



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Lobbyen
Schepers, H.

Citation

Schepers, H. (1994). Lobbyen. *Bestuurskundige Berichten*, 9(2), 13-14. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233795>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233795>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Departementale herindeling

departementale herindeling. Zoals altijd rondom verkiezingen leeft de discussie op over het afschaffen, samenvoegen of opdelen van ministeries. Het is een onderwerp dat de kiezer schijnt aan te spreken. Het is echter ook een goedkoop item om op te scoren, daar de illusie gewekt wordt dat met departementale herindeling de problemen van de overheidsorganisatie kunnen worden opgelost.

Harold Scheepers

De oplossing?

Vorig jaar zomer stond in Elsevier¹ een artikel over een rapport dat het college van secretarissen-generaal had uitgebracht: 'De organisatie en werkwijze van de rijksdienst'. Dit rapport liep vooruit op het verslag dat de commissie-Wiegel enige maanden later aan de Tweede Kamer zou doen, over mogelijkheden tot verbeteringen aan de organisatie van de rijksoverheid.

De secretarissen-generaal spraken zich onder andere uit voor een scheiding van beleid en uitvoering, waarbij kerndepartementen zouden ontstaan voor het maken van beleid met gedecentraliseerde uitvoeringsorganisaties. Het heette een oorlogsverklaring te zijn aan de verkokering en het hiërarchische departement.

Opvallend in het rapport was de conclusie, die ook door de commissie-Wiegel zou worden gedeeld, dat verbetering van de rijksdienst niet perse departementale herindeling inhield. De basis van beleid moest komen te liggen in een andere soort van organisatie: kleiner, minder hiërarchisch en gericht op efficiëntie en effectiviteit. Pas wanneer aansluitend op deze veranderingen departementale herindeling functioneel zou bijdragen aan de verbetering, dus met een aanwijsbaar nut voor een nog betere scheiding van beleid en uitvoering, zou dit een reële optie kunnen zijn.

Departementale herindeling was dus zeker niet dé oplossing die de secretarissen-generaal en de commissie-Wiegel voor ogen hadden. Hun plannen richtten zich op het vormen van kerndepartementen en uitvoering op afstand.

Brinkman en het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (L.N.V.)

Desondanks, of juist dankzij de verkiezingen van 3 mei dit jaar, is toch weer de discussie opgeblaaid over het al dan niet afschaffen, samenvoegen of opdelen van één of meerdere departementen.

Opvallend in deze reeks van opties is het betoog van C.D.A.-partijleider Brinkman om het ministerie van L.N.V. op te heffen. Nota bene het departement waar het C.D.A. traditiegetrouw op de achterban kan rekenen bij verkiezingen (alhoewel hier een relativering op z'n plaats is, sinds het uitlekken van het amice-briefje van Bukman aan Andriessen, waardoor de tuinbouw niet langer kon rekenen op verlaging van de gasprijs in het kader van de toen nog aankomende verkiezingen).

Opvallend was de conclusie dat verbetering van de rijksdienst niet perse departementale herindeling inhield

In N.R.C.-Handelsblad² werd Brinkman aangehaald, die in het boek van Oskar van der Kroon over het ministerie van L.N.V.³ (een bestuurskundige aanrader!) zou hebben gesteld dat, omdat het ministerie bij elke verkiezingen ter discussie staat, deze op termijn maar moest worden opgeheven.

Al enige maanden voor de verkiezingen van 3 mei jongstleden werd de discussie gestart over

Regeringspartner P.v.d.A was hiermee zeer verguld, daar deze al geruime tijd voor opdeling van het ministerie is, waarbij een staatssecretariaat Landbouw bij het ministerie van Economische Zaken zou moeten komen en de rest bij Onderwijs. De traditionele land- en tuinbouwachterban van het C.D.A. kon Brinkmans betoog echter minder waarderen.

Wat moeten we dan met uitspraken van politici over departementale herindeling?

