

Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging

naar een weloverwogen Register voor belangenvertegenwoordiging



Universiteit
Leiden



Prof. dr. C. Braun en dr. B. Fraussen

Instituut Bestuurskunde

Universiteit Leiden

December 2022

studie in opdracht van

het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inhoudsopgave

Een Afwegingskader voor Legitieme Belangenvertegenwoordiging in het kort	3
1. Inleiding	7
1.1 Doelstelling en opzet van het Afwegingskader	8
2. Over belangenvertegenwoordiging in een democratie	9
2.1 Belangenvertegenwoordiging als dynamisch samenspel	9
3. Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging.....	17
3.1 Gelijk speelveld als uitgangspunt	19
3.2 Responsiviteit als uitgangspunt	19
3.3 Transparantie als uitgangspunt	20
3.4 Verantwoording als uitgangspunt.....	21
4. Een typologie van Registers: van Radar tot Scheidsrechter	22
4.1 Een Register als Radar.....	23
4.2 Een Register als Grensrechter.....	26
4.3 Een Register als Poortwachter	28
4.4 Een Register als Scheidsrechter	30
5. Vergelijking internationale lobbyregisters	33
5.1 Lobbyregulering en registers in vergelijkend perspectief	33
5.2 Internationale Registers opnieuw beschouwd	41
5.3 Effecten van lobbyregulering en Registers.....	44
6. Conclusies en aanbevelingen	49

Bijlagen: Appendices

Een Afwegingskader voor Legitieme Belangenvertegenwoordiging

in het kort

- ✓ De publieke en politieke roep om meer regulering van lobby-activiteiten klinkt vaak het hardst vlak na integriteitsschandalen of situaties waarin oneigenlijke beïnvloeding lijkt te hebben plaatsgevonden. Hierdoor wordt lobbyregulering vaak voorgesteld en ontwikkeld vanuit invalshoeken die een sterke nadruk leggen op integriteit en het bestrijden van corruptie. Deze insteek is waardevol en relevant, maar neemt onvoldoende het perspectief mee dat belangenvertegenwoordiging een integraal en vaak ook wenselijk onderdeel is van democratische besluitvorming. Bovendien is belangenvertegenwoordiging zowel een dubbele verantwoordelijkheid als tweerichtingsverkeer. Een dubbele verantwoordelijkheid, in de zin dat zowel maatschappelijke organisaties als beleidsmakers door hun standpunten, activiteiten en gedrag vorm (kunnen) geven aan (il)legitieme vormen van belangenvertegenwoordiging. Daarnaast betreft het ook tweerichtingsverkeer: zowel gericht op het gedrag van individuen (belangenhebbenden en overheidsfunctionarissen), als op hoe in publieke besluitvormingsprocessen deze diverse maatschappelijke belangen worden afgewogen, met als ijkpunt het publiek belang.
- ✓ Voor het *Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging* baseren we ons daarom bewust op het proces van belangenvertegenwoordiging als dubbele verantwoordelijkheid en tweerichtingsverkeer. Hierbij beschouwen we *Legitieme Belangenvertegenwoordiging* als een tweeledig proces waarbij maatschappelijke belangen zich op basis van gelijke kansen kunnen mobiliseren, vervolgens gelijkwaardig kunnen participeren in publieke besluitvorming en waarbij deze maatschappelijke belangen in het publieke besluitvormingsproces via een inzichtelijke wijze, op basis van inhoudelijke, politieke en maatschappelijke merites, worden afgewogen met een daaraan gekoppelde heldere en inzichtelijke verantwoording.

- ✓ Met het Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging laat we zien dat een expliciete keuze voor specifieke doelstellingen voor wet- en regelgeving of beleidsinstrumentarium om het proces van belangenvertegenwoordiging te reguleren noodzakelijk is, omdat elke doelstelling verbonden is met andere (accenten in) regelgeving en instrumentarium.
- ✓ Met het Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging onderscheiden we vier verschillende doelstellingen voor wet-en regelgeving ten behoeve van legitieme belangenvertegenwoordiging, die elk andere zwaartepunten leggen: *Gelijk Speelveld*, *Responsiviteit*, *Transparantie* en *Verantwoording*. Bij *Gelijk Speelveld* is het faciliteren van gelijke kansen voor maatschappelijke belangenaggregatie het voornaamste aangrijpingspunt. Bij *Responsiviteit* is het belangrijkste aangrijpingspunt de inclusieve en inzichtelijke weging van maatschappelijke belangen in het publieke besluitvormingsproces. Bij *Transparantie* is het voornaamste uitgangspunt het inzichtelijk maken van de inbreng van politiek-bestuurlijk actieve maatschappelijke belangen. Bij *Verantwoording*, tot slot, is de voornaamste doelstelling ex ante en ex post verantwoording afleggen over publieke besluitvorming, de totstandkoming daarvan, en de rol van maatschappelijke belangen daarbij.



Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging en bijpassende Registers

- ✓ We onderscheiden vier type Registers als afgeleide van elk van deze kerndoelstellingen uit het Afwegingskader. Bij Gelijk Speelveld past een *Register als Radar*, dat voornamelijk bedoeld is om (actief) zicht te krijgen op georganiseerde maatschappelijke belangen. Bij Responsiviteit past een *Register als Grensrechter*, voornamelijk bedoeld om de beleidsinbreng van maatschappelijke belangen daarbij inzichtelijk te maken, inclusief het signaleren van mogelijke onevenwichtigheden of blinde vlekken. Bij Transparantie past een *Register als Poortwachter*, grotendeels bedoeld als kwaliteitslabel voor belanghebbenden die inbreng leveren voor publieke besluitvorming. Bij Verantwoording, tot slot, past een *Register als Scheidsrechter*, bedoeld als ex ante en ex post controle en sanctioneringsmechanisme om de aard en kwaliteit van publieke besluitvorming en de rol van maatschappelijke belangen daarbij op een structurele manier te bewaken.

- ✓ De internationale vergelijking van een aantal geselecteerde Registers laat zien dat veel landen worstelen met het definiëren van lobbyisten, ondanks gedetailleerde definities en geïllustreerd door de vele uitzonderingsgronden voor registratie. Dit maakt toezicht en handhaving een complexe taak en roept de vraag op of andere benaderingen niet gericht en duurzamer zijn.
- ✓ De meeste Registers zijn (soms pas na verloop van tijd) zowel van toepassing op parlement, bewindspersonen en (top-) ambtenaren.
- ✓ Daarnaast tekent zich een blinde vlek af met betrekking tot de inzichtelijkheid van de belangenafweging die ten grondslag ligt aan publieke besluitvorming (er is slechts in beperkte mate, en vaak eenzijdig, sprake van een invulling van een Register als Grensrechter).
- ✓ De huidige Nederlandse situatie laat zich het beste kenschetsen als een zeer onvolkomen invulling van een Register als Radar. Op basis van het Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging zijn er diverse alternatieve invullingen (en routes daarheen) denkbaar voor regulering en een bijbehorend Register. Deze invulling vereist, in navolging van internationale voorbeelden, zeer waarschijnlijk een langer ontwikkeltraject. Nadat de centrale uitgangspunten zijn vastgelegd, kunnen de verdere uitwerking en implementatie hiervan baat hebben bij afstemming met diverse betrokken actoren, met het oog op het verzekeren van zowel maatschappelijk als bestuurlijk draagvlak en effectiviteit van een Register.

