

READER PUBLIC AFFAIRS EN EU

Pieter van Nispen

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING

Lobbyen heeft vaak een negatieve klank. Het geeft het idee dat mensen op een min of meer stiekeme manier proberen hun zin te krijgen. Buiten de reguliere kanalen om proberen ze invloed uit te oefenen en dienen ze alleen eigen belangen. Lobbyen is dan een wereldje van ons-kent-ons mensen, van dinertjes en geschenken, van voorbij gaan aan het algemeen belang en zelfs aan de normale *checks and balances* die ambtenaren normaliter verzorgen bij de voorbereiding van een besluit. Het uiteindelijke besluit is dan vervolgens alleen maar goed voor een kleine groep mensen.

Geen rook zonder vuur. Dit negatieve beeld komt niet zomaar tot stand en je kan niet uitsluiten dat dit soort zaken ook daadwerkelijk gebeuren. Dat is echter eerder de uitzondering dan de regel. Lobbyen is al lang een onderdeel van politieke besluitvorming en in de EU zeker ook een gewenst onderdeel. Gewenst, omdat lobbyen ook vele voordelen heeft. Je moet natuurlijk wel opletten. Besluitvormers moeten letten op de manier waarop ze met lobbyisten en hun informatie omgaan, lobbyisten moeten opletten op de manier waarop zij hun werk doen door ook het algemeen belang in de peiling te houden.

Lobbyen is inderdaad een manier om voor eigen belang op te komen. Omdat het belang van de EU toeneemt, gaan ook steeds meer organisaties zelf hun belangen behartigen in Brussel. Bedrijven kunnen bij voorbeeld proberen geld te krijgen voor de ontwikkeling van een nieuw product. In een aantal gevallen bestaan daarvoor programma's en moet je gewoon een aanvraag volgens de gestelde regels doen. De situatie is echter lang niet altijd zo duidelijk. Lobbyen kan dan helpen om gunstig te beslissen over de aanvraag en in een aantal gevallen bestaat geen kader voor dergelijke ondersteuning. Lobbyen probeert dan maatwerk voor elkaar te krijgen. Daarnaast kan lobbyen zich richten op regelgeving: het voorkomen van regels, de vorm van regels of de uitvoering van regels.

Meestal draait lobbyen niet om het belang van één onderneming, maar om dat van een belangenorganisatie (een vakbond of zelfs een samenwerkingsverband van vakbonden; een Europese vereniging van fabrikanten geneesmiddelen die niet door patenten zijn beschermd; een koepel van milieuorganisaties etc.). Maar ook het belang van een belangenorganisatie kan haaks staan op het algemeen belang. Zo weten we dat bij voorbeeld de bescherming van het milieu kan botsen met economische ontwikkeling. Zo dient de vestiging van een onderneming een economisch belang, terwijl dat tegelijkertijd kan betekenen dat een unieke kolonie kikkers het veld (of beter de vijver) moet ruimen.

Je kunt je afvragen waarom organisaties via een belangenorganisatie hun belangen trachten te bevorderen. Het gegeven dat iedere gemeente lid is van de VNG, dat stichtingen koepelorganisaties instellen en bedrijven lid zijn van één of meer sectororganisaties laat zien dat alle organisaties hieraan duidelijk belang toekennen. Het betekent dat ze samen die invloed kunnen uitoefenen die ze alleen niet hebben. Ook betekent het dat ze niet vertrouwen dat de overheid de zaken voor hun optimaal regelt. Dat kan ook niet, omdat de overheid vaak moet kiezen uit conflicterende belangen. De overheid zal dus over zo veel mogelijk informatie moeten beschikken om die beslissing te kunnen nemen en de consequenties te kunnen overzien. De tegenstelling tussen de overheid en een bedrijf of stichting is die van het algemeen belang tegenover het particuliere belang.

Het verschaffen van informatie is een belangrijke taak van de lobbyist. Als de ene lobbyist dat uitgebreider of beter doet dan een ander voor wat betreft hetzelfde onderwerp bij dezelfde overheid, dan krijgt de eerste een overwicht over de tweede. Een zorgvuldige overheid moet uiteraard waken over een gelijkwaardige vertegenwoordiging van belangen en de juistheid van informatie, maar in de praktijk is dat niet altijd mogelijk.

De praktijk bestaat uit tijdsdruk, persoonlijke voorkeuren en eigenschappen, ongelijke toegang tot informatie, machtsspelletjes en politiek, al bestaand beleid, praktische omstandigheden enzovoorts.

De werkelijkheid is ook te complex voor de overheid. Hoe groot de overheid ook is, zij kan nooit alle belangen overzien en deze onderling afwegen. De overheid is evenmin op de hoogte van alle nieuwe ontwikkelingen. Dit alles speelt des te sterker binnen de Europese Unie en vooral bij de Europese Commissie. De Europese Commissie is naar verhouding erg klein in omvang (minder ambtenaren dan de gemeente Rotterdam) en is voor een groot deel van haar werkzaamheden afhankelijk van nationale deskundigen en nationale ambtenaren. Jaarlijks nemen vele tienduizenden nationale ambtenaren en deskundigen zitting in de vele duizenden commissies die de besluitvorming van de Europese Commissie en de Raad voorbereiden en uitvoeren. Belangenorganisaties dragen hiervoor informatie aan en laten hun mening over de behandelde onderwerpen horen. Sommige auteurs gaan zo ver dat ze lobbyen een bijzondere vorm van democratie noemen!

Wat je dan ook over lobbyen denkt, feit is dat het niet meer weg te denken is in de besluitvorming. Soms zullen mensen hun activiteit geen lobbyen noemen, maar bij voorbeeld 'bijpraten met een oud-klasgenoot', 'oude jongens krentenbrood', een cirkel van vrouwelijke managers of een maandelijks borrel. In alle gevallen is hier sprake van lobbyen. Wel zal de ene nationale cultuur lobbyen makkelijker accepteren dan andere nationale culturen. Nederland heeft daar lang veel moeite mee gehad, misschien omdat wij van het Calvinisme zijn doordrenkt (los van welke godsdienst we wel of niet belijden).

Lobbyen moet en mag, verschaft informatie en bevordert particuliere belangen. Lobbyen is een instrument van een organisatie. Het past binnen de *public affairs* van een onderneming, het geheel aan activiteiten waarmee een organisatie zijn omgeving in de gaten houdt en daarop reageert. Zo kan een bedrijf te weten komen dat de Europese Commissie van plan is regels te ontwerpen voor producten die het bedrijf maakt. Het bedrijf kan dit vernemen via de krant, een belangenorganisatie, eigen mensen in Brussel, het netwerk van één van de medewerkers of wat dan ook. De eerste stap is dan te overwegen of het bedrijf daarop moet reageren. Is de regel een bedreiging of juist een kans? Beperkt de voorgenoemde regelgeving de eigen manier van produceren of schakelt hij juist een paar concurrenten uit die het niet zo nauw nemen met veiligheidsvoorschriften?

Na informatie krijgen en verwerken, volgt mogelijk een besluit te handelen. Lobbyen is daarbij maar één van de mogelijkheden. Misschien gaat het niet verder dan een gesprek binnen de brancheorganisatie of een telefoontje om te horen wat het standpunt van de regering zal zijn bij de bespreking van het initiatief van de Europese Commissie. Als het bedrijf besluit te gaan lobbyen, zal het een behoorlijke hoeveelheid huiswerk moeten verrichten voordat het mensen op pad kan sturen. En de activiteiten buiten de deur van de onderneming omvatten ook heel wat meer dan een etentje met een ambtenaar die over het onderwerp kan beslissen. Deze reader geeft daarover wat informatie.

