegroepen gebruiken bevorderen participatie zodanig dat ze minder oog hebben voor geformaliseerde en geïnstitutionaliseerde participatie. Pressiegroepen komen ook oorspronkelijker op voor een belang dan politieke partijen dat kunnen, want die partijen moeten steeds afwegen tegen het algemeen belang, zoals zij dat zien.

### *Pressiegroepen: vakbonden als voorbeeld*

Bij vakbonden denken we onder meer aan namen van Wim Kloos, Arie Groenevelt, Wim Spit, Herman Bode, Wim Kok, Johan Stekelenburg, Karin Adelmund, Xander den Uyl. Vakbonden zijn getypeerd als pressiegroep, een subtype van politiek-actieve groeperingen. Pressiegroepen zijn, zo stelden we, gericht op de overheid, vertolken een bepaald belang, streven doorgaans niet naar fundamentele veranderingen en komen niet voort uit sociale bewegingen. Een voorbeeld hiervan is de Federatie Nederlandse Vakverenigingen (FNV) en het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO). De werknemersorganisaties overleggen met werkgeversorganisaties en kroonleden in de Sociaal-Economische Raad, een adviesorgaan van de centrale overheid. Pressiegroepen onderscheiden zich van elkaar door hun doel en hun organisatiestructuur, interne communicatie en dienstverlening voor leden.

Vakbonden zijn van oudsher niet alleen gericht op de overheid maar ook op de leden.

Vakbonden zijn er in soorten en maten. Bepaalde vakbonden richten zich speciaal op de overheid en recruterende hun leden uit de ambtelijke sfeer, andere vakbonden opereren in meerdere sectoren. Vakbonden hebben geen ledenbestand dat een afspiegeling is van de politieke voorkeur van de Nederlandse kiezers. In november 1997 bleek dat als er dan verkiezingen voor de Tweede Kamer zouden worden gehouden van de 1,2 miljoen FNV-leden 50,8 procent op de PvdA zou stemmen, 14 procent op de VVD, 9,5 procent op D66, 9 procent op het CDA, 8,7 procent op GroenLinks en 7,4 procent op de Socialistische Partij (De Volkskrant, 4 november 1997).

In en rond de Nederlandse vakbonden doen zich veranderingen voor. We noemen er enkele.

a Het Sociaal en Cultureel Rapport 1994 wees uit dat het *aantal leden/donateurs* van allerlei organisaties tussen 1980 en 1993/4 is toegenomen. We zien in die periode een stijging in het ledental van omroeporganisaties en bij organisaties die internationale solidariteit uitdrukken. Het aantal leden van politieke partijen daalde daarentegen sterk en het ledenaantal van werknemersorganisaties daalde ook in verhouding tot de omvang van de beroepsbevolking (SCP, 1994: 583).

b De aan allerlei acties toegekende en gewenste *politieke invloed* bewoog zich in dezelfde richting maar voor de vakbonden was dat niet het geval. De politieke invloed van vakbonden is de afgelopen tijd teruggelopen. De door burgers aan

vakbonden toegekende politieke invloed op belangrijke beslissingen in Nederland daalde sterk, terwijl de gewenste invloed is toegenomen (SCP, 1994: 580).

c Massale betogingen lijken 'ouderwets'. Ze komen weinig voor in de jaren negentig. De vakbonden zoeken naar nieuwe vormen om *invloed* uit te oefenen, zoals de participatie in ondernemingsraden.

d Het voortbestaan van vakbonden is recent wel ter discussie gekomen. Zie de volgende passage: 'De vakbeweging weet maar weinig vrouwen en jongeren voor het lidmaatschap te interesseren en de stijging van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking is niet of nauwelijks in het ledenbestand terug te vinden. Als er geen essentiële veranderingen plaatsvinden zal de Industriebond FNV dan ook binnen een jaar of tien als machtsfactor in de Nederlandse arbeidsverhoudingen zijn verdwenen. In het Amsterdamse hoofdkwartier van de bond is men realistisch genoeg voor die constatering. Maar is de leiding ook inventief genoeg om de dreiging te bezweren?' Einde citaat. Aldus het weekblad *Intermediair* midden 1986. Wat gebeurde sindsdien? Er kwamen fusiebesprekingen op gang. De werknemers *hergroeperen* zich. Dat deden ze eerder al, bijvoorbeeld door de fusie van de industriebonden NVV en NKV. In 1998 ontstaat een nieuwe vakbond, de FNV Bondgenoten. Vakbondsbestuurders zien hierin de stap naar een eenheidsvakcentrale. De bond lijkt een tegenwicht te bieden tegenover fuserende concerns en werkgeversorganisaties.

e De *belangen* in de verschillende maatschappelijke sectoren zijn heterogener geworden. In ondernemingsraden kan daarmee door vakbondsvertegenwoordigers rekening gehouden worden.

f Het aantal *rechtszaken* waarbij de rechtskundige dienst van vakbonden wordt ingeschakeld neemt toe. Bij de FNV bleek dit in 1997. Het gaat vooral om procedures over uitkeringen. In het eerste halfjaar van 1997 hebben 8400 bondsleden via de Rechtskundige Dienst FNV een rechtszaak aangespannen. Over een jaar zal het gaan om en nabij 17000 gevallen. De toename in het aantal procedures over sociale zekerheid is grotendeels een gevolg van de Wet Boetes, die in augustus 1996 van kracht werd. Die verplicht werknemers om zich bij ontslag te verzetten, anders dreigt korting op de uitkering. De FNV-bonden financieren de Rechtskundige Dienst. Per aangebrachte zaak financiert elke bond een kwart van de kosten. De rest wordt gezamenlijk gefinancierd. Hierdoor subsidiëren bonden die weinig of geen zaken aanbrenge, zoals de kappersbond, de bonden die met een grote toeloop geconfronteerd worden.

We gaan hier niet in op alle vakbonden maar lichten er een uit en baseren ons daarbij mede op Van Empel en Visser (1997). FNV Bondgenoten zal naar schatting 48.000 leden tellen, waarvan 5000 kaderleden.

- *Leden en kaderleden*. In tegenstelling tot gewone leden verrichten kaderleden op basis van vrijwilligheid bepaalde functies in de eigen vakbond. Ze zijn

bijvoorbeeld lid van een ondernemingsraad of zijn lid van het bestuur van een bedrijfsledengroep, de vertegenwoordiging van de leden in de bond. Kaderleden kunnen een opleiding krijgen binnen de bond en gebruik maken van bondsfaciliteiten. Ze zijn de schakel naar gewone leden. De nieuwe bond zal proberen om nog meer te doen voor kaderleden, onder meer in de vorm van opleiding en begeleiding.

Tabel: Indeling van de FNV Bondgenoten (gegevens medio 1997)

bedrijfsgroep	leden	kaderleden	organisatiegraad in procenten
goederenvervoer	42.500	1765	22
personenvervoer	21.000	1760	28
metaalindustrie	48.000	5000	27
metaalnijverheid	50.000	3000	16
informatietechnologie/elektrotechniek	12.000	750	10
procesindustrie (chemie)	35.600	3350	30
textiel etc.	11.600	1100	15
voedingsindustrie	38.000	3000	26
agrarisch groen	20.000	910	10
financiële dienstverlening	22.000	590	11
zakelijke dienstverlening	14.700	42	8
facilitaire dienstverlening	15.000	440	5
groothandel	13.000	330	5
detailhandel	35.000	950	7
uitkeringsgerechtigden	98.000	1162	n.v.t.
Elsevier, 9 aug. 1997			

- *Organisatiegraad.* De organisatiegraad van werknemers is verschillend in onderscheiden sectoren. De metaalindustrie is een van de bedrijfspgroepen die er uitspringen door een hoge organisatiegraad op het vlak van vakbonden. Dat is mede te danken aan .... de werkgevers in deze sector, want deze betalen aan de vakbond een bepaald bedrag voor elke werknemer. In de jaren zeventig was dat het 'vakbondstientje'. later is dit bedrag hoger geworden.

- *Financiële basis.* Hoe paradoxaal het ook moge klinken: rijkdom was een belangrijke reden voor de fusie. Een vakbond als de FNV zat in de jaren negentig goed bij kas, met name de Industriebond. Dat is begrijpelijk want het aantal stakingen liep terug en er hoefde door de bond niet uitbetaald te worden. De vakbond zou zelfs enige tijd kunnen functioneren zonder leden. Die betrekkelijke welstand is mede een reden voor de fusie van de Industriebond FNV met de Dienstenbond, Vervoersbond en Voedingsbond FNV, want deze bonden zitten *minder* goed bij kas dan de Industriebond. De Industriebond had ook met een andere ontwikkeling te maken die bijdroeg aan het overwegen van een fusie: de bond was rijk, maar de markt krimpt. In sectoren als de metaalindustrie werd steeds meer werk door minder werknemers verricht, en dat betekent dat het

aantal potentiële leden op den duur terugloopt. De andere bonden hebben juist groeipotentie. 'Wingebieden', dus gebieden waar veel leden voor de FNV te werven zijn, zijn de detailhandel, het personenvervoer, de zakelijke en facilitaire dienstverlening.

- *Macht*. Vakbonden hebben macht doordat ze de handelingsalternatieven van een cluster actoren kunnen inperken: de werkgevers. Die macht heeft een basis. Bij de vakbeweging kunnen we denken aan de macht van het getal. Naar wie namens velen spreekt, wordt eerder geluisterd dan wie alleen voor zichzelf spreekt, uitzonderingen daargelaten. Vakbonden etaleren bij tijd en wijle ook kennismacht. De analyse van ontwikkelingen verschaft namelijk inzichten die te gebruiken zijn onderhandelingen over cao's.

Van vakbonden is intussen veel meer bekend. Een van de studieterrains is hoe vakbonden een mobilisatiecampagne voeren (Klandermans, 1983; Van Empel, 1986; van Leerdam, Lulofs e.a., 1964). Ambtenaren kunnen ook lid zijn van een vakbond. Voor cijfers zie Van der Meer en Roborgh, 1993.

## **8 Politieke stromingen en partijen als politiekactieve groeperingen**

In Nederland bestaan verschillende politieke stromingen, die zich organiseerden in politieke partijen. Ze hanteren verschillende normatieve uitgangspunten. Sommige stromingen zijn ouder, want ze bestonden al ver voor 1945, andere zijn van recenter oorsprong. Tot de oude stromingen behoren het liberalisme en het socialisme, tot de recentere de groene. Het liberalisme wordt in Nederland vertegenwoordigd door de VVD, het socialisme door de PvdA, de vrijzinnige democratie door D66, de christen-democratie door het CDA, de ultra-christen-democratie door GPV, SGP en RPF, en de groene stroming hoofdzakelijke door GroenLinks.

De liberalen benadrukken de vrijheid en democratie, de socialisten de gelijkheid, de christen-democraten de rechtvaardigheid, de vrijzinnig-democraten de politiek-democratische vernieuwing, de groenen de duurzaamheid. De meeste stromingen benadrukken wel een waarde maar verenigen ook meerdere andere waarden. Zijn er meer stromingen? In internationaal perspectief valt onder meer te wijzen op het communalisme, een stroming die het vasthouden aan en hestel waarden en normen benadrukt (zie Bovens e.a., 1998). Op het communalisme is gereflecteerd binnen de VVD en het CDA. Het anarchisme heeft momenteel vrijwel geen betekenis.

Hoogerwerf (1995) stelt dat als gekeken wordt naar de praktijk van openbaar bestuur, met name het functioneren van regeringen na 1945, blijkt dat regeren betekent koorddanses tussen polaire waarden, zoals vrijheid en gelijkheid. Dan eens wordt de ene waarde meer benadrukt, dan de andere. Hoogerwerf meende dat het accent in de periode 1985-1995 wel erg op liberaal marktdenken heeft gelegen waardoor waarden als gelijkheid terug gedrongen zijn.

Een actuele vraag is of de stromingen nog betekenis hebben in het hier en nu voor de interpretatie van maatschappelijke vraagstukken. Is sprake van het einde van de ideologieën doordat de werkelijke vraagstukken van de 21e eeuw zich over het algemeen onttrekken aan ideologische interpretatie? De meningen hierover verschillen. Een auteur als Frissen beweert dat de ideologische stromingen weinig betekenis hebben voor bijvoorbeeld de interpretatie of waardering van informatietechnologie. Andere auteurs als de christen-democraat J.P. Balkenende (1998) betwijfelen de terugval van de ideologische interpretatie.

Een andere vraag is of zich nieuwe politieke tegenstellingen voordoen die tot nieuwe stromingen leiden of een herschikking van bestaande stromingen (Bovens e.a., 1998). De bestaande stromingen hebben nog steeds betekenis in West-Europa. De links-rechtsdimensie blijkt voor veel kiezers nog steeds een relevant onderscheid (Bovens e.a., 1998: 34-58).

Schema: Belangrijkste politieke stromingen op het einde van de 20e eeuw in Nederland

politieke stroming/ uitgangspunt	libera- lisme	sociaal- democra- tie/ socialisme	christen- democratie	ultra- christen- democratie	groene stroming	vrijzinnige democratie
theocratie				<b>X</b>		
politieke democratie	x	x	x	x	x	<b>X</b>
vrijheid	<b>X</b>				x	
verantwoordelijkheid	x					
verdraagzaamheid	x					
rechtvaardigheid/ge- rechtigheid	x	x	<b>X</b>	x		
gelijkwaardigheid	x					
gelijkheid		<b>X</b>			x	
solidariteit		x	x	x	x	
emancipatie		x				
rentmeesterschap			x	x		
duurzaamheid					<b>X</b>	
burgerschap					x	

bron: Klop, 1998: 125-126

### *Literatuur over politieke stromingen*

#### *Algemeen*

- Putten, J. van, Politieke stromingen, Het Spectrum, Utrecht, 1990 (derde druk).
- Beus, J. de, J. van Doorn en P. de Rooy, De ideologische driehoek - Nederlandse politiek in historisch perspectief, Boom, Meppel, 1996 (tweede druk).
- Bolkestein, F., E. Hirsch Ballin en Th. Wöltgens, Poldergeest, Prometheus, Amsterdam, 1997.
- Kreukels, A.M.J. en J.B.D. Simonis (red.), Publiek domein - De veranderende balans tussen staat en samenleving, Boom, Meppel, 1988.
- Beus, J. de en P.B. Lehning (red.), Beleid voor de vrije samenleving, Boom, Meppel, 1990.

- Bolkestein, F., E. Hirsch Ballin en Th. Wöltgens, *Poldergeest*, Prometheus, Amsterdam, 1997.
- Brug, W. van der, en F.W.A. Brom (red.), *Over idealen - Het belang van idealen, moraal en politiek*, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1998.
- Over sociaal-democratie/socialisme*
- Beus, J. de, *Economische gelijkheid & het goede leven*, Contact, Amsterdam, 1993.
- Wöltgens, Th., *Lof van de politiek*, Prometheus, Amsterdam, 1992.
- Wöltgens, Th., *De nee-zeggere, of De politieke gevolgen van het economisch liberalisme*, Prometheus, Amsterdam, 1996.
- Berkouwer, J. en A. Hoogerwerf (red.), *Markt, ongelijkheid, solidariteit: op zoek naar een herkenbare PvdA*, Barjesteh, Meeuwes & Co/Syntax Publishers, 1996.
- Over christen-democratie*
- Publieke gerechtigheid, Bohn Stafleu Van Loghum, Houten, 1990.
- Woldring, H.E.S., *De christen-democratie*, Het Spectrum, Utrecht, 1996.
- Balkenende, J.P., *Alle keuzes zijn ideologisch*, in: NRC, 24 april 1998.
- Over liberalisme*
- Kinneking, A.A.M. e.a., *Liberalisme - Een speurtocht naar de filosofische grondslagen*, Prof.mr. B. Teldersstichting, Den Haag, 1988.
- Cliteur, P.B. en G. van der List (red.), *Filosofen van het hedendaagse liberalisme*, Kok, Kampen, 1990.
- Bolkestein, F., *De engel en het beest*, Prometheus, Amsterdam, 1990.
- Bolkestein, F., *Het heft in handen*, Prometheus, Amsterdam, 1992.
- Bolkestein, F., *Woorden hebben hun betekenis*, Prometheus, Amsterdam, 1995.
- List, G.A. van der, *De macht van het idee - De VVD en het Nederlands buitenlands beleid 1948-1994*, DSWO Press, Leiden, 1995 (diss.).
- Over de groene stroming*
- Duyvendak, J.W., *Opvallende overlap tussen GroenLinks en het CDA*, in: *Christen-democratische Verkenningen*, 1997, nr. 11, pp. 583-586.
- Over waarden en regeren*
- Hoogerwerf, A., *Politiek als evenwichtskunst*, Samsom, Alphen, 1995.
- Over nieuwe stromingen*
- Bovens, M.A.P. e.a (red.), *Nieuwe politieke tegenstellingen*, Boom, Meppel, 1998.
- Klink, B. van, P. van Seters en W. Witteveen (red.), *Gedeelde normen - Gemeenschapsdenken en het recht*, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1993.
- Giddens, A., *The third wave - The renewal of social democracy*, Polity Press, Cambridge, 1998.

### ***Politieke partijen in Nederland***

De taak van politieke partijen: burgers een meter verder laten springen dan ze vanuit zichzelf geneigd zijn.

Uitspraak toegeschreven aan oud-minister Jan de Koning (CDA), lid van enkele kabinetten onder leiding van premier Lubbers.

- *De organisatiestructuur van politieke partijen*



Politieke partijen hebben een eigen organisatiestructuur. Er is sprake van een bestuur en leden. Het bestuur onderhoudt op enigerlei wijze betrekkingen met de gekozen politieke vertegenwoordigers. Soms is een partijvoorzitter lid van de Tweede Kamer (Adelmond, PvdA, in 1994-1998), soms bewust niet.

Op de organisatiestructuur gaan we hier niet verder in. Wel merken we op dat zich slingerbewegingen voordoen in de mate waarin de leden invloed hebben op de koers van een partij. Met name in de PvdA heeft hierover in de jaren zeventig en tachtig discussie plaats gehad. Henk Vredeling zei ooit: 'Een congres koopt geen straaljagers'. Maar Bart Tromp heeft zich wel opgeworpen als criticus, die het terugdringen van de interne partijdemocratie in de jaren negentig in de PvdA te ver vond gaan.

- *Partijen hebben beginselprogramma's*

Politieke partijen beschikken niet alleen over verkiezingsprogramma's waarin ze de actuele visie op vraagstukken die onderwerp van verkiezingen zijn (of gemaakt worden) verwoorden. Ze hebben vaak ook een *beginselprogramma*. Deze abstracte beginselprogramma's hebben een wat langere levensduur dan verkiezingsprogramma's maar overigens ook niet het eeuwige leven.

- *Subsidie aan politieke partijen*

Hoe komen politieke partijen aan hun geld? Door contributies van leden maar voor een adequaat functioneren wordt dat niet genoeg geacht. De Tweede Kamer stemde eind juni 1998 in met een nieuwe *Wet Subsiëring Politieke Partijen*. De wet was voorzien van een bepaling om oneigenlijk gebruik te voorkomen. De wet komt in de plaats van een aantal ministeriële regelingen. De subsidies gaan in totaal met zo'n twintig procent omhoog, naar tien miljoen gulden. De politieke partijen kampen met afnemende ledenaantallen en beschikten daardoor over minder contributiegelden. Om het goed functioneren van de partijen te waarborgen is besloten tot de hogere subsidies.

- *Ledenaantallen en kenmerken*

Het ledenaantal van politieke partijen is sinds 1950 sterk teruggelopen.

De samenstelling van het ledenbestand van politieke partijen wordt steeds eenzijdiger: de hoger opgeleide autochtone mannen van middelbare leeftijd, werkzaam in overheidsdienst zijn in vrijwel alle partijen oververtegenwoordigd. Dat stelt de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) in het advies '*Tussen staat en electoraat - Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving*'.

De raad stelt vast dat er geen vermindering is van de politieke belangstelling. De politieke participatie heeft zich verbreed en vindt nu, veel meer dan vroeger, ook plaats buiten de klassieke partijpolitieke kaders. De leidende rol van politieke partijen in de publieke meningsvorming is enigszins teruggelopen, maar de taak bij recrutering van politieke ambtsdragers is onverminderd van belang. Het probleem van de eenzijdige samenstelling van het leden bestand keert dan evenwel terug. De raad is van mening dat de overheid meer aandacht moet

besteden aan het op peil houden van de politieke participatie. De raad pleit ook voor meer openheid en herkenbaarheid in het politiek systeem.

De Rob lanceert het plan om het aantal vertegenwoordigende organen te verkleinen en de controlefunctie van deze organen te vergroten om zo het profiel van volksvertegenwoordigers te versterken. Bij benoemingen van bestuurders en ambtenaren zouden geen politieke verdeelsleutels moeten worden gehanteerd. Niet de politieke herkomst maar de kwaliteit moet de doorslag geven.

#### ***Achtergrond: Beginselprogramma van PvdA***

De PvdA was medio 1998 toe aan een nieuwe 'visie op de toekomst'. Een commissie onder leiding van de Tilburgse hoogleraar Willem Witteveen werd ingesteld die moest gaan werken aan een notitie, die het oude beginselprogramma moest gaan vervangen. Het beginselprogramma van de PvdA dateerde van 1977. Het was dringend aan vervanging toe omdat er allerlei 'mooie PvdA-dingen' instonden zoals de verdeling van kennis, macht en inkomen. Maar het geheel was niet meer van deze tijd, aldus een woordvoester van de PvdA.

#### ***Literatuur over organisatie-aspecten van politieke partijen***

- Koole, R.A., Ledenpartijen of staatspartijen? - Financiën van Nederlandse politieke partijen in vergelijkend en historisch perspectief, in: Voerman, G. (red.), Jaarboek 1996, Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP), Rijksuniversiteit Groningen, 1997, pp. 156-183.
- Voerman, G., De ledentallen van politieke partijen, 1945-1995, in: Voerman, G. (red.), Jaarboek 1995, DNPP, Groningen, 1996, pp. 192-207.
- Anker, H., Voorbij 'Berlusconi voorbij' - Methoden en technieken van politiek marktonderzoek, in: Voerman, G. (red.), Jaarboek 1995, DNPP, Groningen, 1996, pp. 207-232.
- Koole, R.A., Het diffuse karakter van de partijtheorie, in: Voerman, G. (red.), Jaarboek 1995, DNPP, Groningen, 1996, pp. 232-247.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob), Tussen staat en electoraat - Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving, Den Haag, 1998.

#### ***Literatuur over de internationale kanten van politieke partijen***

- Napel, H.M. ten, Van het continentale naar het angelsaksische model van christen-democratie? - Over de problematische europeanisering van de christen-democratische politiek, in: Voerman, G. (red.), Jaarboek 1996, Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Rijksuniversiteit Groningen, 1997, pp. 229-245.
- List, G.A. van der, en H. Poppens, De VVD in internationaal verband, in: Voerman, G. (red.), Jaarboek 1996, DNPP, Groningen, 1997, pp. 258-270.
- Boomen, B.J. van den, Tussen droom en daad - De internationale kant van de sociaal-democratie, in: Voerman, G. (red.), Jaarboek 1996, DNPP, Groningen, 1997, pp. 245-258.
- Pennings, P. & J.E. Lane (eds.), Comparing party system change, Routledge, Londen, 1998.

## 9 Politieke participatie genereert eisen

Door politieke participatie worden eisen naar voren gebracht. De eisen kunnen (opnieuw) worden gesorteerd naar politieke participatievorm. Vorm en eis zijn verstrengeld. Eisen van politieke partijen waarvoor zij in verkiezingen steun vragen, zien er anders uit dan eisen die een reactie is op een door een overheid in discussie gebrachte inspraaknota met alternatieve wegtracés. Eisen van politieke partijen maken deel uit van een verkiezingsprogramma. De eisen zijn onderling gewogen. Eisen die een reactie zijn op een inspraaknota betreffen een locatie en tijdgebonden beleids'issue'.

Eisen zijn in de tijd gezien niet stabiel. We beperken ons hier tot verkiezingen om dynamiek van eisen te illustreren. Eisen verbinden we hier aan: iets als een politiek probleem zien. Wat door grote groepen kiezers als 'een politiek probleem' wordt gezien, is aan verandering onderhevig. Milieu is na 1989 door grote groepen minder belangrijk geacht terwijl het vraagstuk van de minderheden veel belangrijker werd.

Tabel: Belangrijkste problemen in Nederland, 1989 en 1994

onderwerp	1989	1994
minderheden	6.8%	51.2%
werkloosheid	32.3	40.6
sociale voorzieningen	7.0	29.5
criminaliteit/openbare orde	13.8	22.9
milieu	58.2	16.3
economie en financiën	7.3	15.1
ethische problemen	4.3	14.0
volksgezondheid	12.0	10.9
woningtekort	1.7	6.4
inkomens en prijzen	8.6	5.1
verkeer	3.5	4.2
ruimtelijke ordening	0.8	4.2
onderwijs en wetenschappen	5.8	2.3
defensie, vrede en veiligheid	1.5	1.3
ouderenbeleid	0.0	1.1
agrarisch beleid	0.8	1.1
cultuur en recreatie	1.2	0.5
vrouwenemancipatie	0.5	0.3
democratisering	1.2	0.1
energie	0.5%	0.0%

bron: Nationaal Kiezersonderzoek 1994, Kerncijfers; Vis en Van Schuur, 1998: 33

### *Literatuur*

- Vis, B. en W. van Schuur (red.), Politieke problemen, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam, 1998.
- Boorsma, P.B. e.a., Prioriteitstelling in het openbaar bestuur, Twente University Press, Enschede, 1997.

### *Dynamiek van eisen: verkiezingen als illustratie*

Eisen zijn bijvoorbeeld door actiegroepen te kanaliseren maar ook via de partijpolitieke en electorale lijn. Verkiezingen gaan ten dele over de vraag welke problemen met voorrang opgelost moeten worden. Het gaat op nationaal niveau om de belangrijkste onderwerpen van politiek Den Haag. Deze onderwerpen verschuiven in de loop de jaren (Van Deth en Vis, 1994).

Op 4 oktober 1997 is de Nederlandse kiezers gevraagd om aan te geven welke problemen bij voorrang door de regering aangepakt moesten worden. Het was een betrekkelijk rustige periode waarin geen opmerkelijke politieke uitspraken waren gedaan. Het debat over de Miljoenennota was achter de rug. De tevredenheid in het land met het poldermodel en het paarse kabinet was groot, hoewel hier en daar wel het verwijt viel: het kabinet schuift keuzen over de infrastructuur in de 21ste eeuw door naar een volgende regeerperiode en het kabinet is een Randstad-kabinet. Het CDA had de lijst met nieuwe kandidaten voor de Tweede Kamerverkiezingen in 1998 bekend gemaakt. Onder andere de Kamerleden Mateman en Lansink moesten plaats maken voor nieuwe gezichten. Voor intellectuelen bleek op de lijst weinig plaats, zoals in kringen van de Tilburgse universiteit werd gemord; de eerste hoogleraar bleek Balkenende. De familie Gümüs was zojuist uit het land naar Turkije vertrokken omdat het geen verblijfsvergunning kreeg.

Alle kiezers samen noemden als belangrijkste 'issues': criminaliteit (55 procent), gezondheidszorg (45 procent), werkloosheid (36 procent), sociale zekerheid (31 procent), de neergang van waarden (28 procent). Hierover wordt verschillend gedacht naar gelang de herkomst van kiezers. Een leesvoorbeeld bij de tabel: van alle stemmers op de PvdA vindt 51 procent dat criminaliteit met voorrang behandeld moet worden.

Tabel: Belangrijkste onderwerpen voor politiek Den Haag volgens Nederlandse stemgerechtigden, 4 oktober 1997 (De Volkskrant)

item	PvdA-stemmers	CDA-stemmers	VVD-stemmers	D66-stemmers	Gr.Links-stemmers	SP-stemmers	alle kiezers
criminaliteit	51%	58%	69%	51%	39%	32%	55%
gezondheidszorg	52%	50%	35%	47%	52%	53%	45%
werkloosheid	38%	41%	33%	36%	30%	34%	36%
sociale zekerheid	37%	29%	22%	40%	38%	55%	31%
neergang waarden	26%	31%	30%	34%	25%	31%	28%
gearc.: opvallend %							

Uit de tabel blijkt dat criminaliteit een item is dat bij voorrang behandeld moet worden volgens zowel grote groepen VVD-stemmers als bij PvdA-, D66- en CDA-stemmers. Criminaliteitsbestrijding is van oudsher al een VVD-item en dat blijkt ook door de stemmers op de VVD herkend te worden. Veel minder stemmers op GroenLinks en de SP vinden criminaliteit een probleem dat met voorrang behandeld moet worden.

Het CDA-item van aandacht voor neergang van waarden, eerder vertolkt door Van Agt ('ethisch reveil') en Hirsch Ballin, is herkenbaar bij CDA-stemmers: 31

procent van de CDA-stemmers vindt dit een probleem dat met voorrang moet worden opgelost. Blijkbaar leeft dit onderwerp in meerdere partijen want de score van VVD-stemmers is 30 procent en bij D66-stemmers 34 procent.

- 1998

De belangrijkste politieke thema's zo'n drie weken voor de Tweede-Kamerverkiezingen in mei 1998 waren *gezondheidszorg* en *sociale zekerheid*. Dat bleek uit 589 vraaggesprekken die NRC-journalisten in april 1998 voerden met 589 ondervraagden uit dertig Nederlandse dorpen en stadsbuurten. Het onderzoek had de pretentie representatieve uitkomsten te geven voor de populatie kiezers.

Het thema dat op de derde plaats kwam was de kwestie van buitenlanders en *asielzoekers*. Dit 'issue' leefde evenwel minder sterk dan in 1994. Noemde in 1998 een kwart van de kiezers dit thema, in 1994 was dat meer, namelijk eenderde. Hieruit wordt geconcludeerd dat het thema asielzoekers in 1998 minder leeft. Er zou door de Nederlanders in 1998 ook genuanceerder over gedacht worden dan in 1994.

Dat verhinderde Bolkestein niet om het thema asielzoekers in de verkiezingen in te brengen door middel van een artikel in de Volkskrant van 20 april 1998. Bolkestein (VVD) pleitte daarin voor een *strikter* asielzoekersbeleid. Een suggestie was dat asielzoekers na vijf jaar verblijf in Nederland opnieuw zouden moeten kijken of ze konden terugkeren naar hun land van herkomst. Op 21 en 22 april bleek uit enquêtes onder Nederlandse kiezers dat het pleidooi van Bolkestein (VVD) voor een strikter beleid door driekwart van de Nederlandse kiezers gesteund werd, waarbij sprake was van een 85 procent steun bij VVD-kiezers maar ook een steun van rond driekwart van de CDA- en PvdA-kiezers.

Naast deze drie thema's speelden andere thema's in de hoofden van veel kiezers. bijna de helft van de ondervraagde kiezers noemt spontaan de hoge werkdruk, lage salarissen of wachtlijsten in de gezondheidszorg als problemen waaraan de politieke vertegenwoordigers aandacht dienen te besteden. Bijna een op elke drie kiezers benadrukt sociale kwesties zoals de hoogte van de uitkeringen, met name voor bejaarden en weduwen.

Tabel: Kwesties waaraan de landelijke politiek aandacht moet besteden volgens 589 in april 1998 ondervraagden uit dertig Nederlandse dorpen en stadsbuurten

kwestie	aantal keren genoemd door ondervraagden
1 gezondheidszorg	246
2 armoede/sociale zekerheid	160
3 buitenlanders/asielzoekers	136
4 criminaliteit/veiligheid	126
5 milieu	118
6 infrastructuur/vervoer	76
7 werk	64
8 economie/belasting	55
9 onderwijs	50

10 Europa/euro	29
11 jongeren	22
12 euthanasie/abortus	16
overige	102
bron: NRC Handelsblad 23 april 1998	

• *Eisen als reactie op zwak beleid*

David Easton betoogt dat eisen die niet vervuld zijn door beleid of uitmonden in falend beleid later kunnen terugkeren als eis. Uit het NRC-onderzoek uit april 1998 onder 589 respondenten uit dorpen en stadsbuurten blijkt dat voortzetting van de 'paarse' coalitie (Kok-Dijkstal-Van Mierlo; 1994-1998) de meeste voorkeur bij kiezers geniet, maar er is geen sprake van een meerderheidsvoorkeur. De voorkeur is de voorkeur van 35 procent. De kiezers menen dat de economische groei onder het eerste kabinet-Kok goed is geweest en ook de groei van de werkgelegenheid. De kiezers vragen zich wel af of dit aan kabinetsbeleid te danken is.

'Paars' I heeft ook mislukkingen gekend, waarbij te noemen zijn: de wachtlijsten, salariëring en werkdruk in de gezondheidszorg, de problemen bij Justitie (IRT-affaire; poging tot ontslag van pg Docters van Leeuwen) en een aantal verkeerskwesaties, zoals files, de keuze voor de Betuwelijn, de hogesnelheidslijn (dure tunnel door Groene Hart), Schiphol (limiet aan aantal vliegbewegingen resp. vervoer; nieuwe vliegveld in zee of ...). Veel kiezers vinden dat de economische groei ook zou moeten uitmonden in een sociaal beleid. *'De kiezer bezorgd over de toekomst van de verzorgingsstaat'* kopt NRC Handelsblad. Er zou meer geld beschikbaar moeten komen voor armoedebestrijding en gezondheidszorg. Feitelijk besteden alle politieke partijen ook meer aan gezondheidszorg (zie NRC, 230498).

***Literatuur over politieke problemen***

- Vis, J.C.P.M. en W. van Schuur (red.), Politieke problemen, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam, 1998.

- Dalton, R.J., Citizen politics in western democracies - Public opinion and political parties in the United States, Great Britain, West Germany and France, Chatham House Publ. , Chatham, 1988.

**10 Politieke invloed onderzocht**

**Politieke invloed (1): eerste verkenning**

*Verdeelde macht*

Wie heeft het in Nederland voor het zeggen met betrekking tot politiek-bestuurlijke besluitvorming? Klaartje Peters (1999) onderzocht het beleid in de periode 1986-1995 ten aanzien van kinderopvang, het politiebestedel en het landelijk gebied ('groene ruimte'). Ze bekeek in totaal 23 besluitvormingsprocessen op deze beleidsgebieden en concludeert dat kabinet, parlement en ambtenarij alle drie aanzienlijke invloed uitoefenen, terwijl

daarnaast lokale overheden, belangenorganisaties en adviesorganen niet onbelangrijke invloed uitoefenen. Deze uitkomst sluit aan bij de denkbeelden van het *pluralisme*: verschillende en wisselende actoren bepalen welke besluiten worden genomen en daarmee welk beleid wordt gevoerd.

Er bestaan verschillende manieren om macht of invloed te meten. Leo Huberts schreef daar een boek over. Eerder hielden zich hiermee al auteurs als bij voorbeeld Bert Felling, Geert Braam, Van Goor, Frans Stokman, Koos Letterie, Jacco Berveling bezig. Methoden zijn bijvoorbeeld: de positie- en de reputatiemethode. Peters heeft het onderzoek aangezet van een politiek-wetenschappelijk perspectief en wel meer concreet op grond van een *actorbenadering*. Besluitvorming wordt hierin gezien als het gevolg van een gevecht tussen verschillende actoren die eigen belangen nastreven. Om de invloed van die belangen te doorgronden maakt Klaartje Peters gebruik van de *intensieve procesanalyse*. Haar promotor Leo Huberts heeft die methode ontwikkeld op basis van de *decision method* van Robert Dahl en de *proces-effect methode* van Braam. Klaartje Peters reconstrueert op basis van documentenonderzoek, archiefonderzoek en tientallen interviews de belangrijkste beslissingen op elk beleidsterrein. De invloed van de betrokken actoren is vastgesteld door de aanvankelijke standpunten te vergelijken met de uiteindelijke besluiten.

Na de vraag hoe macht (of invloed) verdeeld is over actoren is de vraag welke omstandigheden bijdroegen of actoren invloedrijk zijn. De categorie blijken ministers een aanzienlijke maar geen allesoverheersende invloed te hebben. Vooral als het om financiële zaken gaat komen de belangen van andere ministers in het geding en hebben collega-bewindslieden dus wat te zeggen. De parlementaire invloed ligt vooral bij de Tweede-Kamerfracties van de regeringspartijen. De regeringspartijen hebben vanzelfsprekend veel invloed tijdens een kabinetsformatie. Toch zijn nog ministers noch parlementaire fracties van een regeringscoalitie het meest invloedrijk. Ambtenaren komen in het onderzoek uiteindelijk naar voren als een zeer invloedrijke actor, zeg maar de meest invloedrijke, vooral op het beleidsterrein van het landelijk gebied. De ambtenaren macht komt bij de totstandkoming van het '*Structuurschema Groene Ruimte*' duidelijk naar voren. Strijd tussen ambtelijke groepen (bureaupolitiek) zorgt ervoor dat andere actoren buiten de deur gehouden wordt. Hier hebben we dus een eerste belangrijke omstandigheid die bijdraagt aan de sterkte van de positie van een categorie. Ambtenaren funderen hun macht natuurlijk ook op specifieke deskundigheid en doordat bij een planologische kernbeslissing het parlement pas na inspraak- en consultatierondes aan bod komt, als er weinig meer te beslissen valt.

Wat vermag een analyse van macht nog meer aan het licht te brengen dan de ingenomen standpunten van actoren, welke invloedspogingen ze ondernomen hebben, hoe de effecten daarvan worden vastgesteld en op grond van welke machtsbronnen de effecten tot stand komen. Peters laat het er echter bij zitten als het om een systematische beschouwing van de machtsbronnen gaat, hoewel

we zojuist zagen dat de concurrentiepositie van ambtenaren, hun deskundigheidsmacht en hun tijdige betrokkenheid een groot voordeel zijn. Dat had een ander onderzoek gevergd.

Opvallend is dat de persmedia hier dus niet als een belangrijke actor naar voren komen. Dat komt vooral omdat persmedia doorgaans geen grote invloed hebben in reguliere beleidsprocessen, zoals in het onderzoek van Peters aan de orde waren. Ook G.Tromp (2002) laat zien dat journalisten het bij zaken als provinciale besluitvorming over ecologische hoofdstructuur nogal eens laten afweten. Journalisten hebben wel interesse in *bepaalde politiek en maatschappelijk belangrijke processen*, zoals de zaak-Sebrenica, Brent Spar, wachtlijsten en vertragingen in het spoor. Dagbladjournalisten schrijven over wat de lezers, en dus abonnees, raken. Een mediahype kan ertoe bijdragen dat een onderwerp steeds weer op de politieke agenda terugkeert of erop blijft. Burgemeestersbenoemingen raken de abonnees.

#### *Literatuur over invloedsanalyse*

- Allison, G.T., *Essence of decision*, Scott, Foresman and Comp., Glenview, 1971.
- Berg, J.Th.J. van den, en H.A. Molleman, *Crisis in de Nederlandse politiek*, Samsom, Alphen, 1977.
- Berveling, J., *Het stempel op de besluitvorming – Macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen*, Thesis, Amsterdam, 1994.
- Braam, G., *Invloed van bedrijven op de overheid*, Boom, Meppel, 1975.
- Crenson, M.A., *The un-politics of air pollution – A study of non-decision making in the cities*, John Hopkins University, Baltimore, 1971.
- Crinice le Roy, R., *De vierde macht*, Vuga, Den Haag, 1976.
- Dahl, R., *Who governs*, Yale University Press, New Haven, 1961.
- Frouws, J., *Mest en macht*, LHW, Wageningen, 1993.
- Goor, H. van, *Democratie of bureaucratie*, Van Gorcum, Assen, 1988.
- Hart, P. 't, M. Metselaar & B. Verbeek (red.), *Politieke besluitvorming*, Vuga, Den Haag, 1995.
- Helmers, H., R. Mokken e.a, *Graven naar macht*, Van Gennep, Amsterdam, 1975.
- Huberts, L. en J. Kleinnijenhuis (red.), *Methoden van invloedsanalyse*, Boom, Meppel, 1994.
- Huberts, L.W., *De politieke invloed van protest en pressie*, DSWO Press, Leiden, 1988.
- Mierlo, J.G.A. van, *Pressiegroepen in de Nederlandse politiek*, SMO, Den Haag, 1988.
- Peters, K., *Verdeelde macht – Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*, Boom, Meppel, 1999.
- Stokman, F.N., R. Ziegler & J. Scott (eds.), *Networks of corporate power*, Polity Press, Oxford, 1985.
- Teisman, G., *Complexe besluitvorming*, Vuga, Den Haag, 1992.
- Westerheijden, D., *Schuiven in de Oosterschelde*, UT, Enschede, 1988.



- Zijlstra, G., *The policy structure of the Dutch nuclear energy sector*, Amsterdam, 1982.

### ***Politieke invloed (2): invloed en conflict***

Een vraag is wat de positie van politiekactieve groepen/groeperingen is na een conflict.

Door Shell is naar aanleiding van de discussie over de berging van *Brent Spar* de vraag opgeroepen of een omvattende gedragscode voor politiekactieve groeperingen zoals pressiegroepen en actiegroepen gewenst was. Door de gedragscode kunnen groepen verantwoording afleggen van ondernomen activiteiten. Zo worden ze in hun mogelijkheden beperkt.

Niet alleen een onderneming als Shell reflecteert op de invloed van politiekactieve groepen, dat doen ook politici. Door middel van de 'woestijnwet' is het aantal adviesorganen op rijksniveau in de jaren negentig teruggedrongen, en daarmee zijn ook de kansen op beïnvloeding voor pressiegroepen, die sterk vertegenwoordigd waren in die adviesorganen teruggelopen, lijkt het.

Ook het Europees parlement laat zich in met beïnvloeding. Is het aantal lobbygroepen niet te groot? Eurolobbyisten moesten zich laten registreren.

Er gaan stemmen op om giften van dergelijke groeperingen aan politieke partijen openbaar te maken. In de VS staat het hele systeem van donaties door politiekactieve groeperingen aan verkiezingscampagnes ter discussie.

### ***Literatuur***

- Barmantlo, I. en W.J. van Noort, Shell als succesvol onderhandelaar, in: *Namens*, jrg. 4, 1989, nr. 1, pp. 52-57.

- Metze, M. en J. van Hezewijk, Shell zal zelf keuzes moeten maken, in: *NRC*, 22 okt. 1996.

### ***Politieke invloed (3): politiekactieve groepen***

Een vaak gestelde vraag is of politieke participatie ook leidt tot daadwerkelijke invloed. Een verwante vraag is wat de invloed is van politiekactieve groeperingen. Randolph Stoof (1997) schreef hierover het proefschrift '*Game-theoretic models of the political influence of interest groups*'. Dit boek geeft allereerst een overzicht van de empirisch gebleken invloed op overheidsbeleid. Daarnaast presenteert de auteur drie speltheoretische modellen. Kenmerkend voor deze modellen is dat zij de invloed terugleiden naar informatieoverdracht en ingaan op de potentiële keuze die een politiekactieve groep heeft tussen verschillende methoden van politieke beïnvloeding.

### ***Literatuur over invloed van 'interest groups'***

- Stoof, R., *Game-theoretic models of the political influence of interest groups*, Amsterdam, 1997 (diss.).

#### ***Politieke invloed (4): studies naar inspraak***

Over de invloed van inspraak bij overheidsbeleid op nationaal, provinciaal en lokaal niveau bestaat literatuur. Bijvoorbeeld over de vraag 'neemt een provinciaal bestuur de voorkeur van de grootste groep insprekers over een streekplanalternatief over? Er is uiteraard ook literatuur over hoe dergelijk onderzoek te doen (Korsten, 1979; Elzinga, 1985; Van Schendelen, 1990).

Een van de resultaten van dit onderzoek was dat als de procedure door insprekende burgers gelegitimeerd wordt, en de meerderheidsvoorkeur vanuit de inspraakprocedure niet gehonoreerd wordt, een meerderheid van insprekers toch bereid is de gekozen besluiten te steunen. Inspraak genereert dus steun (Korsten, 1979). In termen van David Easton: een bepaald vorm van inputgenerering werkt door op de output in de vorm van legitimiteitsvergroting (of herstel).

#### ***Literatuur over inspraak***

- Korsten, A.F.A., Het spraakmakende bestuur, Vuga, Den Haag, 1979.
- Vucsan, R.L., Bestuursregelgeving en inspraak, Kluwer, Deventer, 1995.

#### ***Politieke invloed (5): bezwaar maken***

Bezwaar maken is te zien als een vorm van agendering door politieke participatie. Onderzoek is verricht naar de bezwaarschriftenprocedures in het kader van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Nederland kent een verplicht procedure voor bezwaarschriften sinds de inwerkingtreding van die Awb. De wet bepaalt dat iemand die het niet eens is met een beslissing van een bestuursorgaan daar eerst bezwaar bij moet maken, alvorens naar de rechter te stappen.

Hoewel het waarschijnlijk niet door de Awb komt, moet wel worden vastgesteld dat de drempel om overheidsbeslissingen met juridische middelen aan te vechten lager is geworden.

#### ***Functies van bezwaarschriftenprocedure***

Een bezwaarschriftenprocedure vervult allerlei functies, zoals:

- de zeefwerking, waardoor het beroep op de rechter beperkt wordt;
- de heroverwegingsfunctie van het oorspronkelijke besluit;
- de kwaliteitsbevorderende functie voor besluitvorming;
- de dossiervormende functie voor het eventuele vervolg van de procedure.

#### ***Studie van Notten***

In de dissertatie van Jo Notten is een overzicht te vinden van resultaten van de wetsevaluatie van de Awb op het punt van bezwaar maken en de reactie van de commissie-van Kemenade over de juridisering van het openbaar bestuur ('Bestuur in geding').

Op de behoorlijkheid van de wijze waarop bestuursorganen omgaan met bezwaren en daarmee op de functieervulling van bezwaarschriftenprocedures bestaat allerlei kritiek, zoals uitvoerig belicht is in de dissertatie van de destijds

bij de gemeente Maastricht werkzame ambtenaar Jo Notten (1998; ook Breure, 1997; Helder, 1997; Herweijer, 1997). Notten maakt onder meer duidelijk dat er een groot verschil bestaat tussen bezwaar maken tegen plannen en andere collectieve besluiten enerzijds en bezwaar maken tegen een besluit dat op een individu rechtstreeks van toepassing is, zoals een belastingaanslag. Bezwaren tegen iets dat een individu (of huishouden) direct aangaat worden veel vaker gegrond verklaard en gehonoreerd. Dat is begrijpelijk want het individu 'zit dicht op de feiten omstandigheden'.

- *Studie van Sanders*

Klaas Sanders (1999) onderzocht bij acht overheidsinstanties hoe bezwaarschriftenprocedures functioneren en rapporteert daarover in het proefschrift. Onder die instanties waren te vinden: de ministeries van Defensie en LNV, de gemeenten Amsterdam en Hogeveen, en de Sociale Verzekeringsbank.

De filterwerking van de bezwaarschriftenprocedure zorgt ervoor dat veel bezwaarschriften uiteindelijk niet bij de rechter komen. Die werking geldt voor meer dan negentig procent van de gevallen. De filterwerking is positief te waarderen omdat daarmee voorkomen wordt dat de rechter overbelast raakt.

Sanders concludeert dat beslissingen over ingediende bezwaren meestal juist blijken te zijn maar ze laten wel vaak lang op zich wachten. Over die duur klagen burgers dan ook vaak. Dat blijkt terecht. De beslissingstermijn wordt vaak niet gehaald. Sanders doet de suggestie om de capaciteit van overheidsinstanties om bezwaren af te doen te vergroten. De onderzoeker concludeert niet dat een termijnverlenging nodig is en evenmin moet de bezwaarschriftenprocedure versoepeld worden.

Het gekrakeel in sommige overheidskringen ten aanzien van het verplicht horen van de indiener van een bezwaarschrift blijkt minder knellend dan verwacht.

Sanders stelt verder dat overheden maar weinig leren van de behandeling van bezwaarschriften. Bezwaarschriften worden nog te weinig gezien als een nuttige bron van informatie over de manier waarop ambtenaren en bestuur het werk doet. Men ziet bezwaarschriften vaker als een lastig iets dan iets waarmee men zijn voordeel kan doen.

Sanders geeft enkele suggesties ter verbetering van de huidige praktijk. Het is gewenst dat overheden een besluit uitgebreider motiveren. Nu gebeurt dat gemiddeld genomen veel te summier. Het gevolg daarvan kan zijn dat nieuwe bezwaarschriften worden uitgelokt.

#### ***Literatuur over het maken van bezwaar***

- Notten, J., De Algemene wet bestuursrecht en het maken van bezwaar, Sdu, Den Haag, 1998 (diss.).
- Sanders, K., De heroverweging getoetst - Een onderzoek naar het functioneren van bezwaarschriftenprocedures, Kluwer, Deventer, 1998 (diss.).

### *Politieke invloed (6): referendum*

In 1997 vond in Amsterdam een referendum plaats over de kwestie-IJburg. De discussie ging over wonen en natuur. Hierover is uitvoerig bericht (Neijens en Van Praag, 1999; Ng, 260399). Op basis hiervan, en een presentatie van Slot (gemeente Amsterdam) stelden we de volgende samenvatting op. Voor andere beschouwingen over het referendum verwijzen we naar het werk van een staatscommissie en van de commissie-Deetman. De casus leert dat het nodig is dat ook gemeentebestuurders deel nemen aan de discussie voor het referendum plaatsvindt.

Het referendum over IJburg trok de aandacht door de grote uitgaven voor campagnemateriaal. Ook de geloofwaardigheid van de voor- en tegenstanders stond ter discussie. Van de Vereniging Natuurmonumenten werd gezegd dat ze zich in het debat met televisiespotjes 'ingekocht' had. Toch werd het plan voor bebouwing van IJburg niet tegengehouden. De tegenstanders kwamen 25000 stemmen tekort. De gekwalificeerde meerderheidseis was gesteld op de helft van het opkomstpercentage bij de gemeenteraadsverkiezingen. Die eis werd destijds sterk gekritiseerd omdat het de kracht uit het referendum haalde.

Peter Neijens en Philip van Praag (1999) publiceerden 'De slag om IJburg', waarin dit referendum centraal staat. Ter voorbereiding op hun boek legden ze de stelling dat het gemeentebestuur van Amsterdam de scherpte uit het referendum gehaald had voor aan voor- en tegenstanders.

Volgens burgemeester Patijn is het zo dat met een grote meerderheid een gemeenteraadsbesluit over IJburg was genomen, en dan moeten tegenstanders met een *correctief referendum* die een ander besluit wensen van goeden huize komen wil het tot vernietiging komen. Het gemeentebestuur was een van de betrokken acteurs. Er was ook een referendumcomité IJmeer Open! Van die zijde wordt het cynisch gevonden dat aanvragers van een referendum het moeten hebben van een laag opkomstpercentage. Als die opkomst niet echt matig is, is de drempel om te komen tot een referendum hoog.

- *Hoe verliep het proces voorafgaand aan het referendum verder?*

De gemeente Amsterdam had in de aanloop naar het gemeenteraadsbesluit wel enig krediet opgebouwd met een 'open planproces'. Verschillende organisaties konden hun visie terugvinden in de plannen. Ze waren daarmee deels gecontenteerd.

De Amsterdamse gemeenteraadsleden onttrokken zich in de aanloop aan hun verantwoordelijkheid volgens de beide onderzoekers. De burgers moesten het in het informatieproces doen met ambtenaren. Dat viel bij velen in verkeerde aarde, temeer daar veel burgers toch al het gevoel hadden dat Amsterdam bestuurd wordt door ambtenaren. Later werden diverse raadsleden wel actief. Waarom?

De bemoeienis van de grote organisaties bij de kwestie-IJburg was geen onverdeeld succes. De grote vereniging Natuurmonumenten liep het Amsterdamsamse referendumcomité in de aanloop naar het referendum onder de voeten met een intensieve informatiecampagne. Het gemeentebestuur voerde ook onderhandelingen met Natuurmonumenten. Er werden compenserende milieumaatregelen door de gemeente aangeboden. Was Natuurmonumenten akkoord gegaan dan was het referendum met een sisser afgelopen. Gelukkig voor het referendum wees de vereniging van Evers en de zijnen de voorstellen echter af. Natuurmonumenten stortte zich in de campagne met televisiespots. Een mediaoorlog dreigde. Ook de gemeente ging spotjes maken. Niet steeds was duidelijk of om het om reclame ging van een organisatie of om een onafhankelijk journalistiek product. De zender AT5 droeg aan de verwarring bij met het 'Wonen in Amsterdam-journaal'. Dat was gemaakt in opdracht van de ... gemeente.