Departementale herindeling als verkiezingslogan

Bovenstaand voorbeeld is slechts één uit een omvangrijke reeks. Dit is toch bevreemdend. Ten eerste, omdat door vele verschillende personen en commissies al diverse malen is betoogd dat departementale herindeling niet de oplossing is voor de aanpak van het slecht functioneren van de rijksdienst. Ten tweede, omdat - mocht je de gemiddelde bestuurskundige ernaar vragen - blijkt dat wetenschappers die zich met de overheidsorganisatie bezig houden allang weten dat herindeling eerder een verschuiving en verzwaring van de problemen inhoudt, dan een oplossing ervan. Tot slot is het wel raar om uit de mond van - in veel gevallen - voormalige ambtenaren te horen dat departementen moeten worden gesplitst of opgeheven, terwijl juist ambtenaren bekendstaan als minst veranderingsgezind wat betreft hun werkomgeving.

Wat moeten we dan met uitspraken van politici over departementale herindeling? Moeten we ze serieus nemen, of beschouwen als verkiezingslogan?

Serieus nemen lijkt alleszins redelijk, gezien het feit dat de politiek uiteindelijk toch de besluiten neemt. Maar in ons systeem, waar politici een mandaat van de kiezer krijgen, moet dan eerst gekeken worden naar wat de kiezer wil. Ik denk dat de kiezer niet zozeer herindeling wil, maar gewoon een beter functionerende overheid. Veel kiezers staan echter niet stil bij mogelijkheden en noodzaken hiertoe, of het interesseert

ze gewoon niet. Zeggen dat departementale herindeling de oplossing is, wordt vervolgens een makkelijk middel om te scoren met de verkiezingen. Maar waarom worden politici dan niet afgerekend op hun belofte, dat met herindeling ook het functioneren van de rijksdienst wordt verbeterd?

Over het onderwerp departementale herindeling is onder andere door M.J.M. Alkemade geschreven in Ministeries van Algemeen Bestuur (hoofdstuk 4), in 1989 uitgegeven door Spruyt, Van Mantgem & De Does, Leiden. ▽

¹ Elsevier, nummer 22 van 5 juni 1993, pagina's 14-16

² N.R.C.-Handelsblad, 7 maart 1994

³ Oskar van der Kroon, Ministerie in crisis

Sinds de opkomst van de huidige steeds meer gaan bemoeien met het van de politiek via wetten en regel-langrijk deel uit van de omgeving waarin bedrijven werken. Lobbyen is het proces via welke bedrijven deze invloed proberen te laten aansluiten op hun verwachtingen van die omgeving.

Lobbyen

nationale staten is de overheid zich bedrijfsleven. Deze grotere invloed geving maakt tegenwoordig een belangrijke rol spelen. Lobbyen is het proces via welke

Harold Scheepers

Negatieve connotatie

Het woord lobbyen is afkomstig van het Engelse 'lobbies'; de wandelgangen van het Britse Lagerhuis, waar diverse belangenbehartigers parlementariërs op weg naar een stemming nog even konden aanklappen om hun belang te benadrukken.

Wat algemener gesteld kan lobbyen worden omschreven als 'pogingen om op informele wijze formele gezagsdragers te beïnvloeden'. De term lobbyen wordt veelvuldig met een aantal negatieve praktijken geassocieerd. Zo zou lobbyen het daglicht niet kunnen verdragen, het wordt immers achteraf en informeel uitgevoerd. De praktijk kent echter gedragscodes. Daarnaast zou lobbyen veelal gericht zijn op scoren; op het doelgericht nastreven van een eigen belang, zonder enige morele beperking in acht te nemen. Bij het lobby-

en wordt daarentegen evenzeer stilgestaan bij heersende waarden en normen.

Voorts heerstrondom lobbyen het beeld van kliekvorming; de kleine groep betrokkenen schermt zich af van de buitenwereld en 'regelt de zaken wel even'. Hierbij wordt evenwel voorbij gegaan aan de concurrentie bij het lobbyen; meerdere lobbyisten, met verschillende belangen, zijn betrokken. De kliek wordt juist doorbroken, doordat lobbyisten externe steun zoeken voor hun belang, bijvoorbeeld in de media. Lobbyen wordt eveneens door veel personen verbonden aan grote organisaties die professioneel de 'beslissers' bewerken. Groot is echter niet per definitie professioneel; veel organisaties gaan nog altijd zeer amateuristisch te werk.