2. PUBLIC AFFAIRS EN DE OPLEIDING MER

De opleidingen MER in Nederland hebben afspraken gemaakt over de competenties waaraan studenten op het einde van de opleiding moeten voldoen. Deze competenties zijn verdeeld in drie groepen: organisatie en omgeving, processen in organisaties en mens en organisatie. *Public affairs* heeft vooral te maken met de eerste groep competenties, organisatie en omgeving. De focus van de competenties op dit gebied is externe afstemming, wisselwerking tussen extern en intern. De afgestudeerde van MER beschikt in dit verband over de volgende competenties:

1. Signaleert op een breed terrein de ontwikkelingen in de omgeving van de organisatie, beoordeelt deze op het belang voor de organisatie en communiceert deze binnen de organisatie. (omgevingsbewustheid).
2. Zet een relatienetwerk op, onderhoudt het en maakt het effectief. (netwerkgerichtheid).
3. Wint en behoudt klanten voor zijn organisatie door, uitgaande van het profiel van de klant, toegevoegde waarde te realiseren. (klantgerichtheid).
4. Communiceert ontwikkelingen binnen de organisatie naar de omgeving. (communicatief vermogen).
5. Maakt de vertaalslag van analyse naar plan van aanpak, en geeft aan onder welke omstandigheden een plan van aanpak realiseerbaar is. (analytisch vermogen en adviesvaardigheid).
6. Weet juridische kaders te interpreteren en toe te passen in het belang van de organisatie en zijn ontwikkeling. (juridisch toepassingsvermogen).

Na wat in de inleiding is opgemerkt over *public affairs* (PA) en lobbyen is duidelijk dat deze zes competenties helemaal van toepassing zijn op deze onderwerpen. Een PA medewerker van een organisatie houdt om te beginnen de ontwikkelingen in de samenleving in de gaten. Z/hij ziet wat daarvan gevolgen kan hebben voor de organisatie en geeft dit door aan de collega's. Deze interne communicatie gaat vaak naar het management, omdat de beslissing over het al dan niet nemen van actie ook daar ligt. Daarmee vormt PA vaak een strategische organisatiefunctie.

De tweede competentie rond organisatie en omgeving is evenzeer van toepassing. Zonder een goed netwerk krijg je de goede informatie niet binnen, kun je de informatie moeilijk beoordelen en kun je moeilijk acties in gang zetten, begeleiden of evalueren. Het netwerken ondersteunt dus zowel de *monitoring* functie als de acties die het management op die basis eventueel neemt.

De klantgerichtheid is minder direct van toepassing, maar werkt wel degelijk door op de achtergrond. De kern van het kwaliteitsmanagement bestaat juist uit de klantgerichtheid. Dat houdt onder andere in dat iedere medewerker van de organisatie het perspectief van de klant in zijn of haar achterhoofd heeft voor alle activiteiten. De organisatie (met name ondernemingen) bestaat voor de klant. PA is daar een onderdeel van en dient dan ook de waarde van het product of dienst voor de klant te (helpen) vergroten.

Nadat ontwikkelingen zijn waargenomen en geëvalueerd kan het management besluiten actie te ondernemen. De PA manager kiest en beslist niet alleen over wat voor actie, maar ook de manier waarop de organisatie die actie voorbereidt en uitvoert. Z/hij maakt dus een plan van aanpak en zorgt voor de uitvoering hiervan. Dat betekent onder andere het bepalen van doelen (maximum en minimum positie), een beschrijving van activiteiten, verdeling van taken, het toewijzen van verantwoordelijkheden, de allocatie van middelen, tijdsplanning, een analyse van betrokken partijen en belangen (krachtenveldanalyse) en de inventarisatie van informatiebehoeften.

De juridische kaders zijn als zesde competentie genoemd, maar werken vanaf het begin door. Zo is in Europees verband het voornemen om nieuwe regels op te stellen vaak het moment dat bij een PA manager een lampje gaat branden. Z/hij moet dan in staat zijn wat dat voornemen betekent in het kader van andere voor de organisatie relevante regels. Z/hij moet weten hoe dat voornemen doorwerkt in concrete besluitvorming en welke valkuilen bij het opstellen en goedkeuren van regels zich kunnen voordoen. Kan z/hij de inhoud van de regelgeving beïnvloeden, de goedkeuringsprocedure beïnvloeden of alleen wat doen rond de uitvoering van de nieuwe regel? Wat ook de uitkomst van de regelgeving, zelden zal het voornemen voor regelgeving helemaal verdwijnen zodat je terugkeert naar de oorspronkelijke situatie. Dit zou namelijk betekenen dat de reden voor regelgeving niet meer aanwezig is en dat is maar zelden het geval.

3. HET KADER: PUBLIC AFFAIRS

Omdat over de begrippen *public affairs* en lobbyen veel misverstanden bestaan, zijn goede definities van belang. Je kunt echter de beste definities hebben, als mensen ze niet gebruiken in de praktijk, betekenen ze nog niets. In die praktijk ontstaan veel misverstanden als gevolg van onzorgvuldig taalgebruik. Mensen verstaan onder één en hetzelfde woord lobby verschillende fenomenen. *Public affairs* en lobbyen zijn voorts als aparte functie van organisaties en personen relatief nieuw, deels onontgonnen terrein en nog niet goed begrensd. Omgekeerd bestaan beide begrippen, soms onder andere namen, op zich al vele jaren. Ook zijn goede definities een noodzakelijke voorwaarde voor de studie van beide fenomenen. Beperkte definities maken gerichte studie mogelijk maakt en verduidelijken een eventueel onderscheid met aanpalende fenomenen. Brede definities bergen daarentegen het gevaar in zich dat zij oneigenlijke zaken onder één noemer brengen. Tot slot brengt een goede definitie orde aan in de veelheid van informatie uit de praktijk.

Deel van de definitieproblematiek is het gevolg van nieuwigheid, in ieder geval onder deze naam. *Public Affairs* is een relatief nieuwe discipline in de wetenschap, een nieuwe opleiding in het hoger onderwijs en een nieuwe functie in organisaties. In de wetenschap zie je vooral belangstelling voor PA bij politieke wetenschappen en communicatie. Bij politieke wetenschappen ligt het accent de invloed op de politieke besluitvorming, bij communicatie als een bijzonder proces om iemand van jouw standpunt te overtuigen. In de praktijk hadden (en hebben) ondernemingen al jaren hun belangenorganisaties die bij de nationale overheid volledig meedraaien in de besluitvorming. In Nederland was tot eind jaren zestig de verzuilde samenleving

hiervan een prachtig voorbeeld. Wat we de laatste jaren zien, is dat partijen het speelveld steeds minder overzichtelijk vinden door het toenemend belang van de EU en de toenemende complexiteit van de samenleving. Deze ontwikkeling dwong ondernemers meer betrokken te zijn bij politiek en samenleving. Deze betrokkenheid kreeg vorm via een eigen PA eenheid binnen het bedrijf. Vierhout noemt dit de politieke ondernemer¹.

De laatste decennia hebben we ook een sterke toename gezien van belangenorganisaties, groepen mensen die iets belangrijk vinden en willen dat de overheid iets doet of nalaat. Voorbeelden hiervan zijn *Amnesty International*, de Waddenzeevereniging en het buurtcomité dat de veiligheid op straat wil bevorderen. Op het Europese niveau bleek dat het handelen van de EU grote consequenties voor een onderneming kan hebben. Hierdoor ontstond de noodzaak om op een of andere wijze de belangen van een organisatie veilig te stellen.

Public affairs betreft de wisselwerking tussen een organisatie en haar bestuurlijk-politieke omgeving (overheden op alle niveaus, agentschappen, zelfstandige bestuursorganen, sociale diensten en dergelijke en al hun regelgeving). Een organisatie speelt in op wat in de maatschappij speelt en in het bijzonder de voor de onderneming belangrijke delen van de overheid. Op zich is dat inspelen niets bijzonders, want kooplieden passen zich al eeuwen lang aan aan de markt. Relatief nieuw is de grote hoeveelheid regelgeving met grote, vaak onvoorziene consequenties voor organisaties.

Eén van de vroege definities van PAM is van Pijnenburg: “public affairs management is de omgang van een bedrijf met zowel de kansen als de bedreigingen binnen zijn politiek-bestuurlijke en maatschappelijke omgeving”². Deze definitie spreekt over ‘bedrijf’, een commerciële eenheid. Tegenwoordig spreken we liever over een ‘organisatie’. Een bedrijf is organisatie, maar een ministerie of een stichting is ook een organisatie. Ook de overheid en NGO’s (*non governmental organisations*) kennen en beoefenen PAM en lobbyen.

