



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**Speaking for the People? : Analysing the extent to which interest groups represent the opinion of the citizens and under which conditions they are more likely to do so**

Flöthe, L.

**Citation**

Flöthe, L. (2019, November 28). *Speaking for the People? : Analysing the extent to which interest groups represent the opinion of the citizens and under which conditions they are more likely to do so*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/80957>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/80957>

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

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/80957> holds various files of this Leiden University dissertation.

**Author:** Flöthe, L.

**Title:** Speaking for the People? Analysing the extent to which interest groups represent the opinion of the citizens and under which conditions they are more likely to do so

**Issue Date:** 2019-11-28

# Summary

## English Summary

Do interest groups help or hinder democratic policymaking? Normatively speaking, democratic governments ought to develop policies that are in line with what the public wants. Yet policymakers constantly have to balance competing interests of different actors in society. Who wins such a battle is one of the core questions in political science. ‘Pluralists’, on the one hand, have a more optimistic perspective on interest representation, arguing that interest groups act as important intermediaries between the public and the policymaking level. Elitist theorists, on the other hand, are more skeptical, warning of the involvement of interest groups as unequal opportunities and undue influence might bias the interest group landscape towards special interests. The latter perspective reflects many of the public concerns about lobbying. Lobbying has a rather negative reputation among the general public. There is no shortage of news articles reporting about the dominance and power of big players in policymaking, criticising that policies tend to favour industry interests rather than ordinary citizens. The public perception of lobbying is likely to account, at least partly, for an increasing scepticism towards the political elite. In fact, the OECD reports that public trust in governments is waning as a result of the perception that policies are made by private interests at the expense of what the public wants. It is crucial for political science as well as representative democracy to know to what extent these stances on lobbying are warranted. Do groups actually represent the public and can contribute to democratic legitimacy? More specifically, can groups act as transmission belts of public preferences and how could they do so? Understanding these mechanisms is important for understanding how groups can help strengthening the extent to which governments respond to public demands.

With my dissertation I aim to contribute to these debates. I show that different interest groups represent public opinion to varying degrees, but that the differences in their congruence with public opinion are smaller than conventional wisdom would lead us to expect. Moreover, and this helps answering the question how interest groups can act as transmission belts, I argue that *one mechanism through which interest groups transmit public preferences is the information they provide to policymakers*. The overall aim of the dissertation, therefore, is to look at the extent to which interest groups act as transmission belts of public preferences and understand how they do so. I argue that we have to go to the core of interest representation and bring the people back in. The focus is hence on the constituents of an interest group. Combining classic theories of representation with theories on informational lobbying I develop a theoretical framework which conceptualises interest

groups as transmission belts who provide policymakers with information about what the people want.

The empirical chapters rely on data collected within the GovLis project, pooling information on interest group activity, public opinion and policy outputs. Specifically, the dissertation relies on two main datasets. The first dataset integrates information about public opinion and interest group activity on 50 specific policy issues in 5 West European countries (Denmark, Germany, Sweden, the Netherlands and the UK). Another dataset includes information about public opinion and interest groups on 102 specific policy issues in Germany. Data collection methods such as media-content analysis, desk research, expert interviews, a survey amongst policy advocates as well as content coding of policy documents were used to form the data bases.

To answer the question about the extent to which interest groups act as transmission belts of public preferences and to understand how they do so, the dissertation relies on four empirical research articles. Chapter 2 (Bias Article co-authored with Anne Rasmussen) examines the question to what extent and under which conditions interest groups and the public are more likely to hold congruent positions on a policy issue. Moreover, it introduces the discussion on bias in the interest group community and elaborates on its implications for opinion representation. The chapter's analysis shows that the public and interest groups agree roughly half the time, yet some groups seem to do a better job. For example, citizen groups are more likely to align their positions with the public than other actor types. However, the differences between the representativeness of different group types were not as strong as expected. We also see that a lot of those groups that are feared the most (such as business groups and firms) agree with the majority of the public on an issue. A potential reason for these group differences could be that groups vary in the extent to which they fulfil their function as representatives. Moreover, some may have more information about what their constituents want, which they transmit to policymakers.

Chapter 3 (Transmission Belt Article) builds on these findings and conceptualises interest groups as transmission belts, arguing that information is the mechanism through which representation occurs. It shows that interest groups inform policymakers about public preferences, but also scrutinises who does so and under which conditions actors are more likely to do so. More specifically, it argues that citizen groups are more likely to share the same opinion as the public as they are better informed about what the public wants. This is

why they are also more likely to transmit that information to policymakers. The analysis finds that those actors that are more likely to align their positions with the public are also those that are more likely to inform policymakers about public preferences. Moreover, actors that have a higher share of the public on their side provide more of this type of information. Hence, the chapter's analysis shows that, by and large, interest groups have the potential to act as transmission belts by informing policymakers about public preferences, yet there is variation in the degree to which they act as one. Additionally, it shows that those advocates that generally provide more information (irrespective of the type) provide more information on public preferences. Linking this to research that argues that more resources lead to more information provision, leads to the question if resourceful groups are better able to provide information.