1. Inleiding

De politieke en publieke roep om verdergaande lobbyregulering, en daarbij in het bijzonder de roep om lobbyregisters, ontstaan meestal na een of meerdere schandalen.¹ Bij deze schandalen komen vaak oneigenlijke politiek-bestuurlijke beïnvloeding, (schijnbaar) niet integer gedrag van publieke professionals of belangenbehartigers, of een combinatie hiervan tot uiting. Illustratief hiervoor is de expliciete vermelding en uitgebreide incidenten-casuïstiek die opgenomen is in de recente initiatiefnota Dassen/Omtzigt.² Ook de onmiddellijke politieke en publieke roep om aanscherping van de lobbyregels in de EU naar aanleiding van het corruptieschandaal rondom één van de vice-voorzitters van het Europese parlement past in deze trend.³

Omdat concrete schandalen vaak de aanleiding vormen voor verdergaande regulering, wordt een 'lobbyregister' vaak 'aangehaakt bij' integriteits- en transparantiekaders.⁴ Dat is niet verwonderlijk. De aard van de schandalen is vaak een mix van oneigenlijke politiek-bestuurlijke beïnvloeding en niet-integer (of zelfs corrupt) gedrag van ofwel (voormalig) publieke gezagsdragers of belanghebbenden. Het is dan een logische politieke uitkomst dat de route van integriteits- en, in het verlengde daarvan transparantiedoelstellingen, gekozen wordt in een poging om zo het vertrouwen van de burgers in de overheid te herstellen. Dat zien we ook terug bij verschillende internationale organisaties, zoals de OECD en Greco. Greco plaatst regels, kaders en transparantie over contacten tussen personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden en lobbyisten en andere derde partijen die trachten het besluitvormingsproces te beïnvloeden expliciet in de context van anticorruptie en integriteitskaders.⁵ Een lobbyregister (ook wel transparantieregister genoemd) past dan vooral binnen deze context omdat aangenomen wordt dat een register de transparantie, en daarmee inzicht, vergroot in de belanghebbenden die contact hebben met overheidsfunctionarissen. En meer transparantie en inzicht kan dan tenminste tot meer inzicht van burgers in de rol van lobbyisten bij publieke besluitvorming leiden, een bijdrage leveren aan het herstel in vertrouwen, en wellicht zelfs een zuiverende werking hebben door het blootleggen van mogelijk oneigenlijke contacten. Zo is althans vaak het uitgangspunt.⁶

De combinatie met gedrags- en integriteitscodes suggereert vooral de mogelijkheid van een sterke ex ante normering van individueel gedrag en ex post de mogelijkheid te controleren en handhaven op datzelfde individuele gedrag. Daarnaast worden lobbyregisters echter ook vaak

1 Crepaz 2017; Gray en Lowery 1998; Hogan et al 2011; Murphy et al 2011; Ozymy 2010.

2 Kamerstukken, TK 36101, nr. 2; 2021-20222. Initiatiefnota van de leden Dassen en Omtzigt over wettelijke maatregelen om de integriteit bij de bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen

3 Deze roep om strengere lobbyregels was snel in de media.

4 zie ook Chari et al 2019, p. 7

5 Groups of States Against Corruption (Greco) 2021

6 vgl. Korkea-aho 2021; Kanol 2018; maar zie Bunea 2018; zie ook de diverse doelstellingen van internationale Registers (hoofdstuk 5)

als een middel gezien om niet alleen individuele contacten bloot te leggen, maar ook de inhoudelijke inbreng van lobbyisten inzichtelijk te maken en daarmee zicht te verlenen op mogelijke beïnvloeding van de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Met andere woorden, een lobbyregister dient dan niet alleen de doelstelling om individueel (al dan niet oneigenlijk) gedrag en eigenschappen van belangenbehartigers zichtbaar te maken, maar ook om mogelijke beleidsbeïnvloeding in kaart te brengen. Deze vermenging van verschillende doelstellingen kan leiden tot ineffectieve wet- en regelgeving en daarop gebaseerde instrumenten (met name lobbyregisters en bijbehorend toezicht en handhaving). Een lobbyregister dat hoofdzakelijk is opgericht vanuit een minimale interpretatie van transparantie kan namelijk niet voldoen aan de doelstelling om beleidsbeïnvloeding bloot te leggen. Of, om een ander voorbeeld te noemen, de vele uitzonderingsgronden, die al dan niet om strategische redenen zijn opgenomen in een Register, ontnemen het zicht op relevante categorieën belanghebbenden. Vermenging van onderliggende doelstellingen kan dus leiden tot ineffectieve instrumenten en regulering. Een effectief Register vraagt daarom allereerst om een inzichtelijke afweging over gewenste doelstellingen van wettelijke kader voor belangenvertegenwoordiging.

1.1 Doelstelling en opzet van het Afwegingskader

In deze studie ontwikkelen we een Afwegingskader om tot heldere doelstellingen van regulering, en daaraan gerelateerd, heldere doelstellingen voor een Register⁷ te komen. Dat vergroot de kans op een inrichting van een Register die passend is voor de (politiek gekozen) doelstellingen ervan. Op deze manier kan een dergelijk Register ook beter aan andere relevante kaders en richtlijnen gerelateerd worden in plaats van slechts en automatisch aan integriteitskaders. We baseren ons in deze studie dan ook bewust op het brede proces van belangenvertegenwoordiging, in aanvulling op de reguliere invulling van lobbyen (of public affairs) die vaak als grondslag wordt genomen voor regulering en lobbyregisters. Belangenvertegenwoordiging is een complex samenspel tussen maatschappelijke belangen en de afweging daarvan door het openbaar bestuur. Dit Afwegingskader doet recht aan deze complexiteit.

In hoofdstuk 2 beschrijven we de analytische grondslag voor het Afwegingskader. In hoofdstuk 3 ontwikkelen we het Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging en in hoofdstuk 4 leiden we vier typen Registers af, ieder met een eigen kerndoelstelling. Op basis van deze typologie van Registers duiden we vervolgens een aantal geselecteerde internationale Registers in hoofdstuk 5 en leiden we een aantal implicaties af voor de inrichting van een Register in Nederland in hoofdstuk 6 op basis van enkele conclusies en aanbevelingen.

⁷ We spreken bewust van een Register omdat een registratiesysteem meerdere vormen kan aannemen dan alleen een 'lobbyregister' om meer inzicht te bieden in de toegang van belangenvertegenwoordigers en contacten tussen overheidsfunctionarissen, bewindspersonen en politici enerzijds en belangenbehartigers anderzijds.

2. Over belangenvertegenwoordiging in een democratie

Belangenvertegenwoordiging vormt een fundamenteel onderdeel van democratische besluitvorming. Zoals dat al zo mooi formuleerd was in het *First Amendment* van de Amerikaanse grondwet: “Congress cannot make law banning ‘the right of the people to peacefully assemble, and to petition the Government for a redress of Grievances.’” Zoals door diverse achtereenvolgende gerechtelijke uitspraken bevestigd is, is met name de tweede clausule de facto de wettelijke bescherming van lobbyen.⁸ De combinatie met ‘the right to peacefully assemble’ legt daarnaast de relatie met de vrijheid van individuele burgers om zich te verenigen als grondslag voor het actief behartigen van de belangen. Deze combinatie van organiserend en politiek-strategisch vermogen is een klassiek definiërend mechanisme van belangenvertegenwoordiging.⁹ Maar daar waar de focus in lobbyregulering en transparantiewetgeving vaak ligt op het tweede aspect, is de combinatie van beide dimensies juist cruciaal om wettelijke kaders en/of beleidsinstrumentarium voor belangenvertegenwoordiging te ontwikkelen.

2.1 Belangenvertegenwoordiging als dynamisch samenspel tussen openbaar bestuur en samenleving

Belangenvertegenwoordiging is een complex samenspel tussen maatschappelijke belangenbehartiging en de afweging daarvan door het openbaar bestuur. Wij zien maatschappelijke belangenbehartiging als een proces waarbij belanghebbenden van publieke besluitvorming zichzelf mobiliseren, collectief danwel individueel, om vervolgens het (organisatie)belang en/of dat van hun achterban direct of indirect via het publieke besluitvormingsproces te behartigen. Hierbij maken belanghebbenden zelf niet direct onderdeel uit van het politiek-bestuurlijke systeem zoals overheidsfunctionarissen, bewindspersonen of politici, maar proberen zij wel een deelbelang te verbinden aan algemeen bindende wet- en regelgeving.¹⁰ Dit laatste betekent dat belangenvertegenwoordiging inherent uit een samenspel tussen maatschappelijke belangenbehartiging en de afweging daarvan door het openbaar bestuur bestaat. Maar het betekent ook dat het organiserend vermogen van belanghebbenden een belangrijke rol speelt en zelfs een randvoorwaarde is voor het al dan niet succesvol kunnen beïnvloeden van publieke besluitvorming en/of de publieke opinie. Belangenvertegenwoordiging als proces is daarmee gebaseerd op twee afzonderlijke maar sterk gerelateerde mechanismen: het kunnen organiseren en verwoorden van maatschappelijke belangen (oftewel belangenaggregatie en belangenarticulatie) en de afweging van maatschappelijke belangen in de publieke besluitvorming.¹¹

⁸ Holyoke 2017

⁹ Schmitter en Streeck 1999; Lowery en Gray 2014

¹⁰ Beyers e.a. 2015

¹¹ Vergelijk Bitonti en Mariotti 2022; Hershel en LaPira 2017; Holyoke 2017 voor argumentatie en bevindingen die overeenkomen met dit perspectief.

