



Universiteit
Leiden
The Netherlands

What's the issue? : the lobbying and representativeness of political parties on specific policy issues

Romeijn, J.

Citation

Romeijn, J. (2020, June 2). *What's the issue? : the lobbying and representativeness of political parties on specific policy issues*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/92367>

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/1887/92367>

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

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/92367> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Romeijn, J.

Title: What's the issue? : the lobbying and representativeness of political parties on specific policy issues

Issue Date: 2020-06-02

DUTCH SUMMARY

Wat is de kwestie? Het lobbyen en de vertegenwoordiging van politieke partijen op specifieke beleidskwesties.

Inleiding

In de meeste Westerse democratieën hebben politieke partijen de belangrijke taak om publieke voorkeuren te vertegenwoordigen en te implementeren in beleid. Er zijn daarom veel studies gedaan naar de mate waarin politieke partijen in staat zijn ook daadwerkelijk *responsief* beleid te maken dat in lijn is met publieke opinie. Dergelijke studies onderzoeken in de regel ideologische dimensies, zoals rechts-links, en laten zien dat de beleidsposities van kiezers en politieke partijen in veel landen in grote mate overeenkomen. De empirische conclusies over de mate waarin partijen in staat zijn hun vertegenwoordigende rol op zich te nemen zijn dus door de band genomen zeer positief.

Daar staat tegenover dat er maatschappelijk, maar ook in de wetenschappelijke literatuur (bijvoorbeeld door Peter Mair, 2010) steeds vaker gesteld wordt dat er problemen zijn als het gaat om de mate waarin politieke partijen in staat zijn de beleidsvoorkeuren van kiezers te vertalen naar beleid. Eén belangrijke reden daarvoor zou zijn dat politieke partijen er steeds vaker voor kiezen zich 'verantwoordelijk' in plaats van 'vertegenwoordigend' op te stellen, ook wanneer dit tegen publieke opinie ingaat (Mair, 2010). Denk hierbij bijvoorbeeld aan de beperkingen die de EU oplegt aan nationale beleidsmakers, het idee dat je niet alle veranderingen van een vorige regering ongedaan moet maken, de noodzaak om ook de overheidsfinanciën op orde te houden, of de belangen van toekomstige generaties of andere publieke belangen mee te wegen (bijvoorbeeld bij klimaatbeleid). Het is belangrijk om te benadrukken dat 'verantwoordelijk' beleid geen slechte zaak is, en verantwoordelijke beleidskeuzes (bijvoorbeeld waar het gaat om het beschermen van de rechten van minderheden) soms zelfs democratischer zijn dan keuzes die goed liggen bij grote delen van de bevolking.

Het eerste doel van dit proefschrift is om te onderzoeken of dit tegenstrijdige beeld (ten dele) te verklaren is door te kijken naar specifieke beleidskwesties in plaats van de ideologische dimensies die tot nu toe bestudeerd zijn in de wetenschappelijke literatuur. Denk daarbij aan het beleidskwesties die daadwerkelijk de levens van burgers beïnvloeden, zoals de hoogte van de pensioenleeftijd. Naast de theoretische puzzel is dit ook een normatief belangrijk vraagstuk: als kiezers meer 'links' beleid willen, omdat ze meer economische gelijkheid wensen, maar het geleverde meer 'linkse' beleid bestaat uit een meer actief klimaatbeleid, is het natuurlijk de vraag of dat wel telt als goede vertegenwoordiging.