Andere definities komen overeen maar leggen bepaalde accenten anders, met name rond de rol van het management en de beïnvloeding van de omgeving. Vierhout ziet *public affairs* vooral als een instrument voor het management. “*I would like to define public affairs as the tool to manage relationships with politics, governments, public administration included, in order to reduce threats and increase opportunities arising from the political and bureaucratic environment of civil society in general*”.³ De Lange benadrukt de strategische management functie. “*From an organisational point of view, PA can be defined as the organisation's strategic management function directed at the politico-governmental environment surrounding the organisation, and which at times may be of considerable influence and importance to it.*”⁴

Van Schendelen richt zich op belangen en het beïnvloeden van de omgeving. “*The public affairs ... of an interest group refer to its external agenda. This is simply the group of interests to be protected and promoted by influencing the challenging environment.*”⁵ Rebel sluit hierbij aan en werkt dit nader uit. “*Public affairs is a concerted effort that is by definition meant to influence a decision maker on behalf of a principal. It pertains to nine subject fields, the ones described here, namely issues, networks and interests and each at a different level, macro-level, meso- and micro-level. The concerted effort indicates the presumed requirement of organising a strategic connection between all those subject fields.*”⁶ Binnen het domein van beïnvloeding van de omgeving is PAM de nieuwste loot aan een stam vol andere manieren om je zin te krijgen. Van Schendelen noemt dwang, inkapseling, verdediging en argumentatie. Het nieuwe aan PAM zijn de subtielere beïnvloeding en het specifieke huiswerk dat een organisatie moet verrichten⁷.

De gegeven definities van onderzoekers en lobbyisten lijken ook aan te sluiten op die van het bedrijfsleven. Zo spreekt Marion over de diplomatie van ondernemingen. De “diplomatie van ondernemingen is (...) de beïnvloeding van voorwaarden waaronder marktpartijen hun werk doen. Diplomatie beoogt voordelen te verkrijgen of nadelen teniet te doen. Dit gebeurt door interventies bij partijen die niet direct bij de markt zijn betrokken.”⁸ Diplomatie kan volgens hem ten dienste staan van de vorming van allianties dan wel van relatieve verzwakking van concurrenten. “*Some basic considerations on industrial policy*, door de Raad van Bestuur onder leiding van ir. Philips in 1975 uitgebracht, gaf de nauwe relatie tussen personeel, onderneming en samenleving weer”.⁹ De bedrijfsstrategie is gekoppeld aan de diplomatie en kan ondergeschikt zijn aan het marktimgo. Dit laatste kan verschillen van het imago in de politiek.

Naast een goede definitie staat de vraag naar de wijze waarop wetenschappers het fenomeen kunnen onderzoeken. Espindola plaatst het onderzoek binnen de politieke wetenschappen. De kernvraag binnen dat do-

mein is hoe mensen beslissen over het gebruik van schaarse middelen. Een probleem is dat het onderzoek zelf een direct effect heeft op mensen en daardoor moeilijk objectief verricht kan worden. De aanpak bestaat vooral uit de vergelijkende aanpak door te kijken naar patronen. Eén van de onderzoeksterreinen betreft het formuleren en ontwikkelen van macht en het onderzoek naar *public affairs* past hierin.¹⁰ De Lange en Linders plaatsen *public affairs* binnen het constructionisme¹¹

PAM heeft in de praktijk vooral een waarnemende functie (*monitoring*) maar wel in actieve zin. Het is b.v. niet beperkt tot het lezen van het jaarlijks rapport van het SCP maar vereist een actieve communicatie met de omgeving op grond van kennis van zaken (documentatie, volgen van ontwikkelingen), een uitgebreid netwerk van relevante contacten (om de juiste signalen te kunnen opvangen) en eigenbelang. Vels zegt min of meer hetzelfde wanneer hij aan zijn definitie toevoegt: de “beste manier om trends en ontwikkelingen op tijd te signaleren is een duurzame relatie met de overheid aan te gaan”.¹²

Public affairs is derhalve het op actieve wijze volgen van maatschappelijke ontwikkelingen, het onderkennen van mogelijke consequenties daarvan voor de eigen organisatie en het richting geven aan de manier waarop je de belangen van die organisatie kunt waarborgen.

Hierbij kun je een bijzonder accent kunt leggen op de rol van het management en/of de invloed die een organisatie uitoefent op de omgeving. Zoals De Lange zegt: *Public affairs* omvat: lobbyen (coalitie-opbouw, netwerk-opbouw), politieke analyse (welke politieke belangen bestaan er? wat zijn de standpunten van de politieke partijen?), een strategische analyse (identificatie van kansen en bedreigingen, analyse van het krachtenveld), monitoren en vormgeven van de strategie. In termen van fasering is dit: monitoren – probleem- en strategische analyses – politieke analyse – lobbyen.¹³

De Europese context geeft aan deze begrippen een bijzondere betekenis (PAM en de EU of EPAM). De omgeving EU is niet op dezelfde manier te volgen als de nationale omgeving, de consequenties voor de eigen organisatie krijgen vaak een andere vorm en om Europese besluitvorming te beïnvloeden moet je aan heel andere voorwaarden voldoen. EPAM verdient dan ook afzonderlijke aandacht. Dit kan op vele manieren gebeuren, variërend van het bestuderen van de processen in de EU tot het volgen van de praktijk van de lobbyisten ter plekke. Diverse andere benaderingen liggen hier tussen in, maar voor een succesvolle EPAM heb je zowel de theorie als de praktijk en een kritische blik nodig.

Casus

Een voorbeeld kan het effect van de EU voor een bedrijf verduidelijken. Enige jaren geleden heeft de EU een richtlijn aangenomen over o.a. het gebruik van productnamen met een geografische herkomst (Schotse whisky, Parma Ham, Edammer kaas en dergelijke). In de jaren daarna zijn in diverse uitvoeringsbesluiten vele namen beschermd in die zin dat alleen de producten die in de streek van de naam waren geproduceerd, de naam mochten gebruiken. In Nederland fabriceerde een kaasfabriek een speciale kaas met in de naam een regio van een andere lidstaat. De kaas uit die regio (overigens met een andere productietechniek, smaak en vorm dan het Nederlandse product) werd beschermd in één van de uitvoeringsbesluiten van genoemde richtlijn. De Nederlandse brancheorganisatie gaf dat besluit echter niet door naar de Nederlandse fabriek. Het bedrijf kwam in problemen omdat het de merknaam van één van zijn kernproducten niet meer mocht gebruiken. Het had maar één optie, namelijk in korte tijd voor vele miljoenen het product in andere vorm op de markt brengen (advertentiecampagne, *relabeling* e.d.).

Vierhout noemt bij de uitwerking van zijn concept voor de Europese context vier noodzakelijke voorwaarden: (1) de opzet van een waarschuwingssysteem voor het in de gaten houden van sociale en politieke onderwerpen van belang voor het bedrijfsleven; (2) de analyse van het politieke proces; (3) de ontwikkeling van een strategie; en (4) het proces van lobbyen.¹⁴ Deze vier onderwerpen wijken overigens alleen in hun toepassing in de Europese context af van wat meer in het algemeen over *public affairs* wordt gezegd.

4. LOBBYEN, OOK VOOR DE OVERHEID

Lobbyen is een instrument van PAM. Het omvat de inspanningen om op informele wijze de besluitvorming van de overheid te beïnvloeden ten gunste van een eigen belang van een organisatie. Zodra een organisatie merkt dat haar belangen in het geding zijn bij een onderwerp waarover de nationale overheid of de EU een besluit wil nemen, zal zij vanuit het belang van (het overleven van) de organisatie (moeten) proberen de besluitvorming in een voor de organisatie gunstige richting te beïnvloeden. In deze optiek is lobbyen de logi-

sche actie op grond van een signaal in het kader van PAM. In de woorden van De Lange: “We will define lobby or lobbying here as the outward-directed or action-directed component of PA”¹⁵.

Voor Richard Linning is lobbying het levenssap van een democratisch politiek systeem. Zo'n systeem dient tegenstrijdige standpunten te kunnen accepteren en te verzoenen en is zonder mogelijkheden tot beïnvloeding. Lobbyen is voor hem communicatie (uitwisseling van informatie, tweezijdig), inclusief invloed. Meer in het bijzonder gebruikt Henk Jan Rebel de ‘the term lobbying as indicating the techniques of practical interest representation and as such it forms the final piece of a public affairs building’¹⁶. Thomas Bols ziet een lobbyist als iemand met een belang in schaarse middelen die de beslissing over hun toewijzing wil beïnvloeden. Je kunt wel een consultant opdragen voor jou het werk te doen, maar de consultant heeft niet zelf dat belang. Dat blijft bij zijn opdrachtgever¹⁷.