Dit uitgangspunt biedt een breder perspectief op het fenomeen lobbyen (en in de Nederlandse context het steeds gebruikelijkere perspectief van ‘public affairs’) dat over het algemeen ten grondslag ligt aan voorstellen voor of al reeds bestaande regulering en Registers. Bij lobbyen en public affairs staat het (politiek-)strategische gedrag van belanghebbenden centraal om publieke besluitvorming of de positionering van de eigen organisatie te beïnvloeden, direct dan wel indirect.

Over gangbare definities van ‘lobby’ en ‘public affairs’

De Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA) definieert ‘public affairs’ als volgt: ‘Het strategische proces van inspelen op politieke besluitvorming, op veranderingen in de maatschappij en in de publieke opinie, die van invloed zijn op het functioneren van de eigen organisatie.’ Het meer gericht beïnvloeden van de politieke en ambtelijke besluitvorming wordt met de publiek gangbare term lobbyen gedefinieerd.¹² Beide termen benadrukken vooral het strategisch kunnen anticiperen en inspelen op politieke en maatschappelijke invloeden. Ook in de initiatiefnota Dassen/Omtzigt, waarin een van de meest recente en verstrekkende voorstellen voor een Nederlands lobbyregister is opgenomen, wordt dit deelaspect centraal gesteld: “Indirect lobbyen betreft het beïnvloeden op een indirecte manier door bijvoorbeeld het grote publiek aan te sporen in actie te komen, massaal in de media te adverteren en polls over de publieke opinie te houden. Dit in tegenstelling tot het rechtstreeks overbrengen van de boodschap aan de overheid (rechtstreeks lobbyen), door bijvoorbeeld persoonlijke bezoeken aan bepaalde ambtenaren of het personeel daarvan, door brieven te schrijven naar ambtenaren en door telefoongesprekken met ambtenaren of het personeel.”¹³

Een van de andere gangbare definities die toegepast wordt in politieke debatten en als grondslag voor internationale lobbyregisters is de definitie van Transparency International, een van de toonaangevende NGOs op het gebied van transparantie. Transparency International (TI) definieert lobbyen als volgt: “Any direct or indirect communication with public officials, political decision-makers or representatives for the purposes of influencing public decision-making, and carried out by or on behalf of any organised group.”¹⁴ De OECD hanteert in haar recente internationaal vergelijkende studie over lobbyen de volgende definitie: [Lobbying] refers to the act of lawfully attempting to influence the design, implementation, execution and evaluation of public policies and regulations administered by executive, legislative or judicial public officials at the local, regional or national level.¹⁵ Zowel TI als de OECD benadrukken hiermee dus ook vooral de politiek-strategische component van belangenvertegenwoordiging, namelijk het actieve en zichtbare proces om maatschappelijke deelbelangen te verbinden aan publieke besluitvorming.

¹² zie: <https://bvpa.nl/over-bvpa/visie-op-het-vak>

¹³ Kamerstukken, TK 36101, nr. 2; 2021-20222. Initiatiefnota van de leden Dassen en Omtzigt over wettelijke maatregelen om de integriteit bij de bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen, p. 53

¹⁴ Transparency International Ireland 2015

¹⁵ OECD 2021

Kortom

Als lobbyregisters en -regulering in de context van integriteitskaders en openbaarheid van overheidsinformatie geplaatst worden, dan zijn de onderliggende definities vaak gericht op een deelaspect van belangenvertegenwoordiging, namelijk het (politiek-)strategische gedrag van maatschappelijke actoren. Gezien deze contextualisering van lobbyregisters, is dit een logisch uitgangspunt. Het gaat dan immers vooral om de ex ante normering en ex post handhaving van individueel gedrag dat zich richt op contacten met, en daarmee geïmpliceerde beïnvloeding door, belanghebbenden.

Maar deze insteek neemt onvoldoende het perspectief mee dat belangenvertegenwoordiging een integraal en vaak ook wenselijk onderdeel is van democratische besluitvorming, een breder proces behelst met inbegrip van de mobilisering van maatschappelijke belangen, én dat belangenvertegenwoordiging tweerichtingsverkeer is. Niet alleen gericht op de normering van individueel gedrag aan politiek-bestuurlijke zijde en de kant van belanghebbenden. Maar ook in de afweging van diverse maatschappelijke belangen door het openbaar bestuur en het uiteindelijke resultaat daarvan. Beide mechanismen vormen van oudsher de kern van belangenvertegenwoordiging, maar worden in het huidige politieke en publieke debat over lobby(regulering) vaak niet als zodanig meegenomen, laat staan dat ze als gelijkwaardige fundamenten worden beschouwd. Hiermee wordt de kern van belangenvertegenwoordiging onrecht aangedaan en daarmee ook het aangrijpingspunt voor lobbyregulering. Juist de combinatie van deze mechanismen is doorslaggevend om belangenvertegenwoordiging op een effectievere manier te kunnen reguleren.

Wij gaan in deze achtergrondstudie daarom bewust uit van het proces van *belangenvertegenwoordiging* en hanteren daarmee een breder uitgangspunt dan bovengenoemde, veel gebruikte definities.¹⁶ Samenvattend vormt belangenvertegenwoordiging een dynamisch samenspel tussen het openbaar bestuur en de samenleving, waarbij enerzijds de aggregatie en articulatie van maatschappelijke belangen en anderzijds de belangeninbreng en -afweging door het openbaar bestuur twee afzonderlijke maar gerelateerde constituerende mechanismen van dit proces vormen.

¹⁶ zie ook Fraussen en Braun 2018; 2019

2.1.1 Maatschappelijke belangenbehartiging: een kwestie van belangenaggregatie en belangenarticulatie

De wijze waarop maatschappelijke belangen zichtbaar worden in het maatschappelijke debat en in het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces is een proces van belangenaggregatie en belangenarticulatie. Met andere woorden, het gaat hierbij om zowel het mobiliseren van maatschappelijke belangen als het verwoorden van maatschappelijke belangen. Dat proces kan zowel een collectief als een individueel karakter hebben. Denk bij het collectieve aspect aan branche – en beroepsorganisaties die een industrie of beroepsgroep vertegenwoordigen. Of NGOs die rekenen op steun van individuele burgers om hun doelstelling te onderschrijven via donaties of vrijwilligersacties. Bij het individuele proces gaat het niet alleen om bedrijven of (semi-) publieke instellingen die zich op het politiek-bestuurlijke toneel bewegen en daarvoor het organiserend vermogen intern moeten vrijmaken. Het individuele aspect heeft ook betrekking op individuele burgers die zich vaak ad hoc organiseren om hun belang een stem te geven, bijvoorbeeld via diverse burgerbewegingen. Recentelijk wordt hier ook wel over gesproken als burgerlobby,¹⁷ maar andere termen zoals *grassroots lobby*, burgerinitiatieven of sociale bewegingen worden ook gebruikt om belangenaggregatie als individueel proces te duiden.

De behartiging van maatschappelijke belangen is in feite de vertaalslag van *latente* maatschappelijke belangen,¹⁸ naar *georganiseerde* maatschappelijke belangen en vervolgens naar *politiek-bestuurlijk actieve* maatschappelijke belangen.¹⁹ We kunnen dit proces als een drietrapsraket beschouwen. Het startpunt van deze drietrapsraket wordt gevormd door de *latente* belangen in de samenleving. Latente belangen zijn de brede maatschappelijke belangen en perspectieven die leven in de maatschappij, waarvan een deel vaak onzichtbaar is.²⁰ Denk hierbij bijvoorbeeld aan de slachtoffers van het toeslagenschandaal, waarbij belangen van verschillende burgers te lang in het latente stadium zijn gebleven. Het startpunt van latente maatschappelijke belangen helpt om inzichtelijk te maken welke belangen een stem hebben en zichtbaar zijn in de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Anders gezegd, dit startpunt helpt te beoordelen of er sprake is van evenwichtige of evenredige participatie van belanghebbenden dat recht doet aan de diversiteit aan belangen in de samenleving.