Nadat twee hoofdstukken deze vraag bestudeerd hebben, is het tweede doel van dit proefschrift om kijken naar een ander groot voordeel van het bestuderen van activiteiten van politieke partijen rond specifieke beleidskwesties: het maakt het makkelijker om ze te vergelijken met belangengroepen en andere organisaties al lobbyend proberen beleid te beïnvloeden. Alhoewel minder formeel vastgelegd, hebben ook belangengroepen de rol om publieke voorkeuren te helpen vertalen naar beleid. Daarom wordt in de laatste twee empirische hoofdstukken de mate waarin het dergelijke organisaties lukt om beleid te beïnvloeden *via* politieke partijen onderzocht. Alhoewel er genoeg zorgen zijn over de eventueel onevenredige invloed van bepaalde typen belangenorganisaties, is enige invloed wel een voorwaarde voor de mogelijkheid dat belangengroepen helpen om tekortkomingen in vertegenwoordiging door politieke partijen te helpen corrigeren. Natuurlijk zijn er ook andere kanalen die daaraan zouden kunnen bijdragen en die buiten de focus van dit onderzoek vallen, zoals (sociale) media en ook de ambtenarij.

Methode

Dit proefschrift is geschreven als deel van het GovLis-project. Het richt zich op een vijftal welvarende Noord-West Europese landen (specifiek Nederland, Zweden, Denemarken, Duitsland en het VK), stuk voor stuk goed functionerende democratieën. Daarnaast lijken de politieke systemen van deze landen, met uitzondering van het VK, behoorlijk op elkaar: ze hebben proportionele kiesstelsels (wat tot gevolg heeft dat er meerdere partijen in het parlement zitten) en zogenaamde corporatistische relaties tussen de overheid en de samenleving. Dat laatste betekent dat de overheid er in ieder geval traditioneel gezien voorkeur aan gaf om een beperkt aantal maatschappelijke organisaties sterk te betrekken bij politieke besluitvorming ("de polder"). Het gevolg van deze methodologische keuzes is dat de uitkomsten van het onderzoek vooral toepasbaar zijn op vergelijkbare Europese democratieën (waar bijvoorbeeld ook Noorwegen en Oostenrijk toe behoren). Sommige vondsten zullen ook in minder vergelijkbare landen opgaan, maar dat is minder vanzelfsprekend.

Alle empirische hoofdstukken richten zich daarbij zoals gezegd op specifieke beleidskwesties als de hoogte van de pensioenleeftijd, of er troepen moeten worden ingezet in Afghanistan en of de (Zweedse) staat noodleningen aan Saab moe(s)t verstrekken. Een groot voordeel van deze beleidsgerichte benadering is dat het helpt om te onderzoeken of en hoe politieke partijen en belangengroepen publieke voorkeuren vertegenwoordigen. In hoofdstukken 2 en 4 is daarbij een gestratificeerde steekproef van beleidsonderwerpen getrokken. Alhoewel het onduidelijk blijft hoe een populatie van alle mogelijke beleidskwesties er uit zou zien, is geprobeerd om een aantal kenmerken van de verschillende *issues* te variëren. Zo zitten er zowel onderwerpen bij die zeer veel media-aandacht trokken, als kwesties die juist weinig aandacht kregen. Er zitten

onderwerpen bij waarin beleid veranderde, en onderwerpen waar er qua wetgeving niks gebeurde. Ook is er een grote variatie in de beleidsterreinen waarop de onderwerpen liggen, variërend van milieubeleid tot migratie, van ethische kwesties tot de welvaartsstaat. De onderzochte onderwerpen, bestudeerde landen en gebruikte methoden verschillen verder enigszins tussen de verschillende artikelen die samen de empirische hoofdstukken van dit onderzoek vormen: deze keuzes worden hieronder daarom (kort) besproken in de samenvatting van de verschillende hoofdstukken, die op hun beurt gevolgd worden door een samenvatting van de bredere conclusies van het proefschrift.

Hoofdstuk 2

Dit hoofdstuk onderzoekt de relatie tussen publieke opinie en de beleidsposities van politieke partijen. Het maakt daarbij gebruik van surveyonderzoeken die in de periode tussen 1998 en 2010 een steekproef van de Duitse bevolking hebben bevroegd over precies het soort specifieke beleidsonderwerpen als hierboven beschreven. Deze kiezers is ook gevraagd naar hun partijvoorkeuren, waardoor we in kaart kunnen brengen wat zowel de gemiddelde kiezer als aanhangers van de 5 grote Duitse partijen in deze periode van de 102 onderzochte beleidsvoorstellen vonden. Van sommige partijen zaten maar weinig aanhangers in de steekproef. Bestaande onderzoeken lossen dit meestal op door een vrij arbitraire grens aan te houden, en sluiten partijen uit waarvan bijvoorbeeld minder dan 20 kiezers in de steekproef zitten (een erg klein aantal).