Op een gegeven moment redde het gemeentebestuur het niet meer met het in de 'piste' zenden van ambtenaren van het projectbureau IJburg. De fractieleiders van GroenLinks en PvdA kwamen daarop in actie.

Heeft het gemeentebestuur bewust geprobeerd om verwarring te zaaien onder de burgers opdat velen niet zouden gaan stemmen? Hiervoor is geen sluitend bewijs gevonden.

• *Hoe te komen tot een verdere beoordeling van het IJburg-referendum?*

Over het procesverloop is al iets gezegd.

- Van de Amsterdammers achtte driekwart zich voldoende geïnformeerd over de IJburg-kwestie en daarmee achtte men zich in staat om te komen tot een keuze bij het referendum.
- Neijens en Van Praag menen dat het referendum ook bijdroeg aan de legitimiteit van de bouw van IJburg. Partijen die eerder niet voldoende gehoord werden, kunnen zich door middel van een referendum alsnog proberen in te vechten in de discussie.
- In tegenstelling tot in Utrecht waar uit het verzet tegen het Leidsche Rijn-project de nieuwe partij Leefbaar Utrecht ontstond, kwam er in Amsterdam door het IJburg-referendum geen tegenpartij van de grond.
- 'Natuur' heeft sinds het IJburg-referendum een lift gekregen op de politieke agenda's.

***Literatuur over het referendum***

- Neijens, P. en Ph. van Praag jr (red.), De slag om IJburg, Het Spinhuis, Amsterdam, 1999.
- Depla, P. en P.W. Tops, De onverwachte kiezer: over een stadsprovincie, een referendum en een campagne, in: Hemker, R.A. e.a. (red.), Jaarboek overheidscommunicatie, Vuga, Den Haag, 1996, pp. 24-38.
- Gilhuis, P., Het referendum. Een rechtsvergelijkende studie, Leiden, 1985.
- Keesom, J., Discussie over IJburg ijlt na, in: Ng, 26 maart 1999, pp. 10-11.

- Praag, Ph. van (red.), Een stem verder- Het referendum in de lokale politiek, Het Spinhuis, Amsterdam, 1993.

### ***Casus Progil: waarom politieke invloed?***

Een vaak gestelde vraag is of politieke participatie ook leidt tot daadwerkelijke invloed. We geven een voorbeeld van een onderzoek.

Het bestuur is niet altijd tevreden over de uiting van eisen. Maar op een bepaald moment zijn de eisen er. Het dagelijks bestuur en ambtenaren kunnen dan niet altijd verhinderen dat een of meer eisen gehonoreerd worden, bijvoorbeeld door een gemeenteraad. Achteraf gezien, heeft het dagelijks bestuur dan wellicht een mistaxatie gemaakt en belangrijke door de bevolking of pressiegroepen aangehangen waarden verwaarloosd. Als dat zo is, kan een geval een les inhouden om in de toekomst een of meer waarden meer prioriteit te geven. Misschien ook de les dat men het voorstel anders had moeten beargumenteren. Hoe is dat in de casus Progil uit 1968-1969? Een voorbeeld van een studie op het terrein van eisen betreft 'Protest tegen Progil' (Kok e.a., 1971). Een oude en daarmee irrelevante casus? De casus is inderdaad van oudere datum, maar nog steeds zeer leerzaam. De casus zou zich ook vandaag of morgen kunnen voordoen. Een actie uit de bevolking, een vorm van *politieke participatie*, was effectief. B&W van Amsterdam haalden bakzeil. Zij hadden aan milieu-eisen te weinig prioriteit toegekend.

#### **• *Progil***

Het Franse bedrijf Progil, een chemieconcern, deed in juli 1968 een poging om een zwavelkoolstoffabriek te vestigen in het havengebied van Amsterdam. B&W van Amsterdam stemden daarmee in. Het gemeentebestuur had in februari 1968 namelijk besloten terreinen in het westelijk havengebied beschikbaar te stellen voor petrochemische industrie en de vestiging van Progil paste in dat beleid. De vestiging paste ook in het provinciaal beleid, want het streekplan voorzag in de bouw en locatie van petrochemische industrie. En voor de vestiging van Mobil Oil was een convenant gesloten tussen het rijk, de provincie en de gemeente, waarin voorwaarden met betrekking tot milieuhygiëne waren opgenomen. Kortom, het gemeentebestuur onder leiding van Ivo Samkalden dacht met de vestiging van Progil in lijn met het convenant te handelen.

Ondanks dat dergelijk protest toentertijd nog betrekkelijk ongebruikelijk was, keerde een deel inwoners van de Zaanstreek zich tegen de vestiging van Progil, die in juli 1968 door B&W van Amsterdam was aangekondigd. De inwoners hadden een reden voor protest: de stankoverlast van de pas in werking getreden raffinaderij van het nabij gelegen Mobil Oil en de sloop van een deel van Westzaan ten faveure van industriële activiteit op de noordoever van het Noordzeekanaal. Men vreesde nog meer overlast door de komst van Progil dan al er toch al was in de vorm van luchtvervuiling door industrie. Het verzet was heftig en emotioneel. Sommige wethouders uit de Zaanstreek betrokken stelling contra de vestiging. De burgemeester van Westzaan vond dat met de

industrievestiging ten zuidwesten van een bevolkingscentrum het fatsoen geschonden werd.

De bevolking uit de Zaanstreek stond niet alleen in het verzet. Enkele politieke partijen schaarden zich aan hun zijde, er volgde een handtekeningactie, artsen, biologen, economen, studenten en predikanten roerden zich. Er werden ook adviezen uitgebracht, zoals door het Ontwikkelingsschap voor de Zaanstreek. In Amsterdam was het de Pacifistisch-socialistische Partij, de PSP, die zich als eerste verzette tegen de komst van Progil. Daar bleef het verzet niet toe beperkt, want er ontstond een Anti-comité.

Burgemeester en Wethouders van Amsterdam zaten niet stil. Zij organiseerden in maart en april 1969 een drietal hearings over de kwestie Progil teneinde raadsleden beter te informeren en te voldoen aan allerlei verzoeken om inspraak. B&W kwamen na de hearings met een tweede nota waarin ze nogmaals probeerden de raad te overtuigen dat Progil niet moest worden afgewezen. De meningsvorming in de raad was echter al afgerond. Allerlei fracties hadden al vergaderd en een standpunt bepaald.

Maar daarmee werd het verzet geen wind uit de zeilen gehaald. Het verzet wakkerde zelfs aan. B&W bleven voorstander van de vestiging, maar het mocht niet baten. De gemeenteraad besloot anders; de meerderheid van de raad stemde op 14 mei 1969 tegen.

De gemeenteraad liet zich overigens niet geheel door dezelfde motieven leiden als de bevolking. De uitslag van een enquête had uitgewezen dat de bevolking in meerderheid tegen was, voornamelijk vanwege luchtverontreiniging. De raad achtte evenwel het ontploffingsgevaar te groot.

- ***Casus Progil en openbaarheid***

De casus is een voorbeeld van hoe een 'issue' een *openbare controversé* kon worden. B&W volgden een nieuwe aanpak rond de vestiging van Progil, in vergelijking met Mobil Oil: vroegtijdige publicatie van de aanvraag tot vestiging, openbaarheid van rapporten, overleg met randgemeenten, hearings. Dat is positief vanuit het oogpunt van politieke democratisering. Amsterdam was gedwongen die omslag naar meer inbouw van elementen van democratie te maken na de pleidooien voor meer democratie in die tijd en nadat het eerder Van Hall, een gekritiseerde regent, als burgemeester had gehad. Vanuit de op gang gekomen uitwisseling van argumenten, en de meerderheidsopvatting van de bevolking kan niet gezegd worden dat het proces negatief te duiden is.

- ***De positie van B&W en gemeenteraad: casus Progil***

B&W lijkt op het eerste gezicht terecht verloren te hebben, want zij heeft de milieubelangen onderschat en de omslag in waarden (niet alleen of voornamelijk op economische belangen letten) onvoldoende aangevoeld. B&W handelden evenwel rationeel, voorzover we kunnen zien. B&W sloten aan op eerder beleid van de raad want de gemeenteraad had eerder de vestigingsplaats voor industrie

aangewezen, Mobil Oil ruimte gegeven en ook het provinciaal had die keuze gemaakt.

De raad heeft enig boter op het hoofd. Zij strafte het college voor het vasthouden aan zaken die de raad eerder zelf bepleitte en besloot. Maar dat zien we vaker.

• *Hoe kon protest effectief worden: casus Progil?*

Wat maakte het makkelijk voor degenen die de vestiging van Progil wilden verhinderen om het onderwerp op de bestuurlijke agenda van de Zaaingemeenten te krijgen? Over allerlei barrières om een eis op de bestuurlijke agenda te krijgen kan worden heengesprongen als het onderwerp 'industrievestiging' toch al op de formele agenda staat. Dat was niet het geval, maar er was wel een andere gunstige omstandigheid. De Zaanse gemeenten waren in een beroepsprocedure gewikkeld om de voorwaardelijke vergunning van Mobil Oil ongedaan te maken. Ook in Amsterdam was de gemeenteraad snel betrokken door de interne toegang; de PSP stelde de zaak eind juli 1968 aan de orde.

De oorzaken voor het ontstaan van de protestbeweging zijn door Kok, Meyer en Van Ruiten (1971) op een rij gezet.

- Als belangrijkste oorzaak wijzen zij aan de omslag van het denken in termen van welvaart naar het denken in termen van welzijn.

- Een tweede factor heeft betrekking op de pressie-integrator en inzet van deskundigheid. De PSP heeft zich erg ingespannen om het protest van diverse politiekactieve groeperingen te bundelen. Een zwakheid is dat politiekactieve groeperingen meestal beschikken over minder budget en deskundigheid dan overheidsorganisaties. De bundeling van het protest, met inbreng van deskundigen, droeg ertoe bij dat de druk op de raad toenam. Deze rol van 'resources' (middelen) wordt in de literatuur over pressiegroepen en sociale bewegingen uitvoerig belicht.

- Een derde factor hangt met de tweede samen. We noemen dit de rol van de vooruitgeschoven post. Politieke partijen zijn niet onbelangrijk voor politiekactieve groeperingen want als deze groeperingen de steun van politieke partijen weten te verwerven, kunnen ze makkelijker invloed blijven uitoefenen in de politieke discussie. De actieve groeperingen hadden in de PSP eigenlijk gewoon zegslieden in de raad, woordvoerder. De PSP had immers steun verleend aan de politiekactieve groeperingen en zich ermee verbonden.

In de casus komt naar voren dat de PSP het verzet bundelde. Dat duidt op de vervulling van de communicatiefunctie en participatiefunctie. De PSP onderscheidde zich met deze opstelling, die destijds niet tot de casus beperkt bleef, wel enigszins van andere partijen die doorgaans iets terughoudender zijn.

*Literatuur*

- Kok, W., C. Meyer en G. van Ruiten, Protest tegen Progil, Wolters- Noordhoff, Groningen, 1971.

*Politieke invloed (7): het beleidsniveau centraal gesteld*



Overal waar ze keek, kwam ze ze tegen. Op het ministerie van WVC, bij Algemene Zaken, op het ministerie van LNV en bij Financiën, overal kwam ze machtige ambtenaren tegen. De bestuurskundige Klaartje Peters kon niet om ze heen. Ambtenaren beschikken over specialistische kennis en bereiden het beleid voor. Bovendien hebben machtige ambtenaren veel ambtenaren om zich heen. De ambtelijke macht, door Crinice le Roy wel getypeerd als '*vierde macht*' naast de wetgevende, controlerende en uitvoerende macht, is er gewoon, in het Nederland van de jaren negentig.

Wie heeft het in Nederland voor het zeggen? Wie heeft de grootste vinger in de pap als het gaat om politieke besluitvorming in Nederland op rijksniveau? Dat was het thema van het proefschrift van Klaartje Peters, getitelds '*Verdeelde macht*' waarop ze eind oktober 1999 promoveerde. Promotor was F. Fleurke.

Peters onderzocht in totaal 23 concrete beslissingen uit de periode 1985-1995. Het betrof de besluitvorming over drie beleidscomplexen:

- het kinderopvangbeleid,
- de reorganisatie van het politiebestedel en
- de besluitvorming over de groene ruimte in Nederland (het Structuurschema Groene ruimte).

Voor alle spelers, zoals ministers, Eerste-Kamerleden en Tweede-Kamerleden, ambtenaren, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, adviesorganen, gemeenten en provinciebesturen wordt beschreven wat ze ondernamen om *politieke invloed* uit te oefenen en in hoeverre ze daarin slagen.

### *Hypothesen*

In het proefschrift komen verschillende onderwerpen aan bod, zoals in hoofdstuk 2:

- *hypothesen over de politiek*: de hypothese van het machteloze parlement, de hypothese van de 'verplaatste' politiek, de hypothese van de macht van de politiek in de kabinetsformatie;
- *hypothesen over bestuur*: de hypothese van de heerschappij van de ministerraad of minister; of de minister-president;
- *hypothesen over invloed van ambtenaren*: de hypothese van de vierde macht; de hypothese van de bureaupolitiek als neutralisering van ambtelijke macht; de hypothese van het verband tussen ambtelijke en bestuurlijke invloed;
- *hypothesen over invloed van lagere overheden*: zoals de hypothese van de VNG als machtigste lobbyclub van Den Haag;
- *hypothesen over de invloed van de samenleving*: belangenorganisaties en adviesorganen; de hypothese van de ijzeren ring; de hypothese van de ijzeren driehoek.

### *Methode van onderzoek*

In hoofdstuk 3 komen onderzoeksmethoden aan bod om invloed en macht te meten. Tot de methoden om invloed te meten behoren: de reputatiemethode, de positiemethode, de netwerkmethod, de besluitvormings- en procesmethode (zie voor uitleg ook bij Felling).

Peters kiest voor de *intensieve procesanalyse* als methode. Zij selecteert daarop een groot aantal besluitvormingsprocessen op rijksniveau. Een volgend hoofdstuk is daarop gewijd aan kinderopvang, een daarop volgend aan de reorganisatie van het politiebestedel en een daarop volgend aan de besluitvorming over de groene ruimte.

*De opvatting over invloed: actorgericht, doelgericht, belangengericht*

Peters verduidelijkt haar verdere keuzen in het onderzoek met het volgende voorbeeld. Hirsch Ballin wordt in 1989 minister van Justitie. Niet zomaar. Hij stelt in de laatste periode van de kabinetsformatie nog eisen op het vlak van politie. De politiezorg moet voor een groot deel bij Justitie blijven berusten. Daarmee werden afspraken van CDA en PvdA in het regeerakkoord voor een deel tenietgedaan. Minister Ien Dales, die zou aantreden op Binnenlandse Zaken, verblijft dan in het buitenland. Zij kan haar stem niet verheffen maar zou na terugkomst snel instemmen. De beide fractiespecialisten op het terrein van de politie, Van der Heijden (CDA) en Stoffelen (PvdA), ontbreken in dit proces. Zij hadden wel de passage in het oorspronkelijke regeerakkoord opgesteld, waarbij de reorganisatie van de politie zou impliceren dat rijks- en gemeentepolitie een zouden worden en Binnenlandse Zaken de belangrijkste politieminister zou worden. Hirsch Ballin en de fractieonderhandelaars draaien dus het oorspronkelijke besluit terug. Dagen daarna is de opschudding groot. Geen einde aan stammenstrijd, koppen de kranten. Protesten van de fractiespecialisten Stoffelen en Van der Heijden helpen niet. Hirsch Ballin was met zijn invloedspoging succesvol.

Peters gebruikt dit voorbeeld om aan te geven hoe ze besluitvorming ziet: als *belangenstrijd*, waarbij diverse spelers betrokken zijn met elk hun eigen belangen. De spelers proberen in een besluitvormingsproces hun belangen tot gelding te brengen, hun zin te krijgen ten koste van andere spelers. Zij kiest dus een *politiek-wetenschappelijk vertrekpunt* (1999: 15). Object van onderzoek zijn concrete besluitvormingsprocessen.

*Allison*

Is die aanpak van Peters een van de drie modellen voor de analyse van besluitvorming zoals we die tegen komen in de beroemde analyse van Graham Allison van de Cubacrisis? Inderdaad. Peters kiest *niet het rationele actor-model*. Binnen dit model wordt besluitvorming gezien als een afweging van kosten en baten om een doel te bereiken en zo het probleem op te lossen. Dat model kiest Peters evenmin als *het organizational process model* van Allison, volgen welke een beslissing het gevolg is van procedures en routines van en tussen bureaucratische organisaties.

*Vergelijking met de drie modellen van Teisman*

Kunnen we ook een vergelijking maken met Teisman, die de Rotterdamse spoortunnel-besluitvorming analyseerde? Ja. Teisman onderscheidt drie manieren van conceptualisering van besluitvorming: in fasen, in stromen of in

ronden. Peters *sluit aan op het fasenmodel* waarbij besluitvorming is opgebouwd rondom een centraal besluit of een beslissing. De beslissing is het eindpunt of de voorlopige uitkomst van besluitvorming (1999: 15). Een beslissing kan bestaan uit deelbeslissingen.

Een voorlopige uitkomst is mogelijk omdat een beslissing weer de start kan zijn voor een geheel nieuwe fase waarin de beslissing moet worden uitgevoerd. De vraag is of die uitvoering wel volgt en als dat het geval is of de beslissing conform wordt uitgevoerd of bijgesteld (Torenvlied, 1996; Pressman & Wildavsky, 1974).

#### *Andere begrippen*

Wie weet een stempel te drukken op de besluitvorming? Dat is de vraag waar het Peters om gaat. Geherformuleerd betekent die vraag: wie slaagt erin invloed uit te oefenen en wie niet? Het gaat dus om de *feitelijke* invloedsverhoudingen en dus niet over de normatieve verhoudingen. De handelingen van actoren moet daarvoor gevolgd worden. Daarmee is deze *actorgerichte besluitvormingsanalyse* ook te onderscheiden van een *institutionele benadering van invloed*. Wat zou een institutionele benadering inhouden? Volgens de institutionele benadering van invloed wordt feitelijke invloed verklaard uit de instituties en institutionele ontwikkelingen. In een institutionele verklaring van de besluitvorming over het politiebesteding zou de nadruk worden gelegd op de onvermijdelijkheid van een ingreep in de politieorganisatie (door stijging van criminaliteit, door onwerkbaar situaties als gevolg van de tweedeling tussen gemeente- en rijkspolitie en gevolgen hiervan) ter verklaring van het verloop en de uitkomst van de besluitvorming. Peters zegt dat haar analyse is: '*strong on actions, weak on institutions*' daarbij verwijzend naar Giddens (Peters, 1999: 16).

Wat Peters doet, is een besluitvormingsanalyse waarin *actoren centraal* staan in een *fasen-optiek*. Een actor wordt daarbij gezien als een individu. Ook een organisatie. Elke organisatie, groep of individuele speler wordt beschouwd als een stem die spreekt. Ook dat is een keuze. Immers, een organisatie is niet altijd eensgezind. Denk maar eens aan een fractie of partij. Blijkbaar was binnen het CDA een verschil van mening over de politie-organisatie omdat Hirsch Ballin (CDA) wat anders wilde als Van der Heyden de fractiewoordvoerder.

Peters zet een volgende stap. Zij gaat ervan uit dat actoren *doelgericht* handelen. Ze worden geacht *hun belangen te kennen* en *ervoor te staan*. Actoren nemen standpunten tijdens een besluitvormingsproces dat gericht is op het realiseren van hun belang.

#### *Involed relationeel*

We komen nu bij de definities en de uitgangspunten op dit vlak.

1 *Macht is vermogen*. Potentie dus. Macht ziet Peters in navolging van Gijs Kuypers als 'het vermogen van een actor om een andere actor ertoe te bewegen iets te denken of te doen dat hij anders niet zou hebben gedacht of gedaan'.

2 Invloed is 'het *effect* dat de aanwending of de aanwezigheid van de macht van een actor heeft op het denken of doen van een andere actor' (zie bij Kuypers, 1973: 84-89). In navolging van Kuypers worden macht en invloed dus verknoot met actoren. *Invloed is relationeel*.

3 Invloed is een effect van vermogen. Invloed is blijkbaar aangewend vermogen. De basis voor machtsvermogen zijn *machtsmiddelen*.

4 Het uitoefenen van invloed hoeft niet altijd bewust te gebeuren al zal dat vaak wel bewust gebeuren. Ook de te beïnvloeden actor zal zich niet altijd bewust zijn van de aanwending van invloed door andere actoren. 'Bewustheid' zou ook lastig op te sporen zijn en zou dus het onderzoek sterk bemoeilijken.

5 Gezien het voorgaande verrast het niet dat de invloed als invloed gezien wordt als die het belang of de doeleinden van een actor dient. Dat spoort met het voorgaande. Dat betekent niet dat een invloedspoging volledig tegemoet zou moeten komen aan een belang of doel. Er kan dus gedeeltelijke invloed bestaan. Bijvoorbeeld omdat een actor invloed toestaat aan een andere actor om 'van het gezeur af te zijn'.

Wat doet Peters niet? Wat Peters voorstelt als haar aanpak, lijkt heel redelijk. Zij sluit aan op de aanpak van Huberts (tevens co-promotor). Maar het zou ook anders gekund hebben. Enkele mogelijkheden. Peters zou een onderzoek kunnen doen op basis van de (machts) positiemethode of de reputatiemethode. Ze wijst die aanpak echter af. Wie de discussie hierover wil volgen wordt verwezen naar het zeer goed leesbare proefschrift.

#### *De drie terreinen*

Rijksambtenaren hebben zich behoorlijk laten gelden bij de totstandkoming van rijksbeleid op de drie door Peters onderzochte terreinen. Bij de reorganisatie van de politie hebben volgens Peters drie actoren veel invloed gehad: de minister van Justitie, de minister-president Lubbers, en de ambtenaren van Justitie. Het CDA en de PvdA hadden ook een vinger in de pap, maar de VNG had in dit dossier weinig invloed. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) had geen invloed, evenals de afzonderlijke provinciebesturen. Een aantal individuele burgemeesters had wel enige invloed. Anders lag het bij het Structuurschema Groene Ruimte. Daar had het ambtenarenapparaat van LNV veel invloed, constateert Peters. De minister van LNV had slechts 'behoorlijke' invloed en ook de vele andere ministers hadden niet veel in de melk te brokkelen. De ambtenaren van LNV evenmin. Waarom dat was? De ambtelijke diensten van LNV waren het onderling niet eens. Stammenstrijd. Daardoor verzwakte de ambtelijke invloed van LNV als geheel. De LNV'ers waren te autistisch. Ze oriënteerden zich teveel op wat binnen gebeurde en verwerkten invloeden van buiten daardoor te weinig. We komen bij de derde casus, de kinderopvang. Dat is het enige dossier waar de VNG 'enige' invloed heeft. 'Veel invloed' hadden maar twee actoren: de minister van WVC (de CDA'er Brinkman) en de ambtenaren van WVC. CDA-vrouwen en lokale bestuurders van het CDA hadden enige invloed.

### *Machtsmiddelen*

Doen machtsmiddelen als deskundigheid, goede politieke contacten, en een achterban met veel bevoegdheden ertoe bij de besluitvorming op rijksniveau? Een actor met veel machtsmiddelen, zoals de VNG, heeft niet altijd veel invloed, volgens Peters. Dat komt omdat de VNG de machtsmiddelen niet altijd aanwendt. De VNG is een grote organisatie met verschillen in deskundigheid waardoor de VNG niet overal veel invloed kan krijgen.

Is die verklaring de enige of meest bevredigende? Een rol speelt ook of veel andere spelers zich in de arena bevinden en zo de VNG in het eten van de invloedskoek concurrentie aandoen. Bij de kinderopvang-discussie aten de sociale partners bijvoorbeeld van de koek mee.

De verklaring van Peters voor de mogelijkheden die ministers hadden om de VNG of andere acteurs te passeren komen echter niet goed uit de verf. Peters richt zich op wie veel of weinig invloed had en niet zozeer op de verklaring van de mate van invloed. In dat opzicht is het onderzoek beperkt.

### *Formatie biedt openingen*

Wat blijkt na analyse over de invloedsmomenten? De kabinetsformatie is volgens Peters een van de weinige momenten waarop 'de politiek' erin slaagt greep te houden op de parlementaire besluitvorming en andere machtige spelers, zoals ambtenaren en belangenorganisaties, buiten de deur weet te houden. De regeringsfracties blijken vooral in de periode van de kabinetsformatie hun slag te slaan. Het vastleggen van de hoofdlijnen van het beleid voor de komende kabinetsformatie in het *regeerakkoord* is een belangrijk machtsmiddel voor de regeringsfracties.

### *De paradox van interactief bestuur*

Je zou denken, als er dan inspraak georganiseerd wordt, of in actuelere terminologie 'interactieve beleidsvorming' dan komen belangengroepen en burgers aan bod, en zal de invloed van ambtenaren en politieke representanten in de Tweede Kamer geringer zijn. Dat blijkt onjuist. Meer *interactieve* besluitvormingsprocessen, die gepaard gaan met uitgebreide inspraak en betrokkenheid van belangenorganisaties, worden in sterke mate gedomineerd door ambtenaren. Gedurende deze besluitvorming blijkt 'de politiek' er nauwelijks aan te pas te komen. Tegen de tijd dat de Tweede Kamer haar zegje mag doen, zijn de belangrijkste afwegingen al gemaakt door de ambtenaren in samenspraak met de betrokken belangenorganisaties.

Een goed voorbeeld hiervan is de besluitvorming rond het Structuurschema Groene ruimte.

### *Eerste Kamer heeft het nakijken*

Niettemin blijkt het parlement in andere besluitvormingsprocessen wel degelijk een invloedrijke factor te zijn, in weerwil van de populaire opvatting dat de

volksvertegenwoordigers steeds minder te zeggen hebben. Parlementaire invloed komt daarbij vooral voor rekening van de Tweede Kamer. De Eerste Kamer blijkt geen enkele invloed te hebben op de besluitvorming. Dat is een uitkomst die grotendeels opgesloten ligt in de taak van de Eerste Kamer. De Eerste Kamer moet immers vooral letten op de wetgevende kwaliteit en uitvoerbaarheid van in de Tweede Kamer aanvaarde besluiten!

Schema: Invloed van de verschillende categorieën actoren op de drie onderzochte beleidsterreinen vlg. K. Peters (1999)

Actoren/ terreinen	Kinderopvang	Politie	Groene ruimte	Totaal
Tweede Kamer	Behoorlijke	Behoorlijke	Enige	Enige/behoorlijke
Bestuur	Behoorlijke	Behoorlijke	Behoorlijke	Behoorlijke
Ambtenaren	Behoorlijke	Behoorlijke	(zeer) veel	Behoorlijke/ veel
Lagere overheden	Enige	Enige	Enige	Enige
Adviesorganen	Geringe	Geringe	Geringe	Geringe
Belangenorganisaties	Geringe/enige	Enige	Geringe/enige	Geringe/enige

#### *De invloed van ambtenaren*

Laten we de verschillende actoren nog eens langs lopen. Allereerst de ambtenaren. Bij de reorganisatie van de politie constateerde Peters dat de toenmalige topambtenaar van Algemene Zaken Rein-Jan Hoekstra een sleutelrol speelde. Samen met zijn partijgenoten, de toenmalige premier Ruud Lubbers en minister van Justitie Ernst Hirsch Ballin zorgde hij ervoor dat naast Binnenlandse Zaken ook Justitie verantwoordelijk werd voor de politie.

Ook op lager niveau bleek de invloed van ambtenaren. Ambtenaren gaan niet altijd even lief met elkaar om, zo weten we uit *het leerstuk van de bureaupolitieke strijd*. Het Structuurschema Groene Ruimte dat in 1994 door de Tweede Kamer werd gefiatteerd, was in sterke mate de uitkomst van dergelijke bureaupolitieke strijd, namelijk tussen ambtenaren van de ministeries van VROM en Landbouw. De natuurbeschermers en de pleitbezorgers van landbouw zaten elkaar behoorlijk dwars.

#### *Bij strijd wijken bewindslieden vaak*

Maar als ambtenaren strijden zullen politici toch het primaat van de politiek tot gelding brengen, zul je denken. Dan grijpen ze toch in, bijvoorbeeld door in de marge van de ministerraad te overleggen. Dat was niet zo, althans niet steeds zo. Peters constateerde *'hoe meer strijd, des te meer invloed ambtenaren hebben op besluiten'*. Als ambtenaren het druk met elkaar hebben, nemen ministers afstand en wachten ze op de uitkomst. Kamerleden en belangengroepen komen er dan ook nauwelijks (meer) tussen.

Het is natuurlijk niet alleen strijd die ambtenaren ruimte geeft om macht in invloed om te zetten. Macht is het vermogen om een alternatief te kiezen dat zonder interventie niet gekozen zou zijn. De aanwending van macht in een concreet geval, kan men een invloedspoging noemen.

Een andere oorzaak voor grote ambtelijke invloed dan de strijdfactor is de 'planologische kernbeslissing', waarvoor een uitgebreide inspraak geldt. Ambtenaren voeren dan gesprekken met belangengroepen en maken op basis daarvan een plan. Tegen de tijd dat de Tweede Kamer dat plan onder ogen krijgen zijn er al compromissen gesloten en is er nog maar weinig aan te veranderen. Inspraakprocedures vergroten in de praktijk de invloed van .... ambtenaren? Ja, volgens het onderzoek van Peters. Ze zetten de Tweede Kamer buiten spel. De direct betrokkenen erbij halen, gaat ten koste van de democratisch gekozenen. Opvallend is dat politieke representanten zelf bij interactief bestuur of planologische kernbeslissingen afstand houden en niet meedoen aan de uitwisseling van beelden. Ze trekken zich terug op hun positie en doen niet aan rolverandering. Ze blijven blijkaar geloven in hun machtspositie.

#### *Pressie*

We komen bij de belangengroepen die in de politieke arena opereren. Die invloed van belangengroepen bleek volgens Peters (1999) minder groot dan vaak wordt verondersteld. Peters constateerde niet meer dan 'enige invloed'. De macht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) is volgens Peters overschat. Althans op grond van de door haar onderzochte gevallen. Commissarissen van de koningin en burgemeesters die zich direct wenden tot partijgenoten 'op knooppunten'.

Hebben politieke representanten dan zelden of nooit een schijn van kans? Tijdens de formatie hebben fracties van coalitiepartijen in principe veel invloed, en daarvan natuurlijk de leiders en hun zegslieden. De kabinetsformatie is volgens Peters een van de weinige momenten waarop de parlementaire democratie werkt. De net gekozen meerderheid maakt dan immers plannen zonder dat ambtenaren zich daarmee bemoeien. De kabinetsformatie is de enige periode waarin ambtenaren afhankelijk zijn van hun bewindslieden en niet andersom. Belangengroepen leveren tijdens de kabinetsformatie veelvuldig notities bij een (in)formateur in maar hun invloed is dan betrekkelijk gering, volgens Peters (1999).

#### *200 machtige ambtenaren?*

Mertens sprak ooit van de '200' die macht hebben. Die aanduiding is de geschiedenis ingegaan als de '200 van Mertens'. Ligt de macht in Nederland in de jaren negentig bij pakweg 200 ambtenaren? Peters kan dat op grond van haar onderzoek 'Verdeelde macht' niet staven. De meeste ambtenaren zeiden tijdens de gesprekken ook niet het gevoel te hebben machtig te zijn. Ambtenaren kunnen hoog of laag springen, als een minister iets niet wil, gebeurt het niet, gaat het niet door. Een voorbeeld hiervan is minister Elco Brinkman van WVC. Ambtenaren van WVC stelden destijds aan hem voor dat hij het voortouw zou nemen bij de kinderopvang in Nederland maar dat voornemen strandde op de onwil van de minister.

### *Een almachtige premier*

De premier uit de onderzoeksperiode van Peters was Lubbers. In het kabinet heeft een premier de meeste macht maar op afzonderlijke beleidsterreinen is hij de mindere van ministers. Peters vond geen materiaal dat de stelling kon ondersteunen dat de premier de grote regisseur in Nederland is.

### *Versnipperde macht*

De conclusie ligt op basis van het onderzoek van de drie beleidscomplexen voor de hand. Macht is in Nederland versnipperd. Er is sprake van 'verdeelde macht', zoals de titel van het boek van Peters luidt. Niemand is almachtig. Ambtenaren vormen geen blok. De groep ambtenaren wisselt steeds van samenstelling en kan alleen invloed uitoefenen in samenspel met een (ook wisselende) groep ministers. Bewindslieden alleen kunnen buiten de kabinetsformatie evenmin iets fixen. Zij hebben ambtenaren nodig in de beleidsvoorbereiding en Tweede-Kamerleden. Tweede Kamerleden op hun beurt kunnen niets zonder ministers en ambtenaren.

### *Stellingen*

U bent wetenschapsjournalist. U moet het onderzoek van Peters populair samenvatten. Om uw kritische geest aan te scherpen leggen we enkele passages voor die we aantreffen. Welke stelling is op grond van het onderzoek van Peters juist of onjuist?

- Stelling: 'In Nederland kan iedereen meepraten bij belangrijke beslissingen. Maar Haagse politici, bestuurders en ambtenaren domineren de besluitvorming. En van die drie Haagse machten hebben ambtenaren een veel grotere invloed dan menigeen denkt. In belangrijke fasen van de besluitvorming weten zij een groot stempel te drukken'. Dat zegt de bestuurskundige K. Peters in haar proefschrift (uit de Volkskrant, 28 oktober 1999). Juist of onjuist?

Zo gesteld, komt ons het eerste deel van deze stelling als onjuist voor. In Nederland kan niet iedereen meepraten over crisisbeslissingen, bijvoorbeeld. Dat Haagse politici enz. de besluitvorming domineren is ook onjuist. Alleen als het gaat om de drie beleidscomplexen en om rijksbeleid is de stelling juist. De journalist kan er overigens vanuit gaan dat de lezer dat uit de context van zijn verhaal kan opmaken.

- Volgende stelling: 'De Haagse kaasstolp bestaat, concludeert Peters. De rest van Nederland kan maar marginaal meebeslissen' (De Volkskrant, 128 oktober 1999). Juist of onjuist? Dat is alleen juist uitgaande van de drie onderzochte beleidscomplexen.

- Volgende stelling op basis van het onderzoek van Peters: 'De macht van ambtenaren kan in al die gevallen haast niet overschat worden. Volgens Peters kun je ambtenaren "de vierde macht" noemen. Maar om de ambtenaren te zien als een groot machtsblok, dat de samenleving in zijn greep houdt, gaat haar te ver' (De Volkskrant, 28 oktober 1999). Juist of onjuist? We beschouwen die stelling als een juiste vertaling.



• Stelling: 'In Den Haag is vaak sprake van stammenstrijd. Departementale ambtenaren vechten voortdurend rond beleidsissues'. Juist of onjuist op basis van het onderzoek van Peters? Deze stelling kan *niet* op grond van het onderzoek van Peters gefundeerd worden. Bestudering van drie beleidscomplexen is onvoldoende om te stellen dat er *vaak* van stammenstrijd sprake is.

• Stelling: 'Parlement en regering houden elkaar redelijk in evenwicht. Het enige moment waarop de politiek erin slaagt daadwerkelijk greep te hebben op de besluitvorming is bij de kabinetsformatie. Dan zondert de nieuw gekozen meerderheid zich namelijk af en legt hoofdlijnen vast voor nieuw kabinetsbeleid. Dat levert een paradox op: de democratie vraagt transparante besluitvorming, maar gekozen volksvertegenwoordigers hebben een besloten kabinetsformatie nodig om hun stempel op besluitvorming te drukken' (de Volkskrant, 28 oktober 1999). Juist of onjuist?

De stelling op basis van het onderzoek van Peters grotendeels juist. Men kan van een paradox spreken. Dat de nieuw gekozen meerderheid zich afzondert, moet niet erg letterlijk genomen worden maar het is wel zo dat binnen een beoogde meerderheidscoalitie ten tijde van de formatie veel overlegd wordt; leiders van coalitiegenoten blijken minder ontvankelijk voor wat een (vermoedelijke) oppositiepartij vindt. Men dient overigens te beseffen dat veel kabinetsformaties eigen kenmerken hebben. Peters heeft in haar onderzoek maar met enkele formaties te maken gehad.

#### *Het generalisatieprobleem*

Wat de stellingen leren, is dat voorzichtigheid geboden is op het vlak van generalisatie terwijl journalisten vaak uit zijn op een algemeen beeld.

#### ***Enige literatuur over aspecten van invloed***

##### *Begrip invloed en macht*

- Schendelen, M.P.C.M. van (red.), Kernthema's van de politicologie, Boom, Meppel, 1990 (vierde druk).

- Felling, A.J.A., Lokale macht en netwerken, Samsom, Alphen, 1974.

- Derksen, W., Macht in de gemeente, Kobra, Amsterdam, 1985.

##### *Invoedsmeting*

- Huberts, L.W. en J. Kleinnijenhuis (red.), Methoden van invloedsanalyse, Boom, Meppel, 1994.

- Felling, A.J.A., Lokale macht en netwerken, Samsom, Alphen, 1974.

##### *Feitelijke invloed*

- Berveling, J., Het stempel van de besluitvorming - Macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen, Thesis, Amsterdam, 1994.

- Gunther Moor, L., Invloed van politie op gemeentelijke besluitvorming - Een onderzoek in de gemeente Nijmegen, ITS, Nijmegen, 1986.

- Huberts, L.W., De politieke invloed van protest en pressie, DSWO Press, Leiden, 1988 (diss.).

- Korsten, A.F.A., Het spraakmakende bestuur, Vuga, Den Haag, 1979.

- Noort, W.J. van, e.a., Protest en pressie, Van Gorcum, Assen, 1987.

- Peters, K., *Verdeelde macht*, Boom, Meppel, 1999.
- Schendelen, M.P.C.M. van (red.), *Kernthema's van de politicologie*, Boom, Meppel, 1990 (vierde druk).
- Beïnvloedingsstrategie en tactiek*
- Klandermans, P.G., *Participatie in een sociale beweging- Een theorie over de bereidheid om te participeren in een sociale beweging en een onderzoek naar het effect van pogingen van een vakbond om zijn achterban te mobiliseren*, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1983.
- Knippenberg-Wisse, B.M., *Determinants of hard and soft influence tactics*, Leiden, 1999 (diss.).
- Kok, W., C. Meyer en G. van Ruiten, *Protest tegen Progil*, Wolters- Noordhoff, Groningen, 1971.
- Noort, W.J. van, e.a., *Protest en pressie*, Van Gorcum, Assen, 1987.
- Weerd, M. de, *Sociaal-psychologische determinanten van boerenprotest: collectieve actie frames, onvrede, identiteit en effectiviteit*, VU Amsterdam, 1999 (diss.).

### **11 Differentieel effect van belangenbehartiging: theorie van Olson**

Waarom slagen sommige groepen er wel in om hun belangen te behartigen en andere niet? Het antwoord geeft Mancur Olson in zijn fameuze studie. Olson ging in *'The logic of collective action'* (1965) na waarom sommige groepen er wel in slagen om hun belangen te behartigen en andere niet. Hij schreef meer, zoals een artikel over allianties (Olson en Zweckhauser, 1966) en *'The rise and decline of nations'* (1982). Zijn persoon en werk komen onder meer aan de orde in *'Politieke economie'* onder redactie van De Beus en Vuijsje (1987).

#### ***Uitgangspunten van Mancur Olson over belangenbehartiging***

In het boek uit 1965 maakt hij gebruik van het denken over hoe ondernemingen zich op een markt gedragen. Hij hanteert verder verschillende andere uitgangspunten. Ten eerste gaat hij ervan uit dat burgers bij het vormen van een groep of zich aansluiten bij een bestaande groep hun *eigen belang* nastreven. Groepsvorming moet een voordeel opleveren boven het nalaten daarvan. Deze groepsvorming brengt voor de groepsleden een *collectief goed* dat ze individueel niet kunnen verkrijgen.

Collectieve goederen hebben een drietal kenmerken:

a *non-rivaliserend*: de consumptie van het ene individu van het goed legt geen beperking op aan de consumptie door een ander;

b *non-exclusief*: van een eenmaal geproduceerd collectief goed kan niemand worden uitgesloten;

c *gemeenschappelijk aanbod aan gebruikers*: het aanbod van het goed of een deel daarvan is voor elk individu hetzelfde (zie Lulofs, 1978).

Tegenover collectieve goederen staan private goederen.

Onder welke voorwaarden gaan rationeel handelende individuen over tot gezamenlijke actie respectievelijk nemen ze daaraan deel? Wat hebben burgers over voor veiligheid op straat? Hoe hoog willen ze inzetten bij het verkrijgen of

voorkomen van de aanleg van een vliegveld? Olson hanteert niet het uitgangspunt dat burgers altruïsten zijn, die vanzelfsprekend een gemeenschappelijk belang zien en dienen.

Olson is, zoals gesteld, geïnteresseerd in groepen. Bezien we het geheel van groepen als een markt, dan moeten we kunnen vaststellen of sommige groepen het belang meer dienen dan andere, en of er sterkere groepen zijn en zwakkere. Drie variabelen vindt hij belangrijk voor het begrip van rationeel gedrag: groeps grootte; de aanwezigheid van dwang; het leveren van private goederen.

### ***Welke groepen functioneren beter volgens Olson?***

Naarmate de groep *kleiner*, zal de organisatie effectiever kunnen zijn en zullen de leden zich ook *meer vrijwillig*, al of niet onder sociale druk, inzetten. Grote groepen komen om drie redenen minder goed voor hun belangen en die van de leden op:

- a bij een grote groep is het *voordeel* voor *ieder individu* bij het bereiken van een groepsdoel kleiner;
- b daarom zullen leden minder *gemotiveerd* zijn om zich in te spannen voor het groepsdoel;
- c de *organisatiekosten* zijn bij een grote groep groter.

Olson meent dat in kleine groepen de leden door gezamenlijke actie beter *collectieve goederen* weten te verwerven op een wijze waarbij de baten groter zijn dan de kosten. De prikkel om eigen kosten te maken wordt minder als de groep groter wordt. Hoe groter de groep, des te hoger zijn de kosten van gedragscoördinatie of van formele organisatie, en derhalve: des te hoger is de barrière om tot aanschaf van een collectief goed over te gaan. Williamson (1975) spreekt in zijn *'Markets and hierarchies'* over *transactiekosten*.

### ***Parasitair gedrag: Olson***

In lijn met deze analyse vraagt Olson aandacht voor *parasitair gedrag* van *calculerende* burgers. Bij een grote groep is niet goed te mogelijk leden die niet participeren en dus geen kosten maken, uit te sluiten van het collectief goed. Olson wijst niet alleen op klaplopergedrag maar constateert ook dat sommige groepen burgers zich niet organiseren en vergeten kunnen worden; een asymmetrie.

### ***Olson: de noodzaak van prikkels***

Om zoveel mogelijk burgers te representeren zijn negatieve en positieve prikkels nodig. Positieve prikkels zijn prikkels die leden aan een groep binden doordat ze baten krijgen, naast het na te streven collectief goed, terwijl die niet-leden onthouden worden. De geschiedenis van politieke partijen leert dat bepaalde partijen vroeger, na 1945, ook de mogelijkheid van ontspanning boden. Dat is een positieve prikkel. Men vergelijk de geschiedenis van de vakbeweging. Leden van personeelsverenigingen van grote organisaties bieden veelal private goederen voor leden die niet-leden onthouden wordt, zoals reises naar skioorden of korting.

Dwang, bijvoorbeeld om lid te worden van een vakbond, is een voorbeeld van een negatieve prikkel. Een overheid gebruikt dwang als van tv-kijkers en radioluisteraars kijk- en luistergeld wordt geëist.

Tot zover een eerste beschouwing. We gaan nu nog eens in op zijn werk om de thematiek te verdunnen.

### ***Olson op een voetstuk***

Mancur Olson overleed op 19 februari 1998. Hij was geen 'mister nobody'. Volgens de Amerikaanse speltheoreticus Thomas Schelling was Olson 'Een creatief brein. Geniaal. Zijn ideeën zijn zo glashelder dat het lijkt alsof hij alleen maar oppen deuren intrapte. Maar dat drong pas tot je door als hij het eenmaal onder woorden had gebracht'. Schelling staat in die waardering niet alleen. De Amerikaanse econoom Paul Samuelson vergelijkt Mancur Olson met Keynes en Schumpeter. En Nederlanders, hebben die geen waardering? Volgens PvdA-Kamerlid Rik van der Ploeg heeft Olson 'belangrijke inzichten' geleverd (VN, 210398). Veel waardering heeft ook Cock Hazeu (1986), die een overzicht van zijn ideeën publiceerde. Veel bestuurskundigen waardeerden hem en blijken geïnspireerd. Het boek '*The logic of collective action*' prijkte op veel literatuurlijsten van studenten bestuurskunde. Studenten weten dat het hier om een klassiek boek gaat.

Zijn werk was, zoals voor veel theorie geldt, vanzelfsprekend ook van betekenis voor de praktijk.

*'Als alle wetenschappers, lobbyisten, beroeps politici en leiders van vakbonden, werkgeversbonden en aanvoerders van pressiegroepen die door het werk van Mancur Olson zijn geïnspireerd een bloem zouden leggen bij zijn graf, kun je er een krans van om de wereld van vlechten',*

aldus Ko Colijn en Paul Rusman in Vrij Nederland. Wie denkt, spreekt en schrijft over calculerende burgers, 'zwartrijders' ('free riders') of over verkalking van het politieke bestel is bewust of onbewust beïnvloed door Olson. Dat gaat ver en vraagt dus om toelichting. We baseren ons hierbij sterk op Colijn en Rusman (1998). Citaten staan tussen aanhalingstekens.

### ***Olson adviseert: vorm een groep***

Colijn en Rusman: 'Wat hebben bijvoorbeeld landen die zich bedreigd voelen door Irak gemeen met boeren die belang hebben bij hoge graanprijzen? Of buurtbewoners die last hebben van een tippelzone met weduwen die ontevreden zijn over nabestaandenpensioenen?

Zij hebben allemaal wensen die zij *samen beter kunnen realiseren* dan ieder voor zichzelf. Zij voeren samen actie en betalen die uit een gemeenschappelijke pot. Zij lobbyen bij hun overheid, iets wat je in je eentje ook al niet hoeft te proberen. Bij succes levert dat een collectieve veiligheid op, een gegarandeerd minimuminkomen of een gemeentelijke verordening die prostitutie in de wijk verbiedt. Wie logisch denkt, vormt een groep'.

### *Twee tactieken tegen de parasitaire meelifter: Olson vertelt verder*

'Maar het kan nog logischer - en dan gaat het mis. Dat is de paradox waar Olson op wees. De enkeling die zich niet aansluit, profiteert even goed van de inspanning van de anderen. Hij is een 'free rider'. Maar als iedereen de logica van de enkeling volgt en met belangstelling wacht hoe de anderen de kastanjes uit het vuur halen, gebeurt er dus niets. De samenleving lijdt daardoor schade, en iedereen moet weer voor zichzelf zorgen. Tegen free riding werken volgens Olson maar twee tactieken: dwang en ledenbindertjes. Vakbonden, bondgenootschappen en de badmintonbond belonen de trouw van hun leden met extraatjes. Vakbonden geven hun leden rechtsbijstand, leden van bondgenootschappen wisselen geheime inlichtingen met elkaar uit over wapens van de vijand en de sportbond geeft zijn leden korting op de sauna' (Colijn en Rusman, 1998)

### *Is dit makkelijk herkenbaar voor organisaties?*

Een vakbond kan moeilijk ontstaan. Zeker, er kan een individuele bijdrage gevraagd worden van leden die niet zodanig hoog is dat een potentieel lid daardoor van lidmaatschap afziet. Maar zijn er ook voordelen. Het free rider-probleem is groot. In Nederland is immers de CAO ook van toepassing op niet-vakbondsleden. Waarom dan lid worden? Toch kan met Olson's boeken in de hand het succes van de vakbeweging wel verklaard worden. Volgens de hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Marco Wilke, ooit bij de FNV belast met arbeidsvoorwaardenoverleg:

*'Zo maakt Olson's analyse duidelijk waarom de organisatie van de bonden vaak via kleine eenheden verloopt. Ik denk dan aan bedrijvenwerk en ledenwerving door kaderleden. Het is ook duidelijk waarom het afdwingen van een closed shop of een werkgeversbijdrage aan het vakbondswerk heel begrijpelijke strategieën zijn. Wilke roemt 'The logic of collective action' als "een zeer belangrijke impuls" voor het onderzoek naar de achtergronden van de vakbondsorganisatie' (Colijn en Rusman, 1998: 16).*

### *De redelijkheid van grote groepen en het poldermodel*

Hoe groter een groep wordt, hoe moeilijker het is om de solidariteit te bewaren. Bij een grote groep zal de groepsaffectie ('de clubliefde') beperkter zijn, de sociale controle afnemen en zal de positieve kosten-batenbalans voor het individu minder makkelijk gezien worden. Een zeer grote groep komt dus moeilijk in actie omdat de leden ieder voor zich een te gering belang hebben bij het totaalresultaat.

Dat is wel eens gezegd van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten die op moet komen voor alle gemeenten. In feite gaat het om een gesegmenteerd geheel van gemeenten: kleine en grote gemeenten, vier grote steden versus andere grote gemeenten, enz. Welk standpunt moet de VNG kiezen in de discussie over gemeentelijke herindeling: vóór grote gemeenten die groter willen worden, vóór kleine plattelandsgemeenten die willen overleven? Er is wel wat te zeggen voor het klein houden van een groep. Een kleine groep kan slagvaardiger opereren en met resultaat lobbyen in de politiek. Maar een kleine groep, een

VNG voor kleine gemeenten, een VNG voor de grote vier steden en zo verder, dat heeft ook nadelen.

De kleine groepen vechten niet voor een betere economie of een beter openbaar bestuur maar voor een betere positie van hun groep in de economie of het openbaar bestuur. Kleine groepen dragen bij aan herverdeling ('zij ten koste van ...'). Brede groepen zijn per definitie meer op het algemeen belang gericht maar worden desondanks door het politiek bestuur stelselmatig minder beloond en ze hebben mede daardoor ook moeite om de leden te binden. De leden van kleine groepen kunnen meer voordeel behalen dan leden van grote groepen. De leden van een kleine groep krijgen persoonlijk een naar verhouding groot deel van de 'buit' en zijn dus gemotiveerd tot actie.

De overheid is dus de instelling die de brede belangenafweging te maken én te zorgen voor een collectief goed.

Dat is 'the logic'. Olson komt vervolgens terecht bij de negatieve rol van vakbonden, VS-protectorisme, tot bureaucratie vervallende 'agencies', lobbies. Olson past zijn denken toe op diverse landen en op vroeger tijden. De theorie is dus breed te gebruiken. De liberale democratie roept op den duur een hoeveelheid de economische groei remmende organisaties op. En: hoe ouder de democratische traditie, hoe meer de economische ontwikkeling wordt bedreigd. Deze stelling komt in de buurt van de stelling dat het kapitalisme zijn eigen vijanden oproept (Pen, 1983).

### ***Olson en de NAVO***

Een van de toepassingen van Olson's denken betreft een artikel dat hij samen met Zeckhauser (1966) schreef over allianties van kleine groepen. Ze nemen daarbij de NAVO als voorbeeld. Ze constateren dat de grote landen meer dan evenredig bijdragen aan de bekostiging van het collectieve goed, de verdediging tegen de mogelijke agressie van een gezamenlijke vijand. Is de bijdrage van kleine landen heel klein dan zouden de regeringen van de kleine landen het gevoel krijgen dat het collectieve goed ook zonder hun bijdrage bereikt zou kunnen worden. Daarom is een proportionele bijdrage gewenst. Die proportionele bijdrage van kleine landen heeft ook een schaduwkant. Daardoor kon in kleine landen het kritisch geluid over de NAVO meer naar buiten komen. Wie veel betaalt, is een sterke drager van een organisatie als de NAVO en kan zich daardoor niet permitteren om zichzelf te relativiseren: men zich immers niet tegelijk een 'voldoende' en een 'onvoldoende' cijfer geven.

### ***Pressie: twee theorieën***

Ten aanzien van de functie van 'pressure groups' bestaan er twee theorieën: 1 de evenwichtstheoretici en 2 de onevenwichtstheoretici.