Hier zit vaak ook een belangrijk pijnpunt. Belangenaggregatie via andere kanalen dan politieke partijen, heeft anders dan via de representatieve democratie geen helder ijkpunt om evenredigheid te beoordelen, zoals het principe van 'one citizen, one vote' bij verkiezingen. 'Belangen' zijn een sociaal(-wetenschappelijk) construct, waarvan het lastig is deze

17 Alemanno 2017; Braun 2017

18 We gebruiken de algemene term 'maatschappelijke belangen' om een breed palet aan belangen aan te duiden, waaronder ook (sociaal-)economische belangen.

19 Braun 2016

20 Hier raakt het begrip latente belangen bijvoorbeeld aan recente onderzoeken en bevindingen over 'afgehaakt Nederland' door Josse de Voogd en René Cuperus (2021) of de constatering dat veel regionale en lokale belangen onzichtbaar zijn in het Randstedelijk gedomineerde politieke debat en besluitvorming (Van den Berg en Kok 2021).

daadwerkelijk in de praktijk zichtbaar en meetbaar te maken.²¹ Het wordt daarmee moeilijk om precies de vinger te kunnen leggen op de vraag of én wanneer een bepaalde beleidsuitkomst het publieke belang schaadt of alleen een deelbelang in ogenschouw neemt ten koste van datzelfde publieke belang. Maar het zicht hierop, of in ieder geval het aspect van latente belangen meenemen, is nodig om een oordeel te kunnen vellen of en in hoeverre een bepaalde beleidsuitkomst ‘het publieke belang’ schaadt. Maar juist dit perspectief ontbreekt vaak in regulering uitgaande van lobby als deelaspect van belangenvertegenwoordiging.

De tweede trede van de drietrapsraket is de vertaalslag van *latente* maatschappelijke belangen naar *georganiseerde* maatschappelijke belangen met een ‘gezicht en een stem’. Dit kan gaan over latente maatschappelijke belangen die zich op een gegeven moment succesvol weten te mobiliseren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan startups die aan een (technologische) innovatie werken en zich politiek mobiliseren omdat bestaande regelgeving hun marktintrede moeilijk maakt. Maar dit organiserend vermogen kan ook betrekking hebben op bestaande organisaties die nieuwe maatschappelijke belangen een gezicht (moeten leren) geven. Zoals bijvoorbeeld de vakbonden die nu vrijwel allemaal jongerenthema’s of jongerenafdelingen hebben en daar de nodige aanpassingen voor hebben (of nog beter) moeten doen. Het gaat er bij dit aspect vooral om dat alle belangen die latent aanwezig zijn in de maatschappij en relevant zijn voor specifieke beleidsvraagstukken van de noodzakelijke organisatie- en beleidscapaciteit voorzien zijn en worden.²² Dat gaat niet alleen over georganiseerde belangenorganisaties, zoals we vaak met de klassieke term ‘maatschappelijk middenveld’ aanduiden. Maar het gaat hierbij dus ook over de capaciteit van individuele private ondernemingen om hun belang een stem te geven via in-house lobbyisten of te laten geven via public affairs adviesbureaus. Of individuele burgers die zich organiseren om hun belang zichtbaar te maken. Vaak is hier sprake van onevenwichtigheden tussen verschillende belanghebbenden. Hierbij kunnen we denken aan de tegenstelling tussen bijvoorbeeld de voedingsindustrie en consumenten, waarbij consumenten veel belang hebben bij veilige, gezonde maar betaalbare voeding, terwijl ze als collectief zwak georganiseerd zijn op dit thema in vergelijking met de meer geconcentreerde invloedsbasis van de voedingsindustrie, waarbij het bedrijfsbelang een duidelijk aanwijsbaar en mobiliserend uitgangspunt is.

Tot slot, het derde stadium van de drietrapsraket is de belangenarticulatie: het zichtbaar zijn en worden van maatschappelijke belangen in het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces. Met andere woorden, dit is de vertaalslag van *georganiseerde* naar *politiek-bestuurlijk actieve* belangen en heeft vooral betrekking op het politiek-strategische gedrag van maatschappelijke organisaties, wat vaak het centrale onderwerp is van definities onderliggend aan lobbyregulering en lobbyregisters, maar wat dus maar een deel van deze drietrapsraket beslaat. De vaak geuite zorgen over verschillen in lobbykracht en mogelijkheden om publieke besluitvorming te beïnvloeden spelen niet alleen *tussen* diverse maatschappelijke belangen (dus bijvoorbeeld de milieubeweging versus de agrarische sector), maar speelt vaak ook

²¹ vgl. Lowery e.a. 2015, p. 1212-1213.

²² Albareda 2020; Albareda en Braun 2019; Daugbjerg e.a. 2017

binnen een maatschappelijk domein (grote ondernemingen versus MKB of ZZP-ers) of zelfs binnen maatschappelijke (koepel)organisaties (deelbelangen van kleine versus grote leden of diverse beroepsuitoefenaars binnen beroepsorganisaties).

Op de vraag of deze zorgen over ongelijke lobbykracht terecht zijn valt eigenlijk geen goed antwoord te geven, zonder de andere stadia van de drietrapsraket mee te wegen. Inzicht in het gehele proces van belangenaggregatie binnen een branche of sector is dus nodig om te beoordelen of alle verschillende stemmen (groot versus klein, grootstedelijk versus regionaal, consumenten versus (diverse) producenten, markttoetreders versus semi-monopolisten) voldoende zichtbaar zijn in het maatschappelijke debat en politieke besluitvorming. En zorgen over ongelijke lobbykracht kunnen ook niet zonder een beoordeling over hoe een branche of koepelorganisatie de belangenaggregatie en -articulatie intern organiseert en terugkoppelt naar de leden of de achterban.²³ En dat geldt ook voor individuele belangenbehartigers. Een oordeel over de aard van hun lobby behoeft een oordeel over in hoeverre de beleidsinbreng die zij op tafel leggen adequaat inzicht in de (on)bedoelde gevolgen van beleidsvoorkeuren biedt of dat zij zich vooral richten op het eigen deelbelang ten koste van het bredere maatschappelijke of publieke belang of tegen het belang van hun cliënten in.²⁴

Kortom

In de kern gaat het bij de behartiging van maatschappelijke belangen dus om de vertaalslag van *latente* maatschappelijke belangen naar *georganiseerde* belangen op zowel individueel (individuele burgers of een individueel bedrijfsbelang) of collectief niveau (via beroeps- of brancheorganisaties of NGOs) en vervolgens naar *politiek-bestuurlijk actieve* belangen. Organisaties of individuen hebben hiervoor voldoende capaciteiten nodig om maatschappelijke belangen te mobiliseren (van latente naar georganiseerde belangen) en om deze belangen te behartigen ten opzichte van het openbaar bestuur (de stap van georganiseerde belangen naar politiek-bestuurlijk actieve belangen).

2.1.2 Publieke besluitvorming en belangenafweging

Hoe het openbaar bestuur inspeelt op maatschappelijke belangenbehartiging is een minstens zo belangrijk aspect van belangenvertegenwoordiging. Het is immers aan ambtelijke adviseurs, Kamerleden en bewindspersonen²⁵ om belanghebbenden al dan niet toegang te verlenen tot het besluitvormings- of uitvoeringsproces en te bepalen welke belangen er al dan niet worden meegewogen. Met andere woorden, belangenvertegenwoordiging is ook een kwestie van een responsief openbaar bestuur. De responsiviteit van het openbaar bestuur wordt bepaald door zowel institutionele, organisatorische als beleidsmatige factoren.

²³ Fraussen e.a. 2021

²⁴ Holyoke 2017; Lowery en Marchetti 2012

²⁵ We noemen hier voornamelijk publieke gezagsdragers op het landelijke niveau, maar dit geldt evenzeer voor het supranationale, provinciale en lokale niveau uiteraard. Illustratief hiervoor is de recente motie van de gemeenteraad in Utrecht die oproept tot een Lobbyregister voor de gemeente Utrecht.