In dit hoofdstuk is daarom gebruik gemaakt van Multipale Regressie met Poststratificatie (MRP). MRP draait een multilevel-model om voor elke demografische categorie (bijvoorbeeld een vrouw tussen en 50-60 jaar, die hoogopgeleid is en FDP stemt) te voorspellen in welke mate ze voor of tegen een voorstel is. Vervolgens is andere data gebruikt om in kaart te brengen wat de demografische compositie van de FDP-aanhangers is, om te schatten hoe groot de steun voor een voorstel onder deze groep is. Het voordeel van deze methode is dat die ook informatie over gerelateerde kiezersgroepen meeneemt (bijvoorbeeld hoogopgeleide vrouwen tussen de 50-60 jaar die CDU/CSU stemmen) om de steun voor een voorstel binnen een groep kiezers te schatten.

Vervolgens is aan de hand van uitspraken in de media in kaart gebracht wat de posities van de politieke partijen op deze 102 beleidskwesties zijn. Uit het onderzoek blijkt dat de beleidsposities van zogenaamde niche-partijen (die zich op een beperkt aantal onderwerpen richten) en mainstream-partijen (partijen die aan een breder aantal onderwerpen aandacht besteden) ongeveer even sterk samenhangen met publieke opinie.

Er is echter wel een groot verschil tussen partijen in de regering en de oppositie. De beleidsposities van oppositiepartijen hangen sterk samen met de voorkeuren van kiezers én die van de aanhangers van de eigen partij. Daarentegen hangen de beleidsposities van regeringspartijen in het onderzoek niet samen met de beleidsvoorkeuren

van de gemiddelde kiezer. Wel is er nog enige, maar afgezwakte, samenhang met de beleidsvoorkeuren van de aanhangers van de partij. Het lijkt er dus op dat als partijen in de regering komen, en rekening moeten gaan houden met o.a. coalitiepartners, internationale wetgeving en de overheidsuitgaven, ervoor kiezen om vooral beleidsposities te vertegenwoordigen van de eigen kiezers. Dit is begrijpelijk, maar kan ook problematisch zijn als kiezers veel populaire beleidsposities horen van oppositiepartijen, die vervolgens niet leverbaar blijken als partijen in de regering zitten.

Hoofdstuk 3

Hoofdstuk 3, geschreven met Anne Rasmussen en Dimiter Toshkov, onderzoekt hoe publieke opinie en belangenbehartigers (experts, belangengroepen en denktanks) beleid beïnvloeden. Het hoofdstuk zoomt daarbij in op 4 beleidskwesties in Zweden waarvoor over langere periodes data beschikbaar is over publieke opinie. Vervolgens zijn ook alle uitspraken van niet statelijke actoren over deze onderwerpen in 2 grote Zweedse kranten in kaart gebracht, zodat we per jaar een beeld hebben van de toon van de media-activiteiten van belangenorganisaties en van publieke opinie.

Het hoofdstuk onderzoekt daarbij twee afhankelijke variabelen. Allereerst biedt het een kwantitatieve analyse van de mate van politieke aandacht (gemeten als het percentage van de politieke debatten en documenten in het Zweedse parlement dat over elk van de vier onderwerpen gaat) voor een onderwerp. Het idee hierbij is dat als een groot of toenemend deel van de Zweedse bevolking wil dat er beleidsverandering plaatsvindt, we ook verwachten dat er meer politieke aandacht voor het onderwerp komt. De tweede, kwalitatieve, analyse ging daarbij een stap verder en onderzocht ook de mate waarin beleid dan ook daadwerkelijk veranderde.