Chapter 4 (Resource Article) explores this further and argues that it depends on the type of information. While policy expertise may require more economic resources, political information can be acquired and transmitted by other means. The findings show that economic resources indeed facilitate the provision of expert information. However, interest groups can also rely on other resources (such as political capacities) for providing expert information. What is more, groups are less dependent on economic resources for providing information about public preferences (which is how the transmission belt mechanism works). In fact, here it is predominantly political capacities that seem to matter. Hence, using information for representation does not necessarily introduce bias in the sense that only the well-off are able to transmit it.

Finally, chapter 5 (Success Article) examines the question with what type of information interest groups are more likely to get their way. So far the empirical chapters have shown that interest groups qualify to act as transmission belts (some more than others, sometimes more than other times) by means of information. Yet, the fifth empirical chapter shows that only those actors that provide expert information are able to increase their likelihood of lobbying success. The effect of information about public preferences on lobbying success is, if anything, negative. This is intriguing, given that policymakers are assumed to need both types of information and that interest groups are said to be influential because they provide both types of information. However, from chapter 4 (Resource Article) we know that groups that rely a lot on their members are able to generate such expert information as well. Moreover, we also know from this chapter that most of the time, groups provide both types of information. Hence, interest groups can only fulfil the last step of the

transmission belt chain if they provide at least a considerable amount of expert information (for which they can rely on their members' expertise). Yet, this also suggests that 'evidence-based lobbying' seems to be more successful and that policy is rather made in the light of technical considerations and perhaps revolves less about what the public wants.

So what have we learned? Are sceptical stances on lobbying warranted? The dissertation does not offer proof for one side or the other. Yet, the empirical chapters provide evidence that, by and large, we could be less sceptical about those 'shadowy agitators' than public perception may lead us to expect. Moreover, the chapters offer a more nuanced picture of interest group representation by zooming in on some of the underlying mechanisms. For example focusing more on the people and constituents and what they want seems a promising benchmark for assessing bias in the interest group landscape. My dissertation also adds to the literature on interest representation by offering new theoretical and empirical insights as to who uses information, when information is used, the costs of information as well as the effects of information, especially with regard to information about what the people want.

Throughout the dissertation I have, made a case for why we should include citizens' preferences in the equation when answering the question as to how much interest groups represent citizens. I would like to be optimistic and conclude that interest groups are not all bad and indeed have the potential to act as transmission belts of public preferences: Some more than others. Sometimes more than other times.

## Samenvatting Nederlands

Helpen of beperken belangengroepen democratische beleidsvorming? Normaal gesproken moeten democratische overheden beleid maken dat een afspiegeling is van wat burgers willen. Beleidsmakers moeten echter continu verschillende en concurrerende belangen uit de maatschappij afwegen. Wie er wint en wie er verliest is één van de kernvragen in de politieke wetenschap. ‘Pluralisten’ zijn optimistisch over de betrokkenheid van belangengroepen in beleidsvorming, omdat deze de belangrijke functie hebben de belangen van de burgers naar politici over te brengen. ‘Elitist theorists’ zijn sceptischer, omdat het betrekken van belangengroepen tot ongelijke kansen en invloed van bepaalde groepen, meestal grote bedrijven of groepen die heel specifieke belangen representeren, kan leiden. Dit meer negatieve perspectief domineert vaak de publieke beeldvorming over lobbyen. Er zijn veel nieuwsberichten en verhalen in de media over de invloed en macht van grote bedrijven en organisaties. Het gaat vaak over hoe beleid meer het belang van deze grote bedrijven zou dienen dan dat van de meerderheid van de burgers. Dit negatieve beeld is dan ook een reden voor de groeiende scepsis richting de politieke elite. Zo geeft een OESO rapport bijvoorbeeld aan dat het publieke vertrouwen in de overheid afneemt, omdat deze te vaak het belang van de industrie dient en niet de burgers. Het is voor zowel voor de politieke wetenschap als ook voor de representatieve democratie belangrijk om te weten in hoeverre deze (negatieve) houdingen gerechtvaardigd zijn. Vertegenwoordigen belangengroepen de belangen van hun leden en kunnen ze zo helpen democratische legitimiteit te verbeteren? Kunnen belangengroepen als *transmission belts* ageren en hoe kunnen ze dat doen? Het begrijpen van deze mechanismen is belangrijk om inzicht te krijgen in hoeverre belangengroepen er aan kunnen bijdragen dat dat beleid een afspiegeling vormt van de wensen van burgers.