Niet ieder signaal vanuit PAM leidt tot lobbyen. Als bedrijven grote advertenties plaatsen in dagbladen om besluitvorming te beïnvloeden (b.v. commerciële radiostations i.v.m. herverdeling van de FM frequenties; financiële sector tegen de afschaffing van het spaarloon)¹⁸ is nog wel sprake van PAM maar niet van lobbyen; advertenties vragen nu eenmaal niet op informele wijze om aandacht.

Een belangrijke vraag is of de overheid ook lobbyt (zie b.v. het artikel van Joep Boerboom de Nederlandse overheidslobby¹⁹). Uiteraard komt de overheid op voor Nederlandse belangen, maar is dat ook lobbyen? Of komt het alleen naar vorm en proces overeen met lobbyen?

Sommige Nederlandse gemeenten hebben een eigen kantoor in Brussel om een oogje in het zeil te houden. Uit alleen al het bestaan van deze kantoren kunnen we afleiden dat ze nuttig zijn. De betrokken gemeenten moeten dergelijke uitgaven immers verantwoorden, uiteindelijk aan de belastingbetaler; jij en ik dus. Vanuit een staatsrechtelijk standpunt is dit echter vreemd, omdat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op regeringsniveau de belangen van de gemeenten behartigt en de regering via de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU (PV-EU) aanwezig is in Brussel. Bij de PV-EU is overigens ook een ambtenaar van BZK gedetacheerd. Zou de rol van BZK om wat voor reden dan ook onvoldoende zijn, dan kunnen de belangen van gemeenten ook via de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) behartigd worden. En ook de VNG heeft een eigen kantoor in Brussel. Tot slot komen we in Brussel ook nog een kantoor van het Interprovinciaal Overleg (IPO) tegen, dat eveneens mogelijkheden biedt de belangen van decentrale overheden naar voren te brengen. Deze kantoren beperken zich niet alleen tot informatie verzamelen, want daarmee alleen kun je een kantoor in Brussel nauwelijks verantwoorden. De conclusie luidt dan ook dat gemeenten in de praktijk lobbyen bij de EU.

In formele zin vallen de relaties van de Nederlandse staat, de Nederlandse regering en de Nederlandse decentrale overheden onder het buitenlands beleid, maar ook deze regel blijkt in de praktijk weerbarstiger. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) staat hierbij centraal. Als BZ lobbyt, wil het belangen van de Nederlandse staat veiligstellen. BZ doet echter niet anders²⁰, met uitzondering van consulaire zaken. Zelfs ontwikkelingssamenwerking dient het belang van Nederland in de zin dat het bijdraagt aan de internationale rechtsorde en veiligheid (de discussie over *soft security* in het kader van terreurbestrijding). Met BZ als lobbyist is de staat als geheel de organisatie waarvan de belangen in het geding zijn en is het Nederlandse PAM een belangrijk deel van het regeringsbeleid. Een dergelijke opvatting van PAM en lobbyen gaat uiteraard te ver en is ook niet de bedoeling. Hier stuiten we op een grens die voortkomt uit de betrokkenheid van BZ bij de formele aspecten. Lobbyen ging immers over een informele manier van doen.

De rol van BZ namens de Nederlandse regering toont een belangrijk punt aan: de overheid dient het algemeen belang, een bedrijf of een NGO een eigen belang. Het vooronderstelt ook de eenheid van de overheid, een belangrijk beginsel van onze rechtsstaat. De belangen van delen van de Nederlandse overheid lopen lang niet altijd parallel en iedere partij verdedigt de eigen belangen. In een open samenleving met een goede dialoog kunnen gemeenten eigen kantoren in Brussel hebben, zolang het algemeen belang niet wordt geschaad. Of in de praktijk de coördinatie voldoende is, is overigens wel eens de vraag. Zo gaat nog steeds het verhaal dat het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij de Europese Raad in Edinburgh in 1992 een grote slag heeft binnengehaald, die echter uiteindelijk van Nederland een netto betaler maakte. Waar of niet waar, dit soort situaties kunnen zich in velerlei vorm voordoen. Het huis van Thorbecke (de Grondwet) biedt wel autonomie aan de diverse partijen, maar weinig mogelijkheden voor afstemming, laat staan een aanwijzingsbevoegdheid. Zo kan de Minister-president ministers formeel niets opdragen, zoals een premier dat wel

kan. De nadruk op de eenheid van de overheid en de autonomie leidt overigens ook tot een beperking van de beïnvloedingsmogelijkheden, omdat alleen Nederlandse decentrale overheden niet vertegenwoordigd zijn in de meer dan 2000 Brusselse commissies. In de Nederlandse opvatting kan de ene gemeente nu eenmaal niet voor andere gemeenten spreken.

Lobbyen van de overheid maakt ook verschil wat het informele karakter van de (poging tot) beïnvloeding betreft. Een organisatie die niet tot de overheid behoort, maakt ook geen deel uit van het besluitvormingsproces (het formele deel) en heeft dus ook geen andere mogelijkheid dan een informele benadering. De overheid maakt echter wel deel uit van het (Europese) besluitvormingsproces. Daardoor komen overheidsinspanningen zoals lobbyen in een ander licht te staan: zij ondersteunen de overheid bij de formele besluitvorming in Brussel. Lobbyen krijgt dan bij de overheid een veel instrumenteler karakter. Omdat bedrijven en NGO's alleen informele mogelijkheden hebben, krijgen die ook een groter belang. Op een wat ongenueanceerder manier: de Nederlandse overheid neemt deel aan de besluitvorming, een niet-overheidsorganisatie is het object van die besluitvorming.

Kortom, het lobbyen door delen van de Nederlandse overheid in Brussel heeft vier bijzondere aspecten:

- de vertegenwoordiging van de eigen overheidsorganisatie naast de formele vertegenwoordiging via het Ministerie van Buitenlandse Zaken (de PV-EU in het bijzonder);
- de noodzaak het algemeen belang (van de burgers) van de betrokken overheidsorganisatie te vertegenwoordigen in tegenstelling tot het belang van de organisatie zelf;
- het bewaken en bewaren van de eenheid van het overheidsbeleid en de daarvoor vereiste zorgvuldige coördinatie tussen alle overheidspartijen;
- de deelname aan zowel de formele als de informele aspecten van de besluitvorming in en van de EU in wederzijdse afhankelijkheid.

De discussie over de verschillende vormen van lobbyen betreft overheidspartijen (de EU, de nationale en de decentrale overheden) en private partijen (ondernemingen, ZBO's, NGO's). Beide groepen zijn actor en doelgroep: zij proberen actief de besluitvorming van anderen te beïnvloeden en anderen proberen hun besluitvorming te beïnvloeden. Dit leidt tot de vier mogelijk posities in onderstaande matrix.

doelgroep \ actor	publieke organisatie	private organisatie
publieke organisatie	afstemmingslobby	klassieke lobby
private organisatie	draagvlaklobby	maatschappelijke lobby ²¹

Het lobbyen van de ene overheidsorganisatie bij de andere noem ik afstemmingslobby. Hierbij doen zich een aantal mogelijkheden voor: (1) de interne lobby binnen één organisatie (2) de horizontale lobby binnen één overheid (gemeente - gemeente; provincie - provincie; ministerie - ministerie); (3) de verticale lobby binnen één overheid (gemeente - provincie bij voorbeeld); (4) de lobby bij de EU van welk onderdeel van de overheid dan ook en (5) de lobby van de overheidsorganisatie in één lidstaat van de EU bij een overheidsorganisatie in een andere lidstaat van de EU. Bij dit alles kunnen publieke belangen botsen, ook binnen één overheid op hetzelfde niveau. De in dit kader vaak als bedreigd genoemde soevereiniteit had Van Schendelen al eerder een illusie genoemd: "Niet de nationale soevereiniteit verliezen zij momenteel, maar *de mythe dat zij deze bezaten*"²².

De draagvlaklobby (de poging tot beïnvloeding van private besluitvorming door de overheid) lijkt een toenemend fenomeen. Private organisaties (met name NGO's) zijn steeds onafhankelijker van de overheid en kunnen op forse wijze het overheidsbeleid (dreigen te) doorkruisen. Overheidsinspanningen op dit vlak kunnen echter nog op grote achterdocht rekenen. Een voorbeeld is de staatssecretaris die lobbiet bij grote bedrijven voor steun voor veiligheid en sociaal beleid in de grote steden.