Tot slot wordt lobbyen voornamelijk geassocieerd met het bedrijfsleven. Er mag echter niet vergeten worden dat

ook overheidsinstellingen lobbyen. Enerzijds bij andere niveaus binnen de overheid en anderzijds bij de private sector.

Waarom lobbyen?

Elke organisatie heeft te maken met een omgeving die voortdurend van invloed is of kan zijn op de organisatie. Deze invloeden kunnen positieve en negatieve gevolgen hebben, doordat ze wel of niet overeenkomen met door de organisatie gewenste omgevingskenmerken. Lobbyen is gericht op het laten overeenkomen van gewenste en werkelijke invloeden.

De invloeden kunnen in factoren en actoren worden ingedeeld. Factoren zijn anonieme processen in de omgeving, zoals de conjunctuur van de economie, waarop lobbyen weinig effect zal hebben. Actoren, de beleidsmakers, zijn betere lobby-objecten, daar zij zich vaak identificeren met bepaalde factoren. Er

wordt bijvoorbeeld gelobbyd voor een beleid ter beïnvloeding van de conjunctuur.

Lobbyen is meer dan 'omgevingsmanagement'. Lobbyen is vaker gericht op concrete resultaten, zoals:

- Dossierwinst: als de formele gezagsdragers het beleid wijzigen ten gunste van of gunstig voor de lobbyist.
- Positieverbetering: de lobbyist probeert omstandigheden te scheppen, waardoor in de toekomst de kans op resultaat vergroot wordt.

- Verbetering organisatie: professionalisering van het lobby-apparaat, zodat in het externe lobby-proces de organisatie sterker zal staan.

Deze drie punten staan in omgekeerde volgorde, verbetering van de organisatie komt aan de orde voor positieverbetering en dossierwinst, de één is voorwaarde voor de ander.

Kansrijk lobbyen

Lobbyen is niet zomaar het installeren van een mannetje in het Tweede Kamergebouw, die wel even contact opneemt met politici. Veel organisaties, en zeker de grotere, hebben inmiddels een afdeling Public Affairs, die onder andere het lobbywerk structureert.

Het is noodzakelijk dat Public Affairs-afdelingen zich met de volgende zes voorwaarden voor kansrijk lobbyen bezighouden:

1. Er moet voor alles gewerkt worden aan een goede interne organisatie. Naar buiten toe moet de organisatie consistente doeleinden handhaven, gesteund door een interne consensus en alerte en flexibele mensen.
2. Men moet beschikken over voldoende feitelijke en actuele kennis van de politieke markt.
3. Deze moet onbevangen benaderd worden, men moet lobbyen als een spel ervaren met zowel kansen als risico's.
4. Er moet gezorgd worden voor voldoende hulpmiddelen zoals kennis, externe steun, bevoegdheden en contact met personen op belangrijke posities.
5. De lobbyisten moeten beschikken over vaardigheden om netwerken op te

bouwen en coalities te vormen.

6. De laatste voorwaarde om kansrijk te beginnen aan het lobbyen is het bezit van ruilmiddelen; voor wat hoort wat.

Lobbyen en democratie

Lobbyen wordt al snel geassocieerd met een oligarchie; een kleine groep beslist in het lobbycircuit voor allen. De realiteitsleider een polyarchie, waarin lobbygroepen elkaar beconcurreren op verschillende terreinen en waar slechts op deelreinen een kleine groep de meerderheid kan overheersen.

Een ander punt is de volgende afweging. Lobbyen kan leiden tot concentratie van macht als besloten wordt compromissen met elkaar te sluiten en de buitenwereld hiervan af te scherm. Lobbyen kan daarentegen ook spreiding van macht tot gevolg hebben, omdat de lobby voor een bepaald belang weldra een tegenlobby zal oproepen.