Institutionele en organisatorische factoren van responsiviteit

Institutionele factoren hebben betrekking op organisatorische of systemische kenmerken van het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces, waarmee maatschappelijke belangen verankerd worden in het publieke besluitvormingsproces. In (neo-) corporatistische stelsels, zoals het Nederlandse, worden vaak proactief organisaties aangewezen als vertegenwoordiger van een bepaald sociaal-economisch belang of als doelgroep van beleidsuitvoering. Of het openbaar bestuur stimuleert en faciliteert de vorming van koepelorganisaties die dan vervolgens worden geacht als gesprekspartner te fungeren voor een gehele sector of doelgroep en deze daarmee voldoende te vertegenwoordigen.²⁶ Deze expliciete overheidssturing in enerzijds de selectie van organisaties voor regulier en/of geïnstitutionaliseerd overleg en anderzijds de toekenning van publieke taken aan deze organisaties, heeft een doorslaggevend effect op hoe deze organisaties zich (kunnen) organiseren en daarmee ook op de mobilisatie van maatschappelijke belangen.²⁷ Door organisaties structureel toegang te verlenen, worden bepaalde andere groepen bij voorbaat ook structureel uitgesloten van toegang. Hierdoor kunnen latente maatschappelijke belangen ontstaan die niet of nauwelijks vertegenwoordigd worden of zichtbaar zijn, omdat ze buiten dit systeem van garandeerde toegang vallen en daarmee vaak ook van de politiek-bestuurlijke radar.²⁸

Een relevant organisatorisch aspect van responsiviteit is de wijze waarop maatschappelijke inbreng georganiseerd wordt. Uit onderzoek blijkt dat de keuze voor bepaalde consultatie- en participatieinstrumenten invloed heeft op het aantal en type belangenbehartigers dat kan participeren in dergelijke processen.²⁹ Het blijkt bijvoorbeeld uit (internationaal vergelijkend) wetenschappelijk onderzoek dat open consultatie-instrumenten vaak leiden tot eenzelfde onevenredige deelname van maatschappelijke belangen of deze zelfs versterkt, waarbij economische belangen vrijwel altijd in de meerderheid zijn en blijven.³⁰ Het net wijd uitgooien, zoals bijvoorbeeld bij algemeen toegankelijke internetconsultaties, garandeert dus geenszins dat alle relevante belanghebbenden voor een wetgevingstraject, beleids- of uitvoeringsprogramma aan bod zijn gekomen. Het is hierbij vooral cruciaal om het type consultatie- of participatie-instrument goed af te stemmen op de inhoudelijke dimensies van een dossier en op het organiserend vermogen van diverse maatschappelijke belangen.

Beleidsmatige factoren voor responsiviteit

Op beleidsmatig niveau speelt de vraag op welke inhoudelijke gronden belanghebbenden toegang wordt verleend aan het beleid- en besluitvormingsproces. Vaak wordt een combinatie van beleidsinhoudelijke expertise en draagvlak als nuttige beleidsinformatie gezien door beleidsmakers. Als we te rade gaan bij de literatuur over experts in het beleidsproces, zien we daar een groeiende consensus ontstaan dat expertise niet alleen wetenschappelijke kennis

²⁶ Lijphart en Crepaz 1999; Molina en Rhodes 2005

²⁷ Fraussen 2014

²⁸ Braun 2015

²⁹ Baldwin 2019; Beyers en Arras 2020; Fraussen et al 2021; Fung 2006

³⁰ Zie bijvoorbeeld: Fraussen e.a. 2020; Hanegraaff e.a. 2011; Rasmussen en Carroll 2014;

omvat, maar dat ook professionele kennis en ervaringsdeskundigheid relevante kennisbronnen zijn voor het besluitvormingsproces. Maar vaak gaat het niet alleen om de beleidsinhoudelijke inbreng, maar ook, of vooral, om het draagvlak dat gegenereerd kan worden door maatschappelijke organisaties toegang te verlenen tot het besluitvormingsproces.³¹ Dit zijn wezenlijk andere beweegredenen die de manier waarop aan deze maatschappelijke belangen toegang wordt verleend kunnen bepalen. Cruciaal is dus om elke inbreng te wegen en te vergelijken op inhoudelijke, politieke en maatschappelijke merites. Het anders waarden van expertise van verschillende maatschappelijke actoren en het weinig inzichtelijke karakter van dit proces, kan tot onwenselijke uitkomsten leiden.³²

Deze *throughput* fase³³ is uiterst relevant voor de responsiviteit van het openbaar bestuur en om inzicht te krijgen in de wijze van belangenafweging. Dat in deze fase altijd belangen worden afgewogen is hierbij niet de kwestie. Maar dat het vaak onbewust, impliciet en intransparant gebeurt, dat maakt het tot een urgent vraagstuk als we het hebben over belangenvertegenwoordiging. Hoe de inbreng van zowel honderden individuele burgers als gevestigde belangenorganisaties bij een online consultatie legitiem kunnen worden meegewogen in de besluitvorming, is bijvoorbeeld vaak onduidelijk.³⁴ Overigens is dit een al vaker en eerder gesignaleerde zorg. De kabinetsreactie op de initiatiefnota Lobby in Daglicht getuigde hier al van: “Een brede inbreng vanuit de samenleving bevordert een brede afweging van belangen en komt de kwaliteit van beleid, besluitvorming en wetgeving ten goede. Meer zicht op de besluitvormings- en wetgevingsprocessen van de overheid en de belangenafwegingen die daaraan ten grondslag liggen, leidt bovendien tot meer begrip en acceptatie.”³⁵ Recente initiatieven zoals het openbaar maken van beslisnota’s³⁶ en daarbij expliciet refereren aan maatschappelijke belangen kan een stap in deze richting zijn.

Kortom

Belangenvertegenwoordiging is een dynamisch proces waarbij het openbaar bestuur een cruciale rol speelt. De combinatie van institutionele, organisatorische en beleidsmatige factoren heeft invloed op de manier waarop beleidsinbreng wordt georganiseerd en de belangenafweging plaatsvindt. Met andere woorden, meer inzicht in de input-, throughput- en outputfases van belangeninbreng en belangenafweging zijn daarom een heel wezenlijk onderdeel van belangenvertegenwoordiging.

31 Braun 2022; 2021; 2012. Dit roept ook de vraag op hoe ‘draagvlak’ gedefinieerd wordt, als uitkomst die breed maatschappelijk gedragen zijn of als een meer (impliciet) focus op het partijpolitieke belang ter ondersteuning van de bewindspersoon(en), het zogenaamde ‘uit de wind houden van’ een bewindspersoon. Dit heeft uiteraard consequenties voor de mate van toegang en ontvankelijkheid van maatschappelijke inbreng.

32 OVV 2021, 187-201 in Braun 2022

33 Scharpf 1999; Schmidt 2013

34 Braun 2022

35 Kamerstukken, TK 34 376, nr. 4 initiatiefnota van de leden Bouwmeester en Oosenbrug ‘Lobby in daglicht: luisteren en laten zien’, brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p.

36 zie het door de overheid online gepubliceerde [stappenplan](#) hiertoe

3. Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging

Beide elementen van belangenvertegenwoordiging - belangenaggregatie en belangenarticulatie enerzijds en publieke besluitvorming en de inbreng en afweging van maatschappelijke belangen door het openbaar bestuur anderzijds - zijn met elkaar verweven en hebben effect op elkaar. Goede relaties met beleidsmakers kunnen de ontwikkeling en professionalisering van een organisatie flink stimuleren. Anderzijds kan onsuccesvolle mobilisatie, die bijvoorbeeld onvoldoende mensen samenbrengt of maar een tijdelijk karakter heeft, leiden tot relatieve onbekendheid bij beleidsmakers en daarmee kansen om inbreng te leveren voor besluitvorming beperken. Omgekeerd kan een verkeerd uitgevoerde lobbystrategie niet alleen zeer negatieve consequenties hebben voor de reputatie van de organisatie in de ogen van beleidsmakers en de publieke opinie, maar ook leiden tot onvrede bij de achterban, die toch vaak de (financiële) levensader van de organisatie vormt. Denk aan patiëntenorganisaties die te nauwe banden blijken te hebben met farmaceutische bedrijven. Of koepelorganisaties zoals werkgeversorganisaties en vakbonden die in hun lobbywerk soms te veel nadruk leggen op de wensen van één bepaald ledensegment, wat tot standpunten leidt die niet gedragen worden door de gehele achterban. Dit complexe samenspel tussen maatschappelijke belangenbehartiging en afweging daarvan door in het openbaar bestuur vormt de kern van belangenvertegenwoordiging zoals die zich afspeelt in een democratisch stelsel.