Met dit proefschrift lever ik een bijdrage aan deze debatten. Ik laat zien dat er variatie is in de mate waarin belangengroepen publieke opinie representeren, maar dat de verschillen in hoeverre hun mening congruent is (overlapt) met publieke opinie kleiner zijn dan verwacht. Verder beargumenteer ik dat belangengroepen informatie gebruiken om de voorkeuren van burgers naar beleidsmarkers over te brengen. Dat helpt om beter te begrijpen hoe belangengroepen als *transmission belt* zouden kunnen ageren. Het doel van deze dissertatie is dus om te kijken in hoeverre belangengroepen als *transmission belt* van publieke voorkeuren kunnen werken en hoe ze dat doen. Ik beargumenteer dat we daarvoor naar de kern van belangenvertegenwoordiging moeten gaan en dus meer aandacht moeten besteden aan burgers en hun voorkeuren. Door het combineren van klassieke theorieën over representatie met



theorieën over *informational lobbying* maak ik een theoretisch kader waarin ik belangengroepen als *transmission belts* conceptualiseer, die beleidsmakers van informatie voorzien over wat mensen eigenlijk willen.

Voor de empirische hoofdstukken maak ik gebruik van data die we binnen het GovLis project verzameld hebben. Dit databestand brengt informatie samen over de activiteiten van verschillende belangengroepen, publieke opinie en beleidsuitkomsten. Het proefschrift is op twee GovLis databestanden gebaseerd. Het eerste verzamelt de bovenstaande informatie voor 50 specifieke beleidskwesties in vijf Europese landen (Denemarken, Duitsland, Zweden, Nederland en het VK). Het andere databestand is gebaseerd op 102 specifieke beleidskwesties in Duitsland. Om de gegevens te verzamelen hebben we gebruik gemaakt van media-inhoudsanalyse, *desk research*, interviews met experts, een enquête met belangengroepen en een inhoudsanalyse van beleidsdocumenten.

De vraag in hoeverre belangengroepen als *transmission belt* ageren en hoe ze dat doen heb ik aan hand van vier empirische hoofdstukken onderzocht. Hoofdstuk 2, bijvoorbeeld, (het 'Bias-Artikel', geschreven met Anne Rasmussen) onderzoekt in hoeverre en wanneer belangengroepen en burgers dezelfde beleidsuitkomst willen. Verder leidt dit hoofdstuk de discussie in over *bias* in de gemeenschap van belangengroepen en wat dit betekent voor het vertegenwoordigen van publieke opinie. De analyse laat zien dat burgers en belangengroepen in rond 50% van de gevallen dezelfde mening hebben over een beleidskwestie, maar ook dat sommige groepen en grotere kans maken hetzelfde te willen dan andere. Bijvoorbeeld, voor *citizen groups*, dus organisaties die het belang van een bredere groep mensen vertegenwoordigen, is de kans groter dat zij dezelfde positie de hebben als de meerderheid van de bevolking dan voor groepen die een specifieke industrie vertegenwoordigen. De verschillen tussen de verschillende soorten groepen zijn echter niet zo sterk als verwacht. We zien dan ook dat een groot deel van groepen die een negatieve reputatie hebben (werkgeversorganisaties en bedrijven) weldegelijk dezelfde mening hebben als de meerderheid van de bevolking. En mogelijke reden voor de verschillen die we wel zien kan zijn, dat de groepen variëren in hoeverre ze hun functie als vertegenwoordiger van hun leden uitvoeren. Verder zou het kunnen dat sommige groepen wat meer informatie hebben over wat hun leden willen, wat ze vervolgens makkelijker naar de politici kunnen over brengen.

In hoofdstuk 3 (Transmission Belt-Artikel) bouw voort ik op deze bevindingen op en conceptualiseer belangengroepen als *transmission belts* en argumenteer dat informatie een