Lobbyen wordt al snel geassocieerd met een oligarchie; een kleine groep beslist in het lobbycircuit voor allen

Lobbyen kan gevaar opleveren voor de formele verantwoordelijkheid en bevoegdheid; de informele lobby-contacten maken de besluitvorming immers minder doorzichtig. De vraag is of de kostenbesparing op informatieverzekering via lobbyisten hier tegen opweegt.

Wel of niet lobbyen?

Lobbyen is de meer directe vorm van belangenbehartiging, in die zin dat er gelobbyd wordt door één organisatie voor een specifiek eigen belang. De ruimere belangenbehartiging door een groep organisaties past beter in een democratie. Dit proces is open doordat

het via de media loopt, ook andere belangengroepen kunnen zich in de discussie mengen.

Lobbyen mist die openheid. Ieder kan zich immers wel een voorstelling maken van het feit dat grote bedrijven lobbyen, maar hoe, waarover en met name of dat met resultaat is en zo ja welk resultaat blijft onduidelijk. Laat staan de vraag of door lobbyen de kans niet groot is dat de belangen van niet-betrokkenen geschaad worden.

Het lijkt erop dat we moeten vertrouwen op de integriteit van de volksvertegenwoordigers die de uitvoering controleren, en op de gedragscode via welke lobbyisten werken. Feit is echter dat controle van de volksvertegenwoordiging op het uitvoerend apparaat gering is, terwijl deze juist veelvuldig object van het lobbyen is.

Basis voor dit artikel vormde het boek 'Lobbyen, hoe werkt 't?' onder redactie van W.J. Bennis, B.M.J. Pauw en M.P.C.M. van Schendelen, in 1992 uitgebracht door SDU in 's Gravenhage.

Het lijkt erop dat we moeten vertrouwen op de integriteit van de volksvertegenwoordigers die de uitvoering controleren, en op de gedragscode via welke lobbyisten werken

Oost West,...

Marc E. Fox'

Wat was nu eigenlijk de ware inzet van de Koude Oorlog? Een moreel geladen botsing tussen twee ideologieën? Of, meer prozaïsch, een *realpolitik* conflict tussen twee supermachten die elk hun eigen nationale belangen nastreefden? In het eerste geval was het voor het Westen zinvol om naar een 'overwinning' te streven, maar in het tweede niet: regimes komen en gaan, maar landen en volkeren blijven altijd bestaan - en hetzelfde geldt voor hun belangen, die nu eenmaal per definitie onderling strijdig zijn.

De aanhangers van deze laatste opvatting, die zichzelf graag als 'machtsrealisten' afficheren,² vormen niet zozeer een politieke, maar veeleer een intellectuele stroming, die vooral in de jaren '70 in de Verenigde Staten in hoog aanzien stond. Zowel de Republikeinse president Richard Nixon als de Democratische president Jimmy Carter streefden in de allereerste plaats naar 'vreedzame coëxistentie', ofwel machtsevenwicht,³ met de Sovjet-Unie: naar het in goede banen leiden van een belangentegenstelling die een onwrikbaar gegeven is, maar die daarom nog niet tot een rampzalige uitbarsting hoeft te komen, mits het schip van staat maar door de juiste personen wordt gestuurd.

Ook de belangrijkste buitenlandse medewerkers van beide presidenten, respectievelijk Henry Kissinger en Zbigniew Brzezinski, waren het op één punt met elkaar eens: in de wereldpolitiek is geen plaats voor ideologie en moraal, maar tellen alleen belangen. De internationale diplomatie is geen speeltuin voor naïeve Kantiaanse idealisten,⁴ maar het exclusieve domein van nuchtere staatslieden. Het formuleren van verstandige buitenlandse politiek kan maar beter aan een kleine elite worden overgelaten, want de man in de straat heeft nu eenmaal onvoldoende kaas gegeten van de inzichten van 'oorlogsgeskundigen' zoals Clausewitz

De Koude Oorlog lijkt weer helemaal terug. Sinds de Russische parlementsverkiezingen van 12 december j.l. wordt de wereld bijna wekelijks geconfronteerd met de heroplevende geldingsdrang van een grootmacht, die sedert de ineenstorting van de Sovjet-Unie voorgoed uitgeschakeld was gewaand. Daarmee is een oude vraag, en is een oude discussie, opnieuw hoogst actueel geworden.

en Metternich, en zal nimmer iets begrijpen van de ijzeren wetten van de 'staatsraison'.