1 Het oudste leerstuk is dat van het pluralistisch evenwicht in de politieke besluitvorming. Het maatschappelijk bestel kent veel groepen met strijdige belangen. In een open concurrentie proberen ze invloed uit te oefenen. Het

gevecht om belangen kan uitlopen op uitruil. Krachten en tegenkrachten houden elkaar in evenwicht. Hiermee is het algemeen belang het best gediend (Hazeu, 1986). Hazeu geeft aan dat we de hypothese over het evenwicht in een belangengroepenstructuur ook in de praktijk terug zien in de politieke ideologie van het belangengroepen-liberalisme.

2 Olson bevindt zich niet in het kamp van de evenwichtstheoretici. Hij voert de onevenwicht-theoretici aan. Zij stellen dat de ene groep zich duidelijker kan manifesteren dan een andere groep. Niet overal waar sprake is van een collectief belang ontstaat ook een groep die dat verdedigt. Er zijn ook *vergeten groepen*. De belangengroepenstructuur, of een overlegdemocratie, tendeert dus niet altijd naar een optimum. De maatschappelijke situatie qua 'pressure groups' tendeert naar een asymmetrie structuur. Soms worden collectieve belangen van grote groepen wel behartigd. Dan moet er sprake zijn van twee opties.

Uit het voorgaande kent u ze al.

- Een selectieve prikkel. Door een 'selective incentive' ontstaat de situatie dat wie niet wil meebetalen ook geen aanspraak kan maken op de individuele voordelen van groepslidmaatschap. Denk aan de rechtsbijstand die individuele leden van een vakbond krijgen.
- Vrijwillige aanvaarding van dwang. De groepsleden komen tot het inzicht dat op basis van vrijwilligheid het gezamenlijk belang niet te realiseren valt. Daarom wordt contributie verplicht (=closed shop, het in bepaalde bedrijfstakken verplichte lidmaatschap van een vakbond)

#### ***Achtergrond: Selectieve prikkels komen voor***

In het boek *'Politiek en bedrijfsleven'* geeft Van Schendelen (1994: 171) een overzicht van uiteenlopende soorten selectieve prikkels die ondernemersorganisaties verstrekken aan hun leden, zoals:

onderzoek doen, tentoonstellingen organiseren, individuele advisering aanbieden, regelmatig informatie verstrekken over de economische ontwikkeling, informatie geven over prijzen en orders, gemeenschappelijke verkoop, opslag en vervoer, informatie geven over de kredietwaardigheid en/of betrouwbaarheid geven van klanten, incasso-activiteiten, bestrijding van oneerlijke concurrentie, verschaffen van verzekeringen, voeren van juridische processen voor leden, enz. . Hoe zijn deze prikkels te beoordelen? Wat vinden leden? Welke verschillen bestaan er op dit punt waarom tussen landen, en binnen een land tussen organisaties?

#### ***Wat is de reactie op de evenwicht- en onevenwichtigheidstheorie?***

Hoogleraar Rinus van Schendelen (Erasmus Universiteit) kan de sombere kijk van Olson op de rol van 'pressure groups' niet delen. 'Op dit punt generaliseert hij. Een belangencuster kan de politiek natuurlijk wel eens dicteren, maar dat is een uitzondering. Meestal blijft binnen zo'n cluster ook op politiek niveau toch nog een sterke concurrentie tussen belangengroepen bestaan. Neem in ons land maar het voorbeeld van de Betuwelijn of de stelselherziening sociale zekerheid, dan zie je dat clusters van belangengroepen tegen elkaar opboksen, van

vakbeweging tot milieu en van lagere overheden tot "Brussel". Dankzij dit fenomeen kunnen regering en parlement als ze hun vak verstaan juist comfortabel hun eigen plan trekken'. Olson zou zo'n redenering over rivaliteit maar conservatieve romantiek noemen (VN, 210398: 17).

### *Geconcentreerde lobbies en niet geconcentreerde lobbies*

Kamerlid Rik van der Ploeg meent daarentegen dat er een onderscheid nodig is tussen geconcentreerde lobbies en niet geconcentreerde lobbies (VN, 210398). Tot de geconcentreerde lobbies rekent hij het 'groene front', althans in het verleden. Ze kunnen de afweging wel degelijk scheef trekken. Maar gold dit niet vooral voor het verleden, toen er nog een groen front was? Ook in de jaren negentig zien we nog scheefftrekking. Een voorbeeld hiervan zou men *de technolease* kunnen noemen, waarbij Philips grote voordelen verwierp (Banning en Meeuws, 1998).

Van Schendelen repliceert: 'Maar kijk nu naar de praktijk van de Europese Unie in Brussel. Daar wordt elk dossier in een andere arena uitgevochten en is de winnaar van gisteren de verliezer van vandaag. De winnaar moet je niet per definitie zien als een sterke speler. Net zomin als de verliezer een zwakke is. Dat onderscheid maakt Olson niet. De milieubeweging is een zwakke organisatie, maar een regelmatig winnaar. Shell is sterk, maar heeft nauwelijks manoeuvreerruimte. Kijk in Nederland ook eens naar het VNO-NCW, de werkgeversclub. Die is te groot om iets te willen, laat staan te winnen. Als Blankert (in 1998 VNO-voorzitter) voor lastenverlichting pleit, krijgt hij het onmiddellijk aan de stok met Albert Heijn en de bouwaannemers. Die roepen: schei uit, Blankert, dat kost ons centen. Ik geloof in *polyarchie* en Olson niet' (VN, 210398).

### *Overige kritiek op Olson*

Op de theorie van Olson is ook kritiek te uiten.

a Een kritiek op de theorie van Olson is dat deze de opkomst van bepaalde *solidariteitsgroepen* als Amnesty International *niet* kan verklaren (Lulofs, 1978: 430; Tromp, 1993). De leden daarvan zij geen belanghebbende en behalen ook geen individueel voordeel. Olson blijft econoom en kan met sociologische aspecten van gedrag, zoals de binding van individuen aan groepen niet goed uit de voeten (zie ook Ester en Leeuw, 1978).

b De theorie kan ook de gang naar de stembus van burgers niet verklaren, want de individuele stem levert meestal *niet* de doorslag. Burgers laten zich bij de beslissing tot wel of niet stemmen niet leiden door een individuele positieve kosten-batenbalans (zie Van Winden, 1995; Van Mierlo, 1984, 1989).

c Verder heeft Olson geen oog voor entrepreneurs die een groep oprichten en na succes van de groep voordeel verkrijgen. De actiegroep leider uit een stadswijk wordt bijvoorbeeld na verloop van tijd lid van een deelgemeenteraad (Tromp, 1993: 109).

d Ook in kleine groepen kan 'free rider'-gedrag optreden (Lulofs, 1978).



e De uitspraak 'hoe groter de groep, des te kleiner is de fractie van de totale baten die individuele groepsleden ontvangen' is niet onder alle omstandigheden juist. Soms blijven de baten per individu gelijk ook als de groep groter wordt (Lulofs, 1978).

f Olson betreft verwachtingen van actoren bij besluitvorming onvoldoende in zijn beschouwing, aldus Sandler (1992) in '*Collective action: theory and applications*'.

g Als het gaat om de ontwikkeling van kapitalisme (Maddison) of naties (Olson) prefereert Pen (1983) de benadering van Maddison. 'Olson forceert de werkelijkheid in één, tamelijk klein doosje. Dat is dan ook nog een doosje uit de supply side collectie' (Pen, 1983: 9). Maar: de analyse van Olson sluit op Maddison aan, is er niet strijdig mee, aldus Pen.

### ***Onderzoek in de voetsporen van Olson***

De theorie van Olson is inmiddels in Nederland toegepast in onderzoek naar de samenwerking tussen gemeenten bij de vorming van onder andere regionale gezondheidsdiensten (Doeschot, 1987), werkloosheidsbestrijding (Van Dam, 1992), bestrijding van bodemverontreiniging (Aarts, 1990) en de binding van de doelgroep aan convenanten (Van de Peppel, 1992, 1995).

Bestaat er een correlatie tussen *groeps grootte* en de mate van *collectieve actie* bij *bodemverontreiniging*. Dat is een vraag uit het proefschrift van Cees Aarts. Daarbij maakt hij gebruik van Olson's theorie. Olson meent dat er een omgekeerd evenredige relatie is tussen groeps grootte en mate van collectieve actie: hoe kleiner de groep, hoe meer en intensiever collectieve actie. Deze hypothese wordt in het onderzoek van Aarts niet bevestigd. Grote groepen bleken juist wel in staat om snel een krachtvolle organisatie in het leven te roepen ter bestrijding van problemen op het vlak van milieuverontreiniging. Ook Boons (1995) komt tot een dergelijke conclusie (zie Lako, 1996: 194). Aarts constateert dat de variabele groeps grootte wellicht in het algemeen wel relevant is maar dat ook allerlei andere variabelen van belang zijn.

Marcel van Dam heeft de theorie van Olson toegepast bij de verklaring van verschillen in inspanningen van gemeenten op het vlak van *economisch beleid*. Zijn veronderstelling was dat gemeenten met veel financiële middelen en gemeenten met veel belang bij de oplossing van werkloosheid in het nadeel zouden zijn bij kleinere en minder belanghebbende gemeenten. Door weinig belanghebbende gemeenten wordt meegelift. Hun inspanningen zijn lager dan die van wel belanghebbende gemeenten.

Belang kent meerdere dimensies. De omvang van het probleem speelt een rol. Hoe groter het werkloosheidsprobleem, hoe groter het belang bij de oplossing bij een gemeente. Een tweede dimensie is het belang bij de oplossing van 'overige problemen' in een gemeente. Is dat belang in andere sectoren dan werkloosheidsbestrijding groot dan mitigeert dat het belang van werkloosheidsbestrijding.

Een onderzoek van Marcel van Dam en Bas Denters (1993: 141) naar gemeentelijke inspanningen van 125 gemeenten bij economisch beleid en werkloosheidsbeleid laat zien dat de omvang van de inspanningen op beide terreinen niet samenhangt met veranderingen in het niveau van de lokale werkloosheid. De effectiviteit van veel gemeentelijk beleid op dit terrein is gering. In zijn dissertatie en in een ander onderzoeksverslag laat Van Dam (1992, 1994) zien dat op inspanningen van gemeenten met veel belang meer wordt meegelift dan op die van gemeenten met weinig belang. De variabele 'liftersgedrag' heeft werking. 'Bij het economisch beleid binnen regio's liften gemeenten met de beleidsinspanningen van de meest belanghebbende en daadkrachtige gemeenten' (Van Dam en Denters, 1993: 144). Van Dam en Denters stellen vervolgens: 'Het is hierdoor voor de hand liggend dat op dit terrein de gezamenlijke beleidsinspanningen van de gemeenten achterblijven bij wat vanuit regionaal oogpunt wenselijk is' (1993: 144). Er is sprake van een suboptimale beleidsinspanning, menen zij.

Rob van de Peppel (1992; 1995) ging na of de grootte van de achterban van een intermediaire organisatie van invloed is op de mate waarin de leden van deze organisatie het convenant naleven. Volgens Mancur Olson (*The logic of collective action*) is de grootte van de achterban een belangrijke factor. Het onderzoek bevestigt dat. Als de overheid afziet van aanvullende voorschriften of financiële prikkels, lijkt de kans op succes van convenanten bij grote doelgroepen gering (1992: 238).

Conclusie: de theorie van Olson over collectieve actie blijkt wel vruchtbaar voor onderzoek. Tevens blijkt uit het onderzoek van Aarts dat 'belang' niet alle gedrag kan verklaren.

#### ***Literatuur van en over Mancur Olson***

##### *Publicaties van Olson:*

- Olson, M., *The logic of collective action - Public goods and the theory of groups*, Harvard UP, Cambridge, 1965.
- Olson, M., en R. Zeckhauser, *An economic theory of alliances*, in: *Review of Economics and Statistics*, august 1966, pp. 266-279.
- Olson, M., *The rise and decline of nations*, Yale UP, New Haven, 1982.

##### *Algemeen:*

- Colijn, K. en P. Rusman, *De parasieten van de democratie - Bij de dood van Mancur Olson*, in: *VN*, 21 maart 1998, pp. 16-17.

##### *Belangen en pressie:*

- Snippenburg, L.B. van, *Belangengroepen en economische groei: een cross-nationale studies*, in: *Sociologische Gids*, 1984, pp. 165-183.
- Naert, F., *De politieke economie van pressiegroepen*, in: *ESB*, 18 jan. 1984, pp. 56-61.
- Sloof, R., *Game-theoretic models of political influence of interest groups*, Amsterdam, 1997 (diss.).
- Banning, C. en T.J. Meeuws, *De onzichtbare hand van de politiek*, Balans, Amsterdam, 1998.

- Schendelen, M.P.C.M., *Overheid en bedrijfsleven*, Amsterdam UP, Amsterdam, 1994.

*Ontwikkeling van naties:*

- Hazeu, C.A., Mancur Olson - De logica van groei en stagnatie, in: *Intermediair*, 25 april 1996, pp. 7-17.

- Pen, J., De logica van groei en stagnatie, in: *Intermediair*, 15 april 1983, pp. 7-9.

### ***Beïnvloeding van de overheid door collectieve acties voor bodemsanering***

Als een bewoner merkt dat de bodem onder zijn huis vervuild is, onderneemt hij vaak actie. Hoe de overheid daarop reageert, wordt niet alleen bepaald door de ernst van de situatie. Het blijkt dat het bestaande beleid rond bodemsanering gelijke gevallen ongelijk behandelt, en mede afhankelijk is van het actiegedrag van de bewoners. Dat blijkt uit het proefschrift van Cees Aarts (1990)

*'Bodemverontreiniging en collectieve actie'*.

#### **• Doel van het onderzoek naar collectieve actie**

Twintenaar Cees Aarts beoogde om te achterhalen waarom bij bodemvervuiling in woonwijken groepen bewoners zich snel, traag of helemaal niet organiseren, en wat het succes van deze verschillende groepen is. Anders geformuleerd, het ging om de vraag

- a waarom de leden van een latente belangengroep zich al dan niet organiseerden met het oog op de behartiging van hun belangen, en
- b wat daarmee kan worden bereikt.

Na een inleidende uiteenzetting over bodemverontreiniging en het Nederlandse bodemsaneringsbeleid, wordt een theoretisch kader ontwikkeld ter verklaring van het ontstaan van collectieve actie voor gemeenschappelijke belangen. Dit kader bouwt voort op de economische theorie van de collectieve actie (Olson; Hardin) maar verschilt hiervan doordat rekening wordt gehouden met andere dan zuiver egoïstische motieven voor individueel handelen. Ook worden elementen uit sociologische modellen van collectieve actie geïncorporeerd, zoals over *'resource mobilization'*. Dat resulteert in groeps grootte en de beschikking over individuele hulpbronnen als de aangewezen verklarende factoren voor collectieve actie. Tevens worden op grond van de bestaande literatuur enkele succes- en faalfactoren voor de effectiviteit van collectieve actie besproken.

Bij de operationalisatie van het theoretisch kader wordt bijzondere aandacht aan de dag gelegd voor de empirische betekenis van belangen. Belangen krijgen in de literatuur veel aandacht maar in onderzoek blijken zich veel problemen hiermee voor te doen. Door de keuze van gevallen van bodemverontreiniging worden enkele problemen ten aanzien hiervan weggewerkt.

Aarts kan kiezen voor een *quasi-experimenteel onderzoeksontwerp*. Daarop zijn zijn vier gevallen geselecteerd.

*Olson als vertrekpunt voor een studie naar collectieve actie?*

Laten we nog even terug gaan naar de literatuur.

Aarts zocht natuurlijk allereerst naar een *conceptualisering* en *operationalisering*. Hij vond een model van collectieve actie, dat zou kunnen verklaren waarom burgers wel of niet in actie komen voor hun gemeenschappelijke belangen. Bij welk model? Aarts zocht aansluiting bij het model van Mancur Olson, die bekend was vanwege zijn boek *'The logic of collective action'*. In dat boek worden economische theorieën over gedrag toegepast op politieke processen.

Bijzonder aan het model van Olson is dat collectieve actie echter in het geheel niet te verwachten is. Dat is een beetje vreemd, en maakt het model op het eerste gezicht minder bruikbaar voor Aarts. Viel het toch mee?

De persmedia maken vrijwel elke dag duidelijk dat het niet kan kloppen dat collectieve actie *niet* ontstaat. Burgers organiseren zich hier en daar wél degelijk. En er lijkt ook wel wat voor te zeggen dat ze enige invloed hebben. Aarts bleef daarom niet bij Olson steken en ging op zoek naar een qua opbouw vergelijkbaar model, dat tot betere voorspellingen leidt. Hij kwam uit bij het *fair-shares-model* van Margolis, het FS-model.

- *Het FS-model van Margolis*

Olson gaat uit van de veronderstelling dat menselijk gedrag overwegend gericht is op eigen welzijn. Margolis doet dat met zijn 'fair-shares'-model niet. Hij gaat niet uit van egoïstische burgers. Burgers kunnen wel degelijk overtuigd zijn van gemeenschappelijke belangen en dus van 'samen sterk'. Mensen kennen een zeker altruïsme, en zijn dus bereid om in zekere mate met het welzijn en het gemeenschappelijk belang van saneren rekening te houden.

Het FS-model van Margolis geeft twee criteria voor het ontstaan van collectieve actie:

- de groepsgrootte en
- het niveau van de aanwezige hulpbronnen.

Tot de hulpbronnen worden gerekend: politieke vaardigheden in een buurt, opleiding van de bewoners, financiële middelen.

Het FS-model van Margolis bewees diensten, maar niet ongeclausuleerd. Aarts paste als eerste het FS-model toe op collectieve actie. Gevallen van bodemverontreiniging waren voor die toepassing van de theorie van Margolis geschikte situaties, want er was sprake van een gemeenschappelijk probleem.

- *Vier gevallen van bodemverontreiniging*

Aarts selecteerde vier gevallen:

- de - bekende- Merwedepolder in Dordrecht,
- de Steendijkpolder in Maassluis,
- het Havengebied in Stein en
- Old Ruitenborgh in Hengelo.

Aarts heeft met behulp van archiefonderzoek en secundaire analyses de voorgeschiedenis, de ontdekking, de bewonersorganisatie en belangenbehartiging in deze vier gevallen gedeeltelijk gereconstrueerd, zodat

een antwoord kon worden verkregen op de onderzoeksvragen. Het onderzoek werd in de periode 1985-1989 uitgevoerd.

- *Ongelijke honorering van eisen*

Zoals gesteld, de overheid blijkt in de vier casus bij ernstige bodemverontreiniging niet gelijk te handelen. De wijze waarop de bewoners zich organiseerden vormde daarvoor een gedeeltelijke verklaring. Zowel in de Merwedepolder als in de Steendijkpolder was sprake van ernstige verontreiniging, en zijn de georganiseerde groepen gedupeerde bewoners groot. Aan de eisen van de bewoners van de Merwedepolder is ten dele tegemoet gekomen door huizen te kopen dan wel te slopen en financiële regelingen te treffen voor bewoners die gingen verhuizen. Maar in de Steenwijkpolder in Maassluis was hiervan geen sprake. Wat is de verklaring?

- *Harde actie heeft meer succes dan redelijkheid*

De differentiatie in beleid ligt mede aan de manier waarop bewoners met hun gemeenschappelijke belangen omgaan. Zowel in Dordrecht als in Maassluis is na het bekend worden van de verontreiniging een organisatie opgestart. In Maassluis werd door de georganiseerde bewoners de weg van de redelijkheid bewandeld, in de vorm van veel overleg. *Redelijkheid, zonder veel succes.* De bewoners uit de Dordrechtse wijk hebben de vergadertafel niet gemeden maar ook de publiciteit gezocht door demonstraties, een persbeleid gevoerd en ook overheidsgebouwen bezet. Zij voerde hardere acties dan de inwoners uit een wijk in Maassluis, en hadden mede daardoor meer succes. Dat de mensen uit Maassluis zo deskundig waren, hielp hen uiteindelijk niet; het gaf niet de doorslag.

- *De theorie van Margolis relevant maar .....*

De criteria van Margolis bleken relevant voor het begrijpen van het verschil in resultaat van collectieve actie. Dat betekent dat *groeps grootte* en *hulpbronnen* van enig belang waren. Ook *de heterogeniteit* van de bewonersgroep bleek een rol te spelen bij het ontstaan van succes van collectieve actie. Per woonwijk bestaan er grote verschillen in de mate van politieke geëngageerdheid van burgers en hun sociale vaardigheden. De groeps grootte blijkt er daardoor soms niet toe te doen waarmee er bij Aarts twijfels zijn gerezen over de voorspellende kracht van het FS-model.

- *De saneringskosten als variabele*

De kosten van het schoonmaken, van bodemsanering dus, spelen ook een rol bij het al dan niet hebben van succes. Het Havengebied in Stein blijkt, ondanks de late start van de organisatie en de geringe bewonersactiviteiten, toch gesaneerd. Dat kwam omdat de sanering zelf eenvoudig en probleemloos was. In Old Ruitenborgh in Hengelo waren bewoners snel georganiseerd en zeer actief, maar zit het gif ten tijde van het verschijnen van het proefschrift nog onaangeroerd in de grond.

- *De wijken getypeerd*

Aarts assumeert op theoretische gronden dat bewonersorganisaties vooral snel van de grond komen als de groep voor wie ze opkomen groot is en deze groep gemiddeld kan beschikken over genoeg hulpbronnen qua inkomen, opleiding en vaardigheden. De wijk Old Ruitenborgh was een Hengelose wijk die hieraan voldeed. Tamelijk vlug na het in de openbaarheid komen van de bodemverontreiniging kwam een krachtige bewonersorganisatie van de grond.

Dat gold ook voor de Dordtse Merwedepolder. De bewonersorganisatie kon hier echter over minder hulpbronnen beschikken; in de wijk bestonden grote verschillen qua hulpbronnen. Het deel van de wijk waarin bodemverontreiniging ontdekt werd, werd maar door een klein aantal bewoners bewoond, die gemiddeld over een goede opleiding beschikten. Toen later in andere wijkdelen gif in de bodem werd ontdekt, konden de andere wijkbewoners met minder hulpbronnen aanschuiven bij het al actieve deel.

We komen bij de derde wijk. In de Steendijkpolder in Maassluis was evenals in de Hengelose wijk sprake van een grote groep bewoners. De mensen uit de Steendijkpolder waren gemiddeld voorzien van meer hulpbronnen dan de wijkbewoners uit de Dordrechtse wijk. De organisatie van de wijk verliep door de deskundigheid in de Maassluisse wijk zonder problemen. De bewonersorganisatie in de Steendijkpolder maakte een hechte indruk. De wijkorganisatie zette tegenover elke discipline aan gemeentelijke zijde een eigen discipline.

In Stein liep het anders. Het Havengebied in die nabij Geleen gelegen Zuidlimburgse gemeente was een wijk met een beperkte grootte waarin de bewoners gemiddeld over een beperkte hoeveelheid hulpbronnen beschikten. De gemeenschap was vrij hecht, wat een gunstige voorwaarde voor organisatie van de bewoners contra de bodemverontreiniging zou kunnen zijn. Toch kwam de bewonersorganisatie hier slechts traag van de grond. De organisatie ontstond pas op aandrang van het provinciaal bestuur. Kwam de organisatie pas laat op gang door de beperkte hulpbronnen? De saneringskosten waren in deze wijk betrekkelijk beperkt. De totale saneringskosten bedroegen om en nabij de 6 miljoen gulden. De vervuiling met lood en cadmium was wel ernstig maar kon betrekkelijk goedkoop worden verwijderd.

- *Wat verklaart?*

De mate van succes van de acties blijkt vooral te worden verklaard door de strategie van de bewoners en de inhoud van hun belang resp. de eisen. De verwachte uitkomst was dat een gematigde eis makkelijker gehonoreerd zou worden door een overheid dan een forse eis. Dat resultaat wordt ook wel gevonden maar op een andere manier dan was voorzien. Het gaat er niet zozeer om hoe de eisen van de bewonersorganisatie zich verhouden tot het bewonersbelang, maar hoe de eisen zich verhouden tot de kosten.

Laten we eens een paarsgewijze vergelijking maken. In Stein is de bodem volledig gesaneerd. Dat is meer dan elders is bereikt terwijl de

bewonersorganisatie in het Havengebied in Stein niet uitbloeit, in vergelijking met de andere wijken, door hulpbronnen en er hoogte van de financiële eisen uit sprong. Dat moet ermee te maken hebben dat de saneringskosten in Stein maar ongeveer de helft bedroegen van het bedrag dat in de Hengelose wijk nodig was om de vervuiling alleen maar te isoleren.

Een vergelijking tussen de wijk in Maassluis en de wijk in Dordrecht leidt tot de veronderstelling dat de wijk in Maassluis het meest heeft bereikt omdat ze de over de meeste 'resources' beschikte. Maar - opvallend - dat is niet zo. In Maassluis was na jarenlang onderzoek van Aarts nog steeds geen kubieke meter grond verwijderd. De bewonersorganisaties waren gematigd geweest, had respect afgedwongen maar ..... niets bereikt.

Wat is de les? In Maassluis bereikte de bewonersorganisatie weinig tot niets. De organisaties uit Dordrecht en Hengelo waren effectiever. Ze bereikten meer. Dat blijkt terug te voeren tot het voeren van hardere acties. De bewoners van Maassluis hebben zich te bescheiden opgesteld. Verder dan het aanbieden van petitie ging men niet. In de gemeentelijke bestuurscultuur bereikt men zo blijkbaar weinig. Wie dus wat wil bereiken op het vlak van bodemverontreiniging door bodemsanering moet de wijk organiseren, moet beschikken over hulpbronnen maar vooral ook niet te zachtzinnig in zijn acties zijn. De overheid roept 'harde acties' over zich af door gematigde bewonersorganisaties niet te zien staan!

- *Conclusies over effectiviteit van collectieve actie*

1 Voor het ontstaan van collectieve actie blijkt geen afdoende verklaring te zijn gevonden. De grootte van de belangengroep (meer mensen, meer macht) lijkt geen afdoende verklaring.

2 Een effect van hulpbronnen is niet duidelijk terug te vinden. De effectiviteit van een bewonersactie bij bodemsanering in vier wijken kan zeker niet volledig verklaard worden door 'resource mobilization'. Als een wijk zich organiseert en over goede hulpbronnen beschikt, is dat geen voldoende voorwaarde voor succes.

3 Harde acties halen meer uit dan acties alleen gebaseerd op redelijkheid en overtuigingskracht. Uiteindelijk wordt de effectiviteit van acties van bewonersorganisaties niet alleen bepaald door de groepsgrootte, hulpbronnen en actievorm maar ook door de financiële mogelijkheden die een overheid ziet om bodemsaneringsbeleid te voeren en de wijk te saneren.

- *Advies voor de actievoerder*

Het succes van collectieve actie lijkt in de onderzochte gevallen vooral af te hangen van de strategie die de bewonersorganisatie kiest, een hardere strategie is doorgaans succesvoller, en van de kosten die de belangenbehartiging aan de zijde van de overheid met zich brengt. Dat leert '*Bodemverontreiniging en collectieve actie*' van Aarts (1990).

### *Literatuur over collectieve actie*

- Aarts, C.W.A.M., Bodemverontreiniging en collectieve actie, Universiteit Twente, Enschede, 1990 (dissertatie).
- Berveling, J., Het stempel op de besluitvorming - Macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen, Thesis, Amsterdam, 1994 (diss.).
- Bressers, J., Bewoners gifwijken hebben baat bij harde actievoering, in: Binnenlands Bestuur, 4 juni 1990, p. 31.
- Braam, G. e.a., Collectieve acties, Boom, Meppel, 1976.
- Braam, G.P.A., De invloed van bedrijven op de overheid, Boom, Meppel, 1973.
- Cox, K.R. & R.J. Johnston (eds.), Conflict, politics and the urban scene, Longman, Londen, 1982.
- Brand, A.M.M. en B.C. Poiësz, Protestacties van middenstanders tegen beleidsmaatregelen van de lokale overheid, in: Acta Politica, vol. 16, 1981, pp. 101-119.
- Hardin, R., Collective action - Resources for the future, Baltimore, 1982.
- Hoekveld, G.A., Burgers, bestuur en een ringweg - Bestuursgeografische beschouwing van een ruimtelijk conflict in Baarn, Utrecht, 1998 (afscheidscollege).
- Huberts, L.W. en J. Kleinnijenhuis (red.), Methoden van invloedsanalyse, Boom, Meppel, 1994.
- Margolis, H., Selfishness, altruism and rationality - A theory of social choice, The University of Chicago Press, Chicago, 1982.
- Margolis, H., Dealing with risk - Why the public and the experts disagree on environmental issues, The University of Chicago Press, 1995.
- Olson, M., The logic of collective action - Public goods and the theory of groups, Harvard University Press, Cambridge, 1965 (1971).

### **12 Differentiële honorering van eisen en lobby: Betuweroute**

De besluitvorming over de goederenspoorlijn, de Betuweroute, die eind jaren negentig de Nederlandse samenleving in de ban had, kende een wankelende basis en getuigde van het optreden van hardleerse politici, aldus Paul Pestman in zijn proefschrift en interview in de Staatscourant naar aanleiding hiervan.

We geven eerst de analyse van Pestman weer en formuleren dan enkele vragen.

#### ***Probleemstelling voor onderzoek Pestman***

De probleemstelling voor Pestman's onderzoek was drieledig:

1. Hoe kan de groei van de aandacht voor grote infrastructurele projecten in Nederland in het begin van de jaren negentig worden verklaard?;
2. Welke mobilisatieprocessen hebben zich rond de centrale beleidsthema's in de besluitvorming over de Betuweroute afgespeeld, en in welke mate kunnen deze het verloop en de uitkomst van het besluitvormingsproces verklaren?;
3. Welke projectoverschrijdende gevolgen heeft de mobilisatie rond de Betuweroute gehad voor verschillende besluitvormingspraktijken en wat



betekenen deze veranderende praktijken voor de politieke handelingsruimte van betrokken partijen?

Pestman doet dus een onderzoek naar besluitvorming. De argumentatieve benadering van Hajer vormt in dit onderzoek het startpunt voor *een discursief-institutionele analyse*. Mobilisatie wordt omschreven als het beïnvloeden van de eigen handelingsruimte of de discursieve ruimte rond een beleidsthema.

Pestman onderscheidt *drie manieren van mobilisatie*:

- Handelingsgerichte mobilisatie: de politieke handelingsruimte wordt beïnvloed, de discursieve ruimte niet;
- Performatieve mobilisatie: de discursieve ruimte wordt ter discussie gesteld;
- Constatieve mobilisatie: de discursieve ruimte rond een beleidsthema wordt bevestigd.

Pestman geeft eerst een methodologische verantwoording en daarna volgt een beschrijving van *de discoursverandering* en de geboorte van de Betuweroute. De methode van casestudy wordt verantwoord. Pestman beschrijft vervolgens de praktijken en handelingsruimten bij besluiten over infrastructuur. Daartoe behoren nut-, noodzaak- en inpassingsvragen vanuit het perspectief van de landelijke overheid, provincie, gemeenten, bewoners en milieubeweging. Onderwerpen komen aan bod als de mainportdiscussie, de veranderende rol van de ruimtelijke ordening, leefbaarheid en bereikbaarheid, de Tracéwet, ecologische modernisering, inrichting van het landschap, goederenvervoer en binnenvaart. Na een beschouwing over de besluitvormingspraktijken van het Betuweroutebesluit volgt een belangrijk hoofdstuk, namelijk over *zes beleidsthema's* die vanuit de drie mobilisatieperspectieven worden bekeken:

- Aard en bestrijding van geluidhinder;
- Controverses rond lokale knelpunten;
- Een goede landschappelijke inpassing;
- Alternatieve aanlegtechnieken;
- Economische baten van infrastructuur;
- Milieuvriendelijk goederenvervoer.

Een conclusie is dat ten aanzien van de wijze waarop nut- en noodzaakdiscussies wordt gevoerd vooruitgang is geboekt. Toch dreigt steeds dat deelbelangen een onevenredig grote doorwerking kennen in de besluitvorming over grote projecten. Omdat gevaar af te wenden, moet de voorbereiding meer zorg besteed worden aan het aspect inspraak en zorg voor het landschap. Gemeenten blijken hier een rol te spelen want ze nemen de zorg voor landschapsbehoud vaak mee in hun voorstellen voor inpassing van infrastructurele routes als de HSL. De Tracéwet dreigt die ontwikkeling echter te blokkeren. Deze herziening staat daarom op gespannen voet met de doelstelling van het ministerie van Verkeer en Waterstaat om een kwalitatief hoogwaardige inpassing van infrastructuur te scheppen (zie ook M&O, mei/juni 2001).

### ***De theorie als hulpmiddel voor Pestman: maar welke?***

De probleemstelling voor Pestman's onderzoek naar de meerjarige besluitvorming over de Betuweroute was drieledig:

- Hoe kan de groei van de aandacht voor grote infrastructurele projecten in Nederland in het begin van de jaren negentig worden verklaard?;

- Welke mobilisatieprocessen hebben zich rond de centrale beleidsthema's in de besluitvorming over de Betuweroute afgespeeld, en in welke mate kunnen deze het verloop en de uitkomst van het besluitvormingsproces verklaren?;
- Welke projectoverschrijdende gevolgen heeft de mobilisatie rond de Betuweroute gehad voor verschillende besluitvormingspraktijken en wat betekenen deze veranderende praktijken voor de politieke handelingsruimte van betrokken partijen?

Om de drie onderzoeksvragen te beantwoorden gaat Pestman op zoek naar een bruikbare theorie, een conceptueel kader waarmee hij relaties tussen verschijnsel kan beschrijven en verklaren. Hij stelt eerst vast *welke aspecten* vastzitten aan de eerste twee vragen. Beide vragen hebben een inhoudelijk aspect. Het gaat om een proces van agendavorming en om een concrete beleidsuitkomst (Pestman, 2001: 17). In de tweede plaats is aan de beide eerste vragen een machtsaspect te onderscheiden. 'Het gaat om politieke besluitvormingsprocessen waarin actoren verschillende beleidsvoorkeuren hebben en zich inspannen om deze voorkeuren te realiseren. Voor de beantwoording van de eerste twee vragen zal gezocht moeten worden naar een conceptueel kader waarmee aan de ene kant de beleidsvoorkeuren van actoren kunnen worden onderzocht en aan de andere kant hun strategisch gedrag', zegt hij.

Voor de beantwoording van de derde vraag is 'het bovendien nodig om institutionaliseringsprocessen in kaart te brengen, om zo eventuele veranderingen in de besluitvormingspraktijk te kunnen onderzoeken. Dit heeft gevolgen voor de eisen die aan het te hanteren conceptueel kader gesteld worden' (2001: 18).

### *Drie criteria voor theoriekeuze*

Op basis hiervan komt Paul Pestman tot drie criteria voor het gewenste conceptueel kader.

- 'de inhoud van het beleid en de betekenisgeving moet aandacht krijgen';
- 'de analyse moet inzicht verschaffen in de machtverhoudingen binnen de relevante beleidsterreinen en de veranderingen daarbinnen in relatie tot de beleidsinhoud';
- 'de analyse beperkt zich niet tot het hier en nu, maar moet ook betrekking hebben op de lange termijneffecten van beleidshandelen voor de beleidsterreinen in bredere zin.

Pestman werkt dat uit.

De beleidsinhoud is een onderwerp dat aandacht krijgt in onderzoek naar beslissingsmacht (Van Putten, 1980; Huberts, 1988) maar Pestman's onderzoek is niet een onderzoek naar macht alleen of beïnvloedingsprocessen (Peters).

Netwerkstudies dan relevant? In onderzoek naar de studie van beleidsnetwerken wordt accent gelegd op interacties tussen van elkaar afhankelijke actoren die individueel in beleidsprocessen de doorslag niet kunnen geven maar elkaar nodig hebben in gezamenlijke beeldvorming en aanpak (Klijn en Teisman, 1992; Kickert e.a., 1997). In deze denktradities krijgen achtergronden van beleidsvoorkeuren van actoren (waarom wil actor x dit of dat?) betrekkelijk

weinig aandacht, meent Pestman. Daarmee bedoelt hij dat deze denkrichtingen hem te weinig helpen bij de beantwoording van vragen als: 'waarom wil een bepaalde actor iets en onder invloed van welke factoren veranderen deze beleidsvoorkeuren?'. Heclo (1994), Sabatier (1987), en Sabatier & Jenkins-Smith (1993) helpen al meer bij het begrijpen van voorkeuren en voorkeursdynamiek. Paul Sabatier vraagt zich af wat de verklarende kracht is van cognitieve frames en probleemdefinities op beleidshandelen. In het denken van mensen als Fischer en Forrester (1993) komt aandacht voor ambiguïteit van beleidsconcepten en de daarmee verbonden machtsbalans aan de orde, meent Pestman (2001: 18). Termeer (1993) en Hajer (1995) wijzen in hun dissertaties op het geconstrueerde karakter van beleid. Pestman kiest dan voor het zoeken van aansluiting bij de Sabatier, Termeer, Hajer-lijn.

Maar hoe zit het dan met macht. Hij wijst op onderzoek van Schattschneider naar *mobilisation of bias*. Niet alle aanspraken kunnen gelijk gehonoreerd worden. Bepaalde thema's en voorkeuren die daarmee te maken hebben, worden naar de achtergrond verwezen en andere doorgelaten en gehonoreerd. Dierenwelzijn, bijvoorbeeld, was in 1960 geen item dat doorgelaten werd in de Nederlandse nationale arena.

Over macht bestaan ook denktradities, constateert Pestman vervolgens. Macht kan worden gezien als vermogen, als een relatie tussen actoren en als onderdeel van een structuur. Pestman wijst op Giddens, die betoogd heeft dat macht als vermogen en als onderdeel van sociale interactie niet strijdig zijn.

De derde voorwaarde betreft de noodzaak om aandacht te besteden aan langetermijneffecten van beleidsactie. Pestman komt hier uit bij de benadering van Held (1989) over modernisering. Modernisering verwijst naar 'transformatieprocessen in het politieke domein die afzonderlijke besluitvormingsprocessen overstijgen' (2001: 19). Daarbij valt te denken aan veranderde relaties tussen staat, markt en civil society, en institutionaliseringsprocessen. Pestman meent dat hij aansluiting kan zoeken op dit punt bij Hajer (1995).

Samenvattend, gewenst is een conceptueel kader waarmee beleidsvoorkeuren te bestuderen zijn, machtsverhoudingen en langetermijneffecten van beleid (Pestman, 2001: 20). Pestman onderzoekt dan vervolgens drie voor hem kansrijke benaderingen:

- De configuratiebenadering van Termeer (1993);
- Het advocacy coalition framework (ACF) van Sabatier & Jenkins-Smith (1993).
- De argumentatieve benadering die is uitgewerkt door Hajer (1995).

Welke kiest hij waarom?

### ***Waarom twee conceptuele benaderingen niet geschikt zijn***

De configuratiebenadering is in principe interessant en relevant omdat deze aandacht besteedt aan de inhoud van beleidsprocessen en beleidsverandering op middellange termijn. De configuratiebenadering is een benadering die het

cognitief ontwikkelingsproces bestudeert, zoals dit tot stand komt als gevolg van wisselwerking tussen actoren. Interactie dus (Pestman, 2001: 20). Actoren hebben werkelijkheidsdefinities. Volgens Termeer is er geen onderscheid tussen de wereld van de feiten en de wereld van de percepties omdat feiten pas betekenis krijgen in de beelden van actoren. Daarbij sluit ze aan bij het zgn.

Thomastheorema: 'als mensen een situatie als reëel definiëren, dan is die reëel in zijn consequenties'. Kortom, het gaat om percepties want van daaruit redeneren en handelen mensen verder. Maar Catrien Termeer doet te weinig met het machtselement want niet alle werkelijkheidsdefinities zijn even kansrijk om aanhang te krijgen door verschillen in hulpbronnen van hen die een definitie aanhangen/hebben. De stabiliteit en dynamiek in werkelijkheidsdefinities kunnen vanuit de configuratiebenadering niet goed begrepen worden, meent Pestman (2001: 20).

De AFC-benadering van Sabatier c.s., in Nederland onder meer gebruikt in de dissertatie van Eberg over afvalbeleid (promotor Hoppe) is in principe eveneens interessant en relevant omdat deze ook aandacht besteed aan de inhoud van beleidsprocessen en beleidsverandering op middellange termijn. Sabatier ziet beleid als strijd tussen verschillende coalities. Hij heeft dus oog voor de strategische interactie in een beleidsveld. Maar meent Pestman, de relatie tussen de inhoudelijke kant en de strategische kant is zwak. 'Strategische interacties dienen onderzocht te worden in het licht van de beperkende en verruimende werking van de probleempercepties van actoren. Bepaalde probleempercepties maken de samenwerking met de ene actor mogelijk en sluiten die met een andere uit. Sabatier analyseert wel de veranderingen in beleid als gevolg van veranderende externe factoren maar hij betreft de probleemdefinitie niet op de gedragalternatieven van de actoren. In de tweede plaats is macht bij Sabatier niet zozeer een relationeel begrip, maar komt ze enkel tot uitdrukking in de hulpbronnen die actoren bezitten. De verdeling daarvan is in principe gegeven. Grin & Hoppe (1997) worden door Pestman hier opgevoerd omdat ze hebben aangegeven dat Sabatier te weinig aandacht besteed aan omstandigheden die de hulpbronnen veranderen. Literatuur over political opportunity structures (POS), zoals van Kitschelt (1986) zou hier wel een hulpmiddel bieden van analytische aard, die aanvullend geschikt is op de AFC-approach van Sabatier.

### *Hajer's argumentatieve discoursanalyse is wel geschikt*

De AFC en configuratiebenadering vallen uiteindelijk af omdat ze onvoldoende aandacht besteden aan macht. Pestman (2001: 21) kiest voor de aanpak van Hajer (1995). Hajer analyseerde het verzuringsbeleid in Nederland en Groot-Brittannië. Het Britse discours bleek zich te onderscheiden van het Nederlandse.

Hajer gaat evenals Termeer en Sabatier in op de inhoud van beleidsvoorkeuren en de betekenisgeving in beleidsprocessen. 'Belangen en voorkeuren worden door Hajer niet als gegeven beschouwd, maar worden geconstrueerd door middel van discourses'. Hajer verbindt de beleidsinhoud wel met machtsanalyse, stelt Pestman.

### *Intermezzo*

Ontwikkeling en confrontatie van heuristieken of 'frames' leiden in een politieke democratie tot weinig als niet ook een meerderheid zich kan stellen achter een voorstel, dus een perspectiefmix (= beleidstheorie). In de praktijk is meestal wel een dominante theorie aanwezig, een dominante kijk, een overheersende wijze waarop de dingen gedacht, begrepen en gezegd worden. Er is een bepaald coffeeshop-beleid van een gemeentebestuur, of een bepaalde vorm van klantgerichtheid. Er bestaat een *discourscoalitie*.

Hajer (1989: 248-249) omschrijft een 'discours' als 'het samenstel van talige en niet-talige handelingen en praktijken dat beïnvloedt wat gedacht, begrepen en gezegd wordt, wat met invloed kan worden gezegd en op welke wijze dit gebeurt'. Van daaruit wordt duidelijk wat 'ter zake' is en wat niet. 'Een discourscoalitie is een geheel van actoren dat door een samenstel van posities en praktijken hun gezamenlijke interpretatie van de werkelijkheid ontwikkelt, structureert en in stand houdt' (Hajer, 1989: 248 e.v.). Aan een coalitie kan gewerkt worden. Soms gebeurt dat door herhaalde bijeenkomsten van kleine groepen gezaghebbende personen uit maatschappelijke, wetenschappelijke en politieke kringen te laten brainstormen over bijvoorbeeld de gewenste toekomstvisie van het gemeentebestuur voor de stad en onderwerpen als de gewenste stedelijke infrastructurele ontwikkeling. Oud-burgemeester Van Thijn volgde die werkwijze in Amsterdam.

Over de rol van een *beleidscoalitie* bij de totstandkoming van een *beleidsparadigma* vindt de lezer meer bij Sabatier (1987; beschouwingen over *beleidsgericht leren*) en Hajer (1993, 1995).

Hajer propageert in zijn proefschrift uit 1993 '*The politics of environmental discourse - A study of the acid rain controversy in Great Britain and the Netherlands*' en de latere bewerking daarvan uit 1995 de argumentatieve benadering, waarbij een beleidsproces wordt voorgesteld als 'een strijd van discoursen en coalities om een hegemoniale positie'. Daarop baseert Pestman zich. Een *discours* wordt opgevat als:

*'a specific ensemble of ideas, concepts, and categorisations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social relations'* (Hajer, 1995: 44).

Pestman (2001: 21) stelt dat een discours een manier van spreken is en een geheel van concepten, van ideeën. Een discours wordt in de praktijk gevormd, in de praktijk krijgt het discours betekenis. Omdat er een onderscheid is tussen het macroniveau van discoursen en het individuele niveau van handelen en er ook een discrepantie tussen beide kan zijn, komt Hajer met aanvullende begrippen:

1. story line, en
2. discourscoalitie
3. politiek als strijd om discursieve hegemonie
4. discoursstructurering: specifieke terminologie
5. discoursinstitutionalisering.

#### *Ad 1 Story line*

Verhaallijnen of story lines zijn *'fragmenten van discoursen met een sterke structureerende werking'* (Pestman, 2001: 21). Pestman: 'Rond de ontwikkeling van milieubeleid hebben volgens Hajer verschillende story lines een rol gespeeld. Deze waren onder meer afkomstig uit internationale fora van gezaghebbende wetenschappers die met de introductie van termen als "polluters pay principle", "best technical means", "duurzame ontwikkeling" en "ecologische modernisering" een stempel hebben gedrukt op de totstandkoming van nationaal en internationaal milieubeleid'. Pestman: 'Hajer benadrukt dat deze termen vervolgens een eigen leven zijn gaan leiden. Sterker nog, een deel van het succes van een story line is gelegen in het meervoudige karakter van een begrip. Juist een bepaalde mate van ambiguïteit zorgt ervoor dat een begrip aantrekkelijk wordt gevonden door verschillende actoren. Rondom zo'n begrip ontstaat dan een nieuwe coalitie en is consensusvorming mogelijk'.

'Krachtige story lines hebben een sterke complexiteitsreducerende werking en geven diverse actoren de mogelijkheid aan te geven hoe hun handelen zich verhoudt tot het geheel'(..). 'De discursieve kracht van story lines hangt volgens Hajer niet in de eerste plaats af van individueel strategisch gedrag of van coherentie van het betoog, maar van wat Hajer noemt discursie affinities: de mate waarin een concept door betrokken actoren wordt ervaren als "goedklinkend", aldus Pestman (2001).

#### *Ad 2 Discourscoalitie als verzameling story lines, actoren en praktijken*

*Discourscoalities* worden gevormd door het bij elkaar komen van story lines waar de betrokken actoren zich toe voelen aangetrokken. Een discourscoalitie bestaat uit story lines, actoren en praktijken, aldus Pestman. Coalities ontstaan als voorheen los van elkaar staande praktijken aan elkaar worden gerelateerd, dus als een gemeenschappelijk discours wordt gevormd.

#### *Ad 3 Politiek als strijd om discursieve hegemonie*

Hajer stelt zowel macht als de inhoud van beleid centraal en heeft oog voor langetermijneffecten van beleid. Politiek is bij Hajer (1995) de strijd om discursieve hegemonie, waarbij actoren steun proberen te krijgen voor hun werkelijkheidsdefinitie (Pestman, 2001: 22).

#### *Ad 4 Discoursstructurering*

Hajer maakt melding van discoursstructurering om aan te geven dat partijen in een politiek debat om serieus genomen te worden specifieke terminologie gebruiken. Denk aan een begrip als ecologische modernisering.

#### *Ad 5 Discoursinstitutionalisering*

Discoursinstitutionalisering is een begrip waarmee Hajer doelt op de manier waarop discoursen worden verankerd in regels en praktijken, aldus Pestman (2001: 23).

#### ***Kritiek Pestman op Hajer (1): Alles debat?***

Pestman kiest voor de argumentatieve benadering van Hajer maar hij ziet ook enkele tekortkomingen althans voor de toepassing in zijn onderzoek (2001: 23). Bij Hajer is nagenoeg alles debat. Dat gaat erg ver en is een kritisch punt voor Pestman. Pestman betwijfelt of discursief handelen 'het enige of eerste aanknopingspunt voor beleidswetenschappelijke analyse moet zijn'. En zo stelt hij: 'Regels en hulpbronnen krijgen pas betekenis in een gezaghebbend discours, taal heeft een structurerende werking en is bij voorbeeld van invloed op de manier waarop individuele actoren hun belangen definiëren. Tegelijkertijd kan de analyse van regels en hulpbronnen niet uit de weg worden gegaan. Hiervoor zijn twee redenen te geven. Ten eerste zijn regels en hulpbronnen herkenbare en tastbare elementen die een rol spelen in politieke besluitvormingsprocessen. Ze verwijzen daarmee duidelijk naar machtsrelaties en leveren daardoor bruikbare informatie op, ook afgezien van het feit dat regels en hulpbronnen pas betekenis krijgen in een gezaghebbend discours. Juist omdat regels en hulpbronnen als geïnstitutionaliseerde vormen van discours beter te analyseren zijn dan discourses of delen daarvan, is het praktisch om aan die kant te beginnen. (..) Erkenning van het talige en geconstrueerde karakter van fenomenen betekent niet dat de analyse van instituties en hulpbronnen kan worden overgeslagen. Het betekent alleen dat de werking van deze laatste geanalyseerd moet worden in het licht van de discourses die hen legitimatie verschaffen' (Pestman, 2001: 23).

Een tweede kritische kanttekening van Pestman bij Hajer's aanpak is dat er geen directe relatie bestaat tussen discourses en praktijken. De praktijk kent gewoontevorming en procedures die uit geschiedenis voortkomen. In de historie zijn initiatieven rond beleid genomen en zijn organisatorische neerslagen en restanten daarvan aan te treffen in actuele contexten. 'Het is onwaarschijnlijk dat dit geheel van institutionele vormen zich op herkenbare wijze laat herleiden tot een of meer discourses. Sommige praktijken zullen tot verschillende discourses gerekend kunnen worden. Van andere is niet eens meer bekend waar ze vandaan komen' (2001: 24). Een discours is verantwoordelijk voor het ontstaan van ene praktijk, maar a de verdwijning van een discours kan een institutie blijven bestaan. De relatie tussen discours en praktijk en veranderingen is niet lineair.

### ***Kritiek Pestman op Hajer (2): het begrip story line***

De suggestie die van het begrip story line met betrekking tot zure regen, het onderwerp van Hajer's onderzoek, uitgaat, is dat er eenheid bestaat in de afzonderlijke discursieve onderdelen van het probleem. Dat is niet het punt. Het is zelfs een vruchtbare benadering, meent Pestman (2001: 24). De kritiek van Pestman op het begrip story line is tweërlei.

A dat het concept niet altijd even helder gebruikt wordt. Hajer spreekt van zure regen *als* story line als van diverse story lines *over* zure regen, namelijk een traditioneel pragmatische en een ecologisch-modernistische verhaallijn.

B dat de vraag is of met de analyse van story lines *het geheel van* discursieve handelingen rond concrete besluitvormingsprocessen kan worden geanalyseerd. Pestman vindt het verstandiger om de term verhaallijn te vervangen door een

neutraler term, namelijk beleidsthema, om vervolgens de 'discursieve mechanismen' rond elk beleidsthema te analyseren (Pestman, 2001: 24). Het concept verhaallijn is onvoldoende om de rijkheid en inhoudelijke diversiteit van een concreet infrastructureel project op operationeel niveau te analyseren. Hajer lijkt op dit punt ook een ontwikkeling te hebben doorgemaakt want in zijn oratie uit 2000 spreekt hij van epistemische motieven, beleidsvocabulaires en story lines (Hajer, 2000: 19). Daarmee lijkt hij afgestapt, aldus Pestman (2001: 25), van het centraal stellen van verhaallijnen in discoursanalyses.

*Kritiek op Pestman's keuze van het kader van Hajer*

Een kritiek op Hajer is dat hij alles in de politiek verengt tot debat (strijd tussen verhalen om dominante positie te krijgen) en alle items tot talige items maakt.

Pestman beoordeelt drie conceptuele kaders: configuratiemanagement (Termeer), advocacy coalitions framework (Sabatier), en de argumentatieve benadering (Hajer). Is de redenering van Pestman juist om Hajer's benadering als enig alternatief over te houden voor zijn studie van de besluitvorming van de Betuweroute? Er zijn twee kritieken mogelijk op de keuze van Pestman uit de drie conceptuele kaders. Nader onderzoek had kunnen plaatsvinden naar twee alternatieve kaders.