De lobby van een private organisatie bij de overheid (en in het kader van dit artikel bij de EU in het bijzonder) is in dit overzicht de meest traditionele. Deze lobby is echter nog niet een algemeen aanvaard begrip, omdat hij te veel de indruk geeft van vriendjespolitiek en handjeklap. In de praktijk is dat stadium al lang voorbij, zeker in Brussel. De lobby in Brussel betreft een professionele en voltijdse activiteit die door som-

migen zelfs als een bijzondere vorm van democratie van onderop wordt gezien (“een hybride vorm van Europese volkssoevereiniteit, gekenmerkt door actieve participatie, onderlinge concurrentie en geringe juridificatie”²³).

De maatschappelijke lobby is eveneens in opkomst, een situatie waarbij private partijen hun belangen onderling verdedigen zonder enige tussenkomst van welke overheid dan ook.

De afstemmingslobby en de draagvlaklobby samen noemen wij overheidslobby (naar de actor) en in overeenkomstige zin de klassieke lobby en de maatschappelijke lobby samen de private lobby.

Je kunt ook op andere manier onderscheid maken. Bursens onderkent de volgende belangengroepen: (1) de professionele lobbyisten (2) actoren die belangen behartigen met eigen personeel en (3) territoriaal gebonden belangengroepen²⁴. Van Schendelen onderscheidde regeringslobby’s en zelfredzame lobby’s.

Lobbyen is derhalve het geheel aan inspanningen van een organisatie om op grond van een eigen belang op informele wijze de besluitvorming van een andere organisatie te beïnvloeden. Een belangrijke voorwaarde is dat het onderwerp dat je reden is om te gaan lobbyen, onderdeel uitmaakt van het besluitvormingsdossier. Als jouw invalshoek geen onderdeel is van de discussie, maar de besluitvorming jou wel raakt, zul je eerst je onderwerp moeten inbrengen.

5. EUROPEAN PUBLIC AFFAIRS MANAGEMENT

5.A VERSCHILLEN NATIONAAL EN EU

Public Affairs in relatie tot de EU (EPA) is een speciale tak van sport. Natuurlijk is het een vorm van PA, maar dan anders. Bij de algemene bespreking van PA hebben we drie terreinen van verschil genoemd: de omgeving die je in de gaten moet houden, de consequenties voor de organisatie en andere mogelijkheden voor beïnvloeding. De Haagse arena is anders dan die in Brussel, de doorwerking van de regels loopt anders en mensen nemen in Brussel op een andere manier besluiten dan in Brussel, zodat ook je beïnvloedingsmogelijkheden heel anders zijn. EPA heeft betrekking op de politiek en de instellingen van de EU, ofwel de EU politici (inclusief nationale politici die bezig zijn met EU zaken) en de EU ambtenaren. Verder heb je te maken met vreemde talen, andere culturen, werkwijzen, procedures, netwerken, afstanden en nog zo wat. Juist vanwege de verschillen tussen PA en EPA neemt een organisatie soms liever een gespecialiseerd consultant in de arm dan zelf in Brussel te lobbyen.

Een goede kennis van de EU is een noodzakelijke voorwaarde voor een EPA functionaris. Zo zul je bij voorbeeld de structuur van de EU goed moeten kennen (taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden van het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, de Europese Commissie, het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en de Europese Rekenkamer), de directoraten-generaal van de Europese Commissie, de besluitvormingsprocedures (raadpleging, instemming, medebeslissing) en de mogelijkheden deze te beïnvloeden, de vormen van regelgeving (richtlijnen, beschikkingen, verordeningen, aanbevelingen) en hun consequenties, de betrokken personen (netwerken), de tijdschema’s en de locaties. Dit vergt een grondige kennis van en ervaring met de Europese integratie en in het bijzonder het Europees recht.

Zodra het nationaal kader niet meer voldoet, zoeken organisaties het ruimere Europese kader. Zij kunnen dit zelfstandig doen of in samenwerking met anderen, afhankelijk van de inschatting van kansen. Op het niveau van de EU kunnen zij dingen proberen tegen te houden of juist trachten te bevorderen (parallel aan negatieve en positieve integratie). Die ‘dingen’ zijn vooral regelgeving en financiële mogelijkheden. Als je zaken niet voor je zelf rond kunt krijgen, meestal in de vorm van een compromis, kun je ook nog proberen je tegenstander de voet dwars te zetten. Een mooi succesvol voorbeeld op hoog niveau geeft Van Marion. “Voor Japan moest duidelijk zijn dat Europa en Philips één waren en dat voorzichtigheid geboden was. De Europese belangen van Philips gingen de Nederlandse mogelijkheden tot steun te boven en dus werd in hoog tempo het netwerk met de Europese instanties opgebouwd. Identificatie van Philips met Europa als tegenmacht tegen Japans geweld was de hoofdpijler van de strategie. Strijd met Philips moest voor Japanners gelijk staan aan strijd tegen Europa”.²⁵

Van Schendelen onderkent drie benaderingen om de Europese Commissie te beïnvloeden: formeel, semi-formeel en informeel. In een al wat ouder artikel licht hij dat als volgt toe:

“bij de formele aanpak bevordert men ... een officiële opdracht aan de Commissie om beleid in een bepaalde richting te ontwikkelen ... Bij een semi-formele aanpak ... poogt men een extra overlegronde te arrangeren, het kabinet van de uit eigen land afkomstige Commissaris in te schakelen of geestverwante personen binnen de Commissie het voortouw in handen te spelen. De informele aanpak, ook wel ‘lobbyen’ genoemd, is dat men, buiten alle (semi-)formele kaders om, belangrijk geachte personen binnen de Commissie ... opzoekt en voor zicht poogt te winnen ... De praktijk leert dat de combinatie van de drie aanpakken de beste invloedskansen geeft.”²⁶

Als we deze tekst letterlijk zouden nemen, dan is *alleen* de informele benadering lobbyen en de semi-formele benadering *niet*. Deze indruk wordt later versterkt: “omdat belangrijke leden ervan [van comités] intensief op informele wijze met de desbetreffende personen van de Commissie beraadslaagden: een informele aanpak binnen de semi-formele ... een bijna standaardpraktijk”.²⁷ In de praktijk is het werk in en rond de circa 2500 Brusselse comités echter van zo groot belang voor lobbyisten dat Van Schendelens semi-formele benadering wel bij het lobbyen in de EU moet worden meegenomen.

De comités hoeven in de context van dit artikel niet uitvoerig besproken te worden en we beperken ons dan ook tot een paar kernpunten om een idee van hun belang te geven. Comités ondersteunen de instellingen van de EU bij de voorbereiding en uitvoering van beleid. Zij zijn samengesteld uit deskundigen uit publieke en private organisaties. Van Schendelen schat in diverse publicaties het totaal aantal comités op ongeveer 2500²⁸: 450 zogenaamde comitologie comités, 1000 centraal geregistreerde comités en 1000 comités die door onderdelen van de Europese Commissie zijn ingesteld. De comitologie comités zijn ingesteld door de Raad, voorzien van specifieke taken en procedures en spelen een rol bij de uitvoering van beleid (meer in het bijzonder: adviescomités, beheerscomités en regelgevingscomités). De invloed van de 2000 comités is afhankelijk van onderwerp en tijd maar kan aanzienlijk zijn. Indien immers deskundigen consensus bereiken over een bepaald onderwerp, zal de Europese Commissie zich niet snel verzetten tegen de inhoudelijkheid van hun opvatting.

Ook Vierhout benadrukt het aparte karakter van PAM in de Europese context (EPA). Hij benadrukt de dynamiek en doorwerking van de Europese integratie op vrijwel iedere sector van de samenleving, de bijzondere aard van het Europese gebouw en de aanwezigheid van vele PA consultants en lobbyisten in Brussel (het je-kunt-niet-achter-blijven argument)²⁹.