De analyses laten zien dat noch de media-activiteiten van belangenbehartigers, noch publieke opinie alleen een sterk effect hebben op politieke aandacht of beleidsveranderingen. Er is wel enig bewijs voor een positief effect van publieke opinie: als meer burgers de status quo willen veranderen, besteden Zweedse politici meer aandacht aan een onderwerp in het jaar erna. Tevens zien we dat een sterk negatieve houding van belangenbehartigers over een onderwerp de kans verlaagt dat politici over een onderwerp praten in het volgende jaar: ze lijken dus in staat onderwerpen *van* de politieke agenda te houden. Wel vinden we, zeker als het gaat om het onderwerp van het sluiten van kerncentrales, dat er achter de schermen veel meer subtiele lobbyactiviteiten plaatsvinden. Zo werd ondanks officieel beleid om kerncentrales uit te faseren en de sluiting van 2 grote kerncentrales, toch een vergunning verleend om twee andere centrales zo uit te breiden dat van uitfasering absoluut geen sprake was.

Al met al is de conclusie dus dat (media-)lobbyactiviteiten en publieke opinie een verre van deterministische relatie hebben met beleid, zeker ook als we over lange tijdsperiodes naar specifieke beleidsonderwerpen kijken. Daarbij is er veel lobbyacti-

viteit die gericht is op een detailniveau dat in de meeste studies (inclusief de andere hoofdstukken van dit proefschrift) over het hoofd gezien wordt – in ieder geval op het beperkte aantal Zweedse beleidskwesties dat hier bestudeerd is.

Hoofdstuk 4

Hoofdstuk 4, geschreven met Anne Rasmussen, richt zich vervolgens op de vraag of belangengroepen en andere belangenbehartigers vaker hun zinnen krijgen als ze samenwerken met politieke partijen op specifieke beleidskwesties. Er zijn steeds meer bestaande studies die onderzoeken in welke mate er allianties en samenwerking is tussen belangengroepen en politieke partijen. Vaak doen dit soort onderzoeken de aanname dat dit soort samenwerking belangrijk is voor democratische vertegenwoordiging en beleid, maar daar is tegelijk nog geen bewijs voor in de literatuur.

Het hoofdstuk onderzoekt daarbij allereerst of belangenorganisaties die samenwerken met politieke partijen vaker hun zinnen krijgen dan andere belangengroepen. Vervolgens zoekt het uit of het uitmaakt met welke politieke partijen met samenwerkt: bijvoorbeeld met partijen die dezelfde mening hebben over een beleidsonderwerp, of partijen met veel macht (grote partijen en partijen die in de regering zitten).

Hiertoe onderzoeken we 50 beleidsvoorstellen in alle vijf de landen beschreven in de introductie. Voor elk van deze voorstellen bracht het GovLis project in kaart welke belangenbehartigers er allemaal actief op waren. Deze 1400 organisaties en experts is vervolgens een survey gestuurd (met een respons van ongeveer 30%), dat vroeg naar het belang van samenwerking met verschillende politieke partijen voor het (lobby) werk van de respondent. We kijken vervolgens over een periode van vier jaar of het beleid op deze voorstellen gewijzigd is. Door de mate waarin verschillende groepen belangenbehartigers hun zinnen kregen te vergelijken, kunnen we conclusies trekken over de effectiviteit van de strategie van het lobbyen van (machtige en) bevriende partijen – zelfs al kunnen we er geen daadwerkelijke invloed mee aantonen.

De analyses laten zien dat het werken met politieke partijen alleen effectief is wanneer deze partijen machtig zijn én dezelfde beleidsopvatting hebben als de belangenorganisatie. Dit is een belangrijke uitkomst, omdat dit het beeld nuanceert dat dit soort samenwerking tussen belangenorganisaties en politieke partijen al te veel invloed heeft op beleid.