A Wordt onrecht gedaan aan de AFC? Vanuit het AFC is wel degelijk ook beleidsdynamiek te bestuderen als je de AFC-benadering aanvult, zoals Eberg aantoonde. Een aanvulling is mogelijk vanuit de POS-visie (Kitschelt; Van der Heijden, 1996) zoals Grin en Hoppe (1997) stellen.

B Biedt het denken in termen van 'beleidstheorie achter beleid' een onmogelijkheid om greep te krijgen op de besluitvorming over de Betuweroute? Volgens degenen die denken vanuit de dynamiek in een beleidstheorie (Van Twist, 1993) had de keuze van Pestman niet per se hoeven te leiden tot de benadering van Hajer. Wellicht ook de Schön/Rein-aanpak van 'frame-reflective policy discourse' en reframing zijn te volgen (zie Schön & Rein, 1994; ook het artikel van Rein in het tijdschrift *Beleidsanalyse*, 1986).

***Literatuur over AFC, configuratiebenadering en argumentatieve benadering***  
*Probleempercepties:*

- Bosso, C.J., The contextual bases of problem definition, in: Rochefort, R. & R.W. Cobb (eds.), *The politics of problem definition - Shaping the policy agenda*, Lawrence, Kansas, 1994.

*Argumentatieve/discoursbenadering:*

- Hajer, M.A., Discourscoalities in politiek en beleid, in: *Beleidswetenschap*, 1989, nr. 3, pp. 242-263.

- Hajer, M.A., *The politics of environmental discourse- A study of the acid rain controversy in Great Britain and the Netherlands*, Oxford, 1993.

- Hajer, M.A., *The politics of environmental discourse- Ecological modernization and the policy process*, Oxford University Press, Oxford, 1995.



- Hajer, M.A., *Politiek als vormgeving*, Vossius Pers, AUP, Amsterdam, 2000 (oratie).

*AFC:*

- Sabatier, P. & H. Jenkins-Smith (eds.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Westview Press, Boulder, 1993.

- Sabatier, P., Knowledge, policy-oriented learning and policy change, an advocacy coalition framework, in: *Knowledge: creation, diffusion, utilization*, jrg. 8, 1987, pp. 649-692.

*Politieke mogelijkhedenstructuur:*

- Kitschelt, H., Political opportunity structures as political protest: anti-nuclear movements in four democracies, in: *British Journal of Political Science*, jrg. 16, 1986, pp. 57-85.

- Heijden, H. van der, Politieke mogelijkhedenstructuur en de institutionalisering van de milieubeweging, in: *Acta Politica*, jrg. 31, 1996, pp. 138-163.

- Grin, J. & R. Hoppe, *Toward a theory of the policy process: problems, promises and prospects of the AFC*, Faculteit PSCW, Amsterdam, 1997.

- Hecló, H., Issue networks and the executive establishment, in: King, A. (ed.), *The new American political system*, American Enterprise Institute, Washington, 1978.

- Hecló, H., Issue networks and the executive establishment, in: Stillman II, R. (ed.), *Public administration - Concepts and cases*, Houghton Mifflin Comp., Boston, pp. 429-439.

- Hecló, H., Policy dynamics, in: Rose, R. (ed.), *The dynamics of public policy- A comparative analysis*, Sage, Beverly Hills, 1976.

*Configuratiebenadering:*

- Termeer, C., *Dynamiek en inertie rondom het mestbeleid*, Vuga, Den Haag, 1993.

*Modernisering:*

- Held, D., *Political theory and the modern state*, Polity Press, Oxford, 1989.

*Besluitvorming Betuweroute:*

- Pestman, P., Dutch infrastructure policies in the 1990s: changing and contradicting arrangements, in: Tatenhove, J. van, B. Arts & P. Leroy (eds.), *Political modernization and the environment*, Kluwer Academic Press, Dordrecht, 2000.

- Pestman, P., *In het spoor van de Betuweroute*, Rozenberg Publ., Amsterdam, 2001.

*Toepassing van AFC door Eberg:*

- Eberg, J. e.a. (red.), *Leren met beleid*, Het Spinhuis, Amsterdam, 1996.

- Eberg, J., Reactie op de boekbespreking door Pestman van J. Eberg 'Waste policy and learning', in: *Beleidswetenschap*, 1998, pp. 273-275.

- Eberg, J., *Waste policy and learning- Policy dynamics of waste management and waste incineration in the Netherlands and Bavaria*, Eburon, Delft, 1997.

*Verandering van framing/ beleidstheorie:*

- Korsten, A.F.A., *Bestuurskunde als avontuur*, Kluwer, Deventer, 1988.

- Rein, M. en D. Schön, Frame-reflective policy discourse, in: *Beleidsanalyse*, 1986, nr. 4, pp. 4-19.

- Rein, M. en D. Schön, Reframing policy discourse, in: Fischer, F. en J. Forrester (ed.), *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Duke University Press, Durham, 1993, pp. 145-167.
- Schön, D. en M. Rein, Frame analysis, in: Wagner, P., C.H. Weiss e.a. (eds.), *Social sciences and modern states*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, pp. 262-290.
- Schön, D. en M. Rein, *Frame reflection: towards the resolution of intractable policy controversies*, Basic Books, New York, 1994.
- Twist, M.J.W. van, De beleidstheorie vanuit de wetenschapspraktijk, in: *Beleidswetenschap*, 1993, nr. 1, pp. 34-48.

### ***Pestman: uitkomsten - 'In het spoor van de Betuweroute'***

Paul Pestman (2001), die een dissertatie schreef over de besluitvorming over de Betuweroute - de goederenspoorlijn vanuit de omgeving van Rotterdam naar het oosten - is niet zozeer van mening dat de Betuweroute er niet had moeten komen, maar dat het besluit *op ondeugdelijke basis* is genomen (Staatscourant nr. 143, 27 juli 2001: 2). De besluitvorming was gebrekkig maar daarna heeft er wel een verbetering ingezet, al is het zo dat de Tweede Kamer tot medio 2001 nog niet veel lering trok uit het gebeurde. Door *haast en slechte voorbereiding* ging veel mis, zo stelt Pestman in zijn proefschrift. De factor 'tijd' en 'evenwichtige dialoog' is dus relevant gebleken. Het kabinet liet zich op sleeptouw nemen door de lobby van personen en organisaties die van Nederland een mainport willen maken. Daardoor werd de besluitvorming *eenzijdig*. Tegenstanders van de aanleg van de goederenspoorlijn kregen onvoldoende steun en kregen ook te laat gehoor. Minister Pronk van VROM gaf dat in een interview met De Volkskrant midden 2001 ook toe. Pronk had samen met collega-minister Netelenbos van V&W (kabinet-Kok II) dat eerder ook al gezegd in een commentaar op het rapport van de Algemene Rekenkamer over de besluitvorming over de goederenspoorlijn uit 2000. Pestman meent dat er nooit goed is nagedacht over het concept 'goederenspoorlijn'. En wat zien we nu, zo vraagt hij zich af in een interview met de Staatscourant, nu is het denken over vervoerlijnen vervangen door een nieuw geloof, in ICT. Ook een 'hype' meent hij, in juli 2001.

### ***Mobilisatieparadox***

De haast en slechte voorbereiding hadden grote gevolgen volgens de onderzoeker Pestman in zijn dissertatie over de Betuweroute. Aan de ene kant was er een stevig maatschappelijk en politiek debat, een controverse. Het gevolg daarvan is dat in Nederland door mondige burgers en decentrale overheden voortdurend argumenten worden aangedragen en ook feitenproductie plaatsvindt. Aan de andere kant worden 'de risico's in termen van politiek verlies steeds groter. Het wordt daardoor steeds minder waarschijnlijk dat het beleid wordt aangepast. Het kabinet en de Kamer zaten met andere woorden gevangen in een web van eigen argumenten' (Staatscourant, 170701: 2). Dat noemt Pestman de *mobilisatieparadox*.

### *Gebrekkige beleidsanalyse: effecten op milieu onderschat*

'Het is dan ook pijnlijk dat de beide hoofdargumenten voor de Betuweroute – de lijn was van levensbelang voor de Nederlandse economie en was bovendien goed voor het milieu – de afgelopen jaren herhaaldelijk zijn aangevochten en op zijn minst deels onderuit gehaald, ook door Pestman'. 'De lijn werd vanuit economisch oogpunt verdedigd met het argument dat het een strategische investering was. Vervoersprognoses hoeven in zo'n kwalitatieve analyse maar een beperkte rol te spelen. Vervolgens werden die prognoses er toch bij gehaald, maar de cijfers – 79 miljoen ton goederen per jaar – bleken door een dubbeltelling verkeerd te zijn. Als je dan toch kwantitatieve argumenten gaat gebruiken, zorg dan tenminste dat de cijfers kloppen', aldus Pestman. 'En vervolgens werden de effecten van de lijn op het milieu ernstig onderschat. Als de hoofdargumenten voor de aanleg op die manier grotendeels wegvallen, dan vind ik dat uit het oogpunt van besluitvorming ernstig', aldus Pestman.

### *Lessen uit de besluitvorming over de Betuweroute*

Uit het onderzoek van Pestman naar de Betuweroute volgt een belangrijke bestuurskundige les die ook al, los van infrastructurele projecten door Korsten (1988) was geformuleerd: ga je niet multiperspectivisch te werk en verdisconteer je in besluitvorming bepaalde belangen niet, dan krijg je dat naderhand op je bord (heragendering en opnieuw beslissen) omdat eenzijdige besluitvorming meestal slechte besluitvorming is. Pestman zegt het iets anders. Beleidsmakers die aan het begin van het besluitvormingsproces, in woord en daad, geen of weinig rekening houden met de mening van de diverse medebelanghebbenden kunnen in een latere fase van dit besluitvormingsproces rekenen op een toenemende zich mobiliserende hindermacht van te veel buitenspel gehouden medebelanghebbenden. Zo beperken landelijke beleidsmakers hun eigen spreek- en handelingsruimte en ontstaat grote druk om hun beleid bij te stellen of worden ze daartoe gedwongen.

Pestman ziet nog meer lessen die zijn te trekken uit de analyse van de besluitvorming over de Betuweroute. Hij ziet dat daadwerkelijk lessen zijn getrokken op het vlak van inspraak, de discussie over nut en noodzaak en de inpassing van infrastructuur in de omgeving (Staatscourant, 170701: 2).

- Op het terrein van de inpassing van infrastructuur in de omgeving heeft het departement van V&W eigenlijk het minst geleerd van deze drie gebieden waar lering is getrokken. 'Volgens de Tracéwet die in 2000 van kracht werd, hebben gemeenten geen formele positie meer bij de inpassing van het tracé, omdat het tracébesluit direct geldt als een vrijstelling ex artikel 19 WRO van het geldende bestemmingsplan. Daardoor kom je snel tot een besluit, maar het kan wel leiden tot *nieuwe conflicten* tussen Rijk en gemeenten. Daarentegen hebben gemeenten op het punt van de inpassing van de infrastructuur wel degelijk lering getrokken uit de Betuweroute. Je ziet bij de HSL-Oost dat allerlei gemeenten zelf met ontwerpen voor de inpassing van de spoorlijn zijn gekomen. Vroeger was dat een taak van Verkeer en Waterstaat en NS, maar nu blijkt dat gemeenten vaak met veel betere en redelijke betaalbare oplossingen komen' (170701: 2).

- Op de punten nut en noodzaak van een project en inspraak scoort het ministerie beter. 'Het besef is doorgedrongen dat het Rijk zorgvuldiger met burgers moet omgaan. Verkeer en Waterstaat heeft de inspraak gereorganiseerd en er wordt geëxperimenteerd met interactieve beleidsvorming'.
- 'Ook op het gebied van nut en noodzaak heeft het ministerie het nodige geleerd want ze hebben de maatschappelijke kosten/batenanalyse ontwikkeld. Het is misschien nog te vroeg om te kunnen beoordelen of dat echt werkt, maar het ziet er in ieder geval behoorlijk uit', aldus Pestman (170701: 2). Deze analyse kan niet alle discussie rond infraprojecten wegnemen omdat niet alle kosten en baten objectief zijn te formuleren. Het is van belang om zo vroeg mogelijk maatschappelijke actoren bij de besluitvorming te betrekken omdat analyses aangevuld moeten worden met kennis van betrokkenen.

Het parlement heeft een aantal malen zitten slapen en heeft niet geleerd, meent Pestman in zijn beschouwing over de Betuweroute-casus.

### *Vragen*

- 1 Is het mogelijk het onderzoek van Pestman naar besluitvorming over de Betuweroute ten tijde van het kabinet-Kok II in populaire termen weer te geven?
- 2 Zou een Algemene Rekenkamer iets kunnen leren van de analyse-aanpak van Pestman? Zo ja, wat?

Hieronder de twee antwoorden. Daarbij baseren we ons op een interview met Pestman in het blad van de Algemene Rekenkamer Reken Maar, en met onderzoeker Zelle die bij de Rekenkamer in 2000 onderzoek deed naar de besluitvorming over de Betuweroute.

### *Populaire samenvatting onderzoek Pestman*

Ad 1 Pestman probeert in zijn onderzoek naar de besluitvorming over de Betuweroute ten tijde van het kabinet-Kok twee benaderingen om besluitvormingsprocessen door elkaar te vlechten, zoals hij zegt in Reken Maar (2001, nr. 7-8). De klassieke aanpak om besluitvorming te analyseren, is kijken naar wie er mee doen, welke spelregels gelden en wie welke hulpbronnen heeft, zoals geld en kennis, en gebruikt. De tweede benadering interpreteert een besluitvormingsproces op basis van taalgebruik en argumenten. Neem de uitspraak 'Nederland distributieland'. Daarachter gaat een geheel van ideeën en voorkeuren schuil. Woorden kunnen sterke beelden oproepen, waardoor bepaalde argumenten niet meer ter discussie staan. Dat is ook met de Betuweroute gebeurd. Pestman wil dat in zijn proefschrift laten zien. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat had met name in de beginfase veel succes met de poging om de Betuwelijn aan te duiden als een stille en schone manier van transport (zie Reken Maar, 2001, nr. 7-8: 14). Pestman laat ons zien dat in 1999 op de website van V&W stond dat met geluidsschermen het aantal woningen dat uitkomt boven de limiet teruggebracht wordt van om en nabij 42.500 naar 600. Volgens Pestman was deze aanduiding wel correct maar een even goede manier van presentatie is om te stellen dat het V&W en de Nederlandse Spoorwegen op 600 plaatsen langs het tracé niet lukt om onder de

wettelijke norm te blijven. De wijze van taalgebruik is dus niet neutraal. Door de manier van presentatie wordt gepoogd een beeld te scheppen van een 'schone, stille Betuweroute', aldus Pestman in een interview in het personeelsblad van zijn nieuwe werkgever de Algemene Rekenkamer (2001, nr. 7-8). 'Bij de Betuweroute zijn vele voorbeelden te geven van mooie woorden en sterke beelden die de besluitvorming hebben beïnvloed'. Zo is wel gesteld: 'een binnenvaartschip kan niet over de Alpen varen'. De lezer moet dus denken: en een spoorlijn heeft een groter bereik en komt wel over de Alpen. Meerdere ministers hebben dergelijke retoriek gebruikt. Een ander woord is 'mainport'. Dat is een woord dat in het Engels helemaal niet bestaat maar in Nederland wel is gebruikt in het verkeers- en vervoerbeleid.

### ***Betekenis Pestman's onderzoek naar de Betuweroute voor onderzoek van de Algemene Rekenkamer***

Ad 2 Taal is dus belangrijk, zoals ook Rogier Zelle merkte bij zijn onderzoek in het kader van de Algemene Rekenkamer 'Beleidsinformatie Betuweroute' (2000) en het in 2001 verschijnend rapport Betuweroute II. Rogier heeft tijdens zijn onderzoek vaak stukken gelezen 'waarin de mogelijkheid om met taal zaken te verhullen of te verfraaien tot het uiterste waren opgerekt'. Hij zegt: 'Soms was de informatie, of het nu voor burgers en bedrijven of voor de Tweede Kamer bedoeld was, op het randje van misleiding. Ik vond het wel eens jammer dat wij in het rapport niet verder gingen dan oordelen als "onvoldoende onderbouwde uitspraak" of "gebruik van beleidsinformatie niet transparant" (einde citaat). Volgens Paul Pestman is het nuttig om achter woorden de argumentatie te zoeken. Zo zijn belangen bloot te leggen. Wie heeft belang bij bepaalde argumenten? Die analyse kan inzicht geven in de machtsverhoudingen. 'Mensen herkennen zich in woorden en vormen zo coalities'. Argumenten achter concepten analyseren kan verklaringen geven 'voor de wijze waarop besluitvorming is gelopen'. De partij met de sterkste machtspositie of een coalitie van partijen bepaalt met welke woorden en beelden een discussie wordt gevoerd. Paul Pestman komt met zo een analyse in zijn studie 'In het spoor van de Betuweroute'. De regering heeft naderhand moeten toegeven dat de Betuweroute helemaal niet goed is voor het milieu. Het milieuverhaal is te laat gekomen. Het had volgens Pestman al tijdens de besluitvorming duidelijk op tafel moeten komen.

Zowel Zelle als Pestman zijn van mening dat de onderzoekers van de Rekenkamer een grotere gevoeligheid zouden moeten ontwikkelen voor de manier waarop taal wordt gebruikt in beleidsteksten' (Reken Maar, 2001, nr. 7-8: 15).

### ***Literatuur***

- Algemene Rekenkamer, Beleidsinformatie Betuweroute, Den Haag, 2000.
- Hajer, M.A., Politiek als vormgeving, Vossius Pers, AUP, Amsterdam, 2000 (oratie).
- Hajer, M.A., The politics of environmental discourse - Ecological modernization and the policy proces, Clarendon Press, Oxford, 1995.

- Pestman, P., Dutch infrastructure policies in the 1990s: changing and contradicting arrangements, in: Tatenhove, J. van, B. Arts & P. Leroy (eds.), Political modernization and the environment, Kluwer Academic Press, Dordrecht, 2000.
- Pestman, P., In het spoor van de Betuweroute, Rozenberg Publ., Amsterdam, 2001.

### 13 Politieke marketing door opiniepeilingen

De Verenigde Staten voerde na 11 september 2001, toen een kamikazeactie van terroristen leidde tot de ineenstorting van de Twin Towers in New York, strijd tegen het terrorisme. Het terroristisch netwerk van Bin Laden, dat gezien werd als de oorzaak en financier van de actie, moest worden aangepakt. De NAVO-landen steunden de actie van de V.S.. Het paarse kabinet (Kok-II) liet in de periode daarna *opinie-onderzoek* doen naar de houding en opvattingen van de Nederlandse bevolking ten aanzien van de oorlog tegen het regiem- Omar (de Talibaan), de opsporing van Osama Bin Laden en de deelname van Nederland aan een militaire operatie. Daarmee trad het kabinet in de voetsporen van Amerikaanse presidenten die al veel langer opinie-onderzoek lieten verrichten naar vele thema's, niet slechts de steun voor vredesoperaties of oorlogsoffensieven. Wat hiervan te denken:

- is het houden van opinieonderzoek in opdracht van een kabinet het algemeen een positieve ontwikkeling?;
- welke consequenties verbindt een kabinet hieraan voor beleid?;
- wat betekent dit in het licht van de politieke democratie?

Oud-minister Jan Koning (CDA) zei ooit dat de taak van de politicus was de mens ene meter verder te krijgen dan waartoe die van nature bereid is. Is een beleid dat niet verder gaat dan de meerderheid van het volk dan niet wat te weinig?

#### *Traditionele informanten van een kabinet*

Op het eerste gezicht verdient het doen van opinie-onderzoek geen steun. We kennen immers een *parlementaire democratie*, waarbinnen politieke fracties functioneren die een verbinding hebben met politieke partijen. Nederland kent een groot aantal partijen en is dus een *multi-party democracy*. Deze politieke partijen hebben meerdere functies, zoals recrutering van politieke vertegenwoordigers, en een daarvan is de *inhoudelijke programmering* van wat wenselijke is voor de toekomstige inrichting van Nederland. Ze formuleren *richtinggevende beginselen*, werken die uit in *verkiezingsprogramma's* en zetten voor speciale onderwerpen *commissies* aan het werk. Politieke partijen krijgen daarop *reacties* vanuit de samenleving. Niet van de 'vierde macht' van ambtenaren maar wel van andere machten: de vijfde macht (pressiegroepen), zesde macht (adviseurs) en zevende macht (pers). Vakbonden, werkgeversorganisaties, milieuorganisaties en vele anderen reageren op denkbeelden van politieke partijen. Dat kan leiden tot correctie of aanvulling/overname. *Persmedia* geven ook commentaar. En het *Centraal planbureau* rekent programma's door.

Het is niet alleen zo dat er via de politieke partijen en de volksvertegenwoordiging reflectie op gang wordt gebracht over denkbeelden. Dagelijks besturen komen na afweging tot voorlopige voornemens, die *een procedure* doorlopen. Als het bijvoorbeeld gaat om een wet dan is sprake van een wetgevingsprocedure, waarin ook de *Raad van State* haar oordeel geeft. Ministers kunnen speciale verzoeken om een visie richten aan *reguliere adviesorganen*, zoals de Raad voor Verkeer en Waterstaat, of de Raad voor het Openbaar Bestuur. Daarnaast komt het voor dat *eenmalige adviescommissies* worden ingesteld. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de commissie- Elzinga (dualisering), - Brinkman (visitatie grote steden), - Wallage (over openbaarheid en communicatie), -Docters van Leeuwen (ICT), - Cerfontaine (ICT), - Welschen (handhaving), - Oosting (vuurwerkramp Enschede), - Alders (ramp Volendam), - Snellen (privacy en ICT), - Wijffels (platteland vernieuwing), - Donner (WAO), - Franken (ICT en grondrechten), - Terlouw (genetische manipulatie). Voor bepaalde sectoren is sprake van een verplichte *aanvullende procedure op de representatieve democratie*. In de ruimtelijke ordening kennen we de planologische kernbeslissingen.

### ***Sclerose van middenveld***

Vanuit de samenleving worden thema's op de publieke agenda gebracht en wordt getracht om thema's op de politiek-bestuurlijke agenda te krijgen. Zo leert de theorie van agenda building. Er bestaan allerlei *gewichten en tegenwichten in een politieke democratie* die inwerken op wat door politieke partijen en aderen op de politiek agenda wordt gebracht. Sommige thema's bereiken de politieke agenda niet of worden na enige tijd afgevoerd. Zo gezien lijkt opinie-onderzoek een overbodigheid. Maar die redenering is eenzijdig. Juist het bestaan van zoiets als een planologische kernbeslissing duidt er al op dat blijkbaar de oudere mechanismen om denkbeelden uit de samenleving naar boven te brengen ter beoordeling van de noodzaak van overheidshandelen *niet voldoende zijn*. Tot die oudere mechanismen behoren politieke partijen. Bij nadere beschouwing blijkt dat politieke partijen aan sclerose onderhevig zijn. Het aantal leden van politieke partijen nam na 1950 af en deze partijen doen ook minder aan ideologieontwikkeling. Ze zijn vanuit zichzelf minder inhoudelijk richtinggevend geworden. Een overheid kan niet meer varen op wat partijen afspreken in verkiezingsprogramma's en met elkaar uitruilen in een coalitiebespreking die uitmondt in een regeerakkoord. Politieke partijen representeren samen niet het zich almaar ontwikkelend geheel van opvattingen over allerlei vraagstukken. Ontwikkelingen gaan snel en zijn daarom niet te vangen in uitsluitend een traag proces van opinievorming in politieke partijen, adviesorganen en commissies. De persmedia reageren snel maar zijn niet voldoende om op te varen. Ze zijn in concurrentie en reageren op incidenten. Kortom, de *traditionele middenveld-informanten* van een kabinet, zoals VNO, NCV, ANWB, LTO, Greenpeace, en de aanvullingen daarop zijn onvoldoende representatief.

### *Nieuwe manieren hebben de beperking van selectiviteit*

Overheden doen tegenwoordig dus moeite om op andere manieren te achterhalen wat burgers vinden. Er komt een nut- en noodzaakdiscussie over uitbreiding van de Maasvlakte bij Rotterdam. Overheden starten interactieve beleidsvorming. Wethouders verdelen wijken en worden wijkwethouder. En er komen speciale commissies die debatten organiseren. De commissie-Terlouwenste de mening van burgers over genetisch gemanipuleerd voedsel te peilen en ze deed dat via een advertentie met antwoordcoupon. Moderne vormen komen opzetten zoals discussieplatforms op internet, onder meer over duurzaam bouwen, grondrechten en de A15 (Van Schendelen, 2001).

Deze nieuwe interactievormen met de samenleving hebben voor- en nadelen. Tot de nadelen behoort de selectiviteit in de participatie. Wie vult de antwoordcoupons in? Waarschijnlijk zullen activisten sterk vertegenwoordigd zijn en ontstaat er een *scheve* steekproef. Wie reageert eigenlijk via internet? Dat is meestal geen doorsnede van de bevolking boven 16 jaar. Wie neemt deel aan interactieve beleidsvorming?

Vastgesteld is dat de deelname van burgers aan interactieve beleidsvorming nogal eens selectief is (Van de Peppel en Prummel, 2000). Het zijn vooral mannen uit de categorie 25-49 jaar met een bovengemiddelde opleiding, met een baan en een gemiddeld of hoger inkomen, en met vertrouwen in de overheid. De lager opgeleiden, die leven van een uitkering en geen baan hebben zijn schaars. Wordt hun mening gerepresenteerd?

Dat is niet uitgesloten maar ook niet op voorhand zeker (Korsten, 1979). Dat betreft dan de deelname van burgers. Maar het zijn in interactieve sessies niet alleen burgers die participeren. Ook ambtenaren en lobbyende organisaties zijn aanwezig. Interactieve beleidsvorming tobt dus met het probleem van *de geldigheid en betrouwbaarheid van de uitkomsten*. Dat is het niet alleen. Sommige discussieplatforms kennen slechts een geringe reactie, of leiden een kwijnend bestaan. Dit is een overheid niet zonder meer aan te rekenen. Burgers en organisaties kunnen niet gedwongen worden tot politieke participatie. Wat te doen? Een terugval op oudere participatiemechanismen biedt weinig perspectief. Een overheid schiet er weinig mee op om beleid te decreteren want als veel burgers naderhand protesteren door bezwaarschriften in te dienen en in beroep te gaan kunnen ze de overheidsmachinerie vrijwel lam leggen. Hoe kan een overheid toch meer zekerheid krijgen over wat de meeste burgers wensen?

In vroeger tijden trok een vorst vermomd de stad in om onthutst weer te keren, aldus Van Schendelen (2001). Kabinetten hebben het een tijd geprobeerd met volkstellingen maar dat werd duur, het verzet groeide en nieuwe alternatieven dienden zich aan. Ook planbureaus (CPB, RPD, SCP, WRR) konden onvoldoende aanvulling bieden op tekortschietende politieke partijen als 'stem van het volk'. Een kabinet kan heden ten dage beschikken over modernere vermommingen: het referendum, het opinieonderzoek. Over referenda zijn Nederlandse kabinetten tot 2002 niet enthousiast want de resultaten zijn



‘openbaar en praktisch bindend’ (Van Schendelen, 2001). Opinieonderzoek is juist representatief en biedt de mogelijkheid gegevens geheim te houden.

### ***Opinieonderzoek als marktonderzoek***

Op initiatief van de secretarissen-generaal werd in 2001 besloten om opinieonderzoek onder de bevolking te houden. Een onderwerp dat zich in 2001 direct aandiende was de oorlog tegen Afghanistan, de Palestijnse kwestie en de binnenlandse veiligheid. De regering houdt naar analogie van marktonderzoek de uitkomsten *geheim*. De kernvraag is natuurlijk: wat gaat het kabinet - Kok II doen met onderzoeksgegevens? Als een kabinet met opinieonderzoek omgaat als een grootgrutter dan gebruikt het de uitkomsten als *marketing van beleid* (Buurma, 2000). Er volgen dan campagnes om burgers meer van iets te overtuigen, zoals ‘de euro is goed voor u’ of ‘files vallen heus wel mee als u thuisblijft’. Beleid wordt afgestemd op strijdpunten onder de bevolking die blijken uit opinieonderzoek. Als de bevolking eenduidig in een bepaalde richting denkt, dient zich aan dat een overheidsbestuur zich *conformeert* of de *confrontatie* aangaat.

### ***Politieke marketing in een pluralistische politieke democratie***

In een pluralistische politieke democratie als de Nederlandse is meestal geen sprake van een overheersende mening die volledig voor of volledig tegen een bepaald beleidsvoornemen gericht is. De publieke opinie is in een pluralistisch bestel verdeeld. In zo’n context kan een kabinet aldus Van Schendelen ‘naar believen verdelen, masseren en heersen. Voor elk type beleid vindt het wel enige steun, die het slechts hoeft te verbreden en versterken’.

Wat levert opinieonderzoek op? Informatie over welke strijdpunten in de ogen van welke categorieën en groepen in de bevolking belangrijk zijn en welke opvattingen deze categorieën en groepen erop nahouden. Deze informatie kan benut worden voor een *analyse van beleidsarena’s* rond issues. Waar kan een kabinet makkelijk in een beleidsarena uit de voeten en welke kant is complex omdat veel tegenstand zal bestaan tegen bepaalde voornemens. Daarop kan dan de vraag volgen: welk beleidsvoornemen op het vlak van voorlichting of debat kan aansluiten op die opvattingen of juist ertoe strekken om die opvattingen breder ingang te doen vinden of te beperken en terug te dringen? Dat beleid, veelal communicatiebeleid, kan nodig zijn om ander beleid van de grond te krijgen.

De Rotterdamse hoogleraar Rinus van Schendelen zegt het in De Volkskrant (22 dec. 2001) zo:

‘Dankzij het opinieonderzoek kan het (kabinet) weten *welke strijdpunten* aanscherping dan wel geruststelling behoeven en *bij welke groepen*. De persiegroepen op het middenveld kan het tevens tot *isolement* dan wel *volgzaamheid* brengen. Het parlement staat voldoende onder controle om het uiteindelijke beleid te accorderen. Systematischer dan voorheen oefent

het kabinet, kortom, in *politieke marketing* ofwel *lobbyen*. De meestal verdeelde opinies van de burgers wil het meenemen in zijn analyse van zogeheten *beleidsarena's*. Die informatie kan het gebruiken voor campagnes tot beïnvloeding van groepen burgers dan wel voor ontmoediging van hinderlijke pressiegroepen en partijen. Zo'n aanpak is heel rationeel en modern. Haar kapitale zwakte is de aanname dat zij geheim kan blijven. Pressiegroepen en partijen zullen zich graag bemoeien met de onderwerpkeuze van het opinieonderzoek. De uitkomsten zullen zij en de massamedia graag achterhalen. Anders dan in het sprookje kan de vorst nauwelijks vermomd over straat gaan, indien het volk alert is'.

### ***Marketing schiet door: politici laten oren hangen naar opiniepeilingen?***

Wanneer houdt politiek op en begint marketing en wanneer gaat marketing over in politiek?

Bill Clinton won in de jaren negentig de kiezers uit de V.S. voor zich met hulp van de public opinion-adviseur Dick Morris. Morris bestrijdt in zijn boek *'Behind the Oval Office'* dat er een tegenstelling bestaat tussen politiek leiderschap, dat getuigt van visie en initiatief, en beleid gefundeerd op opiniepeilingen. President Bill Clinton liet wel opinie-onderzoek verrichten maar gebruikte dat *niet* om tot een mening ergens over te komen. Als het standpunt van Clinton niet populair was vroeg Clinton om een onderzoek over hoe het vertrouwen van de kiezers alsnog te winnen, aldus Morris. Dat is echter een wel heel 'lief' beeld. Clinton's centrale adviseur George Stephanopoulos tekende in zijn memoires daarentegen op dat Morris wel degelijk druk uitoefende op Clinton om bepaalde stellingen te laten varen. Volgens Stephanopoulos hanteerde Morris de regel dat als 60 procent ergens voorstander van was de president dat gewoon moest volgen. Als dit ook de reactie van het Nederlandse kabinet zou zijn op opinie-onderzoek lijkt dat NRC-journalist Mark Kranenburg een verkeerde ontwikkeling omdat zo alle durf en visie verdwijnt. Die visionaire lef werd historisch gezien al beperkter door de terugtred van het ideologiserend vermogen van politieke partijen, partijen die bovendien nog compromissen moeten sluiten in een Nederland van politieke minderheden. Kranenburg meent dat als deze compromispolitiek ook nog van het meerderheidskeurmerk van het NIPO moet worden voorzien, wordt de Nederlandse politiek helemaal bloedeloos. Bovendien doet zich dan een paradox voor. De gevestigde partijen die samen de weinig gedurfde compromissenpolitiek met hulp van opinie-onderzoek voltooien, moeten op het eerste gezicht rekenen op applaus omdat ze de wil van de meerderheid van het volk uitvoeren maar bij nader inzien is dat niet zo. Immers, een partij als Leefbaar Nederland staat eind december 2001 met 13 zetels in de verkiezingspolls. De opkomst van Leefbaar Nederland is een protest tegen de saaiheid van de andere politieke partijen en het gebrek aan dualisme in de Tweede Kamer. Politici met lef als de PvdA'er Rob van Gijzel (opgestapt omdat hem het woordvoederschap in de bouwfraudekwestie, die betrekking had op onder meer het voor-vooroverleg om de prijs bij aanbestedingen in de bouw op te voeren, ontnomen was) en Rob Oudkerk (lijsttrekker in Amsterdam in 2002)

werden in feite gedwongen om hun heil elders te zoeken. Opinie-onderzoek: 'men doet het voor de kiezer, denkt men, maar dezelfde kiezer wendt zich af', stelt Kranenburg.

Kranenburg vervolgt:

'Vanzelfsprekend, leidt een minder geïdeologiseerde tijd ook tot minder uitgesproken politiek keuzes. Maar het andere uiterste is dat alle keuzes worden ontlopen en dat de enige leidraad nog wordt gevormd door de grootste gemene deler. Politiek is meer dan het continueren van het bestuur. Richting geven kan ook nu nog steeds'.

#### ***Literatuur over politieke marketing en beleid***

- Coenen, F., R. van de Peppel en J. Woltjer, De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning, in: *Beleidswetenschap*, 2001, nr. 4, pp. 313-333.
- Kok, F. en T. van der Maas (red.), *De wandelgang – Lobbyen in de politiek*, uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2001.
- Korsten, A.F.A., *Het spraakmakend bestuur*, Vuga, Den Haag, 1979.
- Kranenburg, M., *Het tranendal der politiek*, in: NRC, 21 december 2001.
- Newman, B.L., *The mass marketing of politics – Democracy in an age of manufactured images*, Sage, Londen, 1999.
- Peppel, R.A. van de, en M. Prummel, *De selectiviteit van interactief beleid*, in: *Bestuurskunde*, 2000, nr. 1, pp. 15-25.
- Schendelen, M. van, *Burgers hebben lobbyende overheid snel door*, in: *De Volkskrant*, 22 december 2001.
- Shea, J., *Modern conflicts, the media and public opinion – The Kosovo-example*, in: *Militaire Spectator*, jrg. 169, 2000, nr. 8, pp. 405-416.

## **C Uitwerking**

### **14 Lobbyen: een introductie**

#### ***Naar lobby: een casus waarop we terugrijpen***

Tijdens een extra EG-top in Brussel op vrijdag 29 oktober 1993 is het besluit genomen, om het Europese Monetaire Instituut, de voorloper van de beoogde Europese Bank, in Frankfurt/Main te vestigen en Den Haag Europol te gunnen. Dit besluit vormde onderdeel van een algemene uitruil, waardoor bijna elke lidstaat van de EG een Europese instelling krijgt. De Nederlandse financiële instellingen reageerden teleurgesteld maar niet verrast op dit besluit. De President van de Nederlandsche Bank, W. Duisenberg, wilde alleen kwijt: 'Ik had hem liever in Amsterdam gehad'.

De zaterdagkranten stonden vol met individuele commentaren. 'Het verbaast mij natuurlijk niks, dat de EG uiteindelijk toch voor Duitsland heeft gekozen', zei J. Steihauser, directeur van het Amsterdams Financieel Centrum, een organisatie die de afgelopen jaren heeft geijverd voor de vestiging van belangrijke financiële instellingen in de Nederlandse hoofdstad. 'De afgelopen weken werd door

uitspraken van premier Lubbers al duidelijk dat er weinig muziek in zat. Wij zullen er nu extra hard tegenaan moeten gaan om internationale banken naar Amsterdam te halen'. Volgens de directeur heeft Nederland 'een kans gemist'. Premier Lubbers is voor hem de gebeten hond. 'Lubbers heeft op drie paarden gewed: de Europese Bank, Europol en het Merkenbureau. Hij had onmiddellijk moeten inzetten op alleen de Europese Bank en met een veto moeten dreigen. Als je niet laat merken dat de Europese Bank voor Nederland van nationaal belang is en al incalculeert dat je eventueel genoeg neemt met Europol of het Merkenbureau, maak je geen sterke indruk. Als Lubbers dan nog leuk opmerkt dat Nederland een goede kandidaat voor het presidentschap van de Europese Bank heeft, kun je het vergeten. Dan wordt je uitgelachen in het buitenland', aldus Steinhauser.

Hij en B. Baron van Ittersum, voorzitter van het bestuur van de effectenbeurs, verwachtten echter geen nadelige gevolgen voor Amsterdam. De komst van de Europese Bank zou alleen iets extra's hebben betekend. De argumenten om de Eurobank naar Amsterdam te halen: de harde gulden en het goede monetaire beleid, zouden in het voordeel van Amsterdam blijven werken. Van Ittersum laakte de machtspolitiek in Europa. 'Ik betreur dat het geen echt Europees, maar een Duits resultaat is, meer een uiting van machtspolitiek van grote lidstaten. Nederland moet voortaan eerder een keuze maken en zich in de EG agressiever opstellen'.

Ook de beursvoorzitter uitte kritiek op de handelwijze van Lubbers. Er was volgens Van Ittersum te laat besloten alle kaarten op de bank te zetten. Amsterdam had volgens hem de bank in principe kunnen binnenhalen, omdat het binnen de EG geen gekke gedachte werd gevonden de bank te gunnen aan een land met eenzelfde stevige monetaire reputatie als Duitsland, maar dat minder dominant is. Burgemeester van Thijn van Amsterdam had 'waardering voor de inzet van Lubbers en vice-premier Kok. Ik ben teleurgesteld, maar we hebben er alles aan gedaan' (Bron: NRC/Handelsblad en Volkskrant, eind okt. 1993).

### ***Lobbyen: een begripsbepaling***

Onder lobbyen wordt wel verstaan: 'het totaal van activiteiten, direct of indirect ondernomen, om de politieke besluitvorming op diverse niveaus te beïnvloeden in voor de initiatiefnemer gunstige zin'. Aldus A. van der Meiden in 'Het gebeurt in Den Haag. Een boekje open over lobby' (1988: 12). In deze opvatting valt lobbyen vrijwel samen met het brede begrip politieke participatie. Een andere omschrijving is van A. Havermans: 'het geheel van activiteiten dat erop gericht is informatie over een bepaald onderwerp over te brengen bij de (rijks-) overheid met de bedoeling deze van het belang ervan te overtuigen en zo invloed uit te oefenen op de (politieke) besluitvorming' (Het gebeurt in Den Haag, 1988: 11). De kernwoorden zijn hier: informeren, overtuigen, beïnvloeden. Die informatieverstrekking is, vanuit de overheid gezien, meestal ongevraagd. Initiatiefnemers van lobby gaan spontaan zelf tot actie over. Wellicht is het daarom beter te spreken van het ongevraagd (pogen te) informeren, overtuigen

en beïnvloeden van de overheid. Het voldoen aan een uitnodiging van overheidswege in te spreken, te overleggen of te informeren, al dan niet via een adviesorgaan of via een ander participatiekanaal, vatten wij niet als lobbyen op.

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. Dit sluit aan op de genoemde omschrijving van Havermans (zie Louwerse en Commandeur, 1988 : 26).

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.

In elk geval is lobbyen een van de vele mogelijke politieke activiteiten. Die politieke activiteiten zijn te onderscheiden op grond van de volgende dimensies:

Fig.: Enkele dimensies van politieke participatie

uiterste		uiterste
op eigen initiatief (bijv. actiegroep vormen)	-----	op verzoek (bijv. inspraak)
openbaar (debat op radio)	-----	besloten (persoonlijk gesprek)
periodiek (stemmen)	-----	niet aan periode gebonden
verbaal	-----	non-verbaal
individueel	-----	met anderen

### *Dimensies van politieke participatie en lobby*

Welke van deze dimensies moet politieke participatie hebben om lobby te mogen heten?

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 gelobbied. Lobby is zelden een eenmalige activiteit, maar vaak een proces dat enige tijd duurt en dat een reeks acties omvat.

Lobby is meestal gericht op een 'issue', bijvoorbeeld het verkrijgen van een subsidie. Lobbies worden ook vaak naar dit onderwerp genoemd. Soms is evenwel sprake van meerdere gekoppelde lobbies: een organisatie die zich tot organisatie x went (bijvoorbeeld de EG), moet ook lobby richting overheid b bedrijven, bijvoorbeeld als het verkrijgen van subsidie van a vereist dat overheid b cofinanciert.

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).

Samenvattend: lobbyen omvat alle activiteiten die gericht zijn op een overheid waarbij aandacht gevraagd wordt voor een bepaald, voor de lobbyist of zijn opdrachtgever relevant onderwerp. Dat gebeurt door het leggen en onderhouden van contacten, het verstrekken van informatie en het argumenteren met als doel om te overtuigen en zo te beïnvloeden.

### *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, hetzij een 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 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 lobby tot hun taak rekenen.

Lobbyen kan door een leidinggevende zelf geschieden, of door een lobbyist, of 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.

#### ***Casus: Lobby van Philips voor HDTV***

Zo was de lobby in Brussel over HDTV (hoge-definitie televisie) van groot belang voor Philips. Deze lobby kon alleen maar onder verantwoordelijkheid van de bestuurlijke top en nauwe samenwerking tussen bij de lobby intern betrokkenen plaatsvinden. Dat geldt ook voor overheden. Beschrijvingen van lobbyprocessen van overheden tonen bestuurlijke betrokkenheid bij *langdurige* lobbyprocessen, waarbij tevens sprake was van *politiek relevante* onderwerpen en *gevoelige samenwerking* met allerlei andere overheden.

Maar niet alle onderwerpen zijn omvattend, relevant en gevoelig, en tot de kerntaken te rekenen. Als lobbyisten zelfstandig optreden hoeft dit ook zeker niet tot veel vragen aanleiding te geven. Veel lobbyisten doen immers maar af en toe het eigenlijk lobbywerk. Lobbyisten in Den Haag en Brussel zijn vaak een voorpost, en druk doende met het bijhouden van allerlei dossiers. Ze zoeken uit en attenderen de opdrachtgever, respectievelijk de eigen organisatie op de stand van zaken. Lobby impliceert ook dat op allerlei momenten *geen actie* wordt ondernomen!

Dat de top niet alle lobby zelf doet, heeft te maken met kenmerken van het onderwerp (het ene is belangrijker dan het andere), van bestuur (tijdsbelasting, prioriteit, relevantie, gevoeligheid) en van de lobby (op afstand lobby bedrijven kan veelal niet: 'men moet in Brussel zijn'). Het is een kwestie van afspraken en feeling tussen voorpost en (ambtelijke en bestuurlijke) leiding om te bezien waarover en wanneer de leidinggevendens zelf een arena betreden.

#### ***De opkomst van het verschijnsel 'lobby'***

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 V.S. 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 V.S. moeten lobbyisten zich laten registreren: in Washington stonde er in 1967 al zo'n 5000 ingeschreven. Professionele lobbyisten moeten daar ook in een kwartaalrapport publiceren welke bedragen ze aan welke activiteiten besteedden. Zo ver is het in Nederland in de jaren negentig nog niet gekomen, maar de professionele lobby is wel sterk in opmars. De vraag is hoe dat komt. Het antwoord op die vraag is te vinden in 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 meer en meer direct en persoonlijk met elkaar te maken; in elk geval zeiden ze dat (vide Beekers en Van Helsdingen, 1981: 5). 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).

Dat is in zoverre juist dat de (ook) in een gemengde economie onvermijdelijke belangentegenstellingen tussen overheden en ondernemingen beter niet nog extra belast kunnen worden met wederzijds onbegrip en onkunde van, laat staan desinteresse voor elkaars doen en laten.

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



zonodig 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 is zich ook met overheden en hun beleid bezig te houden. Onder deze omstandigheden kreeg, naast de al bestaande generieke werkgevers- of ondernemerslobbies, de opkomst van de specifieke ondernemingslobby, 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, produktschappen, 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.

#### ***Literatuur over lobby***

- Kok, F. & T. van der Maas (red.), De wandelgang - Lobbyen in de politiek, Bert Bakker, Amsterdam, 2001.

#### **15 De bezigheden van de professionele lobbyist**

Wat doet een lobbyist zoal? Nemen wij als voorbeeld de heer De Genestet (een gefingeerde naam). Hij is directeur van het Haagse filiaal van een grote onderneming, dat speciaal is opgericht voor de ondernemingslobby. Overdag volgt hij de kamerdebatten en verdiept hij zich in dossiers. Zijn eigenlijk werk gebeurt echter vooral in de avonduren. Dan 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 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 contacten, organiseert dat men elkaar treft, bevordert een overleg-klimaat 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 gelobbied 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 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).

### ***Hoe stelt het nieuwe Kamerlid zich op tegenover een lobbyist?***

Nieuwe Tweede Kamerleden kwamen vroeger in het klasje van Anne Vondeling. Het PvdA-Kamerlid en later ook Kamervoorzitter Vondeling wijdde de nieuwkomers daar in in de huisregels van de Tweede Kamer en het lezen van een begroting. Maar het klasje bestaat niet meer in die vorm. Guikje Roethof, voor D66 Kamerlid in de periode 1994-1998, heeft in 2002 in Vrij Nederland (160202) een aantal tips geformuleerd, onder de titel 'Voor Groentjes'. Bas de Gaay Fortman deed dat ook al eens in 'De kunst van het ivoor draaien'. Bij de tips is ook een plaatsje gereserveerd voor de lobbyist.

Figuur: Tips voor groentjes - Aanwijzingen voor nieuwe Kamerleden

	Adviezen van Roethof
1	Richt thuis een kantoor in. Het kan een halfjaar duren voor u op het Binnenhof een kamer hebt en een eigen telefoonlijn.
2	Laat u niets wijsmaken over uw imago. Al u mislukt, ligt dat niet aan uw haarkleur.
3	Speciaal voor vrouwelijke Kamerleden: koop geen felgekleurde, opvallende colbertjes. Tara Singh Varma zag er altijd schitterend uit.
4	Bel uw fractievoorzitter niet iedere avond, hij heeft zonder uw gezeur al genoeg aan zijn hoofd.
5	Zeg nooit tegen een journalist dat u geen mening heeft omdat u de stukken nog niet hebt bestudeerd.
6	Vermijd te zeggen dat u het eens bent met de regering. Zeg liever dat u het op een onderdeel faliekant oneens bent met het kabinet.
7	Wees altijd aanwezig bij de oersaai avondvergaderingen van uw partij. Daar zitten de mensen die voor uw herverkiezing moeten zorgen.
8	Pijnig uw hoofd niet met het schrijven opiniestukken voor de krant. Ze worden zelden geplaatst.
9	Zorg dat u er goed afkomt bij de portefeuillevreiding. Hoog genoteerd staan justitie en media.
10	Zeg niets in tien woorden als het ook in drie kan.
11	Zorg dat u vaak in de publiciteit komt. Zeg bijvoorbeeld iets negatiefs over uw partijleider. Distantieer u van uw partijprogramma, of stem tegen een wetsvoorstel waar uw fractie voor stemt.
12	Sloof u uit bij werkbezoeken in alle hoeken van het land, maar ga niet naar het buitenland. Verkiezingswaarneming, het monitoren van vredesmissies of bezoeken van de Antillen (!) worden gezien als snoepreisjes.
13	Wees aardig tegen lobbyisten en zaakwaarnemers, ook al kookt u van woede over zoveel onbeschaamdheid. Ze zijn vaak partijgenoten.
14	Bedenk dat de pers alleen wil weten wat u niet wilt zeggen. Wat u kwijt wilt, interesseert journalisten echt niet.
15	Onderbouw een betoog ter versterking van de binnenvaart niet met citaten van Descartes, Nietzsche of Harry Mulisch. Zulke verwijzingen worden in de Kamer verkeerd uitgelegd.
16	Eet geen knoflook als u nog naar het Torentje moet. De werkkamer van de premier is zo petieterig dat alle luchtjes vermeden moeten worden.
17	Bied nooit aan dat u wel een speech wilt schrijven voor de fractievoorzitter. Hij zal zich erdoor bedreigd voelen.
18	Accepteer dat alleen betaalde beleidsmedewerkers een vertrouwenspositie krijgen. Dat komt omdat ze werknemer zijn en zelf geen mandaat hebben.
19	Doe niet te veel zaken met ambtenaren. Voordat u het weet heeft u uw eigen positie ondergraven.
20	Neem kinderopvang voor vierentwintig uur per dag en zeven dagen per week. De partij kan altijd een beroep op u doen en een politicus kan nu eenmaal niet verstek laten gaan.
21	Stel u in op lange vergaderingen en congressen waar u niets hoeft te doen behalve vooraan zitten.
22	Schuif tachtig procent van de post die u krijgt door naar uw medewerker, zodat hij die in de prullenmand kan gooien.
23	Zeg nooit iets over een onderwerp dat niet in uw portefeuille zit, ook al hebt u er een uitgesproken opvatting over.
24	Schend deze grondregel met mate. Frits Bolkestein en Jan Pronk hebben een eigenzinnig profiel opgebouwd door zich in de publiciteit af te zetten tegen beslissingen waar ze intern aan hebben bijgedragen.
25	Wees een dualist. Ook als u ronduit voor bent, bent u tegen.
26	Verdiep u in de werkwijze van de Kamer. Het belangrijkste zijn de besloten procedurevergaderingen.
27	Koop een auto. U wordt elke dag op zoveel verschillende locaties verwacht, dan kunt u niet van de NS afhankelijk zijn.
28	Begin een 'geheim' politiek beraad met een paar nieuwelingen van andere fracties en noem dat naar een hotel in de Haagse binnenstad. Zorg dat uw naaste concurrent in uw eigen fractie daarvoor niet wordt uitgenodigd.
29	Ga uit eten met uw beste vrienden en verzoek hun dat de komende vier jaar te blijven doen.
30	Weid thuis niet uit over de politiek. Het is begrijpelijk dat u ergens uw gelijk wilt halen, maar het

	werkt erg sfeerbedervend.
Bron	Vrij Nederland, 16 febr. 2002: 22

### ***Literatuur over lobby***

- Kok, F. & T. van der Maas (red.), *De wandelgang - Lobbyen in de politiek*, Bert Bakker, Amsterdam, 2001.

### **16 Lobbyisten: een beeld van de beroepsgroep**

Lobbyisten zijn er uiteraard in 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.

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 V.S. 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 overheidsbetrekkingen onderscheiden zich van organisatie-adviseurs als zodanig, van advocaten en van zogeheten zaakwaarnemers. Dat is te verduidelijken door allereerst eens te bezien over welke *eigenschappen* zo'n externe lobbyist moet beschikken.

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. 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 lobbies 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, bij voorbeeld door lezingen te geven. Ook door bewust voor een 'low profile' te kiezen blijken dergelijke kantoren een bijzonder type binnen het landschap van adviesbureaus. Maar het meest onderscheidende zit toch onder meer in de opvatting van *de taak* en *de personeelssamenstelling* (vergelijk Twijnstra en Keuning, 1988).

Ten eerste is de rol van adviseur 'overheidsbetrekkingen' 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.

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 gedachtenwereld 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 ingehuurde 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.

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, bij

voorbeeld 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.

Wat leert de casus uit het begin van dit artikel ons? Is de in de casus genoemde Steinhauser wel of geen lobbyist? Steinhauser koos 'geen low profile' want hij liet zich interviewen. Daarmee schond hij een elementaire regel van het lobbyen. Hij kan dus geen lobbyist zijn (en als hij het wel is, is het een slechte). Lobbyisten plaatsen zich meer in de schaduw. Ze behoren geen interviews over succes of falen van hun activiteiten te geven. Bovendien is het, voor zover wij weten, in Nederland geen gangbare noch incidenteel te verwachten praktijk dat de regering een kantoor in Noord-Holland als lobbyist in de arm neemt, ook niet voor een 'Brusselse' lobby.