Het aparte karakter van *public affairs* t.o.v. de EU krijgt ook perspectief door de contexten van de EU en Nederland te vergelijken. Op de eerste plaats kan het Europese Parlement niet vergeleken worden met de Tweede Kamer. Bij de Tweede Kamer bestaat in beginsel geen contact tussen ambtenaren en parlementsleden omdat de minister politieke verantwoording aflegt aan de Tweede Kamer, ook over uitspraken van ambtenaren. Dit speelt niet bij het EP. Het EP vertegenwoordigt wel (net als de Tweede Kamer) de burgers.³⁰ Boerboom benadrukt dit laatste punt in de scheiding van machten met de Raad die de lidstaten vertegenwoordigt. Dit onderscheid is uiteraard van belang bij besluitvorming. De vraag die hieruit theoretisch voortvloeit is welke partij de Commissie vertegenwoordigt. In beginsel dient de Commissie alleen het EU belang, ook al lijkt de praktijk op individueel niveau vaak anders te suggereren.

De andere belangrijke verschillen tussen de Nederlandse en EU arena zijn deels al genoemd: de structuren en instellingen van de EU; de procedures, bevoegdheden en besluitvorming; het internationale karakter van de EU; de veelheid aan talen en de interculturele aspecten; het Eurojargon³¹; nationale en ideologische breuklijnen³²; multiculturele samenstelling en het tekort aan middelen van de Commissie (*underresourced nature*)³³.

Een lobbyist zal bovendien in Brussel een aanzienlijk grotere inspanning moeten leveren om succes te hebben. De grote partijen zijn dan in het voordeel en houden het spel het liefst voor zich. Bal merkt dan ook op: “Lobbyisten hebben geen belang bij een evenredige vertegenwoordiging van belangen in Brussel: alleen de slimste, de grootste en de rijkste zit aan tafel.”³⁴

Rob Vierhout geeft ook een verschil in de ontwikkeling van *public affairs* aan. In landen kwam dit op door veranderingen in de samenleving en politiek, in de EU door acties van het bedrijfsleven. Zo kwam de Europese binnenmarkt tot stand op suggestie en verzoek van de *European Round Table of Industrialists* (ERT). Het bedrijfsleven had steeds oog voor de ontwikkelingen in de EU zoals beleidsterreinen, standaarden, afstemming tussen nationale regels, de Euro en de toenemende macht van het Europees Parlement³⁵.

Thomas Bols benadrukt dat in de afgelopen jaren twee groepen in Brussel aan invloed hebben gewonnen naast het bedrijfsleven: de NGO's (stichtingen, verenigingen e.d.) en de media. NGO's vallen niet alleen op door hun campagnes, maar zijn bovendien zeer actief in het beïnvloeden van besluitvorming en regelgeving. De media hebben een ontwikkeling doorgemaakt van zuiver nationale oriëntatie naar Europese berichtgeving³⁶.

Een lobbyist vraagt niet alleen iets, hij heeft ook iets te bieden. In Brussel omvat dit aanbod het brede beeld van een industrie of sector in een multinationaal perspectief en lobbyisten spreken ook vaak namens dergelijke grote groepen bedrijven. Hierdoor kunnen zij ook specifieke deskundigheid aanbieden die de Commissie zelf niet tot haar beschikking heeft.³⁷

5B DE BENADERING

Bols vatte de aanpak (hoe te lobbyen in Brussel) krachtig samen in vier C's: *Case, Context, Calendar and Culture*³⁸. Dit betekent dat je een goede kennis moet hebben van de zaak die je verdedigt, van alle factoren die daar invloed op uitoefenen, het tijdschema van de Brusselse besluitvorming die van toepassing is en de invloed van cultuur. Dit splitst zich uit in diverse deelonderwerpen. Een meer algemene benadering betreft de driedeling in inhoudelijke aspecten van het dossier, intermenselijke aspecten en omgevingsvariabelen. Hierbij vatten wij een aantal lijstjes do's and don'ts van verschillende auteurs (Van Schendelen, Linning, Bols, Vierhout) in steekwoorden samen³⁹.

- ◆ de inhoudelijke aspecten van het dossier
 - ◆ visie, lange termijn perspectief, precies weten wat je wil en van wie; timing
 - ◆ kennis van de materie, sector, industrie
 - ◆ goed gedocumenteerd (standpunten en belangen van anderen duidelijk; politieke loyaliteiten en verbandingen; ook voorafgaande relevante zaken)
 - ◆ beschik over informatie om te verschaffen aan geïnteresseerde partijen (tijdig, toegesneden op het stadium in de procedure, concrete teksten, aangepast aan doelgroep)
 - ◆ overzicht van alle relevante argumenten (zoals juridisch, economisch, politiek) naar mate van haalbaarheid
- ◆ de intermenselijke aspecten
 - ◆ overzicht van alle relevante personen, stakeholders en partijen, ook in de hoofdsteden
 - ◆ krachtenveldanalyse; draagvlak; weerstanden; coalitievorming
 - ◆ gebruik netwerk van eigen organisatie, zorgvuldige selectie gesprekspartners en op verschillende niveaus; verbandingen tussen mensen
 - ◆ richt de aandacht ook op de schijnbaar minder belangrijke partijen en personen (kleinere fracties, assistenten, fractiemedewerkers, medewerkers van het secretariaat). De grote fracties in het Europees Parlement zijn wellicht belangrijker, maar krijgen daardoor ook alle aandacht.
 - ◆ woon informele bijeenkomsten bij

Case

The most successful lobbying that I have ever done, was in a corridor and it was with a Member of the European Parliament (MEP) who is now a lobbyist. Her name is Carol who is with the socialist group in the European Parliament and she was the rapporteur or shadow rapporteur on a particular report. And there were two reports, competing reports, on this particular issue. I wanted one of them pass for my client. I walked down the corridor and I said: what will it take, Carol to you, the socialist group to support this report? And she said: if Jeff will accept my amendment. Now her amendment was about questioning the Council, a very commendable issue to be promoted, but it did not have anything to do with the issue under discussion, which was tobacco. I said to Carol: OK. And I went upstairs to Jeff and I said to Jeff: Carol and the Socialist Group will support your report if you will accept her amendment. And he said: are you sure? And I said: yes, she is downstairs in her office now, go and talk to her.

I disappeared then for three days. And I came back and Jeff had spoken Carol and Jeff's report was voted in. And I was a great success.

- ♦ houd eerste contact kort; later: goede presentatie op basis van argumenten
 - ♦ een Nederlandse lobby is kansrijker door zich op Nederlanders te richten
 - ♦ bij een lobby, gericht op de Raad, is de beste doelgroep het ambtelijk voorportaal (Coreper en werkgroepen)
 - ♦ vraag niet alleen, maar bied ook aan (aantrekkelijk: wisselgeld, oplossingen, informatie, alternatieven, compensatie, medewerking); dialoog
 - ♦ persoonlijke relatie; wees discreet, beleefd, geduldig, moedig, overtuigend, consistent, niet arrogant, wek vertrouwen maar wees niet te goed van vertrouwen; niet drammen of zeuren
 - ♦ “don’t forget you have two ears and one mouth and they should be used in that proportion”⁴⁰
 - ♦ haal anderen niet omlaag en stel ze niet in een kwaad daglicht (praat vanuit eigen sterkte, niet uit de zwakte van anderen)
 - ♦ zwaai niet met eigen nationale vlag
 - ♦ houd rekening met de agenda van de ander
 - ♦ creëer mogelijkheid voor een vervolg
 - ♦ spreek met één mond (woordvoering); zorg voor coördinatie en afstemming
 - ♦ nadruk op algemeen belang, niet het dossier als zodanig
 - ♦ gedetailleerd huiswerk verrichten (strategie en techniek, evaluatie, arena analyse)
- ◆ de omgevingsvariabelen.
- ♦ regels, procedures, deadlines en politiek-bestuurlijke mores
 - ♦ politieke achtergrond, beleidscontext
 - ♦ onthoud: politiek is de kunst van het mogelijke; logica heeft zijn tijd en plaats
 - ♦ subsidiariteit biedt veel meer vrijheden bij uitvoering en heeft dus de voorkeur boven Europese harmonisering
 - ♦ vooral de vakbonden, de milieuverenigingen en vrijwilligersorganisaties zien het Europees Parlement als doelwit
 - ♦ bevorder een positieve uitstraling van een industrieel en sociaal beleid van eigen onderneming op de omgeving
 - ♦ complexe culture omgeving
 - ♦ besef dat besluiten meestal de vorm van een compromis krijgen

5C PROFIEL VAN EEN LOBBYIST

De opsomming van de verschillende aspecten van de manier waarop een lobby moet worden aangepakt in de vorige paragraaf is zeer breed, deels door de variëteit in soorten lobbies. Niettemin moet een goed lobbyist aan een veelheid van kenmerken voldoen. Opnieuw vatten wij de opvattingen van genoemde auteurs samen. Deze betreffen de benodigde kennis, vaardigheden, persoonlijkheids kenmerken en ervaring. Dat laatste wordt steeds opnieuw belangrijk gevonden, maar leent zich niet voor verdere bespreking. Ervaring is immers afhankelijk van de individuele persoon en zijn of haar individuele werkomstandigheden. Ervaring geeft een persoon inzicht in de parallellen met overeenkomstige zaken, al dan niet in het verleden.

