

ARTIKELN | 19 FEBRUARI 2021

EEN AUDIT NAAR DE LOBBY VAN EEN GEMEENTE

Auteur: M. Dinkelberg MSc

Beeld: Adobe Stock

Leestijd: 7 min



Externe afhankelijkheden zijn vaak een risico voor het behalen van de doelen van een gemeente. Deze risico's worden gemitigeerd door het inzetten van een lobbyproces. Om dit proces te auditen is echter een normenkader nodig. Een dergelijk normenkader wordt in dit artikel gepresenteerd.

Het viel mij als auditor bij de gemeente Amsterdam op dat in het merendeel van mijn audits, externe afhankelijkheden een van de risico's zijn voor het realiseren van de doelen van de organisatie. Er wordt gepoogd deze risico's te mitigeren door het inzetten van een lobbyproces. Een blik in de beleidsstukken toont dat lobby een belangrijk proces binnen een gemeente is. Er was dan ook geen twijfel toen ik mijn scriptie voor de RO-opleiding aan de UvA moest schrijven. Die zou gaan over de mogelijkheid van een audit naar een gemeentelijk lobbyproces. De uitkomsten worden hier gepresenteerd.

Lobbyproces

Lobby, vaak ook public affairs (PA) genoemd, is in dit onderzoek voor een gemeente geoperationaliseerd als: ‘pogingen van een gemeente om keuzen van de Rijksoverheid te beïnvloeden’. Ondanks uitbreidingen van de scope van audit is er binnen de gemeentelijke auditpraktijk geen aandacht geweest voor een lobbyproces. Toch hebben gemeenten veel lobbyprocessen. Dit kan gaan over fondsen die de gemeente ontvangt van het Rijk (vaak meer dan de helft van de totale

inkomsten), beleidsvrijheid rondom de energietransitie, of mogelijkheden om meer woningen te bouwen.

Voor het gemeentelijk lobbyproces bestond tot op heden nog geen bruikbaar normenkader voor een audit. Vandaar dat in onderhavig onderzoek de volgende hoofdvraag is beantwoord: 'Uit welke onderdelen moet een normenkader bestaan waarmee het lobbyproces van een gemeentelijke organisatie beheerst kan worden zodat de gemeentelijke operational auditdienst een oordeel kan geven over het in control zijn van de gemeente over de inrichting en beheersing van haar lobbyactiviteiten?'

Een lobbyproces is organisatorisch niet heel anders dan processen waarmee auditors al bekend zijn

Het onderzoek en de resultaten

Teneinde te komen tot dit normenkader zijn allereerst best practices voor de inrichting van een gemeentelijk lobbyproces geïdentificeerd. Dit op basis van multidisciplinaire literatuur afkomstig uit de politicologie en bestuurskunde. De controls in het normenkader zijn clusters van aan elkaar verbonden normen, gebaseerd op deze best practices. Dit kader is later door middel van diepte-interviews met experts gevalideerd. De respondenten waren afkomstig uit de gemeentelijke lobby- en auditpraktijk of waren experts op het gebied van lobby verbonden aan een universiteit. Hierna worden de controls en de hieruit voortvloeiende normen belicht.

Samenwerking binnen de PA-functie

Het lobbyproces is geen proces dat door één afdeling kan worden uitgevoerd. Het bestaat uit een netwerk van interne stakeholders die betrokken moeten worden. De eerste control waar in een audit aandacht voor moet zijn betreft dan ook de samenwerking tussen deze partijen. Dit resulteerde in de volgende normen:

1. Er is periodiek overleg tussen de politiek verantwoordelijke (wethouder of burgemeester), de PA-afdeling en de ambtelijke dossierhouder (periodiek is wanneer het naar mening van alle groepen voldoende is).
2. Er is afstemming tussen de PA-afdeling en de pr-/communicatieafdeling, en strategieadviseurs (aangegeven door de pr, communicatie en strategieadviseurs).
3. Er worden (volgens de beleidsambtenaren) voor dossierhoudende beleidsambtenaren van de eigen organisatie handvatten geboden om contact te onderhouden met de ministeries.
4. De rollen van de drie groepen staan beschreven (PA-afdeling, dossierhoudende beleidsambtenaren, politiek verantwoordelijke (wethouder)).
5. De rolvastheid van deze groepen wordt bewaakt en hier worden functionarissen op aangesproken.
6. Wanneer vanuit hiervoor genoemd overleg een besluit is genomen, wordt hieraan vastgehouden (tot hetzelfde overleg het aanpast).
7. Er is een werkwijze van interne monitoring binnen de organisatie op het lobbydossier.
8. Er zijn (volgens de respondenten) voldoende periodieke tussentijdse evaluaties.