#### ***Literatuur over lobby bij de Europese Unie***

##### *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*

- Greenwood, J., Representing interests in the European Union, MacMillan Press, Houndmills, 1997, hst. 2.

##### *Politieke spelen in Brussel*

- Greenwood, J., Representing interests in the European Union, MacMillan Press, Houndmills, 1997.
- Greenwood, J. & M. Aspinwall (eds.), Collective action in the European Union - Interests and the new politics of associability, Routledge, Londen, 1998.

##### *Vertegenwoordiging van territoriale belangen in Brussel*

- Greenwood, J., *Representing interests in the European Union*, MacMillan Press, Houndmills, 1997, hst. 9.  
*Vertegenwoordiging van professies in Brussel*
- Greenwood, J., *Representing interests in the European Union*, MacMillan Press, Houndmills, 1997, hst. 6.  
*Vertegenwoordiging van werknemers en werkgevers in Brussel*
- Greenwood, J., *Representing interests in the European Union*, MacMillan Press, Houndmills, 1997, hst. 5 en 7.  
*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, hst. 7.  
*Machtsbronnen van groepen die pressie uitoefenen in Brussel*
- Greenwood, J., *Representing interests in the European Union*, MacMillan Press, Houndmills, 1997, hst. 3.  
*Regulering van belangenvertegenwoordiging in Brussel*
- Greenwood, J., *Representing interests in the European Union*, MacMillan Press, Houndmills, 1997, hst. 4.  
*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, hst. 8.

## 17 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 en vervolgens eens kijken naar de relevante methoden en technieken.

Ten eerste is een goede *interne organisatie* van belang, met name op drie punten. Men moet weten wat men wil en daar consistent in zijn, anders raakt men zelf in verwarring. Vervolgens is het vereist stabiel zijn, zodat de ander weet wat men aan de lobbyist heeft. En volledig onmisbaar is de bereidheid tot compromisvorming; zonder dat zijn er geen zaken te doen.

Ten tweede moet er voldoende actuele en feitelijke kennis voorhanden zijn. Kennis van organisatiestructuren en beleid, zogeheten *institutionele kaartkennis*, is vereist. Maar ook de belangen rond een politiek strijdpunt dient men te kennen: wat willen anderen en waarom?

Ten derde is het noodzakelijk een *onbevangen spelhouding* te hebben: 'geduldig bij vertragingen', 'vasthoudend bij wisselvalligheden', 'koel in de hitte' zijn woorden die in dit verband vallen.

Ten vierde 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.

Ten vijfde 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. Gevoel voor timing is ook belangrijk. Een lobby is kansloos als de beleidsvorming reeds in een eindstadium verkeert.

Ten slotte dient men met 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 terug geven of een coalitie aangaan. Wie niets te bieden heeft kan maar heel weinig vragen.

Al deze voorwaarden samen vormen een niet gering eisenpakket. Achter de beschreven casus van de vestigingsplaats van de Europese Bank gaat het belang van deze vijf condities schuil. Het lijkt te hebben geschort aan een goede interne organisatie (bankwereld, Amsterdam, Den Haag). Alleen premier Lubbers, als directe deelnemer aan het EG-topberaad, lijkt over een institutionele kaartkennis en dito geduld te hebben beschikt. Voldoende hulp- en ruilmiddelen waren voor Nederland als kleine EG-lidstaat in verhouding tot het grote Duitsland waarschijnlijk niet voorhanden. Tenslotte kan het traditionele en spreekwoordelijk gebrek aan lobby-vaardigheden Nederland parten hebben gespeeld.

#### ***Literatuur over lobby***

- Kok, F. & T. van der Maas (red.), *De wandelgang - Lobbyen in de politiek*, Bert Bakker, Amsterdam, 2001.

#### **18 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 en demonstraties; het bijwonen van hoorzittingen. Indirecte methoden zijn: onderzoeksresultaten presenteren; opereren via de branche-organisatie; opereren via de Kamer van Koophandel; een lobby-kantoor inschakelen; een naaste medewerker van een bestuurder of politicus benaderen; de rechter inschakelen; de media benaderen; het plaatsen van advertenties; steunacties bij verkiezingen.

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 merken zij aan 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 tenslotte het inroepen van de hulp van een externe consultant (zie Louwerse en Commandeur, 1988 : 29; ook Van Schendelen, 1993a).

Evenmin heten effectief te zijn: steunacties bij verkiezingen en het plaatsen van advertenties, het aanbieden van petitieën en het houden of bijwonen van demonstraties. Na het voorgaande laat zich dat licht begrijpen. Kiest men voor het inschakelen van een intermediaire organisatie, dan scoren, althans bij grote ondernemingen, branche-organisaties het hoogst. Werkgeversorganisaties blijken veel minder van belang voor de lobby-activiteiten van deze grotere ondernemingen als de KLM. Maar ook de branche-organisaties 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 blijkaar 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.

Tot zover de methoden; de technieken zijn daar slechts in min of meer arbitraire zin van te onderscheiden en niet veel anders dan de in het politieke proces gebruikelijke. *'Issue'-verplaatsing* is een veelgebruikte techniek. Men creëert als men dreigt te verliezen een andere kwestie ter afleiding. Een andere, ook elders veel gebruikte, techniek is pogen de *eigen probleemdefinitie* ingang te doen vinden: dan wordt het strijdpunt sluipenderwijs in de eigen zin geherformuleerd (Snel en Van der Veen, 1990). Een in de context van overheid en onderneming uiterst relevante techniek is, als aan overheidsingrijpen niet te ontkomen lijkt te zijn, *aanbieden tot zelfregulering* over te gaan.

#### ***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 weg. Het ging om de wenselijkheid van de R73, die er ook gekomen is. Van de Voort werkte daaraan, Sprengers en ook Wintels zou daar aan werken.

### *Literatuur over lobby*

- Kok, F. & T. van der Maas (red.), De wandelgang – Lobbyen in de politiek, Bert Bakker, Amsterdam, 2001.

## **19 Lobby en overheidsniveaus**

### *Lobby niet geaccepteerd?*

Micro-analyse leert dat lobbyisten wel eens uit de bocht vliegen bij de methodenkeuze, althans volgens een beoordelaar. Neem de volgende casus.

Staatssecretaris Van Hoof heeft in 1999 de officier van justitie gevraagd een strafrechtelijk onderzoek te doen naar *een lek* in de top van zijn ministerie. Het ging om het doorgeven van *zeer vertrouwelijke* informatie aan leden van de Tweede Kamer over het aanschaffen van twintig marinehelikopters. De order had een waarde van 1.7 miljard gulden. De nieuwe toestellen zouden vanaf 2004 de Lynx - helikopters moeten vervangen.

Een lobbykantoor uit Wassenaar, dat werkt in opdracht van de Amerikaanse helikopterbouwer Sikorsky, bleek te beschikken over geheime stukken die slechts twintig mensen uit de ambtelijke en militaire top van Defensie inzag in hadden. Met de stukken, waaronder een rapport van stafchef Kroon, probeerde het lobbykantoor leden van de Tweede Kamer te winnen voor de Sikorsky - helikopter. Het lobbykantoor leverde Kamerleden zelfs *kant en klare* kritische vragen aan voor het bestoken van Van Hoof. 'Maar zo gaan we natuurlijk niet te werken', aldus het Kamerlid Timmermans van de PvdA.

Tot juni 1999 waren de lobby - inspanningen zonder resultaat.

De Kamer heeft in principe gekozen voor de Europese NH-90, maar het besluit is nog niet definitief. De bezorgdheid over de sterk oplopende kosten groeit in de Tweede Kamer. De NH-90 bestond in juni 1999 alleen nog op de tekentafel. Naarmate de kosten stijgen, groeit de preferentie voor een vergelijkbare helikopter die al in productie is. Sikorsky kan zo'n helikopter leveren. Aldus de situatie in juni 1999.

Volgens de staatssecretaris is de integriteit van de Defensietop in het geding.

### *Methodenkeuze afstemmen op overheidsniveau*

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 bijzondere 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 briefschrijfcampagne, 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 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 bij voorbeeld vrij algemeen als onaanvaardbaar beschouwd, maar het komt desalniettemin voor. De discussie over bestuurlijke en ambtelijke ethiek is recent, door enige corruptie-gevallen, 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 operende 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.

### ***Lobbyen: bij welke overheid het meest***

De meeste lobbies 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 lobbies 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 lobbies 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 branche-organisaties. Maar dat is daarna veranderd. De lobby bij de EG is in de jaren tachtig en negentig versterkt. Het is 'booming business' geworden. Iedereen die meetelt en wat van Brussel wil, heeft er 'mannetjes' 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). 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- desgevraagd- 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 zgn. 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 werd rond 1990 al op om en nabij 10.000 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 met men er zijn (zie Van Schendelen, 1993a). 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.

Professionalisering levert opnieuw een argument op voor de lobbydrukke in Brussel.

#### ***Literatuur over lobby***

- Kok, F. & T. van der Maas (red.), De wandelgang - Lobbyen in de politiek, Bert Bakker, Amsterdam, 2001.

## 20 De plaats van het lobbyen in de organisatie

### *Visie van leidinggevend, volksvertegenwoordigers en adviseurs*

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 lobbies is *in toenemende mate een aanvaarde praktijk* binnen individuele organisaties aan het worden. Onderzoek onder grote ondernemingen (waaronder KLM, AKZO en 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. Er is in Nederland sinds 1975 sprake van een toenemende aandacht voor de overheid als omgevingscomponent van het ondernemingsbeleid. Maar in menige onderneming is, zoals dat bij voorbeeld in de V.S. wel het geval is, nog geen sprake van een 'new public affairs function' in de volle breedte. 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.

- 1 Overheidsbeleid beïnvloedt de commerciële resultaten van een onderneming. Lobbyen is dus een noodzaak.
- 2 Bij politici en ambtenaren bestaat soms gebrek aan kennis en informatie. Ze moeten daarom worden geïnformeerd opdat de belangen van de onderneming niet uit onwetendheid over het hoofd worden gezien.
- 3 Informatie-uitwisseling is als zodanig goed. De uitwisseling is nodig voor 'goed' overheidsbeleid en 'goed' ondernemingsbeleid.

### *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.

### *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 lobbies 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 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 etc. 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'.

### *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 gelobbied 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 ontwikkelings-samenwerking; 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 lobbies 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.

#### *Literatuur over lobby*

- Kok, F. & T. van der Maas (red.), De wandelgang – Lobbyen in de politiek, Bert Bakker, Amsterdam, 2001.

## **21 Succesvolle en falende lobby**

### *Voorbeelden van succesvolle lobbies*

Kent u succesvolle lobbies?

- Voorbeelden van intensieve lobbies in de periode 1975-1994 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 lobbies*, volgens het kamerlid Van Iersel (1988: 18). Aan individuele bedrijven zijn immers vele miljoenen gulden steun verstrekt.
- Een recenter voorwerp van een effectieve lobby is de nieuwe Elektriciteitswet. De opzet daarvan is gewijzigd als gevolg van overleg tussen bedrijfsleven en electriciteitsmaatschappijen met het parlement.

### *Wat is succes?*

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. In deze lobby kreeg Philips slechts gedeeltelijk zijn zin, mede als gevolg van het taai verzet van vrije-marktkampioen 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 winst kan zijn en omgekeerd. Men kan nooit weten wat er gebeurd zou zijn *zonder* dat er gelobbied was, en er bovendien een (soms groot) *faseverschil* is tussen de lobby-inspanningen en het uiteindelijke resultaat. Desondanks overheerst 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.

### ***Satisfactie van achterban met lobbies van IPO en VNG***

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) is dat in de ogen van Provinciale Statenleden een succesvol opererende organisatie geweest die de belangen van provincies goed behartigde of niet? Het antwoord komt uit een schriftelijke enquête die vlak voor de PS-verkiezingen van 3 maart 1999 werd gehouden. Het IPO is een succesvolle lobbist. Zónder IPO was de vernieuwing van de provincies veel minder succesvol geweest, zegt 72 procent van de oude PS-leden (BB, 260299). Vergelijking met een enquête onder gemeenteraadsleden leert dat de gemeenteraadsleden gemiddeld iets minder waardering hebben voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (Binnenlands Bestuur, 040998)

### ***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 terzake. Traditioneel verwoorden branche-organisaties 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 terzake.

Timing is, zoals we al eerder opmerkten, heel belangrijk. Bij een te late reactie kan de kans invloed uit te oefenen verkeken zijn, omdat een strijdpunt het lobbygevoelige deel van zijn levenscyclus al doorlopen heeft. Dan zijn er al concept-beleidsvoornemens geformuleerd en heeft allerlei overleg al plaats gehad. 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, bij voorbeeld 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'.

Dat 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 ander 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).

### *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).

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.

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).

Ten derde, is het gewenst om niet of *niet teveel 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.

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.

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 teveel generalisatie.

### ***Literatuur over lobby***

- Kok, F. & T. van der Maas (red.), *De wandelgang – Lobbyen in de politiek*, Bert Bakker, Amsterdam, 2001.

## **22 Lobby van een specifieke groep: Commissarissen der Koningin**

Commissaris der Koningin (CdK's) doen vaak aan lobby.

Het zijn in 1999 de volgende personen die vaak in Den Haag te vinden zijn, de CdK's: Alders (Groningen), Nijpels (Friesland), Ter Beek (Drenthe), Hendrikx (Overijssel), Kamminga (Gelderland), Houben (Overijssel), Jager (Flevoland), Van Gelder (Zeeland), Leemhuis (Zuid-Holland), Van Kemendade (Noord-Holland), Van Voorst tot Voorst (Limburg), Staal (Utrecht). Denk ook aan eerdere CdK's als Patijn (Zuid-Holland, in 1999 burgemeester van Amsterdam), Wiegel (Friesland) en Vonhoff (Groningen).

### ***Werkwijze bij lobby: Patijn***

Hoe gingen CdK's als lobbyist te werk? Schelto Patijn, voormalig Commissaris der Koningin in Zuid-Holland in een terugblik aan het woord.

Citaat: 'Je belt 's ochtend de ambtenaar en je zegt: "Met Patijn, Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland". Zo'n ambtenaar is dan helemaal vereerd, dat jij hem belt. Dan maak je de deal, zeg, 50 miljoen voor een brug in Gorinchem, en je zegt tegen die ambtenaar:

*"En dat ga jij zo bij de minister op zijn bureau leggen, he?" " 's Middags bel je de minister en je vraagt hem of hij niet wat geld over heeft voor een brug in Gorinchem. En dan leest je het briefje voor dat je samen met zijn ambtenaar hebt opgezet. Zo makkelijk is het".*

Patijn blijkt dol op lobbyen te zijn (geweest). "Als het lukt, is het net als het winnen van een voetbalwedstrijd", zegt Patijn.

Zijn grootste succes als lobbyist-CdK was de benoeming van dr. Ad Havermans tot burgemeester van Den Haag. Dat heeft hem, zo meldt hij in NRC (230299), veel zorgen en tijd gekost, 'want de gemeenteraad lag dwars'. 'Ik heb toen via premier Lubbers en minister Rietkerk (Binnenlandse Zaken) geregeld dat Havermans het toch geworden is' (NRC, 230299).

### ***Lobby essentieel voor provincies***

Zijn inziens is lobbyen van levensbelang voor provincies. Provinciebesturen gaan namelijk over beleidsvraagstukken, waarvoor ze budget van het Rijk ontvangen via het Provinciefonds, de gezamenlijke geldpot van de provincies. Denk aan budget voor onder meer milieu, landschap, waterwegen, openbaar vervoer, ouderenzorg, psychiatrische inrichtingen. Het Provinciefonds (zo'n 1.7 miljard gulden omvattend) is niet voldoende voor het realiseren van allerlei zaken waar het Rijk belang bij heeft. Ze zetten dus additionele middelen in, zoals de minister van Verkeer en Waterstaat doet. Provinciebesturen hebben zelf ook ambities en daarvoor willen ze additionele middelen verwerven bij het Rijk. Voor hogere rivierdijken, voor extra wegen en aansluitingen, voor de bouw van een academisch ziekenhuis, een universiteit, herindelingen of burgemeestersbenoemingen moet dus gelobbied worden.

### ***Wat lobby niet is***

Wat lobby niet is? Niet iemand over de streep trekken om iets te doen wat die niet wil. Jan Terlouw, oud-CdK van Gelderland, zegt: 'Niet zeuren en bedelen maar informeren; laten zien hoe de ander beter kan worden van jouw aanbod?' (NRC, 230299).

### ***Definitie van lobby volgens CdK's***

Volgens Patijn is lobby een 'kunst en een sport'. 'Lobby is iemand ervan overtuigen dat wat jij wil hem ook iets oplevert', aldus Henk Vonhoff, oud-CdK in Groningen (NRC, 230299). Win, winsituaties proberen te scheppen dus. 'Lobby is wederzijds kietelwerk met een lange geschiedenis, een voortdurend quid pro quo' (NRC, 230299). Een CdK die een lobby gehonoreerd zag, moet natuurlijk als het kabinet een beroep op hem of haar doet ook iets terug doen.

### ***Casus A73: lobby***

Een voorbeeld van een lobby om tot een win-winsituatie te komen.

De provinciebestuurders van Limburg probeerden zo te werk te gaan bij de discussie over de A73. Er was een contract tussen CdK Van Voorst tot Voorst en Teders, directeur van Rijkswaterstaat Limburg, dat de weg, de A73-Zuid, er rond 2003 zou zijn. Minister Netelenbos kwam daarop eind

1998 met een groot plan voor wgenaanleg in Nederland waarin bestaande afspraken ond de A73 niet waren opgenomen. De minister was er niet van op de hoogte of wendde dat voor. Protest uit Limburg. Nieuw overleg, waarbij de provincie wijst op de afspraken, er een bod bijdoet (extra miljoenen) en Venlo-Tegelen met de provincie proberen knelpunten opgeheven te krijgen. En zo nog wat zaken. Dat werd geregeld, waarbij het gewenste/beoogde jaar van realisatie desalniettemin waarschijnlijk niet gehaald wordt. De verbreding van problematiek voorkwam gezichtsverlies en maakte een win-wingevoel mogelijk. Deorganisaties in de provincie, zoals de Kamers van Koophandel en de Werkgeversvereniging werden niet meer met protest gehoord.

Provinciebestuurders opereren niet alleen, maar soms in het verband van het Interprovinciaal Overleg (IPO). Het IPO werd vrij succesvol in de ogen van de Provinciale Staten (NN, 260299). Sommige provincies hebben een eigen lobbykantoor in Brussel.

De belangrijkste provinciale lobbyisten zijn de gedeputeerden en de Commissarissen der Koning. De CdK's spreken maandelijks met de minister van Binnenlandse Zaken en zijn dus regulier in Den Haag. Vonhoff: 'Alles wordt voorbereid door ambtenaren, maar op een gegeven moment kom je zelf in de baan'.

### *Scenario's voor provincielobbies*

Er bestaan verschillende scenario's voor provincielobbies.

1 Soms wordt geprobeerd een minister naar de provincie te halen.

CdK Houben meldt dat zijn provincie de meest vergrijsde is. Na een bezoek van premier Kok aan Noord-Brabant kwam er meer geld voor de uitbreiding van verpleeg- en verzorgingstehuizen'.

2 Een tweede strategie is het bezoek van het gehele college van GS aan Den Haag.

Zo'n bezoek werd door GS van Brabant afgelegd over de reconstructie van het buitengebied als gevolg van de sanering van de varkenssector, een voor Noord-Brabant majeur vraagstuk.

3 Lobby door het onderhouden van een goede persoonlijke relaties met Haagse beleidsmakers. Netwerken opbouwen en onderhouden. Daarin moeten naast ministers, kamerleden en ambtenaren een plaats hebben.

De gewiekste CdK brengt niet lleen kennis in maar beschikt in Den Haag over kennissen. Terlouw: 'In mijn tijd als commissaris kende ik elke hoge ambtenaar en ook nu nog krijg ik elke minister zo aan de telefoon. Dat helpt natuurlijk' (NRC, 230299). Die regel geldt niet alleen voor CdK's maar ook voor gedeputeerden en voor hoge ambtenaren.

Lobby door een partijgenoot te benaderen kan nuttig zijn. Lobby geschiedt zeker niet uitsluitend via de eigen partijlijn. Bij de lobby van de noordelijke provincies was een spreiding van politieke kleuren handig, aldus Vonhoff (NRC, 230299). De liberale CdK benaderde een liberale minister, de vice-premier Van Aardenne. De Drenthse CdK van PvdA-huize benaderde een PvdA-boegbeeld in het kabinet.

Heeft een CdK die in Den Haag gehuisvest was een voorsprong? Patijn, oud-CdK van Zuid-Holland, ontkent het niet.

*'Als ik iemand wilde spreken, liep ik gewoon bij ze langs. Of ik ging naar een receptie bij de een of andere ambassadeur waar ik wist dat een bepaalde minister zou zijn' (NRC, 230299)*

Oud-CdK Hans Wiegel van Friesland ging anders te werk. Dat kon hij zich veroorloven omdat hij oud-fractievoorzitter van de VVD was en oud-minister. Hij nam gewoon intrek in Hotel Des Indes en het bezoek ging dan af en aan. Hij nodigde uit wie hij wilde spreken.

### **23 Waardering van lobby en te verwachten ontwikkelingen**

Zoals bij alles is de waardering van het lobbyen afhankelijk van het standpunt van de beoordelaar.

Bezien vanuit het gezichtspunt van de betrokkenen op de politieke markt is het oordeel tegenwoordig doorgaans positief. 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. Vond hij het een onoirbare bezigheid, dan had hij wel een andere stiel gekozen.

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. Sommige parlementariërs hebben niets tegen lobby maar wel tegen amateuristische lobby, die zij waarnemen.

Los van de directe betrokkenheid kan men ook opmerken dat lobbyen past binnen, althans niet strijdig is met een competitieve democratie-opvatting. 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 dat niet per definitie bij een lobby het geval is (de verpakking van de boodschap, de zender, de mate van geïnformeerdheid, de timing en zo voort 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 lobby-literatuur wordt dit de 'mobilisation of bias' genoemd, het mobiliseren van vertekening. Op dit punt kan men tegenwerpen dat vele lobbies 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 lobbies een zegen voor de democratie. Lobbyen is uiteraard schadelijk wanneer stelselmatig andere belangen die ook behartigd zouden moeten worden, maar waarvoor niet gelobbyed wordt, minder of zelfs niet in de afweging betrokken worden. Dat kan ook gebeuren als bepaalde lobbies sterk geprofessionaliseerd zijn en de tegenstanders van hun belang nieuwelingen zijn en/of amateuristisch te werk gaan. Dan worden een redelijke machtsverspreiding en het pluralisme in gevaar gebracht. Van de lobby bij de Europese Unie kan men zeggen dat deze niet representatief is maar eenzijdig: de lobbies 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.

De beslotenheid waarin een en ander eo ipso zich afspeelt, verdraagt zich 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 amper 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 ondernemers- en ondernemingslobbies dan over andere lobbies bestaat? Het is mogelijk. Consistent is het oordeel in elk geval niet; als in alle gevallen tenminste 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.

## *Nederlandse literatuur over lobby*

### *Algemeen*

- Beekers, F. en P. van Helsdingen, Topfiguren spreken zich uit, Amsterdam, 1981.
- 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.
- Later, L. de, Lobbyen voor de overheid, in: Intermediair, jrg. 26, nr. 30, 28 juli 1989, pp. 41-43.
- Public Affairs Consultants, Gewogen belangen-Public affairs in theorie en praktijk, Deventer, 1992.
- Twijnstra, A. en D. Keuning, Organisatie-advieswerk, Leiden, 1988.

### *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.

### *Lobby in Brussel*

- 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.
- Groothuis, G.B.M., Hoe werkt lobbyen bij de Europese Gemeenschappen?, in: Namens, 2 maart 1988, pp. 34-41.

### *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, De populariteit van het Europees lobbyen: casus: het Europees parlement, in: Namens, mei 1992, pp. 5-11.
- 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.

## 24 Lobby en ethiek

Lees de volgende casus. Geoorloofd of niet?

Oud-staatssecretaris J. Gmelich Meijling (Defensie) lobbyt medio 1999 voor een Israelisch defensiebedrijf dat meedingt naar een opdracht voor een antitankraketsysteem waarvoor hij als bewindsman voorbereidingen trof op het beslissende vlak. Gmelich Meijling helpt het bedrijf Rafael bij diens pogingen om de Gill, een antitankwapen te verkopen. Meijling is dan geen staatssecretaris meer. Dat is in het kabinet-Kok II zijn partijgenoot Van Hoof. In een advies hadden de ambtenaren van Defensie van Hoof medio 1999 al aangeraden om de Gill te kopen. Dat wapen zou het goedkoopst zijn. De landmachtleiding had eerder voorkeur uitgesproken voor de Javalin van het Amerikaanse Lockheed. Defensie heeft ongeveer 600 miljoen gulden gereserveerd voor de aanschaf. Meijling schreef op 2 mei 1997 naar de Tweede Kamer dat hij een keuze van drie kandidaten had gemaakt uit negen aanbiedingen. Hij noemde bij de drie: de Gill, de Javelin en de Trigat, van Europese industrie. Voor de zware eenheden was de Trigat een optie en voor de lichte eenheden van de landmacht de Javelin en de Gill.

Lobbyist Vellekoop van Rafael heeft bevestigd dat Gmelich Meijling adviezen gaf. Meijling heeft ook overleg gezocht met minstens een Kamerlid. Wat betekent de keuze pro Gill? Het zou mogelijk het einde betekenen van het Europees project tot ontwikkeling van de Trigat. Nederland heeft negen jaar aan de ontwikkeling daarvan meegewerkt en er 70 miljoen ingestoken.

Is het werk van Meijling geoorloofd? Vanuit de Tweede Kamer toonde PvdA'er Timmermans zich 'verbolgen' (NRC, 041199). Hij achtte het onwenselijk dat ex-bewindslieden op hun vorige beleidsterrein zo direct commerciële belangen dienen. Voor militaire attachés geldt juist een concurrentiebeding van drie jaar. Volgens Van 't Riet (d66) is Meijling vrij om zijn werk te kiezen maar ze noemt het 'niet slim'. De VVD 'er Van den Doel vindt het gewenst dat een ex-bewindsman afstand houdt.

### *Literatuur over de Gill-casus*

- Nieuwenburg, P., Ethiek in het openbaar bestuur, Coutinho, Bussum, 2001.
- Chavannes, M & T.-J. Meeus, Zwaar geschut in Den Haag – Zwartepieten over de aanschaf van een Europese anti-tank raket, in: NRC, 4 november 1999.

## 25 Opdracht over overheidsbeïnvloeding: rekeningrijden

1 U hebt een eigen commercieel bureau voor argumentatieve beleidsanalyse.

U krijgt de opdracht van de ANWB om een moment voor een campagne te kiezen en een campagne tegen rekeningrijden op te stellen. Noem zes argumenten tegen rekeningrijden.

2 U bent als journalist werkzaam bij een dagblad.

U mag een column schrijven over de ANWB-campagne. U neemt kennis van discussie over rekeningrijden en probeert de discussie naar een hoger niveau te tillen door de argumenten van de ANWB eens kritisch tegen het licht te houden. U krijgt twaalf argumenten voorgeschoteld contra rekeningrijden. Wat vindt u?

3 U bent ambtenaar.

Minister Netelenbos heeft de ANWB van demagogie beschuldigd omdat ze de bezwaren van de ANWB tegen rekeningrijden niet terecht vindt. U moet een verdediging van de minister schrijven, voor het geval de Tweede Kamer vragen gaat stellen. Deugt de opstelling van de ANWB?

4 Stel u bent lobbyist in Den Haag.

Wat valt u dan op? Is er een les te halen uit de casus?

5 U bent als bestuurskundige een onafhankelijk wetenschapper.

Welk voor- en nadelen ziet u aan rekeningrijden, die nog niet genoemd zijn?

### *Rekeningrijden: wat het is en waarom het nodig is*

- *Wat rekeningrijden is.*

Rekeningrijden is een vorm van elektronische tolheffing op filegevoelige wegen en andere drukke wegen. In 1998 is voorgesteld om rekeningrijden te starten in de Randstad, rond de grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Rond deze steden komen tolpoorten op snelwegen, autowegen en mogelijke sluiproutes. In de dagbladen is rekeningrijden ook wel eens *de filetax* genoemd.

- *Waarom rekeningrijden?*

De regering -Kok II is van mening dat rekeningrijden een antwoord is op de files die het zakenverkeer in de weg zitten. Het is gewenst dat de internationale concurrentiepositie van Schiphol veilig gesteld wordt.

- *Op welk tijdstip tolheffing?*

Op doordeweekse dagen tijdens de ochtendspits van 06.00 uur-10.00 uur. Nader te bezien of dit op bepaalde plekken moet worden: 07.00-09.00 uur.

- *Wat het gaat kosten?*

Het volle tarief per tolpoort bedraagt f 7.-. Het kenteken wordt gefotografeerd. Het is mogelijk elektronisch af te rekenen door middel van een speciaal apparaat achter de voorruit, en dan wordt het tarief f 5.-. Wie meerdere malen de tolpoort passeert, betaalt ook meerdere keren het tarief.

- *Wie betaalt?*

Iedere bestuurder van een motorvoertuig, op weg naar werk, school, ziekenhuis of andere bestemming.

- *In welk gebied wordt rekening rijden ingevoerd?*

Om te beginnen in de Randstad.

- *Zullen de files verdwijnen? Dat is een empirische vraag.*
- *Reactie op rekeningrijden: is er draagvlak voor?*

Wat vinden automobilisten en wat vindt 'de autolobby'? Circa 71 procent van de automobilisten voelt medio 1998 niets voor rekeningrijden. Het draagvlak voor deze vorm van filebestrijding is medio juni 1998 dan ook minimaal. Dat beweerde de RAI (autobranche) in juni 1998 op basis van onderzoek van het Bureau Lagendijk. De ondervraagde automobilisten verwachten dat een goedkoper openbaar vervoer, meer parkeerplaatsen bij NS-stations en de aanleg van snellere OV-verbindingen meer soelaas bieden in de strijd tegen de files. Ongeveer 73 procent wil ook bredere wegen. Bijna 60 procent pleit voor de bouw van meer wegen en tunnels. De voorgestelde verlaging van de maximumsnelheid op wegen in de Randstad tot honderd kilometer per uur valt evenmin in goede aarde bij de RAI. Ruim baan voor de auto dus.

- *Reactie: winst voor milieu?*

Het Centrum voor Energiebesparing en Schone Technologie (CE) meldt in 1998 dat een verlaging van de maximumsnelheid naar honderd kilometer het milieu een grote 'winst' kan opleveren. Het brandstofgebruik en de uitstoot van 'broeikasgas' (CO<sub>2</sub>) kan dan met naar schatting een kwart afnemen. Van de automobilisten vindt 68 procent overigens dat de auto-industrie al genoeg gedaan heeft aan de beperking van het brandstofgebruik, aldus de Lagendijk-enquête. Wat de exacte 'milieuwinst' is van het formatievoorstel kan het ministerie van VROM noch CE aangeven. Dat hangt mede af van wat als grens van de Randstad wordt beschouwd.

- *Nauwelijks invloed*

In oktober 1998 kwam het bestaan van een ander onderzoek aan het licht.

Daaruit bleek dat rekeningrijden nauwelijks invloed zal hebben op mensen die dagelijks op weg naar hun werk of huis in de file staan. Flexibele werktijden zijn een beter instrument om files terug te dringen. Dat blijkt uit een onderzoek dat in opdracht van het ministerie van V&W is uitgevoerd. De studie laat zien dat filerijders de auto niet laten staan als ze in de spits moeten betalen. Ze hebben immers geen andere keus, vinden ze. Veel automobilisten hebben een strak dagpatroon waardoor ze de spits niet kunnen mijden. Het openbaar vervoer is voor hen meestal geen serieus te overwegen alternatief. Deze automobilisten laten zich ook niet afschrikken door de prijs van het rekeningrijden dat gesteld is op vijf gulden per rit. Dat komt omdat ze vaak een bovenmodaal inkomen hebben.

- *Niet onderzocht: niet-werknemersgedrag en effect van carpoolen en telewerken*

Dat rekeningrijden zinloos zou zijn in de strijd tegen filebestrijding, is een conclusie die men (nog) niet mag trekken. Mensen die niet per se op weg moeten zijn in de spits, kiezen een ander tijdstip. Die groep is evenwel in het onderzoek niet betrokken. De verwachting is bovendien dat als rekeningrijden wordt ingevoerd meer mensen gaan carpoolen en telewerken.

- *Alternatief: rijstrookversmalling*

In 1998 kwam ook rijstrookversmalling als alternatief voor filebestrijding 'opzetten'. Er was te weinig geld voor alle gewenste verbredingen van snelwegen, waardoor er grenzen in zicht komen over de creatie van meer rijstroken. Een alternatief? Door strookversmalling op bestaande snelwegen, die niet verbreed worden, kunnen ook meer rijstroken geschapen worden. Een vluchtstrook kan dan nog blijven bestaan. Door een smallere strook moet overwogen worden of dat en snelheidsbeperking impliceert. Ervaring met voorlichting en verbodsbepalingen om bij wegwerkzaamheden op autosnelwegen te komen tot snelheidsverlaging naar max. 70 km hielpen in het geheel niet.

**Schema: Een aantal instrumenten voor filebestrijding**

- inhaalverbod voor vrachtauto's	- openbaar vervoer over water
- verlaging van maximumsnelheid in de spits	- videobewakingssystemen
- wegverbreding	- spitsvoorzieningen voor bus en trein
- rekeningrijden	- extra treindiensten
- strenger parkeerbeleid in gemeenten	- transferia
- verhoging van de benzine-accijns	- belastingvrij maken ov-kaart
- elektronische reisinformatie	- rijstrookversmalling
- carpoolplaatsen	- flexibele werktijden
- carpoolstroken	- telewerken
- vergunningverlening voor reizen op bepaalde tijdstippen	- betaalstroken
	- fiscaal aantrekkelijk maken van dicht bij werk wonen

**Minister Netelenbos start experiment met rekeningrijden**

Op 1 februari 199 zijn bij het Utrechtse Harmelen de eerste experimenten begonnen met rekeningrijden. Zo'n vierhonderd vrijwilligers, die elke dag over de A12 richting Utrecht rijden, werken eraan mee. Het kabinet-Kok II is voornemens om rekeningrijden in 2001 in te voeren in de hoop zo de files rond de grote steden terug te dringen. De vierhonderd vrijwilligers hebben een zogeheten *antifilebox* in hun auto gebouwd gekregen. Blijken moet of het mogelijk is om hen hiermee elektronisch te laten betalen voor het weggebruik, wanneer ze over de inmiddels aangebrachte poorten over de snelweg doorrijden. In de poorten zitten videocamera's voor de vastlegging van het kenteken van de auto's. Volgens minister Netelenbos mag bij de afwikkeling maar een geringe foutmarge optreden, een zodanig geringe marge zoals banken die ook hanteren in het elektronisch betalingsverkeer. De minister verwacht dat zo'n 10-15 procent van de automobilisten de ochtendspits gaat mijden. Daardoor zullen de files substantieel afnemen.

**Antwoord op vraag 1:**

- *Over het tijdstip.* U hebt geleerd of u zou kunnen leren van de 'policy windows'-theorie van Kingdon (1984) dat sommige tijdstippen gunstiger zijn om een bericht 'in te steken' dan andere. U suggereert de ANWB om in mei 1998 als de kabinetsformatie aan de gang is, de argumenten tegen rekeningrijden naar voren te brengen door een document aan de kabinets(in)formateur te zenden en dat te begeleiden met een offensief in de pers. Immers, eerder is de suggestie door minister Jorritsma gedaan dat

rekeningrijden te overwegen is en u veronderstelt dat rekeningrijden best eens in het regeerakkoord kan komen te staan, op zijn minst een experiment in de Randstad.

- *Over de argumenten.* U besluit te suggereren dat vooral ingezet moet worden om de onmogelijkheid om door rekeningrijden de files te bestrijden. Automobilisten zullen in de spits gebruik blijven maken van de auto omdat ze geen alternatief zien in openbaar vervoer. Ook de treinen zitten in de spits al vol. Steeds meer bedrijven geven medewerkers de mogelijkheid om 'eerste klas' te reizen in de trein, dus ook de treinen zullen steeds voller worden. Rekening rijden is bovendien een verkapt belastingmaatregel voor maar een deel van het volk en dat is onrechtvaardig. Rekeningrijden zal voorts een melkkoe worden omdat het tolbedrag geleidelijk verhoogd zal worden en rekeningrijden niet tot de ochtendspits beperkt blijft maar ook de avondspits zal treffen. Rekeningrijden zal stap voor stap 'op kousevoetjes sluipen' en uitgebreid worden. U suggereert ook om niet alleen de bezwaren van randstad-automobilisten te genereren om om de 'aanhang' contra rekeningrijden te vergroten door te laten zien dat de rest van het land nog gevrijwaard wordt, wat een 'tweedeling' in de samenleving oplevert. De automobilisten van buiten de randstad zullen hiermee ook geconfronteerd worden. Randstad zal met hoofdletter geschreven worden. Tenslotte, alleen draconische maatregelen helpen, zoals de invoering van een vergunningensysteem, en sterke verhoging van de benzineprijs. Dan wordt autorijden iets voor de happy few. Uit het oogpunt van rechtvaardigheid is die maatregel evenwel niet verkoopbaar.

U besluit om de argumentatie uit te proberen bij een steekproef van 50 ANWB-leden en bij een gemengd gezelschap van infra- en verkeersdeskundigen, bestuurskundigen en anderen. Daarna volgt een aanpassing en kan de ANWB-top beslissen. enkele dagen voor het verschijnen van het ANWB-blad wordt een persbericht uitgestuurd, zodat de leden uitkijken naar het in de bus vallen van het blad.

### *Confrontatie*

We zetten de argumenten van de ANWB contra rekening rijden op een rij.

### ***Lobby van ANWB tegen rekeningrijden: het tijdstip***

De ANWB startte begin 1999 een landelijke campagne tegen het wetsvoorstel dat rekeningrijden mogelijk moet maken. Rekeningrijden is volgens de bond duur en omslachtig en lost de files niet op. Het ANWB-blad De Kampioen draagt de bezwaren uit en voorzitter Paul Nouwen legt het allemaal in de media nog eens uit. De campagne is te laat?

- De campagne start op een gunstig moment in zoverre Nouwen een week voor de eerste experimenten met rekeningrijden komt.
- De campagne start laat want het regeerakkoord had al de basis gelegd voor rekeningrijden. Vreest de bond dat de automobilisten zich straks tegen de

ANWB gaan keren als rekeningrijden eenmaal een feit is? Zal de ANWB dan het verwijt krijgen geen tegenargumenten ingebracht te hebben?

Het 'point of no return' was al gepasseerd met het regeerakkoord. Rekeningrijden wordt dus ingevoerd. Zo gezien maakt de ANWB ketelmuziek voor de achterban, om de steun niet te verliezen. Toch is er meer aan de hand. Wat zijn de bezwaren?

### ***De kwalificaties van rekeningrijden door de ANWB***

- 'Rekeningrijden is een tamelijk ouderwetse en negatieve invulling van het mobiliteitsbeleid', aldus Paul Nouwen, ANWB-directeur (jan. 1998).
  - 'Met rekeningrijden geef je het paard Nederland een plotselinge ruk aan de teugels. Even wordt hij rustig, maar na een paar honderd meter slaat hij weer op hol' (mei 1998).
  - 'Rekeningrijden biedt geen garantie voor een goede bereikbaarheid van de grote steden' (maart 1998).
  - 'Met rekeningrijden zal men betaald in de file staan' (oktober 1997).
  - 'Zolang de economische bedrijvigheid stijgt en meer vrije tijd beschikbaar komt, zal de behoefte aan mobiliteit toenemen (sept. 1996).
  - 'De automobilist voelt zich steeds meer gepikt, zeker wanneer de tol van 5 of 7 gulden per passage niet blijkt te werken en een toekomstige regering deze prijzen verder opdrijft' (febr. 1998).
- Bron: De Kampioen, febr. 1999: 58.

### ***De bezwaren van de ANWB tegen rekeningrijden op een rij***

Nouwen, leidinggevende bij de ANWB zei: we hebben twaalf fundamentele bezwaren tegen rekeningrijden.

#### ***1 Rekeningrijden helpt niet tegen files.***

De ANWB: 'Files worden vooral veroorzaakt door woon-werkverkeer. Sinds 1990 zijn er meer dan 800.000 banen bijgekomen en dat heeft de regering ook altijd gewild. Terecht. Daardoor gaan er ook meer mensen naar hun werk. Deze motor achter de file blijft ook met rekeningrijden gewoon doorlopen'.

#### ***2 Filerijders hebben geen reëel alternatief.***

De ANWB: 'Niemand staat voor zijn lol in de file. Automobilisten weten allang dat het buiten de spits minder druk op de weg is. Degenen die de spits dus kunnen vermijden, doen dat reeds. Rekeningrijden vergroot alleen de ergernis'.

#### ***3 Automobilisten moeten betalen om in de file te staan.***

De ANWB: 'Uit gericht onderzoek blijkt dat, in tegenstelling tot wat de regering verwacht, rekeningrijden niet helpt om het woon-werkverkeer in te dammen. Na een kortstondig schrik-effect als gevolg van de invoering van rekeningrijden, slaat de gewenning snel toe. Het resultaat is dat mensen voortaan ook moeten betalen om in de file te staan'.

#### ***4 Voor forenzen kan de extra last oplopen tot 2000 gulden per jaar.***

De ANWB: 'Wie dagelijks naar de Randstad rijdt en één tolpoort passeert, betaalt per jaar zo'n 1000 gulden. Wie meerdere tolzones passeert, betaalt bij



elke passage het tarief. Dit is een verhoging van 20 tot 40% op de belasting op de auto'.

5 *Het tolsysteem kost de belastingbetaler 1.5 miljard gulden.*

De ANWB: 'Voor rekeningrijden wordt tot en met het jaar 2001 een bedrag gereserveerd van ruim 400 miljoen en in daarop volgende jaren nog eens 120 miljoen, bijvoorbeeld voor het instandhouden van een leger belastingambtenaren. Indien dit systeem tot tenminste 2010 meemoet en de kosten niet verder toenemen (!) dan betekent dit een uitgavenpost van 1.5 miljard'.

6 *De politiek geeft geen garantie dat rekeningrijden werkt.*

De ANWB: 'Uitgaande van de meest optimistische berekeningen blijft na invoering van rekeningrijden 60 tot 70 procent van de files bestaan. Dit percentage zal vervolgens weer toenemen. Wij vinden dat een maatregel die tot 2000 gulden extra vraagt van de automobilist de belofte van een blijvende vermindering van files in zich moet bergen. en die belofte wordt niet gedaan'.

7 *Het begint met 7 gulden in de ochtendspits en niemand weet waar het eindigt.*

De ANWB: 'Het ligt voor de hand dat als de files na invoering van rekeningrijden weer toenemen, de toltarieven zullen stijgen en dat er ook in de avondspits tol wordt geheven. Ook rond steden buiten de Randstad zal tot moeten worden betaald. En met het duurder worden van "de auto" zullen ook de prijzen van het openbaar vervoer stijgen'.

8 *Meer dan een miljoen belastingaanslagen worden niet of foutief verstuurd.*

De ANWB: 'De overheid verwacht zo'n 80 miljoen passages per jaar, dus evenveel belastingaanslagen. De eerste tijd zal ruim 80% hiervan (64 miljoen) niet elektronisch worden geïnd. Het kenteken wordt met een camera gelezen, waarna een acceptgiro wordt verstuurd. In 2% van de gevallen (1.2 miljoen) zal het kenteken niet of niet goed herkend kunnen worden'.

9 *Het systeem werkt fraude in de hand.*

De ANWB: 'Aan de kentekenplaat kleven steeds meer heffingen. Daardoor wordt het steeds lucratiever om met een vals kenteken te rijden. Rekeningrijden werkt kentekenfraude nog verder in de hand. Ook de nieuwe regeling voor de gecoördineerde afgifte en inname van kentekenlaten kan deze fraude niet voorkomen'.

10 *Rond de klok van 6.00 en 10.00 uur kunnen bij de tolpoorten gevaarlijke situaties ontstaan.*

De ANWB: 'Verwacht wordt dat rond de klok van 6.00 uur en 10.00 uur bij de tolpoorten gevaarlijke situaties ontstaan, veroorzaakt door mensen die trachten door gas te geven of te remmen aan de heffing te ontkomen'.

11 *De meeste tolpoorten komen op lokale wegen.*

De ANWB: 'In en rond steden is sluipverkeer om tol te vermijden ongewenst, daar zijn vriend en vijand het over eens. De onveiligheid is groot en voor omwonenden is de drukte allerm minst een pretje. Ter ontmoediging zullen op die lokale wegen ook tolpoorten komen: naar verluidt beslaan ze zelfs 60% van alle heffingspunten (of daar nu files staan

of niet). De bewoners aldaar moeten voor een lokaal ritje naar crèche of school dus ook gaan betalen'.

12 *Driekwart van de Nederlanders is tegen rekeningrijden.*

De ANWB: 'Uit niets blijkt dat de publieke weerstand tegen rekeningrijden afneemt, zoals de regering beweert. Uit verschillende steekproeven die wij de afgelopen jaren hebben gehouden, blijkt een vrij constant en laag percentage mensen voor rekeningrijden te zijn, namelijk 20%'.

Samengevat komt het erop neer dat de autolobby stelt dat de regering met het succes van het werkgelegenheidsbeleid zijn eigen fileprobleem schept. Meer banen geeft meer woon-werkverkeer en dus meer autoverkeer. Automobilisten zijn hardleers. Automobilisten zitten gemiddeld liever een half uur in de file dan dat ze van de trein gebruik maken. Dat ongemak moet niet nog eens extra belast worden door rekeningrijden. Files met rekeningrijden bestrijden is fout want er is sprake van negatieve neveneffecten. Om sluiproutes tegen te gaan moeten er veel passagepoorten komen en zo straf je ook de man of vrouw die een kind naar de crèche brengt. Rekeningrijden is een fraudegvoelige zaak en zal ook uitgroeien tot een melkkoe. De automobilisten willen rekeningrijden over het algemeen ook niet. De plannen van minister Netelenbos deugen dus helemaal niet.

### *Antwoord op vraag 2*

De vraag luidde: U bent werkzaam bij een dagblad, als journalist. U mag een column schrijven over de ANWB-campagne. U neemt kennis van discussie over rekeningrijden en probeert de discussie naar een hoger niveau te tillen door de argumenten van de ANWB eens kritisch tegen het licht te houden. U krijgt twaalf argumenten voorgeschoteld contra rekeningrijden.

Antwoord: De volgende kritiek op de ANWB-campagne contra rekeningrijden is mogelijk.

1 Dat minister Netelenbos ANWB-directeur Nouwen demagogisch gedrag verwijt, daarin 'heeft ze niet helemaal ongelijk' volgens de editorial van De Volkskrant (230199). De krantenredactie argumenteert dat inderdaad veel ANWB-leden niet staan te dringen om rekeningrijden ingevoerd te krijgen 'maar dat wil niet zeggen dat alle 3.5 miljoen ANWB-leden tegen invoering zijn'.

2 De ANWB mag in een democratie haar mening geven maar dan dienen de argumenten ondersteund te worden door feiten. Hier vliegt de ANWB uit de bocht. Op twee punten:

- a de opvatting van automobilisten over rekening rijden;
- b de effectiviteit van rekening rijden om files te bestrijden.

ad a Volgens De Kampioen, het blad van de ANWB, zou slechts 20% van de Nederlanders voorstander zijn van rekeningrijden en zou driekwart van de Nederlanders menen dat rekeningrijden niet helpt tegen files. Een journalist van De Volkskrant vroeg het onderzoeksrapport op.

*Na enkele pogingen bleek dat de ANWB helemaal geen rapport kon overleggen. De woordvoerder: 'Wij communiceren uitslagen van onderzoeken, net als de minister. dit is een representatief onderzoek. Dat rapport gaat u niet zoveel aan' (Kalshoven, 1999).*

Er bleek bij nader inzien toch meer informatie los te peuteren. In februari 1998 zijn aan 406 ANWB-leden twee vragen voorgelegd:

- *'Bent u bekend met het verschijnsel rekeningrijden?'*

Ja, zei 81 procent, nee 19 procent.

- Vervolgens werd de respondenten gevraagd *'of het een goed idee is rekeningrijden in te voeren'*.

'Helemaal eens' antwoordde 6 procent. 'Mee eens' vond 12 procent. Van de respondenten antwoordde 10 procent 'neutraal', 30 procent 'oneens' en 42 procent 'helemaal oneens'.

Wat is de kwaliteit van de informatie die De Kampioen verschaft? Volgens Kalshoven verschaft het blad op twee punten misleidende informatie. Er is geen sprake van duizend ondervraagde Nederlandse automobilisten maar van 406 ANWB-leden, waarvan er 331 in sterke of minder sterke mate tegen rekeningrijden zijn. De typering van de populatie is ook onjuist. De geënquêteerde ANWB-leden zijn weliswaar automobilist maar niet alle automobilisten zijn ANWB-lid.

ad b. Hoe staat het met de effectiviteit van rekeningrijden, die de ANWB laag inschat. Files zullen door rekeningrijden niet verdwijnen. De Kampioen schrijft letterlijk:

*'Rekeningrijden is een duur en omslachtig systeem dat de files uiteindelijk niet oplost. Onderzoek toont dit ook aan'.*

Woordvoerders kunnen opnieuw geen onderzoeksverslag overleggen waardoor de geldigheid en betrouwbaarheid van het onderzoek niet is te controleren. Een woordvoerder meldt:

*'U kunt niet van de ANWB verwachten dat wij u een rapport toesturen waarin staat dat rekeningrijden niet werkt' (Kalshoven, 1999).*

Hoe het gedrag van de ANWB te kwalificeren? Een grote organisatie 'doet beweringen die bij lange na niet hard gemaakt kunnen worden', aldus Kalshoven die zoekt naar een omschrijving en gotspe, verlakkerij en jokken de revue laat passeren.

### ***Antwoord op vraag 3 (rekeningrijden)***

De vraag luidde:

U bent ambtenaar. Minister Netelenbos heeft de ANWB van demagogie beschuldigd omdat ze de bezwaren van de ANWB tegen rekeningrijden niet terecht vindt. U moet een verdediging van de minister schrijven, voor het geval de Tweede Kamer vragen gaat stellen.