Legitieme belangenvertegenwoordiging is een tweeledig proces waarbij maatschappelijke belangen zich op basis van gelijke kansen kunnen mobiliseren, vervolgens gelijkwaardig kunnen participeren in publieke besluitvorming en waarbij deze maatschappelijke belangen in het publieke besluitvormingsproces via een inzichtelijke wijze, op basis van inhoudelijke, politieke en maatschappelijke merites, worden afgewogen met een daaraan gekoppelde heldere en inzichtelijke verantwoording.

Belangenvertegenwoordiging als samenspel tussen de behartiging van maatschappelijke belangen en de afweging ervan in het publieke besluitvormingsproces vormt dan ook uitgangspunt voor een Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging. Het uitgangspunt van het afwegingskader is [Legitieme Belangenvertegenwoordiging](#).

Met het Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging laat we zien dat een expliciete keuze voor specifieke doelstellingen voor wet- en regelgeving of beleidsinstrumentarium noodzakelijk is, omdat elke doelstelling verbonden is met andere (accenten in) regelgeving en instrumentarium.



Figuur 3.1: Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging

In figuur 3.1 wordt het **Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging** gevisualiseerd. Op de verticale as zien we het mechanisme maatschappelijke belangenbehartiging afgebeeld. Aan de bovenzijde van de verticale as ligt vooral de nadruk op de vertaalslag van latente maatschappelijke belangen naar georganiseerde maatschappelijke belangen (belangenaggregatie). Aan de onderzijde van de verticale as ligt de nadruk op de vertaalslag van georganiseerde maatschappelijke belangen naar politiek-bestuurlijk actieve maatschappelijke belangen (belangenarticulatie). Op de horizontale as zien we de dimensie van belangeninbreng en -afweging in de publieke besluitvorming afgebeeld. Hierbij is aan de linkerzijde met name de manier waarop maatschappelijke inbreng institutioneel, organisatorisch of beleidsmatig georganiseerd wordt benadrukt, oftewel de *input*fase van besluitvorming. Aan de rechterzijde van het figuur gaat het dan met name om de politiek-bestuurlijke afweging en de uitkomsten daarvan, dus de *throughput*- en *output*fases van besluitvorming. Anders gezegd, verbeeldt de horizontale as hoe de mate van toegang tot het besluitvormingsproces (links) tot mogelijke invloed op het besluitvormingsproces (rechts) kan leiden.

Deze twee assen geven ook duidelijk aan dat legitieme belangenvertegenwoordiging zowel een maatschappelijke (van belangenaggregatie naar belangenarticulatie) als bestuurlijke component heeft (belangeninbreng naar belangenafweging in de publieke besluitvorming). Dit impliceert dat zowel maatschappelijke organisaties als openbaar bestuur een rol en verantwoordelijkheid hebben om belangenvertegenwoordiging op legitieme wijze te laten verlopen, en dat dit dus een dubbele verantwoordelijkheid betreft. Nieuwe wettelijke of regulerende initiatieven moeten gebaseerd zijn op deze dubbele verantwoordelijkheid, en zowel de maatschappelijke als bestuurlijke component in beschouwing te nemen.

3.1 Gelijk speelveld als uitgangspunt

Als de voornaamste doelstelling van kaders voor legitieme belangenvertegenwoordiging met name op de *input*fase van het publieke besluitvormingsproces en op de belangenaggregatie ligt (kwadrant linksboven in het figuur), dan is een *Gelijk Speelveld* faciliteren een nuttig uitgangspunt. Het faciliteren van een gelijk speelveld definiëren we in de context van dit afwegingskader als “het faciliteren van gelijke kansen voor maatschappelijke belangen om zich te organiseren en daarmee op de politiek-bestuurlijke radar te komen.” Enerzijds kan dat door meer structureel politiek-bestuurlijke deelname van diverse maatschappelijke belangen te faciliteren (bijvoorbeeld door subsidies of andere instrumenten die gericht zijn op de vertaalslag van latente maatschappelijke belangen naar georganiseerde maatschappelijke belangen) of actief op zoek te gaan naar relevante maatschappelijke belangen voor specifieke besluitvormingstrajecten die nog niet op de politiek-bestuurlijke radar staan en waarvan de inbreng nog niet zichtbaar is. Anderzijds kan een gelijk speelveld gefaciliteerd worden door het proces van beleidsinbreng meer inzichtelijk te maken, en proactief, helder en breed via diverse communicatiekanalen te communiceren over participatiemogelijkheden. Dat is dan ook in lijn met kwesties rondom recht op openbaarheid van overheidsinformatie en open overheid, zodat iedereen, althans formeel en in theorie, in gelijke mate toegang heeft tot informatie over het openbaar bestuur.

3.2 Responsiviteit als uitgangspunt

Als de doelstelling voor legitieme belangenvertegenwoordiging zich meer richten op het kaderen van de throughput en outputfase in combinatie met belangenaggregatie, dan is het uitgangspunt van *Responsiviteit* nuttig. Responsiviteit definiëren we in de context van dit afwegingskader als “de inzichtelijke en inclusieve belangenafweging door het openbaar bestuur op basis van inhoudelijke, maatschappelijke en politieke merites.” Hierbij gaat het vooral om de borging van een zodanige weging van maatschappelijke belangen die recht doet aan alle relevante maatschappelijke perspectieven voor een besluitvormingstraject. Relevant instrumentarium kan gericht zijn op het stroomlijnen van organisatieprocessen binnen publieke organisaties waardoor er meer ruimte ontstaat en wordt gegeven om de belangenafweging op een dergelijke inclusieve wijze te laten plaatsvinden. Dit met de uitdrukkelijke doelstelling dat er vanuit het openbaar bestuur actief gehandeld kan worden mocht blijken dat binnen de afweging van maatschappelijke belangen onderbelichte

invalshoeken van een vraagstuk zijn ontstaan en deze geadresseerd kunnen en mogen worden. Deels is dergelijk instrumentarium al voorhanden (denk aan het ‘Integrale Afwegingskader’ bijvoorbeeld), maar wordt dat nog onvoldoende structureel en expliciet ingezet. Tegelijkertijd passen een aantal recente ontwikkelingen, zoals het openbaar maken van beslisnota’s of het beter structureren van informatie ten behoeve van de onderbouwing van beleidsvoorstellen³⁷ en de verdere uitbouw hiervan goed binnen dit uitgangspunt. Ook kan hiervoor zorg gedragen worden door betrokken overheidsfunctionarissen, politici en/of bewindspersonen als zij signaleren dat er maatschappelijke belangen ontbreken, ofwel om het type consultatie of participatie-instrumentarium aan te passen om onevenwichtigheden op dossierniveau te beperken of corrigeren³⁸, en op basis daarvan expliciet nog ongehoorde maatschappelijke belangen bij het besluitvormingsproces te betrekken. Met andere woorden, met Responsiviteit als uitgangspunt gaat het vooral om de kwestie óf alle relevante belangen worden meegenomen in de afweging en of dit op basis van inhoudelijke, politieke en maatschappelijke merites plaatsvindt. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt vooral bij instanties van het openbaar bestuur.