Eigenaarschap van lobbydossiers

In de interne organisatie van de PA-afdeling is eigenaarschap en verdeling van verantwoordelijkheden een essentieel onderdeel. Hier vloeien de volgende normen uit voort waar in een audit naar gekeken moet worden:

9. Het is duidelijk wie verantwoordelijk is voor welk dossier (binnen de PA-afdeling).
10. De dossiers binnen de PA-afdeling wisselen, naar mening van de professionals, niet te veel van uitvoerend professional.
11. De professional heeft naar eigen zeggen voldoende capaciteit voor het lobbydossier (in uren).
12. Er is budget voor het organiseren van een lobbytraject.
13. De lobbyprofessionals beschikken over kennis en kunde (hebben relevante opleidingen gevolgd), nodig voor het

uitvoeren van hun functie.

14. Beleidsambtenaren in de eigen organisatie geven aan te weten wie binnen de PA-afdeling verantwoordelijk is voor hun dossier.
15. Er is volgens de PA-professionals vanuit de bestuurlijke organisatie (college van B&W) en de top van de ambtelijke organisatie (clusterdirecteuren) aantoonbare steun voor het uitvoeren van het lobbytraject.

Dossiervorming

Wanneer de verantwoordelijkheid en het eigenaarschap van een issue waarop gelobbyd wordt zijn vastgelegd, is het belangrijk dat een degelijk dossier wordt opgebouwd zodat de juiste informatie verzameld kan worden. Hieruit vloeien de volgende normen voort waar een auditor aandacht aan kan besteden:

16. De interne belanghebbenden (beschreven in control 1) worden betrokken.
17. Er wordt in samenwerking tussen deze belanghebbenden een interne monitoring opgezet.
18. Informatie over het issue wordt verzameld.



Het lobbyplan

Vanuit het dossier wordt een lobbyplan opgesteld. Dit is een intern document waarin de strategie en overwegingen zijn vastgelegd, en dat als leidraad voor de lobby wordt gebruikt. Het is niet in beton gegoten maar biedt houvast. Het lobbyplan biedt de mogelijkheid de lobby schematisch aan te pakken en aan alle aspecten evenwichtig aandacht te besteden. De volgende normen zijn rondom het lobbyplan geformuleerd:

19. Er is een lobbyplan opgesteld.
20. Het lobbyplan wordt, volgens de respondenten, periodiek bijgewerkt.
21. Het lobbyplan kent een aantal basiselementen: beschrijving van het lobbydoel, kernboodschap, een inventarisatie van de meest relevante actoren, de strategie, agenda en de instrumenten die ingezet gaan worden.
22. Wanneer er van het lobbyplan wordt afgeweken is dit het resultaat van het centrale overleg (control 1).

Het beleidsproces

Een lobbytraject probeert invloed uit te oefenen op een beleidsproces van de Rijksoverheid. Ieder beleidsproces is uniek en kent eigen commissies en beslismomenten. Om een geslaagde lobby uit te voeren moet dit proces bekend zijn.

Hiervoor kan de auditor de volgende normen gebruiken:

23. Er is een analyse van het te volgen beleidsproces geweest.
24. Er is een tijdlijn waarin de dossierrelevante momenten zijn aangegeven (deze momenten blijken uit de analyse van het beleidsproces (norm 23).

25. De gemeente is begonnen met het organiseren van de lobby vanaf het eerste moment dat er ontwikkelingen zijn op het dossier (blijkend uit de externe monitoring).
26. Er is contact geweest met de uitvoerend beleidsambtenaar (bij het ministerie).

Externe monitoring

Geen enkele organisatie opereert in een vacuüm. Externe gebeurtenissen kunnen onverwacht invloed hebben op het beleidsproces. Hierdoor moeten externe gebeurtenissen gemonitord worden door een gemeente die aan het lobbyen is. Hiertoe zijn de volgende normen te onderscheiden:

27. De door de respondenten als relevant aangewezen media worden gevolgd op onderwerpen waarop wordt gelobbyd.
28. Relevante politieke arena's worden gevolgd op onderwerpen waarop wordt gelobbyd.
29. Er is een stakeholderanalyse uitgevoerd. Hieruit blijkt wie relevant is en of zij vriend, vijand of onbekend zijn.
30. Relevante stakeholders worden gevolgd op onderwerpen waarop wordt gelobbyd.
31. Er is een monitoring in de ontwikkeling van 'issues' in het maatschappelijk debat.