In zijn onderzoek gaat De Lange na wat het profiel van mensen die nu *public affairs manager* en/of lobbyist zijn⁴¹. Samengevat komt dit neer op het volgende:

- ✓ man (83% van respons), tussen 40 en 50 jaar
- ✓ met hoger onderwijs (20% HBO, 65% universiteit, 5% gepromoveerd); vooral in de disciplines economie, rechten, politicologie, letteren, communicatie
- ✓ tussen 6 en 10 jaar voltijds werkzaam op dit terrein met een salaris boven de € 50.000, vooral in de functie van adviseur van de top van de organisatie (of binnen een adviesbureau); *stand alone* of in een klein team
- ✓ afkomstig uit communicatie/ voorlichting/ *public relations*/ journalistiek, politiek en overheid of commercieel/ marketing/ management
- ✓ met een politieke voorkeur voor VVD, D66, PvdA, CDA (in afnemende volgorde)

Wat de opvattingen van de betrokken functionarissen betreft, heeft De Lange hun 24 stellingen voorgelegd. Na een statistische verwerking van de antwoorden komen hier drie *clusters* uit te voorschijn.

A. het belang van democratische controle

'Public affairs moet onderhevig zijn aan democratische controle', 'Een openbaar register voor mensen die werken in *public affairs* bevordert het vertrouwen in de beroepsgroep', 'Voor *public affairs* is een wettelijke regulering nodig' en 'Er is behoefte aan een beroepscode voor alle beroepsbeoefenaren op het gebied van *public affairs*'.

B. het belang van de opdrachtgever

'Een *public affairs* functionaris stelt de wensen van de directie of opdrachtgever voorop', 'Voor zijn of haar handelen hoeft de *public affairs* functionaris alleen verantwoording af te leggen aan de directie of opdrachtgever' en 'De belangen van het eigen bedrijf of de eigen organisatie gaan voor een *public affairs* functionaris boven alles'.

C. het belang van *public affairs*

'*Public affairs* wordt steeds vaker ingezet als instrument om organisatie- of bedrijfsdoelstellingen te realiseren', '*Public affairs* is een van de belangrijkste kritische succesfactoren bij het beleid of het ondernemen'.

"The Ideal Profile of the EU Public Affairs Expert ... a threefold master: a *Socrates* in asking the same enduring questions for every case when it occurs, a *Max Weber* in developing the answers by preparatory work, and a *Niccoló Machiavelli* in applying the insights through fieldwork."⁴² Van Schendelen werkt dit fraaie profiel nader uit, maar noemt als hoofdvakken voor een universitaire opleiding wetenschap en methodologie, politicologie, rechten, psychologie en economie. Voorwaar een breed, interdisciplinair palet dat overigens in de nieuwe BaMa structuur goed een plaats zou kunnen krijgen.

Binnen de genoemde politicologie zou de door anderen genoemde kennis van de politieke besluitvorming binnen de EU kunnen vallen en de verschillende vormen van invloed daarop. Juist de grondige kennis van de EU besluitvorming vormt een belangrijk onderdeel van het aanbod van de professionele lobbyist aan zijn klant. Verder zijn belangrijk kennis van de Europese geschiedenis en die van de EU in het bijzonder, EU beleidsterreinen, de instellingen van de EU en hun bevoegdheden, de vorming van publieke opinie, de nationale politieke cultuur.

Wat vaardigheden betreft, denken wij en de door ons aangehaalde auteurs vooral aan persoonlijke communicatie, interculturele communicatie, onderhandelen, het vinden, bewerken en opslaan van informatie, talen, klantgerichtheid, *monitoring* van politieke en economische ontwikkelingen, onderzoek (zowel het zelf verrichten als het gebruik van resultaten), politieke vaardigheden, argumentatie, netwerken en het onderhouden van contacten, sociale vaardigheid en een commerciële oriëntatie.

Het al eerder aangehaalde werk van De Lange laat zien dat *public affairs* managers en lobbyisten voor hun opvolgers een hogere opleiding gewenst vinden (43% noemt HBO, 53% universiteit; een verschuiving naar het HBO ten opzichte van hun eigen opleiding). Wat de richting van die opleiding betreft, noemen betrokkenen eerst communicatie/ PR/ journalistiek (27%) en dan in afnemende volgorde politicologie, rechten, economie en bestuurskunde.]

Espindola noemt de volgende punten waaraan een lobbyist zou moeten voldoen⁴³:

- ✓ een grondige kennis van politieke besluitvorming, in bijzonder binnen de EU;
- ✓ vertrouwd zijn met de oorsprong en de ontwikkeling van de EU en de verschillende regio's;
- ✓ op de hoogte zijn van de democratisering en de steeds meer omvattender besluitvorming;
- ✓ kennis van de invloed van interculturele en economische processen op openbare besluitvorming, juridische tendensen en onderwerpen binnen de EU;
- ✓ in staat zijn om politieke en economische ontwikkelingen te volgen;
- ✓ onderzoek kunnen verrichten en gebruiken.

Bols sluit bij dit soort lijstjes aan: kennis van zaken, politieke vaardigheden, ervaring, objectiviteit en argumentatie en het omgaan met contacten.⁴⁴ Een goede lobbyist heeft een meerwaarde (kennis van de Brusselse circuits) voor zijn opdrachtgever en biedt dat aan op commerciële grondslag. Linning wijst nog op motivatie en enthousiasme en meer algemeen de vaardigheid in het omgaan met mensen.⁴⁵

Thomas Bols benadrukt dat niet de consultant maar zijn opdrachtgever de zaak presenteert aan betrokkenen zoals politici en ambtenaren, omdat de opdrachtgever een belang verdedigt⁴⁶. Z/hij is daardoor meer betrokken.

Hiernaast is van belang dat de lobbyist echt communiceert met degene op wie z/hij zich richt. Eénrichtingsverkeer, alleen maar vragen, werkt niet. De lobbyist moet iets te bieden hebben. Bij voorkeur moet z/hij een positie in het midden innemen, tussen bedrijf en degene die over het onderwerp beslist⁴⁷.

Van belang is voorts dat je je open kunt opstellen en flexibel bent, omdat je communiceert in verschillende omgevingen, in verschillende culturen, in verschillende politieke systemen etc⁴⁸.

Als je een lid van het Europees Parlement wilt benaderen, moet je rekening houden met de manier waarop z/hij verkozen wordt. In Nederland kennen we proportionele vertegenwoordiging en verkiezen via partijlijsten. In andere landen is dat anders. Weten hoe iemand gekozen is, helpt je met gericht lobbyen en geeft soms richting aan de manier waarop je invloed kunt uitoefenen (bijdrage aan herverkiezing)⁴⁹.

Tijdens een inleiding bij de Hogeschool van Utrecht in 1998 Richard Linning gaf de volgende lijst met praktische tips.

- Keep it short – a page, a paragraph but preferably a sentence. Start from the position that no one is interested in what you have to say: they can always ask for more.
- Know the rules, procedures and deadlines. Almost every time they will determine what you or anyone else can achieve.
- Be discreet. The effectiveness of your contacts may be destroyed if they are seen with you.
- Know precisely what you want from whom.
- Be patient. Fitting in with your contact's timetable is one way of acknowledging his importance.
- Recognise that decisions are the result of compromise. Best to select your own solution; but always let someone else propose it.
- Realise compromises make bad law. Increasingly the Community is resorting to the European Court of Justice for interpretation.
- Remember, politics is the art of the possible. Logical argument has its time and place: both are often in short supply.
- Be brave. Courage, conviction, consistency.
- Don't ever fully believe or trust a politician (or official). They probably don't know the full story, and certainly won't admit their ignorance or impotence.
- Don't ask for the impossible. There's only a limited amount a single individual can do or achieve: know their limitations.
- Don't believe what you read. The full and accurate story won't sell newspapers: most journalists and their sources probably know less than you do anyway.
- Don't forget the national capitals. Decisions are not taken by Brussels: more often than not they are simply announced in Brussels.
- Don't believe in European harmonisation. Subsidiarity leaves more and more scope for freedom of implementation.
- Don't be arrogant. For every industry or argument that cannot be ignored there's someone eating humble pie.
- Don't ignore the common courtesies. In the competition for attention and influence, every little advantage helps.
- Don't wave your national flag. It is a red flag to an easily provoked and angry European bull.
- Don't ever boast about victory. The only final victory is mutual destruction: in war there's always another battle ahead.
- Don't forget you have two ears and one mouth and they should be used in that proportion.