3.3 Transparantie als uitgangspunt

Bij de kwadranten onderin het figuur ligt de nadruk vooral op de actieve rol van maatschappelijke belangen in het politiek-bestuurlijke proces. Als hierbij voor potentiële regelgeving of beleidsinstrumentarium de doelstelling vooral is gericht op het kaderen en reguleren van de inputfase van het publieke besluitvormingsproces, dan is *Transparantie* een goed uitgangspunt. Transparantie definiëren we in de context van dit afwegingskader als “het proces waarmee de maatschappelijk inbreng inzichtelijk wordt gemaakt.” Het uitgangspunt hierbij is voornamelijk vanuit het perspectief van het recht op openbaarheid van overheidsinformatie, waarbij burgers inzicht krijgen in het besluitvormingsproces inclusief de betrokkenheid van belanghebbenden.³⁹ Instrumenten die daarbij passen bieden niet alleen inzicht in welke maatschappelijke belangen politiek-bestuurlijk actief zijn (zoals bij het uitgangspunt van het Gelijk Speelveld), maar bieden ook inzicht in op welke beleids- of uitvoeringsdossiers belanghebbenden actief zijn en welke standpunten ze in deze dossiers innemen. Dergelijk instrumentarium biedt door middel van inzicht zowel een monitorende als corrigerende functie. Een monitorende functie biedt dan vooral derde partijen zoals NGOs, onderzoeksjournalisten en wetenschappers, de mogelijkheid om de inbreng van actieve maatschappelijke belangen in kaart te brengen en te analyseren. Dat kan daarmee indirect een corrigerende functie inhouden. Daarnaast heeft dergelijk instrumentarium ook een meer directe corrigerende werking, door zichtbaar te maken wanneer bepaalde organisaties op oneigenlijke gronden beleidsinbreng aanbieden, bijvoorbeeld door beperkte openheid over de belangen die zij vertegenwoordigen of over de relatie met hun achterban of leden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan NGOs die (achter de schermen) gefinancierd worden door bedrijfsbelangen, ook wel bekend als *astroturfing*.

³⁷ Pattyn e.a. 2021

³⁸ zie Fraussen e.a. 2021

³⁹ vgl. de Fine Licht 2014

3.4 Verantwoording als uitgangspunt

Als de belangrijkste doelstelling van legitieme belangenvertegenwoordiging gericht is op het reguleren van de throughput en outputfase van het besluitvormingsproces in combinatie met belangenarticulatie, vormt *Verantwoording* een relevant uitgangspunt. Verantwoording definiëren wij in de context van het afwegingskader als “het proces waarin op een open en inzichtelijke wijze teruggekoppeld wordt aan zowel maatschappelijke belanghebbenden als de volksvertegenwoordiging hoe en waarom besluiten tot stand zijn gekomen, en waarom bepaalde belangen en/of invalshoeken al dan niet zijn meegewogen.” Deze focus op de verantwoording is met name bedoeld om te kunnen controleren of de belangenafweging op een faire wijze heeft plaatsgevonden, of dit proces inzichtelijk is gemaakt, en op basis van inhoudelijke, politieke en maatschappelijke merites heeft plaatsgevonden. Het realiseren van dit uitgangspunt vereist een instrumentarium dat zowel de belangen en posities van belanghebbenden inzichtelijk maakt, als de manier waarop de politiek-bestuurlijke afweging plaatsgevonden heeft gekoppeld aan specifieke besluiten of beleidsuitkomsten. Dat kan bijvoorbeeld door een specifiekere invulling van de Memorie van Toelichting of daadwerkelijke en consistente naleving van de invulling van een lobbyparagraaf.⁴⁰ Daarnaast kunnen diverse aanvullende vormen van verantwoording hierbij aangewezen zijn, niet alleen politieke verantwoording maar ook horizontale verantwoording, d.w.z. heldere terugkoppeling richting de belanghebbenden bij de besluitvorming.⁴¹ Veel van de kaders en gedragscodes rondom integriteit - zoals gedragsregels en regulering omtrent professionaliteit, nevenfuncties – en inkomsten, als ook draaideurregelingen - passen bij deze onderliggende doelstelling van verantwoording, omdat ze vaak zowel een ex ante (regels en richtlijnen waaraan men zich verplicht is te houden) als ex post (als een middel om achteraf de aard van bepaalde casuïstiek in lijn met relevante regels en kaders te beoordelen) component heeft.

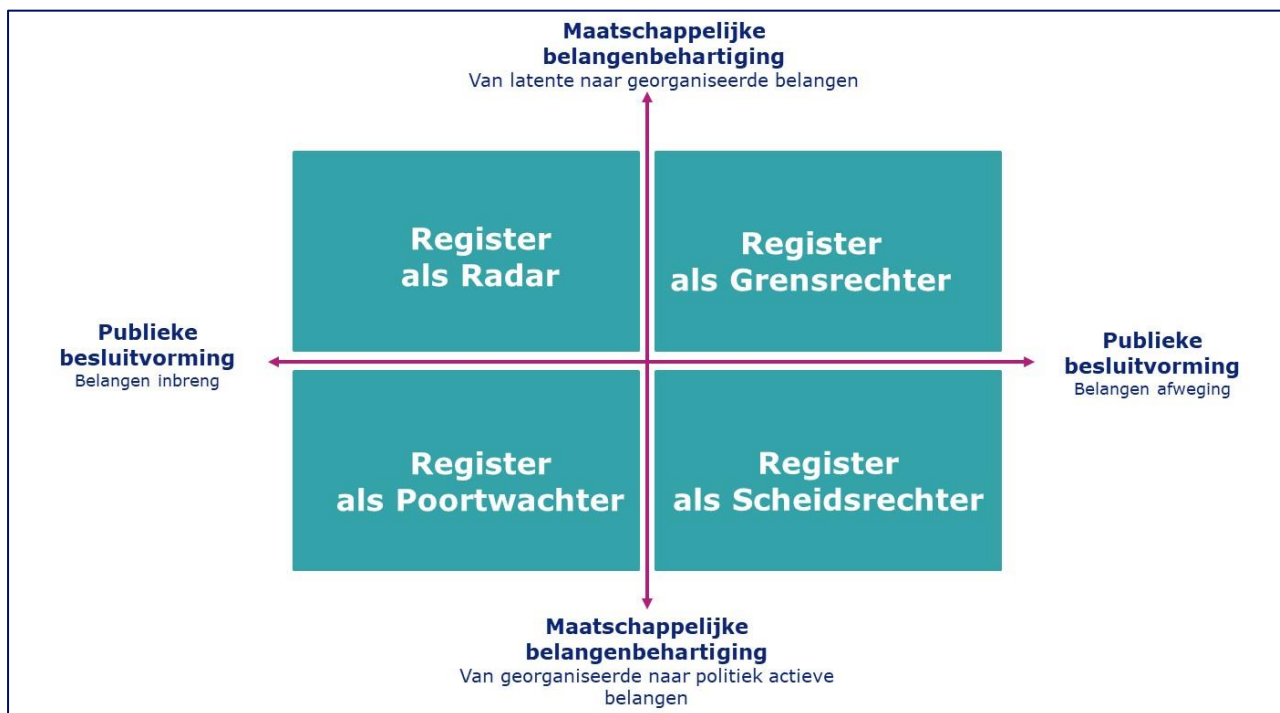
40 Zoals al eerder om gevraagd is door de Kamer: Kamerstukken, TK. 32637, nr. 232, gewijzigde motie van de leden Van Gerven en Oosenbrug ter vervanging van die gedrukt onder nr. 229.

41 Koop 2014

4. Een typologie van Registers: van Radar tot Scheidsrechter

Het bovenstaande Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging dient als uitgangspunt om verschillende mogelijke invullingen van Registers te duiden, ieder vanuit een verschillende grondslag en gerelateerd aan afzonderlijke doelstellingen om tot legitieme belangenvertegenwoordiging te komen. We gebruiken bewust de algemene term Register om hiermee de variatie inzichtelijk te maken qua vormgeving en eventuele bijpassende maatregelen om te garanderen dat een Register de desbetreffende doelstellingen kan vervullen. Omdat de typologie van Registers een afgeleide is van het Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging, plaatsen we de (types van) Registers ook bewust in de bredere context van onderliggende doelstellingen en relatie tot andere wet-en regelgevende kaders en instrumentarium. Dit is noodzakelijk aangezien een Register op zichzelf vrijwel nooit afdoende is om een (laat staan meerdere) van de vaak genoemde doelstellingen voor regulering of omkadering van belangenvertegenwoordiging te realiseren.

Onze focus op legitieme belangenvertegenwoordiging als een dynamisch samenspel tussen openbaar bestuur en samenleving betekent ook dat wij bij het formuleren van type registers zowel de uitvoerende als de wetgevende macht meenemen, al zijn we ons terdege bewust van ieders afzonderlijke verantwoordelijkheid in ons democratische stelsel en het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces. Deze bredere toepassing van Registers is in lijn met diverse internationale transparantie- en lobbyregisters, die doorgaans op zowel de uitvoerende als wetgevende macht betrekking hebben en past ook bij de doelstelling om de belangeninbreng en -afweging gedurende het gehele besluitvormingsproces inzichtelijk te maken. Met andere woorden, een brede toepassing van Registers doet recht aan het dynamische karakter van besluitvorming met inbegrip van zowel de wetgevende als uitvoerende macht.