Antwoord:

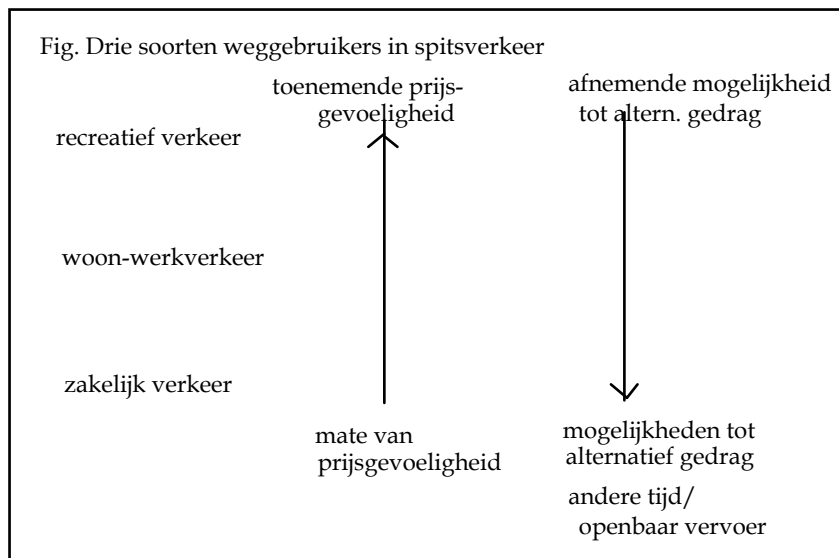
U kunt drie aanpakken kiezen: a de plannen verdedigen, en b de bezwaren van de ANWB ontkrachten, en c erop wijzen dat ANWB-leden de dupe worden als de maatregel niet slaagt.

ad a. U betoogt ter verdediging van de ministeriële plannen het volgende:

- 1 Elke maatregel tegen files is er een! De maatregel 'rekeningrijden' is marktconform. De rekening wordt gelegd bij de probleemveroorzaker van files, de automobilist. Vanuit een markteconomisch gezichtspunt is er voor rekeningrijden 'veel te zeggen' (editorial NRC, 230199).
- 2 De trein is geen alternatief omdat er op veel werkroutes die weggebruikers wensen te maken geen treinverkeer mogelijk is. dus moet autoverkeer erkend worden en moet men autoverkeer door rekeningrijden sorteren naar urgentie.
- 3 Rekeningrijden is onderdeel van een pakket waarin ook plaats is voor telewerken, glijdende werktijden, gedeeld autogebruik en vervoer van deur tot deur (zie ook Van der Heijden en Thissen, 1996).
- 4 Eerst als dat geheel van maatregelen is ingevoerd, is het zinnig om de beleidsmaatregelen te evalueren.
- 5 U bepleit een '*autopoldermodel*'. Overleg met de ANWB is gewenst. U hoopt te bereiken dat de ANWB bereid is een oproep naar de ANWB-leden te zenden om de spits zoveel mogelijk te mijden.
- 6 De maatregel kent een zekere flexibiliteit. U erkent het gevaar dat het bedrag per poortpassage te laag is, en zegt eventueel later inderdaad een verhoging te willen doorvoeren als de ANWB het bedrag onvoldoende invloed vindt hebben.
- 7 Technologische vernieuwing door boordcomputers of andere technologie maakt registratie betrekkelijk eenvoudig en vergemakkelijkt de betaling. De uitvoeringskosten zijn dus beperkt.
- 8 In tegenstelling tot brandstofaccijns dat door 'grenstanken' ontdoken kan worden, kan rekeningrijden niet eenvoudig ontdoken worden.
- 9 Voor de verdediging is het eigenlijk nodig te bewijzen dat het helpt om de files terug te dringen, of althans een indicatie te geven. Dat is een lastig punt (VK, 230199). Is er buitenland onderzoek dat dit aantoonst? Er wordt wel beweerd dat een experiment met rekeningrijden in Noorwegen en Singapore geslaagd is. Anderen bestrijden dat. In Oslo werd in 1991 met een tolring (drie gulden per passage) en ringweg gefinancierd. Het resultaat? Het verkeer naar en van het centrum is ... toegenomen (VK, 300199). In Singapore werd het autoverkeer door de aanleg van een metronet teruggedrongen. Het totale verkeersaanbod voor en na de tolperiode van 7.30-9.30 uur groeide evenwel.
- 10 Is er in Nederland een experiment geweest in een bepaald gebied? Zijn er uitspraken van onafhankelijke deskundigen die subtiel argumenteren dat tolheffing helpt? Hebben ze gezegd dat dan een pakket van maatregelen nodig is en spoort het beleid hiermee? Is alsnog een congres te organiseren dat de argumenten op een rij kan brengen? Onderzoek laat zien dat de verwachting gewettigd is dat rekening rijden een goede prikkel is om gedrag van automobilisten te veranderen, meent de VU-vervoerseconoom Erik Verhoef (VK, 300199). Van de automobilisten uit de Randstand denkt twee op elke drie een alternatief te hebben voor rekeningrijden, van elders gaan wonen, tot carpoolen en openbaar vervoer.

ad b U kunt ter verdediging van de minister die pro rekeningrijden is, om te beginnen kijken naar wat kritische journalisten over de ANWB-contra-argumenten gezegd hebben en daarvan proberen te profiteren. De ANWB toont niet zichtbaar over elementair begrip te beschikken over de economische

mechanismen rond rekeningrijden. De ANWB veronderstelt dat de *prijselasticiteit* van rekeningrijden in de spits nagenoeg gelijk is aan nul of nul is. Dat zou betekenen dat een hogere prijs (door tolpassage) praktisch niet tot de gewenste gedragswijziging leidt. Als dat zo zou zijn, en iedereen dus gewoon blijft doen wat hij of zij deed, heeft rekeningrijden inderdaad geen zin. Deze stelling wordt door de ANWB evenwel niet onderbouwd. De stelling is 'vrijwel zeker onjuist', meent ESB-redacteur De Ruyter van Steveninck (VK, 300199).



Er komen drie soort weggebruikers in het spitsverkeer terecht: zakelijk verkeer, woon-werkverkeer en recreatief verkeer. De recreatieve weggebruikers zijn het meest gevoelig voor prijs en hebben de meeste alternatieve mogelijkheden. Maar hun aantal is gering in verhouding tot het woon-werkverkeer en het zakelijk verkeer. Rekeningrijden zal zeker het recreatief verkeer ontmoedigen. Rekeningrijden heeft betrekkelijk weinig effect op zakelijk verkeer omdat de substitutiemogelijkheden gering zijn en de prijs van rekeningrijden doorberekend kan worden naar de consument. volgens onderzoek van het Centraal Planbureau zit het woon-werkverkeer tussen de twee genoemde categorieën in. Veel automobilisten zullen hun gedrag proberen aan te passen, hoewel een aantal daarvan ook niet wakker ligt op het moment dat de werkgever het poortgeld vergoedt of flexibele werktijden en thuiswerken (meer) toestaat.

ad c. Tenslotte, ANWB-leden worden de dupe als rekeningrijden niet slaagt. Als rekeningrijden wel slaagt, wordt het geld dat rekeningrijden oplevert weer teruggeploegd naar de automobilist door bijvoorbeeld verlaging van de motorrijtuigenbelasting of afschaffing hiervan.

**Antwoord op vraag 4 (rekeningrijden)**

De vraag luidde: Stel u bent lobbyist in Den Haag. Wat valt u dan op? Is er een les te halen uit de casus?

Antwoord:

1 Eerste les: Het tot stand komen van beleid heeft vaak een *lange voorgeschiedenis* en er zijn dus vele mogelijkheden om een visie naar voren te brengen. Tijdens het tweede kabinet-Lubbers werden er door minister Smit-Kroes (VVD) al plannen voor rekeningrijden gemaakt. De opvolgsters Maij (CDA) en Jorritsma (VVD) gingen ermee door. Besluiten werden opgehouden door overwegingen met betrekking tot technische onvolkomenheden, bezorgdheid over privacybescherming en politiek bezwaren. In de loop der tijd nam de 'urgency' toe doordat het aantal files en de gemiddelde lengte toenamen. Bepaalde bezwaren vervielen. Geavanceerder elektronica maakte anonieme tolheffing zonder oponthoud mogelijk.

2 Lobbyisten weten dat een *goed rapport opstellen* een belangrijk instrument is geworden om gelijk te halen bij de actoren in het openbaar bestuur. Bovendien kunnen rapporten een procesfunctie hebben doordat de lobbygroepen het verdere verloop van de besluitvorming in een bepaalde richting proberen te duwen en actoren te beïnvloeden (Kalshoven, 1999). De casus leert dat positief is dat de ANWB twaalf goede argumenten contra rekeningrijden puntig en duidelijk formuleert.

3 Derde les: *Er is ook sprake van een manco aan de ANWB-lobby.*

Desgevraagd blijken twee rapporten door de ANWB niet te overleggen en blijken formuleringen in het blad voor de eigen achterban 'een beetje losjes'. De reacties van de ANWB-woordvoerders op het niet kunnen verstrekken duidt op enig dedain voor de kwaliteitseisen waaraan een debat over een publieke zaak dient te voldoen. Dat verergert de zaak. Als communicatie-adviseurs resp. uitvoerders maken ze een fout. Een journalist doet goed werk door naar een deugdelijk rapport te vragen. Kalshoven (1999) stelt:

'Dat de ANWB schermt met onderzoek, maar niet de moeite heeft willen nemen een rapport te laten opstellen, is niet alleen krenterig - met een ton kom je al een heel eind, hoor -, maar getuigt ook van minachtig voor pers en publiek. Ja, mijnheer Nouwen, in een democratie mag iedereen zijn mening naar voren brengen. Maar jokkebrokken worden zelden serieus genomen'.

4 Vierde les is dat *draconische maatregelen niet kunnen*. Een manier om autofiles te bestrijden is om door belastingmaatregelen sterk te stimuleren dat mensen een huis kopen dicht bij hun werk, en bijvoorbeeld een fiscale stimulering van carpoolen, en een (handhaafbaar) vergunningstelsel. De les dat slechts betrekkelijk kleine stappen op steun kunnen rekenen (incrementeel beleid) kwam men al in het werk van Charles Lindblom tegen (Korsten en Toonen, 1988).

#### ***Antwoord op vraag 5 (rekening rijden)***

Vraag 5 luidde: U bent als bestuurskundige een onafhankelijk wetenschapper. Welk voor- en nadelen ziet u aan rekeningrijden die nog niet genoemd zijn?

- Ten eerste: *is er sprake van urgentie?* Files kosten de samenleving steeds meer geld. In vergelijking met 1970 verdrievoudigde het aantal personenauto's in Nederland. Begin 1999 konden zes miljoen auto's geteld worden. Nederland kent

een auto op 2.8 inwoners. Het vergelijkbare cijfer voor de V.S. is 1.8. Met de toename in het aantal rondrijdende auto's nam ook het aantal files en de gemiddelde lengte toe. Naar schatting gaat rond 1 miljoen arbeidsuren verloren door files. Dat kostte in 1997 de Nederlandse samenleving ongeveer 1.7 miljard gulden (VK, 301099). Vriend en vijand zijn het erover eens dat er iets moet gebeuren aan de bereikbaarheid. Het gedrag van de automobilist moet vooral veranderen omdat er eigenlijk geen wegen meer bijkunnen.

- Ten tweede valt op dat een experiment is gestart. Zo'n experiment valt in de categorie *beleidsexperimenten*. Beleid & Maatschappij wijdde hier jaren terug een themanummer aan. Het is gunstig om te zien hoe rekeningrijden in dat experiment daadwerkelijk uitpakt. Er is een *ex ante-evaluatie* nodig van het wetsvoorstel voor rekening rijden.

- Ten derde valt op dat het zeer de vraag is of *motorrijders* het elektronisch betaalapparaatje voor rekeningrijden in hun voertuig kwijt kunnen. Dat zegt de Koninklijke Motorrijders Vereniging (KNMV). De KNMV vreest dat als het niet lukt om een kastje op een motor te bevestigen de motorrijder automatisch tot de duurste variant van rekeningrijden veroordeeld is. Er blijkt in de voorbereiding van rekeningrijden heel sterk in auto's gedacht! Zouden motorrijders uitgezonderd moeten worden van rekeningrijden omdat ze ... geen bijdrage leveren aan het fileprobleem.

- Ten vierde: welk alternatief droeg de ANWB eigenlijk aan voor rekeningrijden? Dat is *de betaalstrook*. Hierdoor zouden automobilisten de keuze krijgen tussen gratis in de file staan of tegen betaling rijden op een aparte strook. Betaalstroken zijn een verkapt systeem voor meer asfalt.

- Ten vijfde: is er misschien meer enquête-onderzoek? Inderdaad, volgens een onderzoek in opdracht van het tv-programma Nova. Het blijkt dat 77 procent van de kiezers niets voelt voor de kabinetsplannen om rekeningrijden in te voeren (NRC, 230299). Slechts 17 procent is voorstander. De ANWB had de steun niet echt verkeerd getaxeerd.

### **Stellingen**

1 U neemt deel aan een debat en krijgt de vraag voorgelegd:

*Leidt rekening rijden tot minder auto's op de weg?*

U antwoordt snedig dat rekening rijden wel effect heft maar níet leidt tot minder auto's op de weg. U hebt gelijk. Volgens de verwachting leidt rekeningrijden namelijk vooral tot verschuiving in de rittijden. Men blijft in de Randstad rijden maar op een ander tijdstip.

2 *Stelling 2: Het openbaar vervoer profiteert slechts ten dele van rekening rijden.*

De stelling is juist. Er zullen wel meer treinreizigers komen, maar voor anderen is dat een stimulans om gewoon te blijven rijden met de auto.

3 *Stelling 3: Rekeningrijden heeft een tijdelijk effect.*

Antwoord: De kans bestaat dat het filevoordeel van rekeningrijden teniet gedaan wordt door een verdere toename in de aanschaf van auto's, waardoor er weer meer automobilisten op de weg verschijnen. De verwachting is dat de verkoop van auto's niet zal dalen (VK, 300199).

4 *Stelling 4: Het verdient aanbeveling om de tolheffing te variëren naar gelang de file-ernst. Variatie in prijzen dus.*

Antwoord: Op dat alternatief rust medio 1999 nog een taboe.

### *Naschrift*

Eind 2001 bleek dat rekeningrijden niet doorging. De hele operatie had 250 miljoen gulden gekost.

### *Literatuur over filebestrijding, rekeningrijden en lobby*

- Heijden, R.E.C.M. van der, en W.A.H. Thissen, Regulering van files, in: Bestuurskunde, 1994, nr. 2, pp. 58-68.
- Kalshoven, F. van, Paul Nouwens ANWB jukt over rekeningrijden, in: Volkskrant, 23 jan. 1999.
- ANWB, De Kampioen, febr. 1999.
- Rienstra, S.A., Options and barriers for sustainable transport policies: a scenario approach, VU Amsterdam, 1998 (diss.)
- Regels inzake een regulerende heffing op het gebruik van wegen in de Randstad tijdens spitsuren (Wet op het rekeningrijden), TK 1999, nr 25 324.
- Vrijzen, E., Sluipmoord op de tol – Vier vrouwelijke ministers tegen de mannen in de spits – Reconstructie van vijftien jaar debat over rekeningrijden, in: Elsevier, 1808 2001, pp. 10-14.
- Weggemans, T., Gedrag filerijder heel logisch, in: De Volkskrant, 120299.
- Min. van V&W, Rekeningrijden in Nederland, een kennismaking, sept. 1998.

### **26 'De definitie van een probleem' naar de eigen hand zetten**

Wie in het openbaar bestuur invloed wil uitoefenen, kan zich bedienen van een arsenaal van mogelijkheden maar wat kan een organisatie doen die haar voortbestaan veilig wil stellen of meer financiële steun wil verwerven, zoals scholen, ziekenhuizen, Riagg's, welzijnsinstellingen, liefdadigheidsinstellingen? De werknemers kunnen gaan staken maar waarvoor? Recent kregen scholen meer bestedingsvrijheid, gaan ze dan beleggen om meer geld te krijgen, en nemen ze zo zelf het heft in handen? Inderdaad, minister Hermans moest er een stokje voor steken. Wat doet een organisatie als de ANWB die opkomt voor de achterban van automobilisten? Proberen de probleemdefinities rond automobilititeit te beïnvloeden, bijvoorbeeld door met cijfers te komen over de lengte van files die stijgt waardoor autorijden en woon-werkverkeer op de bestaande manier geproblematiseerd wordt en pleidooien voor een andere aanpak een voedingsbodem krijgen.

Hier gaan we in op een manier van invloed uitoefenen die te kenschetsen is als: een organisatie wil de probleemdefinitie beïnvloeden? Manipuleren met een probleemdefinitie is in de politieke sfeer geen wezensvreemd element. Bekend is dat premier Lubbers in een van zijn regeerperioden direct de definitie van wat een werkloze was, liet veranderen, waardoor het Centraal Bureau voor de Statistiek ineens enkele honderdduizend werklozen minder had.

### *Hardnekkige en andere beleidsproblemen*



- *Problemen hebben we in soorten en maten.*

Bekend is een indeling in vier typen beleidsproblemen, op basis van de mate van kennis die beschikbaar is (veel of weinig) en de vraag of consensus moeilijk of makkelijk te bereiken is (Hoppe). Een probleem waarover veel onbekend is en consensus moeilijk te bereiken is, noemen we 'wicked problems'. 'Wicked problems' vormen een bepaald probleemtype. Hierbij gaat het om ongestructureerde problemen, dus brandende kwesties die moeilijk in kaart te brengen zijn. We noemen ze ook wel 'gemene problemen' of 'hardnekkige problemen' (Van Heffen en Denters). Een voorbeeld hiervan is omgaan met automobilititeit in de vorm van filebestrijding. Het is in geen dertig jaar gelukt om te achterhalen hoe het mogelijk is effectief files te beperken en verkorten en de ene oplossingsrichting maakt na verloop van tijd dan ook plaats voor een andere. De definities veranderen in de loop der tijd. Automobilititeit willen reguleren is iets anders dan filebestrijding.

- *Van probleem naar beleidsontwerp-aanpak.* Bij een probleemtype hoort een beleidsontwerpaanpak. In geval van wicked problems (hardnekkige problemen) is dat interactieve beleidsvorming. Door goed te overleggen in een netwerkcontext kan een overheid proberen er een meerderheidsopvatting uit te halen die op dat moment gewild wordt, dus aanvaard wordt of op steun kan rekenen, anders gesteld. Bij die discussie zullen de probleemdefinities botsen en vervolgens verzoend moeten worden in een coalitie, die een bepaalde probleemdefinitie (for the time being) wil aanvaarden.

- *Definities verschillen al naar gelang de 'framing'.* Duidelijk zal zijn dat de ANWB, Stichting Natuur en Milieu, de Bovag, Verkeer & waterstaat, en een organisatie van spoorreizigers er niet gelijke probleemanalyses op na houden rond de vraag of een file een ernstig maatschappelijk probleem is en welke prioriteit de overheid hieraan moet geven, en dat uit zich in het debat over filebestrijding. De 'framings' verschillen, om in termen van Rein & Schön te spreken. Met andere woorden de oorzaak-gevolgbeelden en ook probleem-oplossingscomplexen verschillen (Korsten, 1988).

- *Van definitie naar statistieken.* Wie een probleem definieert komt met cijfers over de ernst van de situatie en een omschrijving wat een file eigenlijk is. Is een categorie auto's die stilstaat een file en is ook een aantal langzaam rijdende auto's een file? Hier gaan we niet verder in op automobilititeit maar op daklozenproblematiek.

### ***Belang uitspelen***

Het *doel* van deze beschouwing is om te illustreren dat:

1. een probleem verschillend te omschrijven is en
2. dat belangen een rol spelen, zodanig dat een probleem tot een groter probleem gemaakt wordt. Bewust of onbewust. Organisaties hebben een belang en dat doet ze spelen met het gezegde '*how to lie with statistics*'. In de

liefdadigheidswereld wordt het oprekken van aantallen daklozen iets van 'lying for justice'.

### ***Dakloosheid als probleem***

Dakloosheid sloeg vroeger op de dakloosheid van zwervers. In 1953 was het aantal daklozen in Nederland nog te overzien. Dakloosheid had betrekking op zwervers, en die hadden een stamnummer. Hun aantal was beperkt tot enkele honderden. Charitatieve instellingen bespraken de lijsten met zwervers een paar keer per jaar en zorgden zo voor onderlinge correcties. Tellingen veranderden toen automatische registratiesystemen hun intrede deden en opvanghuizen een subsidie kregen voor opvang van daklozen. Dakloosheid werd iets van dak- en thuislozen. Sommigen spreken van buitenslapers.

- Registratiesysteem. Het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur kwam in de jaren negentig met het zgn. KLIMOP- systeem. Iedere *opgevangen dakloze* werd hierin opgenomen. Maar wie kwam nu, wanneer en voor hoe lang op de lijst? Instanties deden de registratie niet op dezelfde manier.
- Aantallen. Het Leger des Heils kwam in 1995 met een aantal van om en nabij elf duizend *geregistreerde* dak- en thuislozen in Amsterdam en in 2001 met een getal van 31.000 dak- en thuislozen. Een op de veertien bleek een kind jonger dan twaalf jaar. Het betreft een op het eerste gezicht alarmerende stijging. In kringen van het Leger des Heils stelt men dat een op de tien Nederlanders een *potentiële dakloze* is.
- Twijfel. Leon Deben, verbonden aan de Universiteit van Amsterdam, trok deze aantallen in twijfel en begon een onderzoek. Hij verdeelde de stad in delen en kwam na enige tijd met andere aantallen. In 1997 telde hij 103 buitenslapers in Amsterdam en in 1999 190, exclusief de Bijlmer. In 2001 bleek het aantal teruggelopen. De gemiddelde leeftijd van de buitenslaper blijkt 40 jaar.
- Slaapplaatsen. Voor Amsterdam waren in 2001 1900 slaapplaatsen beschikbaar in opvanghuizen. Dat is voldoende, meent de socioloog Leon Deben (NRC, 240701).
- Cliëntregistratiesysteem. Het Leger des Heils houdt er een cliëntregistratiesysteem op na. Eind 2000 stonden daarin 7500 personen geregistreerd. Elk jaar verdubbelt het aantal volgens luitenant-kolonel G. Voorham van de Stichting Leger des Heils Welzijns- en Gezondheidszorg. Het aantal van 31.000 daklozen is gebaseerd op mensen die gebruik maken van hun voorzieningen.
- Uiteenlopende voorzieningen. Er bestaan heel verschillende organisaties voor opvang van dak- en thuislozen. Bij wijze van indicatie nemen we de Parkstad (Heerlen e.o.) als uitgangspunt: de Regionale Instelling voor Maatschappelijke Opvang (Rimo), Pension Mijnzicht, het Opvang- en Adviescentrum (Oac), en het Blijf van Mijn Lijfhuis. De Rimo bestaat weer uit een aantal instellingen, zoals Der Koempel, de crisisopvang in een klooster. Hier kunnen mensen terecht die acuut dakloos zijn geworden en die niet verslaafd zijn (18 plaatsen begin 2001, waarvan een crisisbed voor de politie). De Rimo kent een tweede instelling, het Slaaphuis. Hier kunnen daklozen voor vijf gulden per nacht overnachten. Om en nabij zeventig procent van de mensen die hier komen is drugsverslaafd. Een

deel daarvan is psychiatrisch patiënt. In totaal zijn achttien plaatsen beschikbaar en is er een winternoodvoorziening. Beide worden gesloten en daarvoor in de plaats komt een vergroot slaaphuis met veertig bedden. Tot de Rimo behoort ook De Hoeve, een trainingstraject, een woonvoorziening waar dakloze mensen zelfstandig en zelfredzaam leren worden. Veelal mensen die zwaar verslaafd zijn, bezoeken De Hoeve. Er kunnen begin 2001 51 mensen terecht. Als mensen hier uit komen, kunnen ze begeleid wonen. In de Parkstad bestaan daarvoor om en nabij zestig woningen. Als blijkt dat mensen niet zelfstandig kunnen wonen, is er een sociaal pension. Het sociaal pension is voor uitbehandelde mensen. Het gaat bijna altijd om mensen met een psychiatrisch verleden. Het pension is een woonvorm waar mensen intensiever worden begeleid met wonen. Pension Mijnzicht hoort begin 2001 niet tot het Rimo. Het is een pension voor zwerfjongeren. Het opvanghuis is een particulier initiatief, dat voor een groot deel drijft op sponsoring. In het Blijf van Mijn Lijfhuis worden vrouwen opgevangen die te maken hebben met geweld in hun relatie. Een aantal vrouwen dat na een maximale verblijfsduur van negen maanden vertrekt uit dit Blijf van Mijn Lijfhuis gaat naar een doorstroomhuis. In het OAC, het opvang en Adviescentrum worden dakloze drugsverslaafden overdag opgevangen zodat ze niet op straat hoeven te zwerven. De totale capaciteit van dit OAC is 50 plaatsen maar de totale klantenkring bestaat uit zo'n 120 mensen.

Tabel: Dag en nachtopvang in Parkstad

Instelling	Aard van opvang	Aantal plaatsen	Bijzonderheid
Opvang en Adviescentrum (OAC)	Dagopvang	Ongeveer 50 plaatsen	
Pension Mijnzicht	Dag en nacht	30 plaatsen	Zwerfjongeren
Der Koempel	Dag en nacht	18	Crisisopvang
De Hoeve	Dag en nacht	51	Begeleid wonen
Sociaal Pension	Dag en nacht		Begin 2001 in oprichting
Vergroot Slaaphuis	Nacht	40	
Vier zorgpensions	Dag en nacht		Begin 2001 in oprichting
Blijf van Mijn Lijfhuis	Dag en nacht	9 gezinnen	doorstroomhuis

### *De definitie als probleem*

Leon Deben heeft bezwaren tegen de prognoses van het Leger des Heils van het aantal potentiële en feitelijke daklozen. Hij acht het 'prognosen zonder argumenten'. De aantallen van 31.000 dak- en thuislozen kloppen niet, meent hij. Ook G. van Neijenhof, werkzaam in Rotterdam, meent dat het Leger des Heils het aantal daklozen royaal telt op basis van het gebruik van de voorzieningen. 'Je hebt zwervers, zonder huis, maar er zijn ook "marginaal gehuisvesten" en krakers. De vraag is of je die allemaal mag meetellen', aldus Van Neijenhof. Ook iemand die 's nachts door zijn vrouw het huis wordt uitgegooid mag je geen thuisloze noemen, meent een ander. Je moet het *duurelement* meten, meent De Feijter, rapporteur voor een Europese studie over dakloosheid. Iemand die twee weken lang geen dak boven zijn hoofd heeft, zou hij dakloos willen noemen. De Feijter schat het aantal daklozen in Nederland op 15-16.000 personen, dus beduidend minder dan het Leger des Heils aangeeft (NRC 240701).

### *Lying for justice*

Ten tijde van de regering- Reagan sprake Mitch Snyder, de leider van de grootste opvangorganisatie in de Verenigde Staten, over drie miljoen daklozen in de V.S. (NRC, 240701). Hij bleef deze aantallen gebruiken om meer geld en invloed te verwerven, hoewel de ministeriële cijfers veel gunstiger waren. Deben noemt dit '*lying for justice*'. Liegen om bestwil, komt ook in Nederland voor. De Feijter stelt: 'Instanties als het Leger des Heils hebben de laatste jaren extra subsidie gekregen van de overheid. Daarom willen ze laten zien dat er ook aanbod is. De huizen zitten altijd vol. De vraag is alleen wie ze opvangen. Zijn dat net als vroeger de zwervers of zijn het ook mensen voor wie de opvang niet bestemd is? Dan denk ik aan afgewezen asielzoekers' (NRC, 240701).

### *Bedrijfsmatig werken als factor*

Er bestaat dus een definitiestrijd rond dakloosheid. Wie is dakloos? Zwervers, alle gebruikers van voorzieningen uit opvangcentra zoals drugsverslaafden die bezuinigen op eten ook al hebben ze wel een dak boven hun hoofd, afgewezen asielzoekers? In Nederland lijkt sprake van gegoochel met cijfers over aantal dak- en thuislozen, evenals in de V.S.. Ook het Leger des Heils maakt zich hieraan schuldig. Volgens het Leger gaat het om 31.000 daklozen. De aantallen daklozen worden overdreven, aldus Deben. Daklozen zijn mensen die met hun hele hebben en houwen door steden sjouwen. Maar het Leger telt ruimer, in hun eigen belang.

Hoe dat kan? Organisaties krijgen subsidie al naar gelang het aantal bedden. Als er bedden zijn, moeten de bedden vol. 'Liefdadigheidsinstellingen moeten hun bedden vol krijgen. Ze willen de markt veroveren, bedrijfsmatig werken, groeien. In de Amsterdamse opvangcentra *Hulp voor Onbehuisden* en *Querido* gaat jaarlijks zestig miljoen gulden om'. "Hun werknemers willen carrière maken. Dat kon vroeger niet bij de kerk. Intussen staat het crisiscentrum van het Leger des Heils in Amsterdam - Noord gedeeltelijk leeg. *Ze hebben er belang bij die aantallen in stand te houden*", aldus Deben (NRC, 240701). 'Terwijl het aantal buitenslapers juist afneemt, volgens de uitkomsten van Deben. Ook in andere grote steden. De liefdadigheid heeft daklozen nodig, maar er valt weinig meer te winnen op straat. Swiebertje, het archetype van de tragikomische zwerver, is zo goed als verdwenen. Alleen in de Bijlmer ziet Deben een lichte toename van het aantal drugsverslaafde daklozen. "De stad is steeds minder tolerant voor daklozen. Stegen, portieken, openbare tuinen worden 's nacht afgesloten. Banken worden weggehaald of ongeschikt gemaakt om op te slapen". 'Het KNSM-eiland, vanouds een geliefd toevluchtsoord voor zwervers, is verbouwd tot woonwijk voor yuppen' (NRC, 240701).

Deben meent dat liefdadigheidsinstellingen de aantallen daklozen kunstmatig hoog houden om extra financiële middelen te verwerven. Hij kan het alleen niet bewijzen, zegt hij erbij (NRC, 240701). De les is duidelijk: wantrouw alle organisaties die een belang hebben en met statistiek komen aanzetten. Een voorbeeld. Wantrouw de ANWB die zegt dat de files langer worden en daarvoor cijfers aandragen want de ANWB wil de autobezitter helpen aan extra

comfort, meer wegen, meer doorstroming op wegen. Misschien is geen sprake van bedrog maar kijk wel naar de definitie van wat een file is. Misschien wordt dan veel meegerekend bij wat een file is.

### ***Enige literatuur over beleidsproblemen***

- Cachet, A. en E.R. Muller, *Beslissen over voetbalvandalisme: een permanent probleem*, Gouda Quint, Arnhem, 1991.
- Dery, D., *Problem definition in policy analysis*, Lawrence, 1984.
- Dunn, W., *Policy analysis: an introduction*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (1981) 1992.
- Edelenbos, J., T. van Hoorn en T. Verbeeten, *Zeeën van informatie – De rol van informatie in beleidsvorming*, in: *Bestuurswetenschappen*, 2000, nr. 5, pp. 355-375.
- Heffen, O. en S. Denters, *Grote steden, gemene problemen*, in: *InterDisciplinair*, augustus 1996.
- Hoppe, R., *Het beleidsprobleem geproblematiseerd*, Coutinho, Muiderberg, 1989.
- Joldersma, F., *De analyse van het beleidsprobleem*, in: Hoogerwerf, A. (red.), *Het ontwerpen van beleid*, Samsom, Assen, 1992, pp. 50-63.
- Joldersma, F., *De levensloop van problemen rond alcohol en drugs*, Univ. Twente, Enschede, 1993 (diss.).
- Joldersma, F., *Het opsporen en vergelijken van probleempercepties - Het alcoholprobleem in Nederland in de periode 1960-1985*, in: *Beleidswetenschap*, 1991, nr. 3, pp. 228-249.
- Neutelings, R. en D. Janssen, *Beleidsstekswijzer*, Sdu, Den Haag, 1999.
- Rochefort, D.A. en R.W. Cobb, *The politics of problem definition- Shaping the policy agenda*, Kansas UP, Lawrence, 1994.
- Stone, D., *Policy paradox – The art of political decision making*, Norton, New York, 1997.

## **27 Invloedsstrategieën van overheidsorganisaties**

Het zijn niet alleen burgers, actiegroepen, private organisaties (bedrijven), middenveldorganisaties (koepels) en charitatieve en andere non-profits die invloeds pogingen ondernemen richting overheid, teneinde overheidsbeleid te beïnvloeden. Het komt ook voor dat een overheidsorganisatie of organisatiedeel zelf invloed wil hebben.

De volgende vragen komen hier aan bod:

1. Bestaat bureaupolitiek streven?
2. Als bureaupolitiek streven bestaat, is er dan een voorbeeld te geven van een organisatie met een eigenstandige positie van onder meer autonomie?
3. Als Rijkswaterstaat dan zo een organisatie is, welke invloedsstrategieën zou ze dan kunnen toepassen om invloed te verwerven? Snel en Van der Veen noemen er vier: het spel met de probleemdefinitie in de gewenste besluitvormingsarena; vasthouden aan procedures; het spel met kennis en informatie; het spel met de tijd.

4. We vinden vier invloedsstrategieën: blijken die ook bij de besluitvorming over Rijksweg 19?
5. Blijken diezelfde vier invloedsstrategieën ook uit de opstelling van de NV Schiphol over de aanleg van een tweede nationale luchthaven op twee momenten (1967 en 1980/1981)? Welke tekortkoming ziet u in de analyse?
6. Kon de NV Schiphol de termen dicteren waarin de besluitvorming over groei van Schiphol na 1981 plaatsvond: uitbreiding naar een vijfde baan? Zo ja, welke indicaties zijn daarvoor te geven?
7. Zijn er lessen te trekken uit deze beschouwing, bijvoorbeeld voor een competente procesmanager die meerdere actoren, die elke de vier invloedsstrategieën willen toepassen, op een lijn moet krijgen?

### *Max Weber versus Allison*

Op het eerste gezicht verrast dat. Immers, er is sprake van het primaat van de politiek en een loyaal ambtelijk apparaat van ondergeschikten. Zo kan men redeneren vanuit *het denken van Max Weber*, maar de werkelijkheid is allang veranderd (zie: oratie Van Thijn). Overheidsbureaus doen mee aan *het trekken en duwen* rond overheidsbeleid omdat daarin veel expertise is opgeslagen. Ambtenaren zijn niet helemaal neutraal. Ze hebben opvattingen over het gewenste beleid, zeker omdat ze daaraan werken en het ook later wellicht weer moeten uitvoeren. Beschouwingen over de geschiedenis van Rijkswaterstaat illustreren dat.

Vanuit de bestuurskundeliteratuur zijn het de beschouwingen over *bureaupolitiek* die zichtbaar maken dat een bureaucratische organisatie een optiek kan ontwikkelen die concurreert met die van een andere betrokken organisatie. Men raadplege het werk van Graham T. Allison en Anthony Downs.

Volgens Allison en Halperin (1972) is overheidsbeleid vaak de resultante van achterliggende '*bureaucratic politics*'. Beleid wordt gemaakt in een '... conglomerate of large organizations and political actors who differ substantially about what government should do on any particular issue and who compete in attempting to affect both governmental decisions and the actions of their government'. Overheidsdiensten kennen een mengeling van de perceptie van het nationaal belang, organisationele en persoonlijke belangen (Snel en Van der Veen, 1990: 74). Organisationele belangen, wat zijn dat? De zorg voor '... maintaining autonomy, and organizational morale, protecting the organization's essence, maintaining or expanding roles and missions, and maintaining or increasing budgets', aldus Allison & Halperin.

Bureaucratische organisaties streven naar behoud of expansie van eigen activiteiten. Politieke vraagstukken, in casu beleidsvraagstukken, wordt gedefinieerd in de eigen verwerkingsmogelijkheid, de 'eigen beleidstermen' (1990: 75). Voor de droge poot van Rijkswaterstaat betekent de stelling dat de verbinding in een gebied gebrekkig zijn in 1970 meestal dat er een rijksweg moest worden aangelegd.

De geschiedenis van de *Paspoortkwestie* maakt bureaucratische voorkeuren en strijd zichtbaar (zie Rosenthal).

### ***Literatuur over bureaucratische organisaties en bureaupolitiek***

#### *Algemeen over bureaus en bureaupolitiek*

- Allison, G.T., & M. Halperin, Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implication, in: Tanter, R. & R.H. Ullman (eds.), Theory and policy in international affairs, New Jersey, 1972, pp. 42-48.
- Rosenthal, U., A. Docters van Leeuwen, M. van Eeten en M.J. van Twist, Ambtelijke vertellingen, Lemma, Utrecht, 2000.
- Rosenthal, U., Bureaupolitiek en bureaupolitisme, Alphen, 1988 (oratie).
- Rosenthal, U., H. Geveke en P. 't Hart, Beslissen in een competitief overheidsbestel: bureaupolitiek en bureaupolitisme nader beschouwd, in: Acta Politica, juli 1994, pp. 309-335.

#### *Strijd tussen departementen*

- Kottman, R.H., Interdepartementale coördinatie - Achtergrondstudie nr. 7 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, Den Haag, 1981.

#### *Casus Bureaupolitiek en paspoortkwestie*

- Ringeling, A.B. en J.F. Koppenjan, Besluitvorming rond het nieuwe paspoort, Handelingen TK, 1987-1988, 20599, nr. 11.
- Koppenjan, J.F.M., Falen en leren rond de paspoortaffaire, in: Beleid en Maatschappij, 1991, nr. 1, pp. 20-30.

#### *Casus Bureaupolitiek en politie*

- Rosenthal, U., The bureaupolitics of policing: the Dutch case, in: Police Science Abstracts, jrg. 12, 1984, p. 1-14.

### ***Sterke positie van Rijkswaterstaat om invloed uit te oefenen***

Rijkswaterstaat is wel een staat binnen de staat genoemd, waarmee bedoeld is dat het een machtige organisatie was. In de volksmond, in gebieden getroffen door hoogwater, werd en wordt wel gezegd: wat Rijkswaterstaat niet wil doen (om overstromingen te voorkomen of de kans op overstromingen te verkleinen), gebeurt ook niet. Leo Huberts concludeert op basis van studie van *de besluitvorming over rijkswegenaanleg* tussen 1965 en 1986 dat de politieke invloed van protest en pressie gering was en: '... RWS zijn sterke positie volop wist uit te buiten'.

### ***Invloedsstrategieën van Rijkswaterstaat***

Voor een bureaucratische organisatie, Rijkswaterstaat, is vastgesteld dat deze in een tijd van aanzienlijke maatschappelijke druk en turbulentie haar eigen doelen wist te realiseren. Snel en Van der Veen (1990) gingen na welke invloedsstrategieën door Rijkswaterstaat (RWS) werden aangewend. Het empirisch object betreft de besluitvorming over Rijksweg 19, een voorgenomen tweede autoverbinding tussen Rotterdam en Den Haag. Rond die weg vond veel touwtrekkerij plaats waarbij RWS in 1984 aan het langste eind trok. In 1989 prijkte de weg dan ook in het Structuurschema Verkeer en Vervoer.

### *Casus Rijksweg 19: hoe werkte Rijkswaterstaat?*

De klassieke werkwijze van RWS was te typeren als doelrationeel, technisch en besloten.

- Doelrationeel verwijst naar het denken in termen van effectiviteit en efficiency. Bij vaststaande doelen zoekt RWS middelen (Snel en Van der Veen, 1990: 70). Die aanpak is begrijpelijk. Politieke bestuurders kiezen de doelen. De 'doelen zijn institutioneel vastgelegd' heet het. Dat is problematisch als doelen strijdig worden. Terwijl in de jaren vijftig en zestig het verkeersbelang prioriteit had, moest in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw vaker gekeken worden naar de factor milieu. Dan moet de politieke V&W-leiding en ook RWS als voorbereider en uitvoerder van beleid afwegingen maken. RWS ging dan ook volop deelnemen aan het politiek debat over 'haar' beleid. Dat leidde tot studies over de uitblijvende bedreiging van natuurgebieden om protestgroepen wind uit de zeilen te nemen: een soort *verkeerseffectrapportage* (zie R73 nabij de Hasseltse Vennen; Korsten). Ook waren er toezeggingen door wegomlegging, aanleg van kunstwerken en dassen – en andere dierentunnels.
- Omdat de producten van VWS voornamelijk technische produkten zijn, worden de oplossingen ook technisch. De producten van RWS zijn technische produkten: wegen, bruggen, dijken, tunnels. De oplossingen bij compromisvorming worden in technische zin gezocht: extra tunnels, wegomleggingen, enz.
- De derde component uit de werkwijze van RWS is het sterk besloten karakter. Wegenbeleid was tot begin jaren zeventig van de vorige eeuw vrijwel een interne zaak van RWS. Voorstellen werden binnen RWS voorbereid en ondervonden in politieke sferen en samenleving weinig tegenspraak. Maar vanaf het midden van de jaren zeventig werd RWS toenemend geconfronteerd met protest en pressie. De milieubeweging als sociale beweging kwam opzetten. Deze beweging was in twee opzichten bijzonder. Deze milieubeweging eiste niet meer beleid, zoals pressiegroepen vaak deden en doen, maar juist afzien van beleid: geen weg door Amelisweerd bijvoorbeeld. Men spreekt wel van negatieve eisen. RWS werd gevraagd haar werkterrein in te perken. Dat raakt een bureaucratische organisatie 'in het hart'. Ten tweede, kwamen er vanuit de milieubeweging kritische geluiden over de technische oplossingen die RWS voortdurend koos. Daarmee werd de kernexpertise van RWS van forse kanttekeningen voorzien. RWS moest dus veranderen. Het samenspel moest worden gezocht met lokale bestuurders die vaak gevoelig bleken voor protestgeluiden. Voor bureaucratische organisaties is beslotenheid echter een traditioneel sterker punt dan openheid tonen. RWS had het er dus maar moeilijk mee. RWS negeerde dan ook vaak milieuproblemen. Maar zoals dat gaat, geleidelijk marcheert de externe kritiek de organisatie binnen: er ontstaan milieuafdelingen. Het bolwerk van ingenieurs brokkelt een beetje af doordat ook andere expertise binnen gelaten wordt. Bij de discussie over RW 19 was van het milieubesef bij RWS nog geen sprake (Snel en Van der Veen, 1990: 71).



### *De besluitvorming over RW19: omslagpunten zoeken*

De besluitvorming over de aanleg van de rijksweg kent een aantal perioden binnen een totaalperiode van om en nabij drie decennia. Uitgaande van het denken van Leemans en Geers (1983) over besluitvorming rond infrastructuurprojecten zijn omslagpunten te onderkennen in de tijd. Het eerste omslagpunt betreft het besluit van de Tweede Kamer in 1976 tot opschorting van de werkzaamheden met betrekking tot RW19. Het tweede omslagpunt is het groen licht dat de Tweede Kamer in 1980 geeft. Het derde omslagpunt ligt in 1984 als het RWS lukt om het laatste verzet tegen de weg op provinciaal niveau 'uit de weg te ruimen'. Snel en Van der Veen richtten hun onderzoek op de tijd tot 1984 maar ook nadien sleepte de strijd zich voort. In het plandocument, het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV), van 1989 stond RW19 nog onverkort opgenomen.

### *Hoe kijken ambtenaren naar de aanleg van een rijksweg?*

RWS-ambtenaren zeggen: 'Wij hebben geen officiële standpunten. De minister heeft een standpunt'. En: 'RWS geeft een afweging van voor- en nadelen en komt dan tot de objectieve conclusie dat RW19 het meeste rendement heeft'. RWS-ambtenaren spreken graag over objectieve deskundigheid. Snel en Van der Veen menen echter dat RWS eerder te typeren is als een strijdorganisatie. RWS is 'in de loop der jaren zeer hardnekkig gebleken, uitgaande van de eigen beleidslogica en probleemvisies' (1990: 740).

### *Vier invloedsstrategieën*

We noemen vier invloedsstrategieën waarvan de onderzoekers nagingen of die zich bij RW19-besluitvorming voordeden.

#### *1. De keuze van de probleemdefinitie en het controleren van de besluitvormingsarena.*

Door Snel en Van der Veen wordt aangegeven hoe politieke besluiten tot stand komen, volgens vaste regels en via gebruikelijke kanalen. De keuze voor het kanaal bepaalt tevens wie verantwoordelijk is en wie mee mag praten.

Bovendien probeert een actor de besluitvorming in die arena te brengen waarvan men het meeste succes verwacht. Hoe het kanaal te kiezen? Snel en Van der Veen benadrukken dat de probleemperceptie en probleemdefinitie leidt tot een bepaalde arenakeuze; ze geeft een voorselectie van de spelers en hun voor- en nadelen. Maar een probleemdefinitie is geen vaststaand gegeven. Een probleemdefinitie is onderwerp van onderhandeling. Wie erin slaagt om in een arena 'naar zich toe te halen' moet daarbinnen de probleemdefinitie politiek tot gelding brengen. Het is dus de kunst om een issue in een arena te krijgen waarvan men het meest succes verwacht. Wordt drugsproblematiek een kwestie van gezondheidszorg van verslaafden (VWS), of van drugoverlast en dus een orde- en veiligheidsprobleem voor burgers (Justitie), of ....? Als de arenakeuze gelukt is, moet vervolgens getracht worden om verschuivende probleempercepties en themawisselingen te verhinderen of 'klein' te houden. Besluitvormingsprocessen zijn dus in belangrijke mate strijd om de definitie van een (beleids)probleem (1990: 75).

## 2. *Het vasthouden aan bestaande procedures.*

Conflicten met de buitenwacht kunnen door niet inhoudelijk te reageren vermeden worden. In plaats van inhoudelijke argumenten beroept men zich op juridische, organisatorische en procedurele argumenten. Van procedures gaat een conservatieve werking uit, zeker als procedures langlopend zijn.

## 3. *Het spel met kennis en informatie.*

De rol van wetenschappelijke informatie in de politieke besluitvorming is sinds 1945 toegenomen. Onvoorziene (neven) effecten van beleid die ongunstig zijn, worden gevreesd. Door onderzoek wordt gepoogd zicht te krijgen op ongewenste gevolgen, op draagvlak voor beleid en dergelijke. Bij grote projecten als de Oosterscheldewerken zijn veel studies verricht. Studies worden menigmaal aangewend als politiek instrument. Strijdende partijen proberen met de kracht van gegevens hun eigen gelijk te bewijzen. Experts en contra-experts slaan elkaar met feiten om de orden. Voor de leek en voor besluitvormers kan het web van studies ondoorgrondelijk worden maar organisaties, met een monopolie aan bepaalde expertise, kunnen er hun positie mee consolideren of versterken. Deze organisaties kunnen hun visie en standpunten lardereren met eigen en 'ingehuurde' expertise. Onderzoek wordt zo ingezet voor de realisatie van eigen doelen. Dat kan uitlopen op bewuste manipulatie met kennis en informatie. In de 'Haagse jungle' van strijdende departementen worden veel trucs toegepast, zo laat Kottman (1981) in *'Interdepartementale coördinatie'* zien. Bijvoorbeeld: een andere 'partij' kan worden overdonderd met informatie, of informatie wordt onvolledig verstrekt of te laat. Er bestaan meer trucs.

## 4. *Het spel met de tijd.*

Besluitvormingsprocessen over grote projecten duren lang. De besluitvorming komt onder veranderende omstandigheden te staan: participanten komen en gaan, een kabinet wisselt, nieuwe politieke thema's komen op, oude verdwijnen. Bureaucratische organisaties kunnen hierop inspelen door spanningen in een spel met de tijd te reguleren. Een organisatie kan hopen op betere tijden door een vraagstuk door te schuiven. Spelen met de tijd behoort tot de trucs: vertraging, doordrukken, dwarsliggen, niet houden aan afspraken (Kottman, 1981).

### ***Literatuur over invloed van bureaucratische organisatiess***

- Rosenthal, U., *Bureaupolitiek en bureaupolitisme*, Alphen, 1988 (oratie).
- Rosenthal, U., H. Geveke en P. 't Hart, *Beslissen in een competitief overheidsbestel: bureaupolitiek en bureaupolitisme nader beschouwd*, in: *Acta Politica*, juli 1994, pp. 309-335.
- Kottman, R.H., *Interdepartementale coördinatie - Achtergrondstudie nr. 7 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst*, Den Haag, 1981.
- Snel, E. & J. van der Veen, *Invloedsstrategieën van bureaucratische organisaties*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1990, nr. 2, pp. 69-79.

*Invloedsstrategieën van Rijkswaterstaat te herkennen bij de besluitvorming over Rijksweg 19?*

We lopen de vier strategieën na.

### *1 De probleemdefinitie kiezen en selectie van en controle over de gewenste besluitvormingsarena: RW19*

Bij de probleemperceptie en -definitie begint het antwoord op de vraag of een organisatie over een vraagstuk iets te zeggen krijgt. Kon RWS de verkeersdrukte-kwestie vertalen naar wegaanleg of niet? In de casus RW19 speelde de probleemdefinitie een grote rol: was het een verkeers- of een landschapsprobleem? RWS koos voor de weginvalshoek en daarmee voor de verkeersoptiek. RWS is volgens een ambtenaar een bouwdienst, en een bouwdienst wil een weg aanleggen. RWS kreeg het initiatief ook. In 1976 slaat de zaak echter (tijdelijk) om. Dan komt er een Kamerdebat over landschapsbehoud in Midden-Delfland. Daarmee raakt de RW19-kwestie in een andere arena: ruimtelijke ordening. RWS leidt daarmee een nederlaag. Door de weg weer te koppelen aan de V&W-systematiek van het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV) weet men het initiatief weer terug te krijgen. In de volgende SVV komt de weg voor. RWS slaagt erin om de weg in de gewenste 'eigen' arena terug te brengen, en zo het verdere spel politiek en ambtelijk te dicteren. Een eerste voorwaarde voor succes, de controle over de besluitvormingsarena, is vervuld.

### *2 Vasthouden aan bestaande procedures: RW19*

We komen bij de tweede invloedsstrategie. Door niet-inhoudelijk te reageren maar voornamelijk procedureel of in organisatorische of juridische termen kan een bureaucratische organisatie conflicten met de omgeving vermijden of klein houden. RWS bedient zich hiervan. Dat was ook makkelijk. Immers, RW19 was procedureel gezien al in 1965 vastgesteld. Het protest van actievoerders en lokale bestuurders kwam veel te laat. RWS neigt er sterk toe om vast te houden aan een eenmaal vastgelegd tracé en daarmee verbonden besluit. Milieueisen honoreert men niet door de besluitvormingsdiscussie ter (her)openen maar worden 'technisch' opgelost bij de uitvoering. Zo worden strijdige doelen na elkaar geplaatst zonder een fundamentele discussie over de verenigbaarheid ervan te (her)openen.

### *3 Het spel met kennis en informatie: RW19*

Bij grote projecten is sprake van een proliferatie van studies. Expertise en contra-expertise worden gevraagd. Organisaties willen hun gelijk halen. Leo Huberts (1988) maakt in zijn onderzoek van rijkswegenbeleid gewag van 'manipulatie' door RWS met alternatieven door bepaalde varianten weg te laten. Wordt door RWS onderzoek gebruikt om het eigen gelijk te bevestigen en om argumenten van 'tegenstanders' weg te wuiven? Ook in geval van RW19 bestond er vraag naar alternatieven. RWS had 'op zijn minst grote moeite met het overwegen van alternatief beleid' in geval van RW19 schrijven de onderzoekers (1990: 77). Nog in de jaren tachtig vond het provinciebestuur alternatieven voor RW19 'onvoldoende onderzocht'. De weerstand is vanuit bureaupolitiek perspectief goed te verklaren, stellen de onderzoekers want het heroverwegen van beleid is vaak bedreigend. 'Het overmaken van huiswerk': daarin hebben weinigen zin.

RWS weerstond dan ook het verlangen naar alternatieven. RWS beheerste de bronnen van informatie.

#### *4 Het spel met de tijd: RW19*

Bureaucratische organisaties als RWS kunnen goed spelen met de tijd door te versnellen of vertragen. Een organisatie kan een tijd 'overwinteren' door niks te doen aan een kwestie. Het bespelen van de tijd komen we tegen bij voor- en tegenstanders van RW19. Het provinciebestuur propageerde eind jaren zeventig een variant voor het RW19- tracé. De provincie deed dat zo: ze propageerde RW16. Wie daarvoor zou kiezen, werd gedwongen om ervoor te pleiten om de uitvoering van RW19 stil te leggen. Volgens RWS-ambtenaren was het een truc van het provinciebestuur. In het algemeen bleek dat tegenstanders van de weg het RW19-project probeerden te vertragen. Voor RWS is vertraging lang niet altijd een probleem. RWS verlegt dan gewoon de aandacht, het budget en inspanningen naar andere projecten, die eventueel versneld worden. RWS beschikt over een lange adem. RWS is op die manier bestand 'tegen maatschappelijke turbulentie en politieke veranderingen' (1990: 78). Het versnellen van de besluitvorming in 1984 rond RW19 was een bewust toegepaste strategie van RWS en het ministerie van V&W. De minister bemoeide zich ermee en vond dat het provinciebestuur maar eens moest kiezen. Binnen een maand was de zaak geklaard. Tegenstanders spraken achteraf van een overvaltactiek. Ambtenaren erkenden dat er druk op de ketel was gezet. Het doordrukken ging gepaard met het 'plotseling toedienen van informatie' (1990: 78). Volgens ambtenaren is dat in Den Haag gebruikelijk. Het gebeurt vaker dat een uur voor de vergadering een stuk binnenkomt met een nieuwe boodschap. Zorgvuldig is anders maar als een vergadering het slikt ....

Conclusie: een project kent wrijvingen, belangentegenstellingen, het hanteren van strijdmiddelen. Rijkswaterstaat heeft langdurige protesten tegen RW19 goed doorstaan. RWS toonde zich bedreven in het politieke spel door de arenakeuze vast te houden (in casu door vast te houden aan een besluit), door conflictvermijding in de vorm van niet-inhoudelijke reacties, door een spel met kennis en informatie (bepaalde alternatieven niet onderzoeken), door een spel met de tijd (lange adem).