CONCLUSIE

Public Affairs Management krijgt in toenemende mate aandacht als een strategische management functie van een organisatie om de belangen van die organisatie te waarborgen. Zo nodig kan dat waarborgen actieve vormen aannemen door gericht de besluitvorming van andere partijen te beïnvloeden; lobbyen. In de Europe-

se context krijgen PAM en lobbyen een bijzondere betekenis door de context van de werkzaamheden. Die verschilt aanzienlijk van die van Nederland, o.a. door het interculturele aspect, de omvang, complexiteit, de andere organisatie en bevoegdheden van de instellingen.

Om een lobby succesvol uit te voeren, moet volgens de mensen uit de praktijk aan een grote hoeveelheid voorwaarden worden voldaan. Deze voorwaarden hebben betrekking op de inhoud van de zaak die behartigd wordt, de intermenselijke factoren en de omgevingsvariabelen. Het geheel is meer dan van één persoon verlangd kan worden, al was het maar dat hij of zij dan soms over tegengestelde eigenschappen zou moeten bezitten. Wel kan gerichte opleiding praktijk en ideaal dicht bij elkaar brengen. Ook dan is het wenselijkste echter nog te omvangrijk om te realiseren. Een keuze voor een bepaalde benadering biedt echter goede mogelijkheden⁵⁰.

Public affairs en lobbyen zijn belangrijke elementen van de Europese besluitvorming geworden. Hoewel vooral lobbyen een informeel kenmerk heeft, zijn beide onderwerpen verre van marginaal. De aandacht voor deze onderwerpen loopt echter helaas sterk achter bij de praktijk.

-
- ¹ Rob Vierhout, in: *Public Affairs in a European Context; a first introduction*, Utrecht: Faculteit Communicatie en Journalistiek, Hogeschool van Utrecht (cahier 26), 2002, p. 12; hierna: Cahier
 - ² A.A.G. Pijnenburg, 'Public Affairs Management', in: M.P.C.M. van Schendelen en B.M.J. Pauw, *Lobbyen in Nederland, professie en profijt*, Den Haag, Sdu Uitgevers 1998, p. 54
 - ³ Rob Vierhout, Cahier, p. 12
 - ⁴ De Lange, Cahier, p. 10. Deze definitie komt vrijwel overeen met die in zijn later proefschrift: "Onder PA verstaan we de strategische managementdiscipline die zich richt op de politiek-bestuurlijke omgeving waarin de organisatie zich bevindt of zal gaan bevinden"; in: Rob de Lange en Paul Linders: *Public Affairs & Werkelijkheidsconstructie*, Utrecht, 2003, p. 17.
 - ⁵ Rinus van Schendelen, *Machiavelli in Brussels, the Art of Lobbying the EU*; Amsterdam: Amsterdam University Press, 2002, p. 42.
 - ⁶ Henk Jan Rebel, Cahier, p. 14
 - ⁷ Van Schendelen, a.h. 2002, p. 40, 41
 - ⁸ Marcel F. van Marion, 'Wisselstroom of dwaallicht, internationale diplomatie van Philips', in: *Internationale Spectator*, LIII-2, februari 1999, p. 74
 - ⁹ Marion, a.w., p. 76 en 77
 - ¹⁰ Espindola, Cahier, p. 19
 - ¹¹ De Lange en Linders, proefschrift, zie voetnoot 4
 - ¹² Drs. Floris Vels, 'Vorm de juiste coalitie, public affairs als managementinstrument', in: *Marketing rendement*, nr. 6/7, juni 2002, p. 18
 - ¹³ Rob de Lange, 'Exploratief onderzoek onder *Public affairs*-functionarissen', in: *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, jrg. 28, nr. 2, 2000, p. 125-144
 - ¹⁴ Rob Vierhout, Cahier, p. 20
 - ¹⁵ Rob de Lange, Cahier, p. 11
 - ¹⁶ Henk Jan Rebel, Cahier, p. 16
 - ¹⁷ Bols, Cahier, p. 18
 - ¹⁸ Een kort bericht in de NRC noemt een aantal wijzen waarop organisaties advertenties gebruiken voor niet reclame doeleinden. Maarten Schinkel, De achterkant van de achterkant (rubriek Lux), in: *NRC*, 14 januari 2003
 - ¹⁹ Joep Boerboom, 'De Nederlandse overheidslobby bij het Europees Parlement', in *Internationale Spectator*, LVI-12, december 2002
 - ²⁰ De algemene doelstellingen van ieder buitenlandse beleid omvatten de veiligheid van de staat en de welvaart van de burgers. In de praktijk zijn de werkzaamheden verdeeld over politieke zaken, economische zaken, pers- en culturele zaken, ontwikkelingssamenwerking en consulaire zaken.
 - ²¹ M.P.C.M. van Schendelen en B.M.J. Pauw, *Lobbyen in Nederland, professie en profijt*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 1998, a.w., p. 12 (Van Schendelen, 1998-1)
 - ²² M.P.C.M. van Schendelen, 'De mythe van soevereiniteitsverlies in Europa', in: *Internationale Spectator*, LI 7/8, juli/augustus 1997, p. 371
 - ²³ Van Schendelen, a.w. 1997, p. 369

-
- ²⁴ Peter Bursens, 'Belangenbehartiging bij het Europees Parlement; de lange weg naar reglementering van het lobbyen', in: *Internationale Spectator*, LI-3, maart 1997, p. 146
- ²⁵ Van Marion, a.w., p. 77
- ²⁶ M.P.C.M. van Schendelen, 'Brusselse comités als semi-formeel invloedskanaal', in: *Internationale Spectator*, LII-10, oktober 1998, p. 493 (Van Schendelen, 1998-2)
- ²⁷ Van Schendelen, a.w. 1998-2, p. 496
- ²⁸ Van Schendelen, a.w. 1998-2, p. 493, Van Schendelen, a.w. 2002, p. 56, 67
- ²⁹ Rob Vierhout, Cahier, p. 38, 39
- ³⁰ Boerboom, a.w., p. 597
- ³¹ Leendert Jan Bal, Lobbyen in Brussel; boekbespreking, in: *Internationale Spectator* XLIX-9, september 1995
- ³² Peter Bursens. a.w.
- ³³ Van Schendelen, a.w. 2002, p. 62, 63
- ³⁴ Bal, a.w., p. 496
- ³⁵ Vierhout, Cahier, p. 37
- ³⁶ Bols, Cahier, p. 39, 40
- ³⁷ Bols, Cahier, p. 40
- ³⁸ Thomas Bols, Cahier, p. 48
- ³⁹ Wij verwijzen niet expliciet naar de betreffende pagina's. De auteurs staan wel genoemd in de voetnoten. Linning staat vermeld in het cahier.
- ⁴⁰ Richard Linning, Cahier, p. 51
- ⁴¹ Rob de Lange 2000, a.w..
- ⁴² Van Schendelen, a.w. 2002, p. 235-238
- ⁴³ Espindola, Cahier, p. 44, 45
- ⁴⁴ Bols, Cahier, p. 45
- ⁴⁵ Linning, Cahier, p. 46
- ⁴⁶ Bols, Cahier, p. 18
- ⁴⁷ Bols, Cahier, p. 49
- ⁴⁸ Linning, Cahier, p. 42
- ⁴⁹ Linning, Cahier, p. 42 en 43
- ⁵⁰ De Hogeschool van Utrecht (in het bijzonder de School voor Communicatiemanagement van de Faculteit voor Communicatie en Journalistiek) heeft een master's programma European public affairs opgezet in samenwerking met de University of Bradford. Hierbij krijgt *public affairs* in de Europese context een oriëntatie vanuit communicatiewetenschappen.