Hoofdstuk 5

Naast het werken met een partij zouden ook de meer langdurige banden tussen politieke partijen en (groepen) belangenbehartigers gevolgen kunnen hebben voor beleid. Hoofdstuk vijf onderzoekt dit in een meer bijzondere setting: de onderhandelingen over het coalitieakkoord na de Nederlandse Tweede Kamerverkiezingen in 2017. Met de dividendbelasting in het achterhoofd is het belangrijk om dit soort lobby-invloed beter

te begrijpen: het zou er namelijk toe kunnen leiden dat politieke partijen afwijken van de verkiezingsbeloftes waarop ze net verkozen zijn.

Politieke partijen hebben tijdens de onderhandelingen echter weinig reden om al te erg in te gaan op verzoeken van lobbyorganisaties: ze staan onder grote tijdsdruk, hebben de zeer uitdagende taak om hun eigen verkiezingsbeloften het coalitieakkoord in te krijgen en compromissen te sluiten, en zijn er daarbij vooral ook op gericht om te voorkomen dat de nieuwe coalitiepartners later in de regeringsperiode ongewenste plannen lanceren. Daarom is de eerste verwachting van hoofdstuk 5 dat lobbygroepen die verzoeken doen, die ook al in de verkiezingsprogramma's van de onderhandelende partijen staan, hun ook vaker verzoeken vervuld zullen zien in het regeerakkoord.

Onderhandelende partijen streven naast alle bovenstaande zaken echter nog een tweede doel na: ze moeten een inschatting maken hoe goed de compromissen die ze sluiten vallen bij hun achterban. Daarvoor kunnen ze natuurlijk deels directe contacten onderhouden met de achterban, maar een andere manier is om te kijken welke verkiezingsbeloftes gesteund worden door belangengroepen waar de partij al lang goede relaties mee onderhoudt, en die bovendien vaak ook groepen vertegenwoordigen die de partij van belang vindt. Daarom is de tweede verwachting in het onderzoek dat belangengroepen die traditioneel goede banden hebben met de onderhandelende politieke partijen, vaker hun verzoeken vervuld zien in het regeerakkoord dan belangengroepen die dergelijke banden niet hebben.

Om dit te onderzoeken zijn alle lobbybrieven die tijdens de Nederlandse kabinetsformatie van 2017 verzonden zijn aan de informateur onderzocht: uit elk van deze brief zijn de specifieke beleidsverzoeken gedestilleerd. Vervolgens is voor elk van deze ruim 2000 verzoeken nagegaan of ze ook in het partprogramma van de nieuwe regeringspartijen voorkwamen.

Uit de analyse blijkt allereerst dat in het regeerakkoord bijna geen lobbyverzoeken vervuld worden, die niet eerst voorkwamen in de partijprogramma's van de nieuwe coalitiepartijen. Van 1200 unieke verzoeken werden er slechts 30 vervuld die niet eerst in de partijprogramma's stonden van de formerende partijen: rond de 2,5%. Verder blijkt dat verzoeken van bedrijven en werkgeversorganisaties die gesteund werden door de VVD eerder vervuld werden van die van andere belangenbehartigers die verzoeken deden die ook gesteund werden door de VVD. Met andere woorden: de VVD lijkt verzoeken van bedrijven en werkgeversorganisaties serieuzer te nemen dan de verzoeken van andere organisaties, zelfs als die iets vragen waar de VVD wel positief tegenover staat. In tegenstelling tot de verwachtingen ging dit niet op voor het CDA, dat historisch ook veel contacten en banden onderhoudt met werkgeversorganisaties. Een extra analyse van de verkiezingsprogramma's van deze partijen suggereert een iets andere verklaring dan hierboven beschreven: het zou er vooral om kunnen gaan welke (maatschappelijke) groepen belangrijk zijn voor de campagne van een politieke partij. Als een lobbyorgani-

satie een dergelijke groep vertegenwoordigt, heeft deze wellicht ook meer invloed op een politieke partij.