#### ***Literatuur over invloed van Rijkswaterstaat***

##### *Rijkswaterstaat en V&W*

- Heer, J. de, Het ministerie van Verkeer en Waterstaat, in: Breunese, J.N. en L.J. Roborg (red.), Ministeries van algemeen bestuur, Spruyt, Van Mantgem en De Does, Leiden, 1992, pp. 229-247.
- Heer, J. de, Managementconcept bij Verkeer en Waterstaat, in: Kickert, W.J.M. (red.), Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid, Samsom, Alphen, 1993, pp. 167-175.
- Heer, J. de, Strategie en verandering van organisaties onder druk, Vuga, Den Haag, 1991.
- Heer, J. de, Verkeer en waterstaat- Profiel van een ministerie, Vuga, Den Haag, 1990.

*Rijkswegenaanleg en positie VWS*

- Huberts, L.W., De politieke invloed van pressie en protest – Besluitvormingsprocessen over rijkswegen, Leiden, 1988 (diss.).
- Casus Oosterschelde: omslagpunten in besluitvorming en positie VWS*
- Leemans, A.F. & K. Geers, Doorbraak in het Oosterscheldebeleid, Coutinho, Muiderberg, 1983.
- Westerheijden, D., Schuiven in de Oosterschelde, Enschede, 1983 (diss.).
- Casus Bureaupolitiek en paspoortkwesitie*
- Ringeling, A.B. en J.F. Koppenjan, Besluitvorming rond het nieuwe paspoort, Handelingen TK, 1987-1988, 20599, nr. 11.
- Koppenjan, J.F.M., Falen en leren rond de paspoortaffaire, in: Beleid en Maatschappij, 1991, nr. 1, pp. 20-30.
- Casus Bureaupolitiek en politie*
- Rosenthal, U., The bureaucrat politics of policing: the Dutch case, in: Police Science Abstracts, jrg. 12, 1984, p. 1-14.

***Casus: nieuwe nationale luchthaven of uitbreiding Schiphol***

In 1967-1968 werd geopperd om te komen tot een tweede nationale luchthaven. Eind jaren negentig was het nog steeds niet zover dat er door de regering tot een nieuwe luchthaven als vervanging van of naast Schiphol gekozen was. Welke opstelling koos de Schiphol-directie in die periode: bediende ze zich van de vier invloedsstrategieën die Snel en Van der Veen (1990) noemden: probleemdefinitie in Schiphol-termen krijgen en houden (vijfde baan op Schiphol de oplossing?), door proceduretactiek, door een spel met informatie en met de tijd?

*Basisinformatie over de besluitvorming over de TNL*

In 1967 werd het nieuwe luchthavenareaal van Schiphol geopend. Minister van V&W Bakker verklaarde dat in de periode 1980-1985 een Tweede Nationale Luchthaven (TNL) noodzakelijk zou zijn. Voor de NV Luchthaven Schiphol werd deze uitspraak gedaan op een ogenblik dat de exploitatie van het nieuwe Schiphol nog moest beginnen. In de begroting van 1968 herhaalt Bakker zijn standpunt. Dat leidde in 1968 onder meer tot de instelling van de *commissie-Falkenhagen*. Opdracht was om een rapport uit te brengen over de toekomstige ontwikkelingen op het terrein van het vliegverkeer. De commissie heette officieel de Commissie Planologie Luchtvaartterreinen.

We springen in de tijd. In 1970 komt het ministerie van Verkeer & Waterstaat met een discussiestuk, 'TP 2000', over de toekomst van de luchtvaart, inclusief de infrastructuur. Een regeringsstandpunt ontbreekt hierin. Rond 1985 zou aanvullende luchthavencapaciteit beschikbaar moeten zijn. De prognoses wezen in de richting van de komst van een tweede nationale luchthaven maar een uitbreiding van Schiphol werd niet voor onmogelijk gehouden (zie ook De Maar, 1976; 1977). De TNL leek een kwestie van tijd.

In 1981 komt de regering dan met een standpunt in het 'Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen' (SBL). Neelie Smit-Kroes is dan minister van V&W. De mogelijkheid van aanleg van een TNL in het Markerwaardgebied wordt daarin

niet uitgesloten. Een beslissing over aanleg behoeft om capaciteitsredenen dan nog niet genomen te worden. De situering, omvang en toekomstige functie van een TNL kunnen onbesproken blijven omdat een besluit over een TNL in een van de toekomstige herzieningen van SBL aan bod kan komen. De functie van Schiphol blijft overeind.

Zo gezien moeten in de jaren tussen 1967 en 1980/1981 nieuwe inzichten zijn ontstaan over de luchtvaart en de aanleg van de TNL. De Maar (1976, 1977) maakt dat in zijn analyse van de uitbreiding van Schiphol ook duidelijk. Maar waarom dan toch geen TNL volgens een regeringsbesluit uit 1980/1981 (TK nr. 15880)? We komen daarop terug. Bij de behandeling van de *Planologische Kernbeslissing Vijfde Baan Schiphol* in 1995 concludeert het eerste kabinet-Kok (minister van V&W was toen Annemarie Jorritsma) dat zich een doorgaande groei van het passagiersaanbod aandient. In 1995 wordt gesproken van een groei tot 44 miljoen passagiers en 10.000 door geluid gehinderde woningen in 2015.

De groei van de vliegmobiliteit zal sneller toenemen dan in 1995 nog verwacht werd. Is de groei op te vangen via de *kleine regionale vliegvelden* (daarover de nota-Relus)? Er is wel gedacht aan het *uitplaatsen* van een deel van het Schiphol-vliegverkeer naar het vliegveld Lelystad. Daar zou dan een 'zesde landings- en startbaan' komen. Maar dat is een sta in de weg voor woningbouw-uitbreiding in Almere en Zeewolde. Het achterwege laten van woningbouw is niet verdedigbaar omdat die bouw een van de argumenten was voor de aanleg van Flevoland. Voor uitbreiding van de werkgelegenheid in Flevoland zou een 'zesde baan' in Lelystad weer wel goed zijn. Toch dan maar een zesde baan in de Markerwaard?

### ***Invloedsstrategieën van Schiphol: 1967-1981***

Kampman analyseerde de discussie over Schiphol op twee tijdstippen, 1967 en 1981, vanuit het kader van Snel en Van der Veen (1990). Gebruikte Schiphol de vier invloedsstrategieën richting regering ten aanzien van besluitvorming over een TNL?

Onder meer zijn de jaarverslagen van Schiphol bekeken. Schiphol geeft vanaf 1967 steeds aan dat er geen noodzaak is voor aanleg van een TNL. Argumenten hiervoor zijn dat de verwachte groei van de luchtvaart op Schiphol zelf kan plaatsvinden door aanleg van een vijfde baan en de komst van geluidarme motoren bij vliegtuigen, wat een verlaging van geluidsoverlast geeft (ook De Maar, 1976). Deze argumentatie is veelvuldig aan te treffen. Later wordt ook het argumt van economische groei opgevoerd. Langs die weg wordt geprobeerd de steun van omliggende gemeenten te verwerven. Verlies van de functie van nationale luchthaven leidt tot verlies aan werkgelegenheid voor de omliggende gemeenten, zo wordt betoogd.

### ***De vier vragen op een rij***

1 Heeft Schiphol getracht de besluitvormingsarena te controleren in de onderzoeksperiode ten aanzien van de TNL?

2 Heeft Schiphol gepoogd vast te houden aan bestaande procedures in het kader van besluitvorming over de TNL in de onderzoeksperiode?

3 Heeft Schiphol gepoogd de machtsfactor 'kennis en informatie' gebruikt om de besluitvorming over de TNL in de onderzoeksperiode naar de eigen hand te zetten?

4 Heeft Schiphol het spel met de factor tijd gespeeld om de besluitvorming over de TNL te beïnvloeden?

*Antwoorden op de vier vragen, periode 1967-1981*

- Heeft Schiphol getracht de besluitvormingsarena te controleren in de onderzoeksperiode ten aanzien van de TNL?

Deze factor speelt een geringe rol omdat de regering er in de onderzoeksperiode net zo over dacht als Schiphol. Schiphol kan zich aansluiten bij de probleemdefinitie van de opeenvolgende kabinetten.

- Heeft Schiphol gepoogd vast te houden aan bestaande procedures in het kader van besluitvorming over de TNL in de onderzoeksperiode? Deze factor speelde volgens Kampman een geringe rol. Schiphol heeft zich zelden erg in nood gevoeld dat dit nodig was.

- Heeft Schiphol gepoogd de machtsfactor 'kennis en informatie' gebruikt om de besluitvorming over de TNL in de onderzoeksperiode naar de eigen hand te zetten?

Deze invloedsstrategie, die Snel en Van der Veen noemen, is door Schiphol volop toegepast. Vooral zijn studies gemaakt van de geluidsoverlast (zie De Maar, 1976; 1977).

- Heeft Schiphol het spel met de factor tijd gespeeld om de besluitvorming over de TNL te beïnvloeden?

Deze invloedsstrategie, die Snel en Van der Veen noemen, is door Schiphol volop toegepast. Ten tijde van de oliecrisis in 1973 hoefde Schiphol zich niet erg druk te maken over reizigersaantal maar later is veelvuldig in het strijdperk getreden met argumenten die het 'deden' in de betreffende periode.

### *Invloedsstrategie Schiphol rond 1995*

De antwoorden bij de vragen naar de vier invloedstrategieën zijn een beetje onbevredigend. Dat heeft twee oorzaken:

- de beperkte periode en
- de beperktheid van de gebruikte bronnen; jaarverslagen schieten tekort als enige bron.

We hebben de analyse voortgezet door ook de discussie in dagbladen in de analyse te betrekken. Heeft Schiphol ook invloed gehad in de discussie over de vijfde baan in 1995. Conclusie: *NV Schiphol zet de probleemdefinitie neer*

Toelichting: In 1995 besloot het kabinet dat Schiphol een vijfde baan kreeg. Het kabinet noemde de voorbereidende discussie 'gedegen en evenwichtig'. Is dat zo? Neen. Toen werd alom gesteld dat '*de luchtvaartlobby slim en succesvol*'

geopereerd had (Kalma, 1995). Schiphol stond toen onder leiding van de oud-topambtenaar van V&W, Hans Smits.

Schiphol kreeg niet alleen verregaand zijn zin maar er was meer: *'Het heeft ook de termen waarin het debat over de uitbreiding van de luchthaven wordt gevoerd, geheel naar zijn hand weten te zetten'*, aldus Paul Kalma (VK, 240295).

Kalma acht de besluitvorming in 1995 eenzijdig, *'een blijk van onvermogen om de gevaren van een steeds verder expanderende, vervuilende bedrijfstak onder ogen te zien – en daarnaar te handelen, op nationaal en Europees niveau'*. Hij sprak toen van *het Schiphol-complex*. Schiphol heeft *'vertakkingen in het bedrijfsleven en departementen'* en heeft *'zijn belangengebonden onderzoeksapparaat'* (de rijksluchtvaartdienst).

• *Indicaties voor de invloed van 'het Schiphol-complex'*

We hebben al gezien hoe Schiphol in debatten opereert door de betoogtrant van Smits in 1996 te noemen. Maar waaruit blijkt nu concreet in 1995 dat Schiphol de discussie naar de hand kon zetten en dus de probleemdefinitie naar zich toe kon halen. We noemen, ons baserend op Kalma:

- De wereldwijd veroorzaakte milieuproblemen werden vanuit het denken dat Schiphol op gang bracht *gereduceerd tot de geluidsoverlast voor de omwonenden van Schiphol*. Dat heet een *'knap staaltje van politiek management'* (Kalma, 1995).
- Geluidshinder is geen argument meer om het vliegverkeer te reduceren maar juist een reden om Schiphol uit te breiden!! Met de vijfde baan wordt het lawaai *over de regio gespreid* in plaats van concentratie op bepaalde gebieden, zo betoogt Schiphol. De vijfde baan wordt daarom zelfs .... een *milieubaan* genoemd. Dat een vijfde baan gekoppeld aan toenemende vliegverkeer vanzelfsprekend tot meer lawaai leidt, is zo gezien geen probleem (meer). Het is zelfs zo dat er vanuit de *'newspeak'* van Schiphol nog een volgende baan bij zou kunnen, naast de vijfde. Tot het lawaai over heel Nederland is gespreid. Met milieubeleid heeft die redenering weinig meer te maken, stelt een kritische Kalma.
- Schiphol weet *'neer te zetten'* dat er arbeidsplaatsen worden geschapen door de bouw van een vijfde baan. De discussie over *alternatieve investeringsmogelijkheden* weet Schiphol buiten het *'discours'* te houden.

Paul Kalma concludeert op grond hiervan dat de discussie niet gedegen en evenwichtig was. In welke termen had de discussie dan gevoerd kunnen worden? Was een alternatieve probleemdefinitie mogelijk geweest? We geven slechts een indicatie vanuit de situatie in 1995.

Kalma, directeur van de aan de PvdA gelieerde Wiardi Beckman Stichting, stelde in 1995 dat de groeiprognozes voor Schiphol *'veel scherper afgezet hadden kunnen worden tegen de gewenste verwerking van de milieukosten in de vliegtarieven – die het vliegen in de toekomst veel duurder zou maken'*. *'Had men toch uitbreiding willen besluiten, dan had men dat rechtstreeks aan concrete stappen op weg naar dergelijke milieuheffingen kunnen koppelen'*. Het kabinet had, in lijn met het PvdA-programma, *'kunnen vastleggen dat alleen Schiphol,*



binnen strakke milieunormen, mag uitbreiden en dat de andere Nederlandse vliegvelden gesloten of in omvang beperkt worden'. Kalma voegt toe dat de milieubeweging zich 'te sterk in het inspraakproces' had 'vastgezogen'.

### *Invloedsstrategie Schiphol 1995-1997*

Sinds 1985 is het beeld geleidelijk verdwenen dat Schiphol werd beschouwd 'om asfalt en beton te storten voor de KLM' (NRC, 240796). Schiphol probeerde een meer eigentijds bedrijf te worden, een internationale onderneming. Schiphol ging claimen een internationale *mainport* te zijn en op termijn te willen privatiseren. Smits, de Schiphol-president met ambitie, spreekt in 1996 over selectieve groei van Schiphol maar doet dat *niet* in termen van milieurandvoorwaarden en plafonds. 'Ik denk niet in aantallen passagiers. Ik doe geen voorspelling over het jaar waarin bepaalde aantallen passagiers worden bereikt' (NRC, 240796). Het *noemen van een groeiplafond wordt vermeden*. Elders stelde hij: 'Dynamiek is belangrijker dan welk model of scenario ook' (190996). Smits: 'wie stilstaat valt om'. Smits roert zich met ingezonden stukken in dagbladen en probeert zo 'de' Schiphol-visie ingang te doen vinden.

#### • *Drie percepties van Schiphol-president Smits*

Smits heeft geanalyseerd hoe debatten over grote investeringen worden gevoerd, schrijft hij in 1996. Daaruit volgen zijns inziens drie percepties. We citeren Smits:

- 1 'Wij hebben allemaal de neiging de rol van cijfers te overschatten, zowel de voor- als de tegenstanders van bepaalde projecten. Van beide zijden wordt een schijnobjectiviteit nagestreefd: de gedachte dat de effecten van alle alternatieven en varianten exact te berekenen en in cijfers te vergelijken zijn'. ... 'Een visie op de toekomst van Nederland is niet te reduceren tot modelmatige berekeningen en dikke onderzoeksrapporten'. ... 'Dit is geen pleidooi voor irrationele politieke besluitvorming. Maar er is een bredere visie nodig op de noodzaak van een investeringsstrategie voor Nederland'.
- 2 De tweede perceptie betreft de perceptie van keuzevrijheid. Smits betwijfelt dat een land zelf een keuze kan maken pro of contra het tegenhouden van een bepaalde economische ontwikkeling. Als een land ergens goed in is, is dat niet te negeren of te temperen. Evenzeer is niet eenvoudig te zeggen: we doen in dit land alle varkens weg vanwege een mestprobleem. Het gaat erom om niet zozeer keuzen te maken tussen economische sectoren maar binnen een sector keuzen te maken.
- 3 Smits: 'De derde perceptie die van belang is, is onze omgang met dynamiek. Wij hebben moeite gekregen met dynamiek. De wereld is onzekerder geworden en tegelijk zijn wij meer van de wereld afhankelijk geworden. Dat leidt tot een bekende menselijke reflex: toch weer controle willen verwerven'. En: 'Het liefst hebben wij een situatie waarin alles hetzelfde blijft. Bij scenarioberekeningen noemen we dat het nulscenario. Zo ontstaat het idee dat we kiezen voor of tegen een ontwikkeling, voor of tegen uitbreiding van Schiphol. De stabiliteit van het nulscenario is echter een idee-fixe'. 'De markt van de luchtvaart ontwikkelt zich dynamisch. De keuze om niets te doen zal geen status quo opleveren ... maar een achteruitgang, de andere partijen blijven immers niet stilzitten'. Einde citaat.

Dat zegt iets over het denken van Schiphol: de ruime blik, geen plafonds of remmingen, oog hebben voor een sector die 'draait', meegaan met de internationale dynamiek. Zo verschaft Schiphol zich ruimte voor groei. Smits is heel expliciet in zijn voorstellen over de discussie in 1996 en later. Zijn adviezen die we van commentaar voorzien:

1 Smits: Voer discussies over ontwikkelingen in de luchtvaart e.d. vanuit zicht op dynamiek. Dat is belangrijker dan het beschikken over een model of scenario.

Commentaar: Daarmee houdt hij bepaalde onderzoeksbureaus en bepaalde vaste 'waarden' (cijfers) op afstand.

2 Voor een discussie over de koers is het nodig aan integrale planning te doen maar de planningstermijnen zijn te kort geworden. Zijn advies is om over de toekomst van de luchtvaart in geheel Nederland ineens te beslissen. De discussie moet strategischer worden. Er moet niet om de acht-negen jaar een discussie over Schiphol komen.

Commentaar: De wens is vanuit het zicht van Schiphol begrijpelijk. Daarmee zorgt Smits voor een verbreding zodat bij eventuele beperkingen voor Schiphol, de regionale vliegvelden een rol kunnen vervullen.

3 Smits: er zijn wel grenzen. Milieu en economie moeten worden afgewogen. Maar voegt hij toe: er is dynamiek; niet alles is mogelijk en wenselijk.

Commentaar: Daarmee denkt hij schoorvoetend mee. Hij ontkent niet geheel dat er ook nog zoets als 'milieu' bestaat.

4 Smits: Een strategisch perspectief maakt 'een veel offensiever milieubeleid mogelijk'. Milieubeleid wordt dan niet het afremmen van autonome ontwikkelingen, maar het uitlokken van innovatie'.

Commentaar: Slim vanuit het perspectief van Schiphol.

5 'Offensief milieubeleid stelt niet alleen grenzen, het verlegt vooral grenzen'. Er moet onderzoek volgen. Daar heeft Nederland wat aan. Schiphol is niet meer een landingsbaan maar een breed scala van ondernemingen met uiteenlopende producten, diensten en klanten.

- Het kabinet-Kok in 1997

Het kabinet-Kok I nodigde de samenleving in 1997 voor een 'dialoog' over de Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur (TNLI)/ Het doel hiervan was het stimuleren van 'creativiteit en innovatief denken'. Daarmee verlegt het kabinet de discussie inderdaad. Immers, Smits had eerder opgeroepen voor meer innovatie. De dialoog kwam ook op gang maar uiteindelijk gooide het parlement er een 'traditionele deken' overheen door weer te beginnen over aantallen passagiers en vluchten. Begin 2000 wordt een TNL niet uitgesloten maar minister Netelenbos wil er nog niet aan. Met uitbreiding van de *vijfde baan* op Schiphol en het loslaten van bepaalde milieueisen zou de luchthaven Schiphol in staat moeten zijn om de in 2000 maximaal nagestreefde capaciteit van 44 miljoen passagiers bij 480.000 starts en landingen te verwerken.

Hoe is het later in het jaar? Schiphol mag uitbreiden. Dat besluit het kabinet-Kok II eind mei 2000. De daarmee gepaard gaande overlast wordt *tijdelijk* toegestaan. Maar dat is niet wat het kabinet eerder had beloofd. Doorgroeien op de huidige

plek mag, mits de luchthaven zich aan de nieuwe milieuregels houdt. Premier Kok stelde: 'De milieugrenzen zijn bepalend voor de omvang en groei van de vliegbewegingen' (VK 020600). Daarmee komt een eind aan jarenlang dubben over een TNL, een vijfde baan of verplaatsing naar de Noordzee. Toch gedogen? Van gedogen zal sprake zijn want Schiphol krijgt toestemming om tot 2003 jaarlijks met 20 duizend vliegbewegingen te groeien. Bijna 1600 woningen meer dan de 12 duizend die waren afgesproken zullen zware geluidshinder ondervinden. Tot 2003, want dan moet de vijfde baan gereed zijn en moeten de nieuwe geluidsgrenzen gelden. De extra zwaar gehinderde woningen zullen na 2003 buiten de zwaar gehinderde zone komen te liggen.

Volgens commentatoren (VK 020600) is niet duidelijk waar Kamerleden hun geloof op baseren dat het na 2003 met lawaai, veiligheid en vervuiling rond Schiphol allemaal goed komt. De nieuwe geluidsnormen moeten nog worden vastgesteld. Hoe die worden gecontroleerd, is evenmin duidelijk. Onder de nieuwe geluidsgrenzen mag Schiphol het eerste decennium van de 21<sup>e</sup> eeuw doorgroeien naar 600 duizend vluchten per jaar.

Milieudefensie-woordvoerder W. Duyvendak voerde enige tijd constructief overleg over Schiphol maar voelde de besluiten van het kabinet-Kok II toch als een bevestiging dat Milieudefensie terecht uit het overleg was gestapt. Volgens hem hebben Schiphol en de overheid telkens milieugrenzen aan hun laars gelapt. In het debat hebben de luchthaven en Verkeer en Waterstaat *'een stofwolk opgetrokken van ruis en verkeerde cijfers'*. Vanaf 1997 is tot in 2000 *'tegen de afspraken in het oprekken van de milieugrenzen gedoogd'*. Nu de milieugrenzen tot 2003 zijn opgerekte spreekt hij van *'zes jaar marchanderen'*. *'De kans is verkeken dat we ooit terugkeren bij het overleg. We hebben geen zin om aan de zijlijn naar de een-tweetjes tussen Nettenbos en Schiphol te kijken'* (VK, 020600). Woordvoester M. van der Goot van Schiphol ontkent de een-tweetjes. Zij stelt: *'Al in maart 1998 is afgesproken dat we tot 2002 per jaar kunnen groeien met 20.000 vliegbewegingen'* (starts en landingen). *'Daarnaast is het streven om het aantal huizen dat flinke overlast heeft van vlieglawaai te beperken tot 12.000. Keiharde garanties kunnen we niet geven, want we zijn bijvoorbeeld afhankelijk van weersinvloeden. Het is jammer dat de indruk ontstaat dat we niet aan de normen voldoen'* (VK, 020600). Schiphol probeerde natuurlijk een inspanningsverplichting (activiteit) aan te gaan en een resultaatverplichting (prestatie) te vermijden.

### ***Na 1997: Dialoog tussen doven***

Is het na 1997 nog mogelijk geweest om de discussie sterk in Schiphol-termen te voeren of waren er vele deadlocks, blokkades? Van Eeten en Abma gaan daarop in.

Michel van Eeten (1998) analyseerde het debat over de groei van de burgerluchtvaart in Nederland, en de toekomst van Schiphol, zoals dat na 1996 plaatsvond. Is er wel een vruchtbare dialoog mogelijk over een onderwerp dat als een van de meest controversiële Nederlandse beleidsproblemen mag

worden getypeerd? Of een dialoog van doven? Van Eeten verricht een discoursanalyse van dit debat. Voor een dialoog blijken wel degelijk kansen aanwezig, maar 'die kansen worden door het kabinet niet of nauwelijks benut' (1998: 211). De agenda van 1997 blijkt uit te monden in 'fantasieloze compromissen'. Op grond van de uitkomsten van de *discoursanalyse* wordt een nieuwe agenda voorgesteld, die een meer vruchtbare omgang met de kwestie mogelijk maakt.

Of deze analyse meer zicht geeft op de invloedsstrategie van de NV Schiphol ware nader na te gaan. Het overigens interessante artikel in *Beleidswetenschap* geeft *geen* nader inzicht in de positie van Schiphol.

Abma, Van Dongen en Visse (1998) hebben de maatschappelijke dialoog over de toekomst van de luchtvaart responsief geëvalueerd. Tineke Abma stelt in een te verschijnen artikel hierover 'dat de discussie lange tijd getekend is geweest door een disfunctioneel conflict tussen voor- en tegenstanders van economische groei gevestigd en bevestigd door een "narratieve infrastructuur" bestaande uit twee concurrerende verhalen. De condities voor de dialoog waren daardoor verre van ideaal'. Abma (2000) beschrijft de ervaringen van participanten en de wijze waarop condities voor een dialoog kunnen worden gecreëerd. Zij spreekt van een narratieve fixatie die doorbroken zou kunnen worden door anderssoortige betekenissen te introduceren. Zij vraagt aandacht voor het begrip andersheid. Deze beschouwing geeft bij nader inzien ook geen zicht op de specifieke positie van Schiphol maar geeft wel aan dat pogingen van Schiphol om gedaan te krijgen dat andere belanghebbenden in Schiphol-termen gaan denken en spreken *en* er consensus ontstaat heel moeilijk is geweest.

Conclusie: De vraag of Schiphol in de periode na 1997 de discussie naar de eigen hand kon zetten vraagt verdere analyse. We veronderstellen dat er blokkades waren die op zijn minst vraagtekens zetten bij de dialoog. Wellicht geven verslagen van het TOPS (het tijdelijk overleg platform Schiphol) meer inzicht.

### ***Lessen voor competentiegericht handelen***

De beschouwing over invloedsstrategieën van bureaucratische en aanverwante organisatie en 'deadlocks' bevat allerlei lessen voor wie bij een dergelijke organisatie gaat werken, bijvoorbeeld als voorlichter of stafmedewerker bij de directie, of als *procesmanager* (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 1998) moet optreden om tot overeenstemming te geraken.

### ***Literatuur over de invloedsstrategie van Schiphol***

#### *Schiphol algemeen*

- Grosfeld, F., *Schiphol - Van vliegwei tot superluchthaven*, Uitg. Ideeboek, Amsterdam, 1982.

- Hoogeveen, J.P. e.a., *Geluidshinder rondom Schiphol - Een vernieuwend bestuurskundig perspectief*, Vuga, Den Haag, 1991.

#### *Schiphol: periode 1967-1976*

- Maar, H.G. de, *De uitbreiding van Schiphol - Hoe de komst van een straalvliegtuig invloed heeft op het bestuur*, Kluwer, Deventer, 1976.

- Maar, H.G. de, De uitbreiding van Schiphol - Hoe reageert een bestuur op nieuwe ontwikkelingen, in: *Intermediair*, 6 mei 1977, pp. 25-35.
- Discussie over vijfde baan, 1995*
- Didde, R., Mainport Schiphol achterhaalde filosofie, in: *VK*, 5 mei 1995.
- Fransen, J., Vijfde baan kan beter anders, in: *NRC*, 17 febr. 1995.
- Klein, Th., KLM groeit zich klem op Schiphol, in: *VK*, 20 juli 1996.
- Krul, J., Vijfde baan is vooruitgang, in: *NRC*, 17 febr. 1995.
- *NRC 17 oktober 196: Profiel: vliegen.*
- Smits, H., Pionier Schiphol moet grenzen verleggen, in: *NRC*, 16 september 1996.
- Invoedsstrategieën Schiphol 1995*
- Kalma, P., Het parlement als landingsbaan, in: *Volkskrant*, 24 februari 1995.
- Kampman, M.J., Waarom heeft Nederland nog geen tweede nationale luchthaven? - Onderzoek naar de permanente rol van Schiphol in de periode 1967-1983, Open Universiteit Nederland, 2000 (doctoraalscriptie).
- Snel, E. & J. van der Veen, Invloedsstrategieën van bureaucratische organisaties, in: *Beleid en Maatschappij*, 1990, nr. 2, pp. 69-79.
- Toekomst Schiphol: 1995-2015*
- Abma, T., Narratieve infrastructuur en fixaties in beleidsdialogen- De Schipholdiscussie als casus, in: *Beleidswetenschap*, 2000 of 2001.
- Abma, T.A., A. van Dongen en M. Visse, De dialoog voortgezet - De maatschappelijke dialoog over de toekomst van de luchtvaart responsief geëvalueerd, Rotterdam, 1998 (Instituut voor Beleid en Management Gezondheidszorg - EUR).
- Eeten, M. van, Een onderdrukkend dilemma: Waarom het debat over de burgerluchtvaart een nieuwe agenda behoeft, in: *Beleidswetenschap*, 1998, nr. 3, pp. 211-233.
- Eeten, M. van, Studie naar de achterliggende visies in het debat rondom de toekomstige Nederlandse luchtvaart infrastructuur en hun consequenties voor procesontwerp, in: Ministerie van V&W/VRM/EZ, Hoeveel ruimte geeft Nederland aan de luchtvaart? Achtergronddocumenten bij de perspectievennota, Sdu, Den Haag, 1997.
- Eeten, M. van, Dialogues of the deaf - Defining new agendas for environmental deadlocks, Eburon, Delft, 1999.
- Derksen, W., De privatisering van Schiphol, in: *Staatscourant*, 7 juni 2000.

## **28 Beïnvloeding in het verkeer tussen overheden**

### ***Verkeer tussen overheden: het gevaarlijke rangeerterrein in Venlo***

De volgende tekst is onder de titel 'Rangeren tussen overheden' verschenen in *Binnenlands Bestuur*, 15 nov. 2002. Auteur: A. Korsten

Vanuit de in 2002 actuele discussie over waarden en normen is het een kleine stap om naar de behoorlijkheid van het verkeer tussen overheden te kijken. Dit verkeer verdient lang niet altijd de schoonheidsprijs. Dat de keuze van de een de ander doet slikken, is niet het punt. Besturen is kiezen. Maar het gesol met problemen in gevallen waar bestuurders van verschillende overheden hun handen ineen moeten slaan, zorgt voor grote bestuurlijke irritatie. Bij berichten

over 'stagnerend' verkeer tussen overheden neig ik ertoe de oratie van de voormalige Nijmeegse hoogleraar Hennekens over spelregels voor behoorlijk verkeer tussen overheden weer uit de kast te halen en het proefschrift van Bleker over 'goed overleg'. Ik denk ook wel eens aan de oprichting van een Bureau voor Argumentatieve Analyse, dat zich als een bestuurskundig advocaat aan een kant schaart om door middel van een overtuigings- en lobbystrategie alsnog een overheidsbestuur te laten winnen. Die neiging komt vooral op als ik een kwestie van nabij ken, de eisen rechtvaardig vindt of ontzet ben over de weigerachtigheid, vertragingstactiek, regelrechte obstructie of probleemontkenning door een ander overheidsbestuur. Die neiging overviel me onlangs opnieuw. Al meer dan dertig jaar loop ik rond met een vraagstuk dat ik persoonlijk ken en dat in het verkeer tussen overheden al lang afgehandeld had moeten zijn. Ik doel op de verplaatsing van het zestien hectares grote NS-spoorwegemplacement in Venlo dat gebruikt wordt voor rangeren van goederentreinen met gevaarlijke chemische en andere stoffen. Dit rangeren geschiedt op een emplacement dat ligt tussen het stadscentrum en woonwijken. Het ramprisco is groot en overschrijdt officiële normen ver. Deze waarneming is onomstreden. De ene na de andere analyse wees dit uit. Hoe gevaarlijk dat emplacement kan zijn, bleek onlangs bij een calamiteit met een gevaarlijk goederentransport per trein in Amersfoort. En we hoeven maar even terug te denken aan de achteraf gezien onwenselijke opslag van vuurwerk midden in een Enschedese woonwijk. Denk niet dat het Venlose gemeentebestuur pas onlangs alert is. De zaak speelt al decennia omdat dit emplacement sinds jaar en dag het gevaarlijkste is van heel Nederland. De discussie over dit spooremplacement is een zichzelf voortplantende kwestie geworden. Opeenvolgende lokale bestuurscolleges hebben hiervoor jaar na jaar aandacht gevraagd bij de spoorwegautoriteiten en bij de minister van Verkeer en Waterstaat. Sinds de jaren tachtig ijvert het bestuur voor uitplaatsing van het rangeerterrein naar Trade Port Noord maar zelfs in tijden van economische voorspoed konden - vooral op de randstad gerichte - kabinetten Venlo financieel en technisch niet helpen. Ten einde raad sloot het bestuur in februari 2002 een intentieverklaring met het ministerie over uitplaatsing van de rangeerplek. Maar begin november wierp het door minister De Boer geleide departement toch weer allerlei bezwaren op. In een aan de Tweede Kamer gerichte Venlose brief staat: 'reeds lang bekende neveneffecten van de oplossing worden gepromoveerd tot zwaarwegende tegenargumenten'. De zaak wordt intussen alleen maar urgenter. Werden tot voor kort rond de tienduizend wagons per jaar gerangeerd in de binnenstad, dat aantal zal de komende jaren oplopen tot 23 duizend per jaar. B&W zijn het nu zat en weigeren een milieuvergunning af te geven voor het rangeren van wagons op de bestaande plek. Ze zijn het getalm en gedraai van V&W meer dan beu. B&W van Venlo toonden zelf souplesse door een tijdelijke overschrijding van het groepsrisico te aanvaarden, zodat het emplacement, dat al in 1960 op de verkeerde plek lag, in

2010 definitief uit de binnenstand kan worden gehaald. Maar wat willen VROM en V&W? Na decennia willen ze een nieuw onderzoek naar alternatieven. Wat is nu het bezwaar dat ik met B&W deel? Over deze kwestie is al decennia gesoebat. Wie een alternatief had, had dit al jaren kunnen noemen. Het overleg moet nu eindelijk ophouden. Hoewel ik de situatie ter plekke al jaren persoonlijk ken, heb ik me ondanks verontrusting enkele decennia ingehouden. Ik heb er niet over geschreven omdat het 'gemeen overleg' nog voortgezet moest worden maar de afhandeling van deze kwestie slaat nu werkelijk alles. Het Venlose bestuur is terecht woedend. De Venlose rangeerkwestie werpt een onuitwisbare smet op de opstelling van vorige ministers en op LPF-minister De Boer. Blijkbaar kunnen overheden in hun verkeer zelf eindeloos rangeren. De Venlose rangeerkwestie is een fantastische metafoor voor hoe het niet moet in het interbestuurlijk verkeer. De zaak leert bovendien dat er marktkansen zijn voor bestuurskundige bureaus voor argumentatieve analyse.

## 28 De schaduwmacht van politieke adviescommissies

In het navolgende volgt eerst een nota van de GroenLinksfractie in de Tweede Kamer en daarna een commentaar dat grotendeels letterlijk is ontleend aan een advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). De ROB is namelijk gevraagd om advies uit te brengen op dit advies.

*Vraag:* Kijk wat u vindt van de GL-nota. Bijkomend voordeel van de nota is, dat een bijlage een overzicht geeft van de vele ad hoc adviescommissies.

### De schaduwmacht

#### *De invloed van politieke commissies*

GROENLINKS

Tweede-Kamerfractie GroenLinks

Den Haag, maart 2004

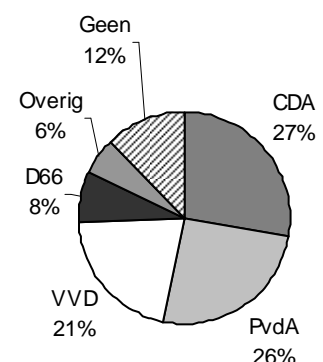
Tekst

Wijnand Duyvendak, Jeroen van de Koppel

#### *Samenvatting*

De 'commissie Meijer' legt op dit moment (begin 2004) de laatste hand aan haar rapport over de toekomst van de Waddenzee. Wim Meijer, PvdA prominent, rondt binnen drie maanden zijn tweede commissie af. Dergelijke commissies vormen de schaduwmacht van de Nederlandse politiek. Wim Meijer is één van de toppers daarbinnen. Onderzoek van GroenLinks laat een nauw verweven netwerk zien van politieke benoemingen, achterkamertjespolitiek en invloeden vanuit de top van het bedrijfsleven.

Voorzitterschappen van commissies per politieke partij



Sinds 1994 heeft de regering 90 politieke commissies ingesteld. Dat zijn meer dan 10 commissies per jaar. De leden van deze commissies vormen een schaduwmacht binnen de Nederlandse politiek. Die schaduwmacht voert zijn werk uit in achterkamers. Zonder de openheid en controle die hoort bij een parlementaire democratie. De voorzitters en leden van de commissies zijn partijpolitiek benoemd. Ze behoren doorgaans tot de gevestigde orde van (grote) regeringspartijen. De voorzitter is in 82% van de gevallen lid van CDA, PvdA, VVD of D66. Er is sprake van een nauw gesloten 'old-boysnetwork' dat nauw verweven is met de top van het bedrijfsleven. De commissie Meijer, die eind maart 2004 haar rapport presenteert, is hier een markant voorbeeld van.

#### **De Schaduwmacht Top 10**

1. Hans Alders
2. Roel In 't Veld
3. Elco Brinkman
4. Joan Leemhuis-Stout
5. Loek Hermans
6. Hans Blankert
7. Jan Terlouw
8. Wim Meijer
9. Alexander Rinnooy Kan
10. Piet Hein Donner

Commissies bouwen consensus maar ondermijnen tegelijkertijd een herkenbare democratie. Het zijn de politici die visies moeten hebben en lastige keuzes moeten maken. Zij moeten daarover het debat voeren en verantwoording afleggen aan de kiezer. Politici moeten weer hun eigen verantwoordelijkheid nemen en zich niet langer laten piepelen door al die commissies. Als Kamer dienen we alleen de feiten te laten tellen: naam en prestige van onderzoeksbureau, adviesfirma, of groep van ex-politici zegt ons niets, en zal ons niet langer imponeren. GroenLinks doet daarom onder andere de

volgende voorstellen:

1. *Minder commissies, meer gebruik bestaande onderzoeksmogelijkheden.*
2. *Het kabinet doet een open voordracht voor de leden van een commissie, het parlement kiest.*
3. *Benoem meer Belgen.*
4. *Het parlement houdt hoorzittingen met commissieleden*
5. *De Kamer debatteert met de commissie voor het debat met de regering*
6. *De zittingen van commissies worden in principe openbaar*
7. *Het parlement krijgt zelf meer onderzoekscapaciteit*

#### ***Inleiding***

De 'commissie Meijer' legt op dit moment (begin 2004) de laatste hand aan haar rapport over de toekomst van de Waddenzee. Wim Meijer, PvdA prominent, rondt binnen drie maanden zijn tweede commissie af. Dergelijke commissies vormen de schaduwmacht van de Nederlandse politiek. Wim Meijer is één van de toppers daarbinnen.

Het wordt gezien als een 'goede' Nederlandse traditie: het kabinet ziet zich gesteld voor een moeilijke taak en stelt een commissie in om de kastanjes uit het



vuur te halen. Het politieke verleden kent vele voorbeelden. Sinds 1995 werd 90 maal een commissie ingesteld. Dat zijn gemiddeld meer dan 11 commissies per jaar.

We zijn in Nederland, mede door het hoge aantal, aardig gewend geraakt aan de commissies. Ligt er een netelige kwestie, moeten politieke meningsverschillen weggemasseed worden, is er een ramp gebeurd, of heeft een minister of het kabinet geblunderd? Een commissie van 'zwaargewichten' lost het vuile werk op. Deze 'goede gewoonte' kent echter een forse schaduwzijde. De leden van de commissies vormen een schaduwmacht binnen de Nederlandse politiek. Deze schaduwmacht voert zijn werk uit in achterkamers. Zonder de openheid en controle die hoort bij een parlementaire democratie. Daarnaast behoren de voorzitters en leden van de commissies vrijwel allen tot grote partijen en/of regeringspartijen. De voorzitter van een commissie is in 82% van de gevallen lid van CDA, PvdA, VVD of D66. Er is sprake van een nauw gesloten 'old-boysnetwork' dat nauw verweven is met de top van het bedrijfsleven. De commissie Meijer, die eind maart 2004 haar rapport zal presenteren, is hier geen uitzondering op. Sterker nog, het is één van markante voorbeelden.

Commissies bouwen consensus maar ondermijnen tegelijkertijd een herkenbare democratie. Het zijn de politici die visies moeten hebben en lastige keuzes moeten maken. Zij moeten daarover het debat voeren en verantwoording afleggen aan de kiezer. Politici moeten weer hun eigen verantwoordelijkheid nemen en zich niet langer laten piepelen door al die commissies. Als Kamer dienen we alleen de feiten te laten tellen: naam en prestige van onderzoeksbureau, adviesfirma, of groep van ex-politici zegt ons niets, en zal ons niet langer imponeren.

Samengevat kent de schaduwmacht de volgende negatieve kanten:

*De engel uit het politieke debat.* De inhoud van het advies wordt in vrijwel alle gevallen bepaald door de consensus tussen de grote drie partijen, aangevuld met D66. Vaak wordt het advies min of meer integraal overgenomen door kabinet en Tweede Kamer. De politieke verschillen worden weggemasseed, doordat partijen zich gebonden voelen aan de uitkomst van de commissie en aan hun partijgenoten.

*De gevestigde orde maakt de dienst uit.* De agenda en de uitkomst van commissies worden bepaald door de gevestigde orde: de grote politieke partijen en de sterke lobby's (vooral bedrijfsleven en grote instellingen)

*Gebrek aan openheid.* De standpunten van de commissies komen tot stand in de achterkamers. Als er al debat is binnen de commissie, weet niemand daarvan. Er is geen openbaarheid, geen controle en het parlement staat aan de zijlijn.

*Ons kent ons.* De voorzitters van de commissies vormen steeds meer een old-boys-network. Het zijn steeds dezelfde mensen die de commissies vormen. Die mensen hebben vaak een grote verstrengeling van functies en belangen in de top van overheid, politiek en bedrijfsleven.

### *De schaduwmacht*

We gaan even terug naar 1989. In het eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer, van Hanja May-Weggen, werd een plan gepresenteerd voor een nieuwe goederenspoorlijn tussen de Rotterdamse haven en Duitsland. Voor een bedrag van circa 700 miljoen euro zou deze lijn grote hoeveelheden goederen naar het achterland kunnen vervoeren. Na jaren van voorbereiding komt het kabinet in 1994 met een besluit tot de aanleg van de Betuweroute. De Tweede Kamer had echter zeer grote bedenkingen. Vooral coalitiepartner VVD ligt dwars. Tot weerzin van het Paarse kabinet, dat in de formatie sterk belobbyd is en met premier Kok een fervent voorstander van de lijn in de gelederen heeft. Het verzet van de VVD lijkt te gaan leiden tot een probleem in de formatie. Om dit te voorkomen, wordt besloten een commissie in te stellen. Commissaris van de Koningin in Friesland en VVD-prominent Loek Hermans voert een commissie aan, waarin ook PvdA-ers Jacqueline Cramer en Annie Brouwer-Korff zitting hebben. Secretaris van de commissie is Roel Bekker van bureau Berenschot. Bekker, ook PvdA-er, wordt later benoemd als Secretaris-Generaal bij het ministerie van VWS.

Na maanden van onderzoek en onderhandeling achter gesloten deuren komt de commissie met haar resultaten. Alles wijst erop dat de commissie negatief zal adviseren: de lijn zal niet rendabel zijn, er zal te weinig goederenpotentieel zijn om te vervoeren. Sommige journalisten hebben hun stukken de avond tevoren al klaar, op basis van het concepteindrapport. Tot ieders verrassing blijkt het rapport ineens positief te oordelen. VVD-er Hermans komt met de ultieme uitvlucht voor de VVD-fractie in de Tweede Kamer. Het rapport biedt de VVD de mogelijkheid om een inhoudelijke draai van 180 graden te maken. Vanaf dat moment is de VVD een voorstander van de Betuweroute. VVD-woordvoerder en aanvankelijk groot tegenstander Jan-Dirk Blaauw verschiet van standpunt en de Kamer gaat in meerderheid akkoord. Naar later zal blijken, is die draai cruciaal.

Nu, in 2004, zijn de kosten van de aanleg van de lijn opgelopen tot bijna 5 miljard euro. De lijn zal een jaarlijks exploitatieverlies kennen van meer dan 25 miljoen euro. De commissie-Hermans heeft een prestatie van formaat geleverd.

Niet in de vorm van een rapport dat alle twijfels wegneemt, of door een nieuw of verrassend inzicht. De prestatie was dat Hermans er voor zorgde dat het kabinet een moeilijk besluit uiteindelijk vrij makkelijk door de Kamer kreeg. Want het verzet was gebroken en sinds 1995 staan de drie grote partijen fier achter de Betuweroute.

Anno 2004 dreigt bijvoorbeeld hetzelfde te gebeuren met het rapport van de commissie-Meijer over de Waddenzee. De commissie-Meijer heeft tot taak 'integraal' naar de toekomst van de Waddenzee te kijken. De commissie is kort voor de zomer van 2003 ingesteld door staatssecretaris Van Geel (VROM). Van Geel staat voor een lastige politieke opdracht: hoe verkopen we het boren naar gas in de Waddenzee? En kunnen we in één moeite door iets doen aan de kokkelvisserij? Het lijkt geen twijfel dat Van Geel wil dat de commissie adviseert dat er geboord moet worden. Hij heeft meerdere keren publiekelijk te kennen gegeven wel wat te voelen voor het idee van IMSA-directeur en NAM-adviseur Wouter van Dieren: sta boren toe, en koop met de gasbaten de kokkelvissers uit.

Toch ligt het boren in de Waddenzee politiek en maatschappelijk erg lastig. In deze constellatie is een commissie gauw benoemd. En ook hier gebeurt dit volgens de traditie van politieke pacificatie: de commissie heeft vertegenwoordigers van de drie grote partijen die Nederland kent: Wim Meijer (PvdA), Loek Hermans (VVD) en Tineke Lodders (CDA). Geen van deze drie mensen heeft enige specifieke ervaring of kennis op het terrein van de Waddenzee. Stel je voor dat de burgers Meijer, Hermans en Lodders bij elkaar zouden gaan zitten om een boekje te schrijven over de Waddenzee. Zou iemand in het resultaat geïnteresseerd zijn? Nee, natuurlijk niet. Ze zijn gevraagd vanwege een heel andere expertise: ze zijn gepokt en gemazeld als bestuurders. Ze kennen de Nederlandse bestuurspraktijk van haver tot gort. Ze kunnen leveren wat Van Geel op eigen kracht niet vermag: een nieuwe consensus bereiken over boren in de Waddenzee. Gedragen vanuit de drie grote politieke formaties die Nederland rijk is. De keuze van Meijer als voorzitter is extra opmerkelijk. Hij is namelijk ook voorzitter van de Mijnraad. De Mijnraad heeft tot taak de Minister van Economische Zaken te adviseren over de door de minister te verlenen vergunningen in het kader van de opsporing en winning van delfstoffen. Op zijn minst opmerkelijk. Stel, de commissie Meijer adviseert dat boren naar Waddengas mogelijk moet worden. Stel, het kabinet neemt dit advies over. Dan zal zij hierover advies moeten vragen aan ...Wim Meijer, voorzitter van de Mijnraad.

De gang van zaken rond de commissies Hermans en Meijer is opmerkelijk. Die gang van zaken is exemplarisch voor de rol die commissies spelen in de Nederlandse politiek. Op heikele momenten in de politiek bood het advies van een commissie vaak de helpende hand aan het kabinet om voor een moeilijk

besluit politieke en maatschappelijke steun te verkrijgen. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de belangrijkste commissies die sinds Paars 1 zijn ingesteld. Dit overzicht geeft een duidelijk beeld van de schaduwzijde van de macht van de commissies. In deze nota brengen wij die schaduwzijde verder in beeld en doen wij voorstellen voor verandering.

Voor we dat doen nog een opmerking over de soorten commissies die we hier bespreken. Grosso modo zijn er twee soorten commissies, afhankelijk van hun opdracht. Ten eerste zijn er commissies die na een ramp of crisis verantwoordelijk zijn voor waarheidsvinding. Denk hierbij aan de commissies die ingesteld zijn na de vuurwerkramp in Enschede (Oosting), de cafébrand Volendam (Alders) of de mogelijke misbruik van ESF-subsidies (Koning). De tweede en grootste categorie is die van de commissies voor politiek advies en consensus. Los van deze categorieën worden er incidenteel commissies ingesteld om te bemiddelen in een conflict, zoals rond de crisis bij de NS-top door Blankert en Stekelenburg. Deze commissies zijn voor de volledigheid wel meegenomen in deze notitie, maar zullen niet verder worden uitgewerkt.

### *De engel uit het debat: Politieke pacificatie*

Het verkrijgen van consensus is diep geworteld in de Nederlandse parlementaire democratie. Zonder consensus lijkt Nederland onbestuurbaar en die consensus komt vaak tot stand in de achterkamertjes. De kabinetsformatie is een terugkerend voorbeeld van deze consensuscultuur. Op de belangrijkste onderwerpen wordt voor vier jaar vastgelegd wat de speelruimte is waarbinnen het debat gevoerd mag worden. Vaak is die speelruimte een gedwongen compromis tussen twee of meerdere partijstandpunten. Soms ook worden cruciale beslissingen genomen. Neem de aanleg van de Betuweroute, of afspraken over de WAO, de groei van Schiphol of het hoger onderwijs. Deze belangrijke voornemens zijn niet altijd terug te vinden in de tekst van het regeerakkoord. Daarvoor liggen de onderwerpen soms 'te gevoelig' in de maatschappij of in (één van) de partijen. Zomaar opschrijven dat Schiphol te belangrijk is om in zijn groei geremd te worden door geluidsgrenzen, of dat er beknipt zal worden op de WAO, zou zorgen voor onrust in de samenleving en in de partij. Dus moet er een manier gevonden worden om deze besluiten voor te koken en, zonder al teveel politieke weerstand, door te drukken.

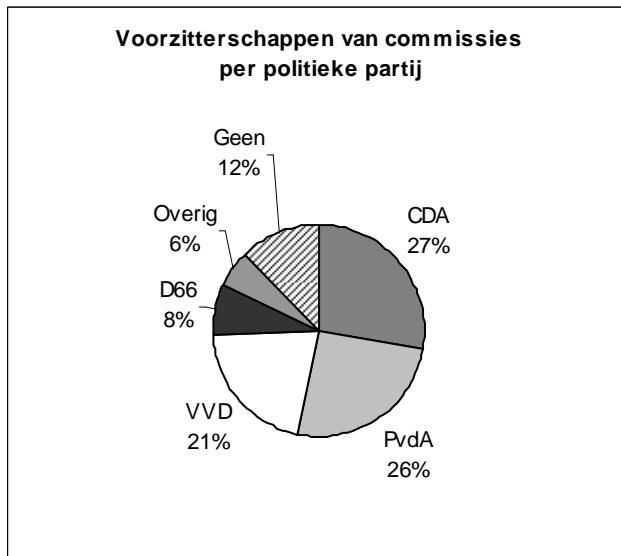
Commissies vervullen daarin een cruciale rol. De commissie haalt de kastanjes voor het kabinet uit het vuur. Daarom zie je ook dat het kabinetsbesluit doorgaans niet of nauwelijks afwijkt van het commissieadvies en dat een meerderheid van de Tweede Kamer zich daar vaak tamelijk willoos naar voegt. Voorbeelden zijn er genoeg: het advies van de commissie-Donner over de toekomst van de WAO (2000), het rapport van de commissie In 't Veld over de milieugrenzen van Schiphol (1998), of bijvoorbeeld de commissie Hermans over

de Betuwelijn (1995). Het kabinet neemt het advies over, en doet in lijn ermee concrete voorstellen aan de Tweede Kamer. De Tweede Kamer gaat niet veel verder dan het veranderen van punten en komma's. Immers, de fracties zijn op meerdere manieren gebonden aan het commissieadvies: men steunt in principe het kabinetsbeleid, de fracties hebben zelf hun handtekening onder het regeerakkoord gezet en één of meerdere commissieleden zijn prominente politici uit de eigen regeringspartij. Soms zijn er ook varianten op deze regel. Zo verscheen onlangs het rapport van de commissie Franssen over het volgen van inburgeringscursussen in het land van herkomst. De conclusie van de commissie, dat inburgeren in het land van herkomst duur en nodeloos ingewikkeld is, kwam kennelijk niet overeen met de gewenste uitkomst. Het rapport was in tegenspraak met het standpunt van het kabinet en de grote fracties. Prompt werd Jan Franssen door partijgenoot Hirsi Ali verweten dat 'hij de opdracht niet had begrepen.' Hij had het spel niet volgens de regels gespeeld, hij leverde niet wat was gevraagd. De kritiek richtte zich niet op de inhoud van het advies maar op de adviseur die niet had begrepen wat er van hem werd verwacht.