Voor het gemeentelijk lobbyproces bestond tot op heden nog geen bruikbaar normenkader voor een audit

Prioritering en duidelijke boodschap

Alle controls tot nu toe waren gericht op voorbereidend intern onderzoeks- en afstemmingswerk. Pas bij deze stap in het lobbyproces richt de lobby zich naar buiten. Het beperken van het aantal lobbydossiers is een succesfactor voor een geslaagde lobby. Wanneer het aantal dossiers te groot wordt, is het al snel onoverzichtelijk en komt de boodschap niet meer over. Om dit te waarborgen zijn de volgende normen opgesteld:

32. De lijst met issues is, volgens respondenten en vergeleken met andere vergelijkbare gemeenten, beperkt (wanneer er onverwacht andere issues op de lijst komen, wordt dit met de partijen zoals beschreven in control 1 afgestemd).
33. Het is, volgens respondenten, duidelijk uit de boodschap te halen wat de organisatie wil.
34. De organisatie brengt, volgens de respondenten, een oplossing, geen probleem.
35. De lobbydoelen zijn, volgens de respondenten, niet tegenstrijdig.
36. Er is afstemming met de communicatieafdeling over de inhoud van berichten zodat er geen tegenstrijdige berichten gepubliceerd worden.

Coalitievorming

De coalitie waarin een gemeente lobbyt is van groot belang voor het behartigen van de eigen belangen. Een organisatie die alleen lobbyt is vrijwel nooit succesvol. Daarom is het zaak oude coalities te onderhouden en nieuwe te zoeken. Hiervoor zijn de volgende normen geformuleerd:

37. Er worden, volgens de respondenten, actief coalities (officiële en onofficiële politieke samenwerkingsverbanden) gevormd met belanghebbenden.
38. Er wordt, volgens de respondenten, actief meegedaan aan al bestaande coalities.
39. Er is een overzicht van de gremia waarin de mensen van de eigen organisatie vertegenwoordigd zijn en deze wordt actueel gehouden.
40. Het wordt, volgens de respondenten, aangemoedigd actief netwerken op te bouwen (hier zijn uren voor beschikbaar gesteld).

Interne evaluatie eigen lobbyproces

Ieder proces dient geëvalueerd te worden wil men er structurele verbeteringen en lessen uit trekken. Zo ook het lobbyproces. Hierin wordt nagegaan welke punten goed zijn verlopen, welke minder en welke strategische keuzen er

AUDIT

MAGAZINE

voor vervolg van de lobby nodig zijn. Ook betreft deze evaluatie een beschrijving van de outcome, die kan immers anders zijn dan van tevoren gepland (zowel negatief als positief). Hiervoor zijn de volgende normen geformuleerd:

- 41. Er wordt door de PA-afdeling een gestructureerde evaluatie opgesteld.
- 42. Deze evaluatie bevat sterke punten, leeraspecten en een advies voor vervolg.
- 43. De outcome van het lobbyproces wordt hier beschreven.
- 44. De evaluatie wordt in de vorm van een advies gepresenteerd als een rapportage aan de bestuurlijk verantwoordelijke.

Conclusie

Een lobbyproces is organisatorisch niet heel anders dan processen waarmee auditors al bekend zijn. Een groot deel van het proces gaat over interne afstemming in de eigen organisatie, het verdelen van verantwoordelijkheden en dossiers, en het opstellen van plannen waarin bepaalde aspecten terugkomen. Ook dit proces kan met een evaluatie afgesloten worden waardoor verbeterpunten aan het licht komen. Wel richt een lobbyproces zich voornamelijk op communicatie. En dit is een onderwerp waar wij ons als auditor misschien niet heel comfortabel bij voelen. Toch bleek het goed mogelijk hier objectieve normen voor op te stellen. En met dit normenkader moet de auditor in staat zijn een audit uit te voeren naar de beheersing op de lobbyactiviteiten van een gemeente en hiermee een uitspraak te doen over het in control zijn van deze activiteiten.

Ten slotte is het goed mee te geven dat de uitkomst van het lobbyproces onzeker blijft. Alle controls kunnen naar behoren werken, maar externe gebeurtenissen kunnen toch nog roet in het eten gooien – denk maar aan de impact van corona op de lopende lobbydossiers. Het succes van een lobbyproces is dus nooit gegarandeerd!

Over

Maarten Dinkelberg is operational auditor bij de gemeente Amsterdam en studeert momenteel af aan de Executive MSc of Internal Auditing aan de UvA.

Tags: Auditmethodiek, onderzoek

Bron url: <https://auditmagazine.nl/artikelen/een-audit-naar-de-lobby-van-een-gemeente/>