Samengevat maakt het hoofdstuk dus duidelijk dat partijen tijdens de formatie veel sterker zijn dan lobbyorganisaties. Hier moeten wel twee kanttekeningen bij geplaatst worden. De eerste is dat het natuurlijk mogelijk is dat de partijprogramma's van de politieke partijen ook al beïnvloed zijn door lobbyisten. De tweede is dat partijen (zoals de VVD in deze analyse) soms dus wel de opvattingen en voorkeuren van bepaalde lobbygroepen meewegen. Beide onderwerpen vragen om extra onderzoek om de oorzaken achter de gevonden patronen te onderzoeken.

Conclusie

Behalve de resultaten per hoofdstuk, zijn er natuurlijk ook bredere conclusies aan het onderzoek in deze dissertatie te ontleen. De eerste en belangrijkste is dat de dissertatie duidelijk maakt dat het bestuderen van de activiteiten aan de hand van specifieke beleidskwesties een waardevolle toevoeging is aan de bestaande politicologische literatuur. Dit proefschrift presenteert twee belangrijke voorbeelden van dergelijke voordelen. Allereerst helpt het ons beter te begrijpen waarom veel onderzoeken een zeer hoge ideologische congruentie tussen publieke opinie en politieke partijen vinden, terwijl er tegelijk veel zorgen bestaan over de mate waarin partijen nog geworteld zijn in de samenleving. De analyse van specifieke beleidskwesties maakt duidelijk dat de beleidsposities van Duitse regeringspartijen niet correleren met publieke opinie, al blijft er wel een correlatie met de voorkeuren van de aanhangers van deze partijen.

Het tweede grote voordeel is dat het bestuderen van specifieke beleidskwesties het mogelijk maakt de activiteiten van lobbyorganisaties en politieke partijen tegelijk te onderzoeken. De conclusies van hoofdstuk 4 en 5 maken laten daarbij zien dat de gevolgen van de samenwerking en allianties tussen deze twee belangrijke organisatietypes minder vanzelfsprekend zijn dan soms aangenomen. In hoofdstuk vier zagen we dat alleen samenwerking met machtige *en* partijen die het eens zijn met de belangenbehartiger ervoor zorgt dat deze ook vaker haar/zijn zin krijgt. Hoofdstuk 5 liet bovendien ook zien dat zelfs de traditionele banden tussen een politieke partij en een bepaalde groep maatschappelijke organisaties er niet per definitie toe leidt dat deze laatste vaker een verzoek vervuld ziet in het regeerakkoord: andere factoren lijken deze beleidsinvloed te mediëren.

Al met al is het beeld dat deze dissertatie schept van representatieve democratie in West-Europa niet louter positief. De correlatie tussen de beleidsvoorkeuren van de gemiddelde kiezer en regeringspartijen is beperkt, en hetzelfde lijkt – in ieder geval op de onderwerpen die hier onderzocht zijn op te gaan voor Zweeds beleid. Daarnaast is er weinig direct bewijs dat belangenorganisaties deze tekortkomingen compenseren. Alhoewel de studies niet direct de effecten van lobbyen op beleidsresponsiviteit toetsen,

suggereert de beperkte invloed van deze organisaties op beleid wel dat ze niet zomaar de vertegenwoordigende functie van partijen zullen/kunnen overnemen.

Daar staat echter tegenover dat het niet enkel slecht nieuws is. Zo blijven de beleidsposities van Duitse regeringspartijen samenhangen met de voorkeuren van aanhangers van de partij, en reageren Zweedse politici op veranderingen in publieke opinie door de aandacht die ze aan onderwerpen besteden. Bovendien zullen veel mensen de beperkte invloed van lobbyorganisaties niet alleen negatief vinden: zeker in hoofdstuk 5, zou veel lobby-invloed kunnen betekenen dat politieke partijen afwijken van de plannen waarmee ze net verkozen zijn.

Samenvattend biedt deze dissertatie dus een gemengd beeld van de mate waarin politieke partijen en belangengroepen helpen om publieke voorkeuren te vertalen naar beleid. Het blijft belangrijk om ook in de toekomst meer van dergelijke analyses uit te voeren, om bijvoorbeeld meer oorzaken van de in dit proefschrift onderzochte patronen te achterhalen.