Het advies van een commissie wordt vaak, mede dankzij een zorgvuldig geregisseerde mediapresentatie, opgevat als een belangrijk nieuw politiek feit. Het advies zorgt bijna altijd onmiddellijk voor een perspectiefwisseling in het publieke debat. Het rapport wordt een nieuw ijkpunt. Dat is op zich al een prestatie van formaat, want in negen van de tien gevallen geeft de inhoud daar geen aanleiding toe. Het is de kracht van de consensus die verblindend werkt. Interessant is hier de wisselwerking met de media. Zij besteden altijd veel aandacht aan de (uitgelekte conceptversies) van de adviezen. Zij doen dat, zo zeggen ze, omdat ze weten dat zo'n advies een grote impact zal hebben op het politieke debat. Maar doordat ze hierop anticiperen en het zo prominent brengen, vergroten ze op hun beurt weer de impact van het advies.

### *De gevestigde politieke orde*

Een analyse van de commissies sinds het aantreden van Paars I (1994) levert een ontluisterend beeld op van de politieke kleur van die commissies. De onderstaande figuur maakt dit duidelijk. In 88% van de gevallen heeft de voorzitter van een commissie een duidelijke politieke kleur. Soms wordt iemand juist gekozen vanwege zijn onafhankelijkheid (Oosting, Berkhout). Maar dit zijn de uitzonderingen: in slechts 12% van de gevallen heeft de voorzitter geen (duidelijke) politieke komaf.



Het overgrote deel van de voorzitters bestaat uit politici die hun sporen in Den Haag al verdiend hebben en zich in de betrekkelijke luwte van de politiek bevinden. Vooral (oud)commissarissen van de Koningin doen het goed (Meijer, Alders, Leemhuis-Stout, Vonhoff, Hermans, Terlouw, Franssen). Dat zij weg zijn uit de Haagse politiek wil natuurlijk niet zeggen dat zij geen politieke invloed meer hebben.

Integendeel. Juist doordat zij geen directe verbinding met het kabinet of met een Tweede-Kamerfractie hebben, is hun invloed achter de schermen vaak groter.

Het is opvallend hoe sterk de 'grote drie' zijn oververtegenwoordigd. In 74% van de gevallen is de voorzitter lid van PvdA, CDA of VVD. Tijdens de kabinetten-Kok was ook de andere Paarse partner, D66, goed vertegenwoordigd. Slechts 3 commissievoorzitters vormen een uitzondering op de regel (Rosenmöller, Borghouts en Schutte).

Overigens is er een duidelijk verschil tussen politieke *kleur* en politieke *benoemingen*. Het lidmaatschap van een politieke partij maakt niemand ongeschikt om een dergelijke functie te bekleden. Wij hebben geen enkel bezwaar tegen het hebben van een politieke kleur. Waar de schoen wringt, is waar er sprake is van politieke *benoemingen*. Daar is sprake van als iemand alleen aan een commissie deel kan nemen of een commissie kan voorzitten wanneer hij of zij tot het establishment van een bepaalde politieke partij behoort. Er is nog sterker sprake van een politieke benoeming wanneer die benoeming uitsluitend is gebaseerd op politieke overwegingen en niet op basis van inhoudelijke deskundigheid. Dat de commissievoorzitter doorgaans een prominent lid is van één van de 'grote drie' is natuurlijk niet voor niets. Alleen zij kunnen zorgen voor de essentiële verbintenis met het kabinet en de meerderheid in de Kamer. Hun adviezen krijgen alleen deze impact door de wisselwerking met de regering en, in mindere mate, met het parlement.

Uit het overzicht komt een duidelijk top naar voren van veelgevraagde voorzitters (De top tien is samengesteld op basis van het aantal voorzitterschappen en de importantie van het onderwerp dan wel de impact die het advies gehad heeft).

### **De Schaduwmacht Top 10**

1. Hans Alders (PvdA)
2. Roel In 't Veld (PvdA)
3. Elco Brinkman (CDA)
4. Joan Leemhuis-Stout (VVD)
5. Loek Hermans (VVD)
6. Hans Blankert (?)
7. Jan Terlouw (D66)
8. Wim Meijer (PvdA)
9. Alexander Rinnooy Kan (D66)
10. Piet Hein Donner (CDA)

### ***De achterkamers en het gebrek aan lef***

De adviescommissies bouwen consensus maar ondermijnen tegelijkertijd een herkenbare democratie. Het zijn de politici die visies moeten hebben en lastige keuzes moeten maken. Zij moeten daarover het debat voeren en verantwoording afleggen aan de kiezer.

Regering roepen de hulp van commissies niet in vanwege een gebrek aan deskundigheid of kennis. Het kabinet kent meerdere adviesraden, die het kabinet gevraagd en ongevraagd van advies voorzien. Denk aan de WRR, de SER, de Raad voor Verkeer en Waterstaat of de Onderwijsraad. Zo had het kabinet voor de vraag over boren in de Waddenzee advies kunnen vragen aan de Raad voor de Wadden in plaats van een opdracht aan Meijer te geven. Kennelijk geldt hiervoor het bezwaar dat deze Raad niet vermogt wat een commissie wel kan: het bereiken van een politieke consensus die het kabinet welgevallig is.

Deskundigheid staat blijkbaar niet voorop. Dan zou namelijk de deskundigheid die het ambtelijke apparaat bevat of behoort te bevatten voldoende moeten zijn. Als daar al hiaten zijn, kunnen die worden opgevuld met behulp van onafhankelijke wetenschappers en deskundigen. Het ambtelijke apparaat beschikt zelf al over een schat aan ervaring en kennis waarop beleid gebaseerd kan worden. Ministeries blinken natuurlijk niet uit in openheid. Maar daar is wel iets voor geregeld in onze democratie: de ministeriële verantwoordelijkheid. De minister is altijd verantwoordelijk voor zijn eigen besluit. Hij of zij kan zich niet verschuilen achter zijn ambtenaren.

Politici verschuilen zich te gemakkelijk achter de brede rug van een commissie. Commissies worden zo de uitdrukking van het onvermogen en gebrek aan lef van politici om zelf keuzes (publiek) te maken, van hun eigen gebrek aan overtuigingskracht. In de praktijk zijn dit soort commissies ook vaak een excuus

om het denken en argumenteren te stoppen. Ze zijn het eindpunt: de met moeite bereikte, wankel consensus verdraagt geen wijzigingen meer. Zo dempen ze ook het politieke debat, paradoxaal genoeg juist op de thema's waar de maatschappij zelf intensief over spreekt. Zoals sinds 2002 nogmaals duidelijk is geworden, leeft er een grote onvrede in de samenleving over de afstand tussen politiek en burger. De burger herkent zich niet meer in de thema's waarover in het parlement wordt gedebatteerd. De commissies zijn een belangrijke oorzaak van deze grote afstand en vervreemding. Immers, belangrijke thema's worden in achterkamers geregeld en voorgekookt. Het uiteindelijke debat in de Kamer verwordt, dankzij de goedkeuring vooraf door de grote partijen, tot een schijndebat, vaak over details, waarbij de uitkomst op voorhand vaststaat. Die uitkomst is namelijk het volgen van het advies van de commissie.

Het paradoxale is dat dit proces van politiek in de schaduw en achter de coulissen uiteindelijk de positie van de politici zelf verzwakt. Het grootste gezag heeft die politicus die zelf, op eigen kracht, velen weet te overtuigen. Wie 'leentjebuurt' speelt bij anderen, zal op z'n best de geschiedenis ingaan als een handig bestuurder, niet als een sterk politicus. Het wrange is dat de afgelopen kabinetten en ook dit kabinet zich niet verantwoordelijk lijken te voelen voor dit sluimerende proces.

### ***Het old-boysnetwork en het bedrijfsleven***

In 2001 publiceerde het Wetenschappelijk Bureau van GroenLinks een rapport getiteld *De staatsgreep van de Zesde Macht?* (C. van Dullemen en G. Pas, red., 2001). Hierin wordt een beeld geschetst van de opkomst van de externe adviseurs bij de overheid. Er blijkt een sterke verwevenheid te zijn tussen de top van de adviesbureaus en prominente politici. Dit werkt beide kanten op. Adviseur bij grote bedrijven worden 'gescout' voor een politieke functie. Aart-Jan de Geus, Hans Wijers en Rogier van Boxtel werkten bijvoorbeeld als adviseur voordat zij actief werden in de landelijke politiek. Andersom komt ook veel voor. Ed. van Thijn, Roel in 't Veld en Marjanne Sint gingen na hun politieke carrière aan de slag als consultant. Sommige politici combineren advies- en politieke functies, denk aan de oud-partijvoorzitters Eenhoorn (VVD) en Van Rij (CDA), beiden consultant bij Ernst&Young. Via deze politieke connecties hebben adviesbureaus een grote invloed op de politieke besluitvorming in Nederland. Extreem voorbeeld is het adviesbureau van prominent PvdA-er Hans Andersson, dat verantwoordelijk werd gemaakt voor het ontwerp van de nieuwe vreemdelingenwet, in opdracht van staatssecretaris Job Cohen (ook PvdA). Maar los van de consultancy zijn veel prominente (oud) politici goede bekenden van het bedrijfsleven. Vooral commissariaten zijn erg geliefd bij afgezwaaide partijtjigers. Topper is Wim Kok, die in korte tijd vier belangrijke commissariaten bemachtigde (KLM, Shell, TPG Post en ING Groep).



Goede tweede is Hans Wiegel, met commissariaten bij NOB, Arriva, Wessanen en Grontmij (FEM/Business, okt. 2003).

Onze top 10 van commissievoorzitters bestaat eveneens uit graag geziene gasten in het bedrijfsleven. De top 10 van de schaduwmacht heeft samen 31 commissariaten, waarbij Hans Blankert en Wim Meijer grootgrossier zijn met 11 respectievelijk 7 commissariaten. Blankert heeft als oud voorzitter van werkgeversorganisatie VNO-NCW natuurlijk al sterke banden met de top van het bedrijfsleven. Dit blijkt ook uit zijn huidige CV, dat commissariaten bevat bij onder andere Heijmans, Siemens, ING en de Jaarbeurs. Het CV van Wim Meijer, oud fractievoorzitter van de PvdA in de Tweede Kamer, is ook opmerkelijk. Hij is president-commissaris bij de NS, uitgeverij PCM en Nuon en commissaris bij onder andere de NOS en bouw- en techniekbedrijf TBI. Dat laatste bedrijf is overigens, net als Heijmans, in opspraak geraakt tijdens de bouwfraude-affaire.

De Raden van Commissarissen zijn ook meer en meer een ontmoetingsplaats voor (oud-)politici. Tineke Lodders en Wim Meijer kennen elkaar van PCM Uitgevers en de Raad van Beheer van de Rabobank. Wim Meijer zwaait de scepter bij de Raad van Commissarissen van de NS, waar ook Sybilla Dekker, minister van VROM deel van uitmaakte en Neelie Kroes nog steeds commissaris is. Meijer is als president commissaris toezichthouder van NS topman Aad Veenman. Deze twee komen elkaar weer tegen bij de Rabobank, als lid van Raad van Beheer respectievelijk de Raad van Commissarissen. Herman Wijffels, oud bestuursvoorzitter van de Rabobank, was op zijn beurt weer voorzitter van de commissie die adviseerde over de toekomst van de intensieve veehouderij. Nu is hij voorzitter van de SER en tevens commissaris bij Sara Lee/DE en de Jaarbeurs, dit laatste onder voorzitterschap van collega CDA-er Hans Blankert.

Hieruit blijkt dat de term old-boysnetwork niet exclusief gereserveerd kan worden voor de top van het bedrijfsleven. De top van de landelijke politiek, van de 'grote drie', is grotendeels verweven met dit netwerk en vormt hierbinnen een netwerk op zich. De gevestigde belangen van de grote politieke partijen en het bedrijfsleven worden hiermee versterkt, zeker wanneer zij via de commissies ook nog eens rechtstreeks invloed uitoefenen op de politieke besluitvorming.

De zesde macht, die van de adviseurs, kwam net al aan de orde. Ook in commissies spelen deze adviseurs een grote en soms zelf doorslaggevende rol. Het gros van het werk van een commissie wordt niet uitgevoerd door de leden van de commissie zelf. Daar zouden ze ook de tijd niet voor hebben. Grote adviesbureaus, zoals Berenschot, TwijnstraGudde, KPMG en Boer&Croon,

worden ingehuurd om een politiek besluit voor te koken. Een goed voorbeeld hiervan vinden we ook in de actualiteit: de commissie-Meijer (Waddenzee). Zoals gezegd is opdrachtgever Van Geel erg gecharmeerd van het plan van Van Dieren, directeur van onderzoeksinstituut IMSA, om de kokkelvissers uit te kopen. Dit idee van Van Dieren is mede de aanleiding geweest voor het instellen van de commissie Meijer. Het is dan ook op zijn zachts gezegd opmerkelijk dat de commissie inhoudelijk ondersteund wordt door onderzoekers van het IMSA. Daarbij mag niet onvermeld blijven dat Van Dieren ook betaald adviseur is voor de NAM, de beoogde exploitant van het Waddengas.

De autoriteit die de politiek, maar ook de media, nog steeds aan deze onderzoeken ontlent, is zeer opmerkelijk. Inmiddels zijn de rapporten die na korte of langere tijd ondeugdelijk bleken niet meer te tellen. Maar toch papagaaien politici en journalisten de conclusies direct na, vaak ook nog alleen op basis van lezing van het persbericht of de samenvatting. Het is dan ook niet voor niets dat over de formulering van het persbericht en van de samenvatting vaak langdurige onderhandelingen plaatsvinden tussen onderzoeker en de persafdeling van bijvoorbeeld een ministerie.

Het is eveneens onwenselijk dat adviesbureaus zich laten inhuren om een kabinetsbesluit, bijvoorbeeld middels een *'second opinion'*, te voorzien van een *'wetenschappelijke'* onderbouwing. De adviesbureaus of professoren maken hun rapporten in directe opdracht van de politieke verantwoordelijke. Deze bepaalt ook de onderzoeksopdracht, en de context van het project. En hij of zij betaalt. Een *'onwelkome boodschap'* ligt onder die omstandigheden niet snel voor de hand. Professor Köbben liet in zijn onderzoeksverslag *'de onwelkome boodschap'* (1998) zien hoe groot die druk kan worden. Voorbeelden van *'gestuurde'* onderzoeken in de politiek zijn er legio, bijvoorbeeld rondom de besluitvorming van de Betuweroute, of bij de uitbreiding van Schiphol. Het recent verschenen onderzoek van het Lucht en Ruimtevaart Laboratorium (NLR) naar de kosten van het eventueel niet herstellen van de zogenaamde *'rekenfout'* (die omwonenden benadeelt) is een schrijnend voorbeeld. Niet alleen omdat het NLR volstrekt niet onafhankelijk is (het bestuur ervan wordt gevormd door de gehele luchtvaartsector) maar ook omdat het onderzoek zelf zo is opgezet dat het resultaat van tevoren al vast moet hebben gestaan. Net als bij veel vergelijkbare onderzoeken, is het ook hier al misgegaan bij de verschillende *'alternatieven'* die in het onderzoek worden meegenomen. Deze worden zo beperkt, dat de gewenste uitkomst ook zo ongeveer de enige uitkomst kan zijn.

### *Conclusies en aanbevelingen*

Nederland moet af van de verstikkende deken van consensus die de commissies over de politiek leggen. Ze verzwakken het democratische proces. Politici moeten weer hun 'eigen verantwoordelijkheid' nemen en zelf politieke keuzes maken en verdedigen. De verantwoordelijkheid voor de besluitvorming moet daar weer komen te liggen waar ze hoort: bij de politici. Daarom moet er een eind komen aan de huidige praktijk van commissies. Zowel voor de onderzoekscommissies, die ingesteld worden met als opdracht waarheidsvinding, als voor de grote groep commissies van advies. De volgende aanpassingen kunnen zorgen voor een transparante procedure waarbij de gevestigde orde niet langer door politieke benoemingen het debat kan smoren. De aanbevelingen kunnen tevens een te sterke vermenging met bedrijfsleven terugdringen.

### *1 Minder commissies, meer gebruik bestaande onderzoeksmogelijkheden*

Er moeten minder adviescommissies komen en we moeten meer gebruik maken van de reeds aanwezige deskundigheid en de reeds bestaande onderzoeksraden.

Naast adviescommissie hebben ook *onderzoekscommissies* te maken met politieke benoemingen. Dit kan gaan wringen met de eis van onafhankelijkheid van de commissie. Daarom moet dergelijk onderzoek voortaan in beginsel alleen gedaan worden door bestaande onafhankelijke onderzoeksraden, zoals de Algemene Rekenkamer, de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid en Raad voor de Veiligheid i.o. Het kabinet noch de Kamer kan deze raden opdracht geven tot onderzoek. Wel kan middels een Kameruitspraak, bijvoorbeeld na een crisis of ramp, de betreffende raad gevraagd worden onderzoek te doen. Het kabinet kan slechts gemotiveerd afwijken van deze regel. Wanneer zij van mening is dat een special ad hoc commissie ingesteld moet worden, legt ze dit eerst voor aan de Kamer.

### *2 Open voordracht leden commissie*

GroenLinks wil dat het parlement een beslissende rol krijgt in de samenstelling van de commissie. Daartoe moet het kabinet niet meer zelf de commissieleden selecteren, maar kandidaten voordragen. Het parlement kiest dan de leden, waarbij er voor het voorzitterschap minimaal drie kandidaten moeten zijn. Hiermee wordt de transparantie en de democratische controle vergroot. Deze procedure is al gebruikelijk bij de benoeming van leden van bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer. De Kamer kan er dan tevens op toezien dat de commissies evenredig zijn samengesteld (bv hoeveelheid vrouwen).

### *3 Benoem meer Belgen in de commissies*

Belgische (Vlaamse) deskundigen hebben twee kenmerken die ze geschikt maken voor het lidmaatschap van de Nederlandse commissie. Ze spreken de

taal en de kans is zeer gering dat zij verstrengelde belangen hebben. Zij behoren per definitie niet tot het Nederlandse politieke establishment.

#### *4 Hoorzittingen met commissieleden*

Het parlement moet hoorzittingen houden met (beoogde) commissieleden. Daarin kan de Kamer de te benoemen voorzitter en leden bevragen. Zo moeten de beoogde voorzitter en leden duidelijk maken welke nevenfuncties zij hebben en of die mogelijk hun functioneren als commissielid beïnvloeden.

#### *5 Kamer debatteert eerst met commissie*

De commissie moet na afloop verantwoording afleggen aan het parlement. Zoals gebruikelijk is bij adviezen van parlementaire onderzoeks- of enquêtecommissie zal de Kamer eerst in debat gaan met de commissie voordat zij met het kabinet debatteert.

#### *6 Openbare zittingen*

Een groot bezwaar is dat het werk van een commissie zich voltrekt achter gesloten deuren. Daarom moet de commissie in principe in openbaarheid haar werk doen en in ieder geval een aantal openbare zittingen houden

#### *7 Meer onderzoekscapaciteit Parlement*

Tegelijkertijd dient het parlement haar eigen onderzoekscapaciteit te vergroten. Om onze 'eigen verantwoordelijkheid' te kunnen nemen en niet afhankelijk te zijn van rapporten van externen zal de Kamer zelf veel vaker op zoek moeten gaan naar feiten en omstandigheden. Als Kamer dienen we alleen de feiten te laten tellen: naam en prestige van onderzoeksbureau, adviesfirma, of groep van ex-politici zegt ons niets, en zal ons niet langer imponeren.

## Bijlage 1 Overzicht van commissies en hun voorzitter

Naam	Politieke partij	Onderwerp	Jaartal	Type
Albeda	CDA	Gezondheidsverschillen inkomensgroepen	1995	Advies
		Arbitragecommissie in de publieke sector	1996	Divers
Alders	PvdA	Bestrijdingsmiddelen	1999	Advies
		Millenniumbug	1999	Advies
		Rotterdamse Haven en Schiphol	2000	Advies
		Vorbereiding Euro 2000	2000	Divers
		Café-brand Volendam	2001	waarheidsvinding
		Pluimveehouderij	1999	Advies
Berkhout		Geluid Schiphol	2002	Advies
Blankert	CDA	Toekenning onderzoeksgelden	1995	Advies
		Snelweg A4 Amsterdam Antwerpen	2001	Advies
		Vertrouwenscrisis NS	2001	Bemiddeling
Borghouts	GL	Ambtelijke commissie Toezicht	2001	Advies
Bouw		Radiofrequenties	2001	Advies
Brinkman	CDA	Grote-stedenbeleid	1996	Advies
		Computernetwerken politie	2000	Advies
		Snelweg A4 Amsterdam-Antwerpen	2000	Advies
De Koning	CDA	Staatkundige vernieuwing	1998	Advies
De Ruiter	CDA	Herziening echtscheidingsprocedures	1995	Advies
		Crisis rechtshandhaving Aruba	1996	bemiddeling
		Arbitragecommissie in de publieke sector	1996	Divers
Deetman	CDA	Staatkundige vernieuwing (voorloper cie De Koning)	1994	Advies
Donner	CDA	WAO	2001	Advies
Eversdijk	CDA	Geluid Schiphol (overgenomen van Berkhout)	loopt nog	Advies
Franssen	VVD	Verbetering defensieorganisatie	2002	Advies
		Hoger onderwijs (onderwijskeurmerk)	2002	Advies
		Inburgering allochtonen	2004	Advies
Havermans	CDA	Bestuurlijke evaluatie AIVD	Loopt nog	Waarheidsvinding
Herkströter	-	Energiemarkt	1999	Advies
Hermans	VVD	Betuweroute	1995	Advies
		Studiefinanciering	1997	Advies
Hoekstra	CDA	Bestuur rechterlijke macht	1995	Advies
		Bijlmerramp	1997	waarheidsvinding
		Problemen veenkoloniën	2000	Advies
In 't Veld	PvdA	Thoraxchirurgie	1996	Advies
		Basisonderwijs	1996	Advies
		Toekomst universiteiten	2000	Advies
		Groei Schiphol en milieu	1998	Advies
Jesurun		Staatskundige verhoudingen met Aruba en Antillen	loopt nog	Advies
Koning	VVD	Beroepsgroepen	1999	Advies
		Taxivergunningen	2001	bemiddeling
		Misbruik ESF-subsidies	2001	waarheidsvinding
Kordes	CDA	Joodse tegoeden	1998	Advies
Langman	VVD	Ruimtelijke economische perspectieven noorden	1996	Advies
Leemhuis-Stout	VVD	Besturing rechtspraak	1998	Advies
		Pachtbeleid	2000	Advies
		Greep overheid op grondgebruik	2000	Advies

		Uitdieping Westerschelde	2001	Advies
		Stuurgroep dualisering gemeentebesturen	loopt nog	Advies
Luteijn	VVD	Noodoverloopgebieden	2000	Advies
Meijer	PvdA	huisvesting UWV	2004	waarheidsvinding
		Waddenzee	2004	Advies
Oosting	-	Vuurwerkrap Enschede	2001	waarheidsvinding
		Aandelenlease-problematiek	Loopt nog	bemiddeling
Ouwerkerk	PvdA	Riooloverstorten en diergezondheid	1998	waarheidsvinding
Peters		Corporate Governance	1996	Advies
		Monitoring Corporate Governance	1997	Advies
Rinnooy Kan	D66	Functioneren NWO	1996	Advies
		Zijwind problematiek Schiphol	1998	Advies
		Bachelor-Master systeem	2000	Advies
		Toekomst publieke omroep	Loopt nog	Advies
Rosenmöller	GL	Arbeidsparticipatie allochtone vrouwen	Loopt nog	bemiddeling
Scholten	CDA	Joodse Oorlogstegoeden (subcie Van Kemenade)	1999	Advies
Schutte	CU	Fraude hoge onderwijs	Loopt nog	waarheidsvinding
Stekelenburg	PvdA	Vertrouwenscrisis NS	2001	bemiddeling
Terlouw	D66	Vliegveld in zee	1998	Advies
		Asielzoekerscentra	1999	Advies
		Biotechnologie	2001	Advies
Van der Zwan	PvdA	Sociaal-economisch Almere	1997	Advies
		Spreiding politie	2000	Advies
Van Dijk	CDA	Organisatie van arbeidsvoorziening	1995	Advies
		Ceteco-affaire	1999	waarheidsvinding
Van Galen	-	Oorlogsgetroffenen	2000	Advies
Van Kemenade	PvdA	Srebrenica	1998	waarheidsvinding
		Joodse Oorlogstegoeden	2000	Advies
Van Rooy	CDA	Vennootschapsbelasting	2001	Advies
		Opening energiemarkten	2003	Advies
Van Thijn	PvdA	Gekozen burgemeester	1993	Advies
		Zorg voor verslaafden	1995	Advies
Vermeulen	-	Huurbeleid middellange termijn	2001	Advies
Ververs	-	Toekomst publieke omroep	1995	Advies
Vogtländer	-	Plafonnering CO2-emissies	2002	Advies
Vonhoff	VVD	Besteding gelden archeologie	1995	Advies
		Toekomst geesteswetenschappen	1995	Advies
		Verpleeghuis	1996	Advies
		Crisis arbeidsbureaus	2001	Divers
Wallage	PvdA	Toekomst overheidscommunicatie	2001	Advies
Wijffels	CDA	Toekomst intensieve veehouderij	2001	Advies
Wolfson	PvdA	Regulerende energieheffingen	1991	Advies
		Internationaal Onderwijs	1993	Advies
		Concurrentie bus-, metro- en tramvervoer	1998	Advies

Bronnen: Elite Research/Jos van Hezewijk; [www.parlement.com](http://www.parlement.com); Archief Tweede Kamer der Staten-Generaal

## Bijlage 2 Nevenfuncties van de Schaduwmacht Top 10

Wie?	Commissariaten	Overige opvallende (voormalige) nevenfuncties
Hans Alders	<p>uz. RvC* Aedes</p>	<p>uz. begeleidingscommissie Project Mainportontwikkeling Rotterdam</p> <p>uz. pensioenfonds PGGM, vanaf maart 2001</p> <p>uz. Landelijk Beraad Rampenbestrijding</p> <p>uz. Stichting Maatschappij voor de aanleg van de Zuiderzeespoorlijn</p>
Roel in 't Veld	<p>uz. RvC ProRail</p> <p>lid RvC I.B.M.</p> <p>Nederland</p> <p>lid RvC HSK-groep</p>	<p>senior consultant Berenschot</p> <p>lid bestuur Stichting Pensioenfonds ABP</p> <p>uz. Raad voor Milieu- en Natuuronderzoek</p> <p>Decaan NSOB</p> <p>Voorzitter COLO</p>
Elco Brinkman	<p>lid RvC FGH Bank</p> <p>N.V.</p> <p>lid RvC Du Pont de Nemours</p> <p>lid RvC NOB</p> <p>Holding</p> <p>lid RvC Philip Morris</p> <p>Holland</p> <p>lid RvC AM vastgoed</p>	<p>vice-voorzitter VNO/NCW</p> <p>voorzitter Raad van Toezicht Verzekeringkamer plaatsvervangend lid S.E.R.</p> <p>lid Raad van Toezicht Academisch ziekenhuis van de Vrije Universiteit te Amsterdam</p> <p>lid commissie 'Platform begeleiding grote railinfrastructuur projecten'</p> <p>lid VROM-raad</p> <p>lid Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel</p>
Joan Leemhuis-Stout		<p>lid algemeen bestuur Vereniging VNO-NCW</p> <p>uz. NVZ Vereniging van Ziekenhuizen</p> <p>uz. RvC NV Elektriciteitsbedrijf Zuid-Holland</p> <p>lid RvC Arcadis NV</p> <p>uz. RvC ANWB BV</p> <p>uz. Algemeene Energieraad</p> <p>lid Commissie van Wijzen ICES/KIS (subsidies investeringen kennisinfrastructuur)</p>
Loek Hermans	<p>lid RvC S.C.</p> <p>Heerenveen</p>	<p>uz. Nederlands Uitgeversverbond</p> <p>commissaris adviesbureau P.N.O. Twente b.v.</p> <p>lid RvC Blauwhoed B.V.</p> <p>lid RvC Result b.v.</p> <p>lid RvC Bouwcentrum te Rotterdam</p> <p>uz. RvC PRC-Bouwcentrum te Bodegraven</p> <p>uz. MKB Nederland</p>
Hans Blankert	<p>uz. RvC Jaarbeurs</p> <p>uz. RvC Gastec</p> <p>uz. Rvc Schreiner</p> <p>uz. Rvc ING Dutch Residential Fund N.V., ING Dutch Office Fund N.V., ING Dutch Retail Fund N.V.</p> <p>lid RvC Heijmans</p> <p>lid RvC Siemens B.V.</p> <p>lid RvC Gilde</p> <p>Investment</p> <p>lid RvC Beers</p> <p>lid RvC Q'Park N.V.</p>	<p>Voorzitter VNO-NCW</p> <p>Voorzitter NOC*NSF</p>
Jan Terlouw	<p>uz. RvC Nedcon</p> <p>Groep</p> <p>lid RvC Enertel</p>	<p>uz. bestuur E.C.N. te Petten</p> <p>lid Raad voor Verkeer en Waterstaat</p> <p>uz. schippersvereniging 'Schuttevaer'</p> <p>lid Gezondheidsraad</p> <p>uz. RvC Gelredome</p> <p>lid RvC Nedcon Groep</p> <p>lid Raad van Advies NOvAA (Administratie Accountants)</p>

Wim Meijer	vz. Raad van Beheer Rabobank vz. RvC uitgeverij PCM vz. RvC N.V. Nederlandse Spoorwegen vz. RvC Nuon lid RvC TBI Holdings BV lid RvC N.O.S. lid RvC Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden	vz. Mijnraad lid RvC F. van Lanschot bankiers vz. Algemene Energieraad
Alexander Rinnooy Kan	Dura Vermeer	vz. VNO-NCW RvB ING
Piet Hein Donner	Geen	lid Stichtingsbestuur Katholieke Universiteit Brabant informateur

\* RvC = raad van commissarissen

Bronnen: Elite Research/Jos van Hezewijk; [www.parlement.com](http://www.parlement.com); FEM/Business okt/nov 2003

### **Commentaar op het Groen Links-rapport *De Schaduwmacht. De invloed van politieke commissies***

Dit commentaar betreft een conceptnota. Het werkelijke commentaar van de ROB kan iets afwijken.

#### ***Algemeen***

De Raad (bedoeld is ROB) heeft met belangstelling kennis genomen van het rapport *De schaduwmacht. De invloed van politieke commissies*. Tijdelijke beleidsadviescommissies en onderzoekscommissies spelen vaak een belangrijke rol in de politiek-bestuurlijke besluitvorming en worden geacht bij te dragen aan de effectiviteit en doelmatigheid van het openbaar bestuur. Daarmee is het onderwerp 'politieke commissies' relevant voor de Raad voor het openbaar bestuur, die immers de wettelijke taak heeft de regering en het parlement te adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid met het oog op vergroting van haar doeltreffendheid en doelmatigheid en met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

#### **Van alle tijden**

Het verschijnsel 'besturen met behulp van commissies' – sommigen spreken van 'besturen in commissie' – is van alle tijden. Een (vermeend) gebrek aan specifieke deskundigheid en capaciteit en de behoefte aan een onafhankelijk oordeel, vormen een steeds terugkerende motieven om van overheidswege commissies in te stellen. Door de toenemende complexiteit van de samenleving winnen deze motieven aan kracht.



Ook *kritiek* op commissies is van alle tijden. Aan de ene kant is er kritiek op de (vermeende) grote macht van commissies (commissies zouden de parlementaire democratie uithollen), en aan de andere kant – soms zelfs tegelijkertijd! – is er kritiek op de (vermeende) geringe doorwerking van adviezen van commissies in overheidsbeleid.

### **Expertise benutten positief**

Het gegeven dat de politiek regelmatig gebruik maakt van externe, wetenschappelijke en bestuurlijke expertise, beoordeelt de Raad in principe als positief, aangezien daardoor de kwaliteit van het besluitvormingsproces en van de genomen besluiten verhoogd wordt of in elk verhoogd kan worden.

### **Kritiek: wildgroei, old boys network, politiek moet kiezen**

In de initiatiefnota *De Schaduwmacht*, overheerst een negatieve kritiek op de instelling, de samenstelling en het functioneren van politieke commissies (door de regering ingestelde ad hoc-commissies met als opdracht ofwel beleidsadvies ofwel onderzoek/'waarheidsvinding'). In de nota wordt gesproken van een *old boys network* dat de democratie verzwakt en de politieke besluitvorming vertroebelt. Eerder, in 2001, publiceerde *Intermediair* het artikel 'De coup van de commissies', met eenzelfde strekking als de nota van Groen Links. Het *Intermediair*-artikel 'De coup van commissies' (nr. 37, 13 sept. 2001) spreekt over het oprukken van de vijfde macht (adviesbureaus en tijdelijke commissies) die zijn greep op het regeringsbeleid versterkt en daarmee het politieke debat in de kiem smoort: 'De vijfde macht produceert lijvige rapporten waar de Tweede Kamer slechts ja of nee tegen zeggen kan (...). Als een advies de opdrachtgever niet bevalt, trekken de opdrachtgevers de grondigheid van de commissie in twijfel en roepen zij een nieuwe commissie in het leven die de uitkomsten van de eerste commissie onderuit mag halen.' Net als in de Groen Links-nota wordt in het *Intermediair*-artikel de (wild-)groei van het aantal ad hoc-commissies ( *Intermediair* telde over de periode 1995-2001 61 tijdelijke door de overheid in gestelde commissies) beschouwd als een illustratie van het onvermogen of gebrek aan lef van de politiek om zelf keuzes te maken, en wordt het beeld opgeroepen van een *old boys network*.

### **Nuanceren van de ROB**

De Raad heeft zoals gezegd een genuanceerder beeld van 'het besturen met hulp van commissies', maar heeft daarbij wél ideeën voor verbetering van de wijze waarop het openbaar bestuur gebruik kan maken van externe bestuurlijke en wetenschappelijke en bestuurlijke deskundigheid. Daarbij grijpt de Raad onder meer terug op zijn in december 2001 uitgebrachte (ongevraagde) advies *Evaluatie Kaderwet Adviescolleges*.

### **Relevantie in verband van 'Andere overheid'**

Terzijde merkt de Raad op dat hij zich met andere strategische adviesorganen momenteel bezint op mogelijkheden ter verbetering van het adviesstelsel. Daarbij wordt ook aandacht geschonken aan de plaats en het functioneren van ad hoc-commissies. Verbetering van het adviesstelsel is één van de actiepunten van het kabinetsprogramma Andere Overheid. Het is de bedoeling dat eind 2004 voorstellen ter zake in het kabinet aan de orde komen.

### ***Commissies in soorten en maten***

In Nederland is de politiek-bestuurlijke besluitvorming een zaak van velen: 'Beslissen is balanceren'. Belangrijke politieke beslissingen worden in de regel genomen na uitvoerige rondes van informatie, consultatie, inspraak en overleg. De PKB-procedure is een goed voorbeeld van de wijze waarop majeure politieke beslissingen tot stand komen. Ook externe commissies spelen een rol bij de totstandkoming, de uitvoering en de evaluatie van overheidsbeleid. Deze externe commissies kunnen permanent zijn (zoals de strategische adviesorganen van regering en parlement) dan wel tijdelijk. Bovendien kan onderscheid gemaakt worden tussen beleidsadviescommissies en onderzoekscommissies. Wheare onderscheidt een zestal soorten commissies: *Committees to advise, to inquire, to negotiate, to legislate, to administer, to scrutinize and control* (Wheare, in: *Government by committee*, 1968).

In zijn algemeenheid hebben externe commissies twee hoofdfuncties: informatie en legitimatie (draagvlakvorming). Daarnaast kunnen verschillende 'nevenfuncties' worden genoemd: de ijskastfunctie (het inwinnen en verwerken van informatie kost tijd), de afschuiffunctie (het bestuur verschuilt zich bij kritiek op zijn beleid achter de inhoud van het advies), en de inkapselingsfunctie (door hun lidmaatschap van een commissie staan de commissieleden niet meer geheel vrij tegenover de geadviseerde) (Scholten, 1974). Of en zo ja in hoeverre commissies deze nevenfuncties *de facto* vervullen, is moeilijk te traceren. In formele instellingsbesluiten ligt het accent op de informatiefunctie van commissies. Van de nota van de GL-fractie gaat wel de suggestie uit dat dergelijke commissies vooral een nevenfunctie vervullen. Deze stelling wordt in de nota niet onderbouwd.

### ***Kwaliteit van commissies***

Over aantallen, soorten en samenstelling van politieke commissies is – mede door het onderzoek van Groen Links – meer duidelijkheid gekomen. Waar het echter volgens de Raad uiteindelijk om zou moeten gaan is *de kwaliteit* van politieke commissies. Het gaat dan om de kwaliteit van de leden, de werkwijze en de producten van de commissies. Het enkele feit dat sommige personen kennelijk veel gevraagd worden voor politieke commissies – de 'Schaduwmacht top 10' – zegt op zich niets over de kwaliteit van commissies. Het zou zelfs zo kunnen zijn dat

sommige personen over zodanige kwaliteiten beschikken, dat het uit een oogpunt van verhoging van de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke besluitvorming, juist wenselijk is dat zij deze kwaliteiten in meerdere commissies ten toon kunnen spreiden. Dat laat overigens onverlet dat de politiek er goed aan zou doen om bij de samenstelling van commissies niet te snel en uitsluitend op de automatische piloot te vliegen en alleen te vissen in de vijvers van de bekende (partijpolitieke) vissen. Bij de samenstelling zou een beroep gedaan kunnen worden op andere Nederlanders. Het is een misvatting dat de expertise in de schaduwmacht beperkt is tot wie in het recente verleden feitelijk deel uitmaakten van die commissies. Er hadden bijvoorbeeld ook leden van de vaste adviescolleges deel kunnen uitmaken van de ad hoc commissies. Bij de samenstelling van onderzoekscommissies zou eventueel ook een beroep gedaan kunnen worden op buitenlandse deskundigen, die naast hun specifieke deskundigheid ook enige kennis van, en affiniteit met, de Nederlandse samenleving hebben.

#### *Een beter gebruik van vaste adviescolleges*

De Raad meent dat de politiek (regering én parlement) meer gebruik moet maken van zijn vaste adviescolleges in plaats van het veelvuldig instellen van tijdelijke commissies. De vaste adviescolleges herbergen een combinatie van politiek-bestuurlijke, maatschappelijke en wetenschappelijke deskundigheid en ervaring. In eerste aanleg houden de vaste adviescolleges zich – gevraagd dan wel ongevraagd – bezig met lange termijn, strategische beleidsvraagstukken. Echter, het is wenselijk dat wanneer het politiek bestuur behoefte aan externe advisering op het terrein van korte termijn, actuele beleidsvraagstukken, dit bestuur ook voor dit soort vraagstukken in eerste instantie een beroep doet op haar vaste adviescolleges. Indien de vaste adviescolleges en hun secretariaten niet direct over de geschikte kennis beschikken voor het op korte termijn uitbrengen van een advies over actuele beleidsvraagstukken, kunnen zij op projectbasis desgewenst externe deskundigheid inhuren. Zogenaamde korte termijn adviezen over actuele beleidsvraagstukken kunnen bovendien een rol spelen in de strategische beleidsadviezen: strategische adviezen kunnen verrijkt en geconcretiseerd worden met korte termijn adviezen.

#### *Deskundigheid als doorslaggevend criterium*

Deskundigheid en oordelend vermogen zou het doorslaggevend criterium moeten zijn bij de benoeming van leden van zowel vaste als tijdelijke commissies. Dat daarbij in het geval van ‘waarheidsvindingscommissies’ die ingesteld worden na bijvoorbeeld rampen, een beroep wordt gedaan op de ervaring, de deskundigheid en het oordeel van (oud-) bestuurders, kan gezien worden als een vorm van *peer-review*, als een vorm van quasi-tuchtrecht in het openbaar bestuur.

Voorts merkt de Raad op dat het niet hebben van een politieke kleur, geen automatische garantie vormt voor onafhankelijkheid van commissieleden. Om op voorhand zicht te hebben op mogelijke belangenverstrengeling, verdient het aanbeveling om bij de voordracht en benoeming van leden van commissies, een lijst van hun (hoofd-)functies en nevenfuncties openbaar te maken.

### *Politiek primaat*

De Raad onderstreept dat het uiteindelijk de politieke bestuurders en hun controleurs (in het parlement) moeten zijn die visies moeten hebben en lastige keuzes moeten maken. Dat betekent ondermeer dat wanneer de regering ervan op de hoogte raakt dat een door haar ingestelde commissie met een voor haar onwelgevallig advies naar buiten 'dreigt' te komen, zij niet moet trachten de commissie te manipuleren, of een andere commissie te benoemen die wel in haar straatje adviseert, maar dat zij de onafhankelijkheid van de commissie moet respecteren. Politieke bestuurders moeten niet op de stoel van adviseurs gaan zitten, en adviseurs niet op de stoel van de politiek.

Komt de commissie met een voor de regering 'onwelkome boodschap', dan kan de regering in het debat met de Tweede en Eerste Kamer duidelijk maken dat zij om haar moverende, politieke redenen, niet van plan is het advies op te volgen.

Met instemming citeert de Raad op deze plaats professor Berkhout, voormalig voorzitter van de in 2000 door het kabinet ingestelde commissie geluidhinder Schiphol. (Vanwege het proces van politiek beïnvloeding – Berkhout spreekt van 'een gefaseerde aanpak van de drie O's: onder druk zetten, onjuist citeren, op de man spelen' - heeft de commissie Berkhout in november 2002 haar opdracht teruggegeven).

'Deskundigen moeten ervoor zorgen dat op basis van gegeven doelstellingen (voor Schiphol: een betere bescherming van de burgers) feitelijk informatie op tafel komt (voor Schiphol: de werkelijke geluidbelasting rondom de luchthaven) zodat een wetenschappelijk verantwoorde analyse kan worden gemaakt (voor Schiphol: geeft het nieuwe stelsel inderdaad een betere bescherming?). Hieruit volgt dan het uiteindelijke advies. De politiek kan uiteraard vanuit normatieve overwegingen anders besluiten. Daar moeten adviseurs zich bij neerleggen (...). Bij Schiphol ging het fundamenteel mis omdat de volgorde werd omgekeerd. Het politieke besluit stond al voor het adviesproces vast en de commissie moest daar, hoe dan ook, argumenten bij verzinnen.'

### *Macht meten*

De raad merkt tenslotte het volgende op. Wie de politieke macht van commissies wil onderzoeken kan een aantal benaderingen volgen, zoals blijkt uit studies van Dahl,

en de Nederlandse wetenschappers Felling, Stokman, Letterie en anderen. Ten eerste is er de mogelijkheid om *de positiemacht* en de sociometrische patroonmatigheid in relaties in kaart te brengen: wie komt vaak waarin voor en onderhoudt veelvuldig met wie betrekkingen of wordt frequent benaderd. Deze benadering zegt niets over de feitelijke inhoud van adviezen, en dus over de invloedsuitoefening en de vraagstukken waarbij de advieselite betrokken is.

Een tweede methode betreft het bezien van de *reputatiemacht*. Deze methodiek gaat uit van de veronderstelling dat sommigen belangrijker zijn dan anderen en dat personen aan wie een grote reputatie wordt toegekend gezaghebbend zijn en ernaar geluisterd zal worden.

De derde methode wordt wel aangeduid als de *beleidsanalytische*. Men stelt hierbij de vraag of een advies wordt overgenomen en een advies daadwerkelijk ertoe doet of gedaan heeft. De beleidsanalytische aanpak spoort convergentie op of het verschilmakend effect van commissie-adviezen ten opzichte van eerdere standpunten.

Waarin de GL-nota nu tekort schiet is dat deze leunt op de betrekkelijk oppervlakkige positie- en reputatiemachtaanpak en in geen enkel opzicht waarde toekent aan de juist belangrijkste methode om macht te analyseren, en dat is de beleidsanalytische methode. Dat is een evidente zwakte van de GL-nota. De GroenLinks-fractie verdient overigens waardering voor het openen van het debat. Het zou de fractie gesierd hebben indien ze ook de beleidsanalytische methode had toegepast, of hiervoor expertise had gegenereerd (!), bijvoorbeeld door het effect van een tiental willekeurig gekozen adviezen van adviescommissies na te gaan. Deze taak had overigens ook toegespeeld kunnen worden aan de ROB.

### ***De onderzoekscapaciteit van het parlement***

De GL-fractie grijpt de discussie over adviescommissies aan om te pleiten voor meer onderzoekscapaciteit voor het parlement. De ROB is zeker geen tegenstander van onderzoek maar een pleidooi voor meer parlementaire capaciteit op dit vlak vergt wel het nagaan wat de huidige capaciteit kwantitatief en kwalitatief is. De Raad heeft hieromtrent geen analyse aangetroffen.

### ***Onbewezen stelling***

De GL-fractie zegt in haar beschouwing over 'politieke pacificatie' dat een advies van een ad hoc-commissie vaak, mede door een uitgekiende mediapresentatie, wordt opgevat als een nieuw politiek feit. Daardoor zorgen dergelijke adviezen bijna altijd voor een perspectiefwisseling in het publieke debat, aldus de fractienota. Het rapport wordt een nieuw ijkpunt, maar in negen van de tien gevallen geeft de inhoud van de nota daar geen aanleiding toe, zegt GroenLinks.

De Raad wil hierover opmerken dat deze stelling van een perspectiefwisseling niet bewezen is. Dat niettemin deze gedachte opkomt en zelfs prikkelt, sluit wel aan bij het recente advies van de Raad over 'media en politiek'. Als leden van de Tweede Kamer zich sterk laten leiden door incidenten waarover in dagbladen en andere persmedia wordt bericht, zoals de Raad in dat advies stelt, dan vormen commissieadviezen die media-aandacht krijgen daarop geen uitzondering. Dit zegt veel over het parlement zelf. Commissie-adviezen zijn alleen dan belangrijk als parlementaire fracties zich er sterk door laten leiden.

De Raad is van mening dat - zo gezien - de GL-nota ook bijdraagt aan de reflectie op de te kritiseren werkwijze van de Tweede Kamer, waarvoor de Raad in het advies over media en politiek al eerder pleitte en in haar kielzog ook de vice-voorzitter van de Raad van State in het recente jaarverslag.

#### ***Literatuur over adviescommissies***

- Berkhout, A.J., Kent Nederland nog wel onafhankelijke deskundigen? Het risico van ongewenste adviezen, in: *NRC Handelsblad*, 29 november 2003.
- GroenLinks-fractie Tweede Kamer, De schaduwmacht – De invloed van politieke commissies, 2004.
- Huberts, L.W. en J. Kleinnijenhuis (red.), *Methoden van invloedsanalyse*, Boom, Meppel, 1994.
- Huberts, L.W., *De politieke invloed van protest en pressie*, DSWO Press, Leiden, 1988 (diss.).
- Jasanoff, S., *The fifth branche – Science advisers as policymakers*, Harvard University Press, Londen, 1994.
- Kóbben, A. en H. Tromp, *De onwelkome boodschap, of: hoe de vrijheid van wetenschap bedreigd wordt*, Mets, Amsterdam, 1999.
- Scholten, G.H., *Politisering van het krakende radenwerk*, in: *Politisering van het openbaar bestuur*, congresuitgave van de Vereniging voor Bestuurskunde, Den Haag, 1974.
- Schoorl, J. en J. Meeus, *Te deskundig voor Schiphol*, in: *Volkskrant*, 20 aug. 2003.
- Wheare, K.C., *Government by Committee*, Oxford, 1968.

## **D Balans**

### **29 Balans: eisen en beïnvloeding**

De theorie van de politieke participatie is een buitengewoon breed studiegebied, met veel theorievorming. Politicologen hebben hier veel sporen verdiend maar niet uitsluitend zijn (zie Milbrath, Korsten, Elzinga, Dekker). Gezaghebbende artikelen zijn verschenen in *Acta Politica*.

Veel data zijn te vinden in rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Recent zijn diverse provincies overgegaan op het maken van (een aanzet tot) een provinciaal sociaal en cultureel rapport.

### *Begrip en vormen*

Politieke participatie betreft het geheel aan mogelijkheden tot beïnvloeding van overheidsbeleid. Participatievormen verschillen op basis van een aantal kenmerken, zoals of sprake is van een electorale of niet electorale vorm, een conventionele of onconventionele vorm, een aangeboden of spontane vorm, een (semi-)openbare of niet openbare vorm. Het spectrum aan participatiemogelijkheden is uiteenlopend. Denk aan inspraakprocedures bij planontwikkeling (Korsten), lid worden van een actiegroep of politieke partij, een petitie ondertekenen, lid worden van de kraakbeweging, deelnemen aan vormen van coproductie, interactief bestuur en open planprocessen (Glasbergen, Tops, Edelenbos, Koppenjan).

### *Ondersteuning*

In deze tijd is een ware golf aan ondersteuning van participatiemogelijkheden ontstaan, ook door gebruik van ICT. Inspraak organisatoren, communicatiemedewerkers, enz. wie hier uit de voeten wil kunnen dient tot studie gemaakt te hebben van communicatieleer en voorlichtingskunde (Van Werkuur e.a.).

Een bijzonder verschijnsel betreft de ondersteuning van participatiemogelijkheden. Opbouwwerk maakte op dat vlak in de jaren zeventig furore, maar is hier niet behandeld.

Zaakwaarnemers zijn personen of organisatie die ook ondersteunen. Zij werpen zich op als behartiger van de belangen van bepaalde groeperingen of groepen, zonder dat ze de vorm van een politiek partij of een 'one issue'-beweging aannemen. Na de oratie van Köbben hierover zijn er meer studies verricht naar dit fenomeen, zoals naar Man-Vrouw-Maatschappij.

Enkele vormen zijn in het bijzonder genoemd, zoals politieactie groeperingen en pressiegroepen. Aandacht is besteed aan begrippen om groeperingen en groepen te onderscheiden. En er zijn voorbeelden belicht. hoe de FNV te plaatsen?

### *Waarom participeren?*

Bij sommig onderzoek naar politieke participatie is gebruik gemaakt van theorieën over de vraag waarom burgers eigenlijk participeren. De theorie van Olson is belicht. Cees Aarts trad in de voetsporen van Olson en Margolis met onderzoek naar de rol van actiegroepen tegen bodemverontreiniging.

### *Invloed*

Of er ook daadwerkelijk invloed uit gaat van participatie is een onderwerp van onderzoek. De casus Progil werpt hier licht op. Ander onderzoek richt zich op invloed van inspraak (Korsten), een referendum (Van Praag) en van bezwaarschriften (o.a.

Notten). Pestman gebruikt een denkkader van Hajer voor onderzoek rond de Betuweroute.

### *Lobby*

Lobbyen is een speciale vorm van politieke participatie. Net als acties van actiegroepen of is lobby gericht op het beïnvloeden van de besluitvorming van overheden. Lobby geschiedt op eigen initiatief (niet de overheid), is contactzoekend (in tegenstelling tot bewust niet stemmen), niet aan een periode gebonden (als verkiezingen), en verbaal. Meestal is lobby ook informeel.

Allerlei soorten organisaties lobbyen tegenwoordig; bijvoorbeeld werkgevers- en werknemersorganisaties, branche-organisaties en individuele ondernemingen. Ze doen dat vaker dan vroeger. Ze doen het op meer plekken.

Lobby wordt een meer en meer vertrouwd verschijnsel. Lobby is niet meer beperkt tot 'Den Haag' maar richt zich ook op 'Brussel'. Ook overheden kunnen baat hebben bij lobby. Ambtenaren, bestuurders en politici moeten dus ook bekend zijn met dit verschijnsel, niet in de laatste plaats omdat er veel mis kan gaan.

Deze beschouwing ging onder meer in op de kenmerken van lobbyen, de opkomst, de bezigheden van professionele lobbyisten, het onderscheid tussen lobby en advieswerk, voorwaarden voor lobby, methoden en technieken, lobby-gevoelige onderwerpen, en succes en falen van lobbies. De stelling dat elke goedgebekte, ervaren beleidsadviseur met veel dossier-kennis per definitie een goede lobbyist is, wordt in dit artikel verworpen.