mechanisme is waardoor belangengroepen hun leden representeren. Het artikel kijkt in hoeverre belangengroepen informatie gebruiken om politici over publieke voorkeuren te informeren, maar kijkt ook wanneer de kans groter is dat ze dat doen. Specifiek beargumenteer ik ook dat *citizen groups* een grotere kans maken publieke opinie te vertegenwoordigen, omdat ze dichterbij de mensen zitten en dus beter weten wat die willen. Dit is dan ook een reden waarom het waarschijnlijker is dat informatie over publieke voorkeuren over te brengen. De analyse vindt dan ook inderdaad dat actoren wiens mening meer op publieke opinie lijkt meer informatie over de publieke voorkeuren overbrengt. Het hoofdstuk laat dus zien dat belangengroepen wel als *transmission belts* kunnen ageren, maar er is verscheidenheid in de mate waarin zij dat doen. Verder vind ik in deze analyse dat belangengroepen die over het algemeen meer informatie overbrengen (en hier maakt het niet uit wat voor informatie) ook meer informatie over publieke voorkeuren overbrengen. Dat roept de vraag op of groepen met meer middelen (een reden waarom groepen in het algemeen hebben meer informatie hebben) ook meer mogelijkheden hebben informatie te over brengen. Als dat zo is, zou dat ook weer een oorzaak van *bias* kunnen zijn.

Hoofdstuk 4 (Resource Artikel) gaat hier verder op in en beargumenteert dat de middelen (*resources*) waarover een organisatie beschikt inderdaad belangrijk zijn, maar dat het wel afhankelijk is om welke type informatie het gaat. Het zou bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat voor *beleidsexpertise* meer economische middelen (geld) nodig is, terwijl je ook andere niet-economische middelen kan gebruiken om *politieke informatie* over te brengen. De empirische analyse laat zien dat economische middelen inderdaad het verzamelen en overbrengen van beleidsexpertise faciliteren, maar dat belangengroepen ook gebruik maken van andere middelen (zoals politieke capaciteiten). Sterker nog, belangengroepen zijn minder afhankelijk van economische middelen als ze informatie over publieke voorkeuren willen overbrengen (en dat is de cruciale informatie als ze als *transmission belt* willen werken). Zoals verwacht blijkt dat hier vooral politieke capaciteiten voor nodig zijn. Dus het gebruiken van informatie om belangen te vertegenwoordigen impliceert niet per se een *bias*, waarbij alleen welgestelde groepen dit soort informatie zouden kunnen overbrengen.

Ten slotte gaat hoofdstuk 5 (Success Artikel) in op de vraag welk type informatie belangengroepen het meest helpt bij het beïnvloeden van beleid. De empirische hoofdstukken hebben tot nu aangetoond dat belangengroepen wel als *transmission belt* kunnen ageren (sommige meer dan andere, en soms meer dan andere keren) als zij informatie over publieke voorkeuren overbrengen. Hoofdstuk 5 laat echter zien dat alle actoren die expertise

overbrengen een grotere kans op lobbysuccess hebben. Het effect van informatie over publieke voorkeuren op lobbysuccess is zelfs negatief. Dit is intrigerend, aangezien beleidsmakers beide soorten informatie nodig hebben. We weten echter uit hoofdstuk 4 (Resource Artikel) dat belangengroepen vaak hun leden betrekken om expertise te verschaffen. Verder weten we uit dit hoofdstuk ook dat belangengroepen vaak allebei typen informatie gebruiken. Dus belangengroepen kunnen alleen maar aan de laatste stap van de *transmission belt* (beleidsbeïnvloeding) voldoen als ze óók expertise overbrengen. Dit suggereert ook dat *evidence-based lobby* succesvol is. Het lijkt er op dat beleidsvorming eerder plaatsvindt in het licht van technische overwegingen en misschien minder draait om wat het publiek wil.

Wat hebben we nu geleerd? Zijn sceptische standpunten over lobbyen gerechtvaardigd? Deze dissertatie biedt geen bewijs voor de ene of de andere kant. Maar de empirische hoofdstukken laten zien dat we misschien iets minder sceptisch kunnen zijn over de ‘schimmige lobbyisten’ dan verwacht. Verder verschaffen de hoofdstukken een meer genuanceerd beeld van vertegenwoordiging door belangengroepen door in te zoomen op enkele van de onderliggende mechanismen. Bijvoorbeeld, meer aandacht voor de voorkeuren van burgers en de leden van belangengroepen kan helpen bepalen of er een bias is in de wereld van belangengroepen. Mijn dissertatie levert ook een bijdrage aan de literatuur over belangenvertegenwoordiging door nieuwe theoretische en empirische inzichten te geven over wie er informatie gebruikt, wanneer informatie gebruikt wordt, wat informatie kost en wat voor effect informatie heeft op beleidsprocessen, vooral informatie over publieke voorkeuren.

In mijn proefschrift heb ik beargumenteerd dat publieke voorkeuren een belangrijke factor zijn als we kijken in hoeverre belangengroepen de belangen van mensen vertegenwoordigen. Ik ben optimistisch en wil graag concluderen dat belangengroepen niet alleen maar kwalijk zijn, maar inderdaad de potentie hebben om als *transmission belt* te functioneren: sommige meer dan andere, en soms meer dan andere keren.