Anders dan de naïeve idealisten menen, zoluidt de Hobbesiaanse machtsrealistische redenering,⁵ ging de Koude Oorlog niet tussen Goed en Kwaad, maar tussen de tegenstrijdige, maar tegelijkertijd legitieme belangen van de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie. Idealistische brokkenpiloten en goedbedoelende padvindsters kon men daarbij missen als kiespijn, en iemand als Henry Kissinger moest dan ook niets weten van de dissidenten in de Sovjet-Unie: die waren alleen maar lastig. Maar op één ding hadden hij en zijn geestverwanten niet gerekend: dat in het najaar van 1980 in de Verenigde Staten een dissident aan de macht zou komen.

Een 'tweederangs Hollywood-acteur' die niet eens naar de universiteit was geweest en nooit een boek las: geen wonder dat Ronald - nuke 'em - Reagan geen boodschap had aan de gevestigde wijsheden van de buitenlandse politiek. Hij had zijn eigen leidend beginsel: het communisme deugt niet, en het moeten zal daarom verdwijnen. Anders dan zijn voorgangers durfde de nieuwe president het monster dan ook bij zijn ware naam te noemen: de Sovjet-Unie was een 'evil empire'.

Reagan's Hollywood-ervaring kwam hem goed van pas: het is in de politiek vooral de beeldvorming die telt. Zonder zich aan agressief avonturisme te bezondigen, en zonder ooit open deuren dicht te slaan, wist de president door een combinatie van briljante retoriek en ostentatieve standvastigheid (kruisraketten, 'Star Wars') een substantiële bijdrage te leveren aan de demoralisering van het Sovjet-regime, en aan de uiteindelijke ondergang daarvan.⁶

De voetbalkenner⁷ en machtsrealist Kissinger stond in de strijd tegen de idealisten eind jaren '70 nog met 1-0 voor, maar tien jaar later was die voorgrond omgeslagen in een 1-2 achterstand. En het leek er veel op dat dit ook de eindstand was.

De wedstrijd is echter nog niet afgelopen. De Russische Beer heeft immers de afgelopen maanden overduidelijk laten zien hooguit zijn ideologische haren, maar allerminst zijn daadwerkelijke streken te hebben verloren. Rusland verzet zich tegen het NAVO-lidmaatschap van de landen in Oost- en Midden-Europa, verlangte een vrije hand in de voormalige deelrepublieken van de Sovjet-Unie,⁸ kiest partij voor de Serviërs,⁹ bemoeit zich weer met het Midden-Oosten, en blijkt nog steeds in de Verenigde Staten te spioneren.

De machtsrealisten hebben weer het hoogste woord, en halen gretig en publiekelijk hun gelijk. Toch zouden ze er verstandig aan doen om niet te vroeg te juichen. Het is pas op zijn hoogst 2-2, en de eindbeslissing moet nog vallen. Waarschijnlijk komter zelfs een verlening aan te pas.

Het idealistische scenario luidde in zijn meest simpele vorm: Rusland wordt een liberale democratie, net als alle overige landen in Europa (en op termijn ook de rest van de wereld); en omdat democratieën onderling nooit oorlog voeren, zijn vanaf heden alle internationale conflicten en belangentegenstellingen voor altijd de wereld uit. Dat het zó niet zal gaan, is wel zeker.

Maar het sombere machtsrealisme dat thans weer zoveel opgeld doet, lijkt op zijn minst even wereldvreemd. Eén populaire variant luidt dat er in Rusland 'eigenlijk niets veranderd is'. Communisme of geen communisme, Rusland zal altijd anders blijven dan het Westen, gepreoccupeerd met zijn hang naar een