Figuur 4.1: Een typologie van Registers: van Radar tot Scheidsrechter

4.1 Een Register als Radar

Een *Register als Radar* past bij een gelijk speelveld als uitgangspunt voor een Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging. De centrale doelstelling van het gelijk speelveld is gelijke kansen realiseren voor latente maatschappelijke belangen om zich te organiseren en daarmee zichtbaar te worden voor het openbaar bestuur. De belangrijkste doelstelling van een bijpassend Register is om zicht te bieden op zowel de bestaande populatie van georganiseerde maatschappelijke belangen als op de deelname van maatschappelijke belangen aan consultatie en participatieinstrumenten, en meer algemeen hun contacten met instanties van het openbaar bestuur. Op basis van vergelijkingen tussen verschillende data (data over maatschappelijke en/of politieke voorkeuren; data over georganiseerde belangen; data over deelname aan consultatie- en participatieinstrumenten en data over afspraken met bewindspersonen, (top-)ambtenaren en politici) kunnen instanties van het openbaar bestuur nagaan of latente belangen in voldoende mate georganiseerd zijn, en welke van de georganiseerde belangen op de radar staan van het openbaar bestuur.⁴² Strikt genomen zou een dergelijk registratiesysteem bijvoorbeeld een combinatie van publiekelijk toegankelijk registratiesystemen kunnen zijn van formeel en professioneel georganiseerde verenigingen en stichtingen, en publiekelijk beschikbare deelnamelijsten aan consultatie- en participatieinstrument, alsmede openbare agenda's van zowel bewindspersonen, politici als (top-)ambtenaren.

⁴² Poppelaars 2009

De verantwoordelijkheid voor deze registratie ligt hierbij vrijwel geheel bij overheidsinstanties en werpt als zodanig geen (nieuwe) drempel op voor minder toegeruste maatschappelijke belanghebbenden (die bijvoorbeeld over minder middelen of capaciteiten beschikken of georganiseerd zijn op vrijwillige basis). Bovendien verschaft dergelijk register op een structurele manier veel inzicht in de actieve populatie van maatschappelijke organisaties en haar organisatorische kenmerken. De enige drempel is de KvK-registratie van meer georganiseerde belangen als vereniging of stichting, hetgeen al langere tijd gangbaar is en de noodzaak tot het systematisch registreren en archiveren van zowel deelname aan consultatie- en participatie-instrumenten als agenda-afspraken.

De associatie van een *Register als Radar* met transparantie is zeker logisch omdat het belangrijkste doel is om inzicht te bieden in zowel de georganiseerde belangen als de belangen die deelnemen aan consultatie en participatieinstrumenten. Maar dit type Register vertrekt vanuit een andere logica dan deze die ten grondslag ligt aan Registers in sommige andere landen, waar het verhogen van transparantie de voornaamste doelstelling vormt (en die wij hieronder toelichten bij de bespreking van een Register als Poortwachter). In verschillende van deze landen wordt deelname aan consultatie bijvoorbeeld niet beschouwd als belangenbehartiging of lobbyen, en hoeven organisaties die hieraan deelnemen zich niet te registreren. Veel onderzoek over lobbystrategieën en lobbyinvloed neemt deelname aan consultaties echter uitdrukkelijk mee als een mogelijke en relevante optie om beleidsinbreng aan te leveren, en daarmee vormt dit een belangrijk potentieel kanaal van beleidsbeïnvloeding.⁴³ Om deze reden vormt het op de radar krijgen van georganiseerde belangen, deelname aan consultatie- en participatieprocessen, en contacten met publieke gezagsdragers een waardevolle stap naar meer structurele inzichtelijkheid van de beleidsinbreng van maatschappelijke belangen. Een Register als Radar faciliteert monitoring door derden via de beschikbaarheid van informatie, voornamelijk ten behoeve van onderzoeksjournalistiek, de wetenschap of NGOs die hiermee onevenwichtigheden in zowel het maatschappelijk organisatievermogen, als variatie in de betrokkenheid van deze organisaties in de inputfase van de besluitvorming zichtbaar kunnen maken. Om deze redenen past een Register als Radar ook goed bij een gelijk speelveld als uitgangspunt voor legitieme belangenvertegenwoordiging omdat het inzichtelijk maakt waar mogelijke onevenwichtigheden in organiserend vermogen zich situeren.

43 zie bv. Binderkrantz en Rasmussen 2015; Klüver e.a. 2015

Belangrijkste kenmerken van een Register als Radar

- Publiekelijk beschikbare registratiesystemen met:
 - beperkte achtergrondinformatie over maatschappelijke organisaties, vergelijkbaar met bijvoorbeeld KvK registratie van ondernemingen, organisaties en verenigingen;
 - informatie over deelname aan (reguliere en/of institutionele) overlegorganen, consultatie en participatie-instrumenten;
 - informatie over afspraken met bewindspersonen (top-)ambtenaren en Kamerleden.

Belangrijkste implicaties van een Register als Radar

- Een Register als Radar is een van de lichtste instrumenten om zicht te krijgen op het proces van belangenvertegenwoordiging. Het biedt inzicht in de organisatiegraad van maatschappelijke belangen, hun deelname aan georganiseerde vormen van beleidsinbreng, en afzonderlijke afspraken met diverse instanties van het openbaar bestuur. Een vergelijkende analyse van deze data geeft de vertaalslag van latente naar georganiseerde maatschappelijke belangen helder weer, en toont welke selectie van deze maatschappelijke belangen op de radar staan van politiek-bestuurlijk Nederland.
- Voor een Register als Radar geldt een beperkte tot afwezige noodzaak voor definiëring van belanghebbenden. Simpelweg elke organisatie of elk individu die deelneemt aan consultatie en participatie-instrumenten, of afspraken heeft met bewindspersonen, politici en (top-)ambtenaren, wordt geregistreerd.

4.2 Een Register als Grensrechter

Een tweede type Register, passend bij de doelstelling van Responsiviteit als voornaamste uitgangspunt voor legitieme belangenvertegenwoordiging, betreft een *Register als Grensrechter*. Dit Register past goed bij responsiviteit als uitgangspunt omdat daar de belangrijkste doelstelling is inclusieve en inzichtelijke weging van maatschappelijke belangen te realiseren op basis van inhoudelijke, maatschappelijke en politieke merites. Met andere woorden, hier wordt meer aandacht besteedt aan de (mogelijke) relatie tussen georganiseerde maatschappelijke belangen en de weerspiegeling van deze belangen in beleidsprocessen (throughput) en – uitkomsten (output).

De belangrijkste doelstelling van dit Register is dus naast het bieden van inzicht in wie er zichtbaar is in het beleidsproces (de voornaamste doelstelling van een Register als Radar), ook de inbreng en standpunten die deze belanghebbenden weer te geven, en biedt vanuit dat perspectief een meer uitgebreide informatiebron.

De analogie met de Grensrechter is van toepassing omdat een dergelijk registratiesysteem het mogelijk maakt om te signaleren wanneer bepaalde relevante standpunten of belangen ontbreken, waarna het openbaar bestuur (waar mogelijk en gepast) de optie heeft om in te grijpen en bij te sturen. Deze verantwoordelijkheid ligt vanuit dit perspectief grotendeels bij overheidsinstellingen om de informatievoorziening op orde te hebben, en gedeeltelijk bij de betrokken maatschappelijke organisaties, die helder hun standpunten en perspectieven dienen te communiceren (wat nu echter ook al vaak schriftelijk gebeurt via verschillende formele participatiekanalen).

Belangrijkste kenmerken van een Register als Grensrechter

- De publiekelijk beschikbaar registratiesyste(e)m(en) behorend bij het Register als Radar, aangevuld met:
 - de positie/inbreng van belanghebbenden op specifieke wetgevings- en uitvoeringstrajecten en beleidsdossiers;
 - toelichting van belangenafweging van deze posities/inbreng door overheidsinstanties;
 - mogelijkheden om het ontbreken van relevante belangen, of het onvolledig zijn van bepaalde informatie in het register, te kunnen signaleren, zodat overheidsfunctionarissen hun verantwoordelijkheid kunnen nemen om hier rekenschap over af te leggen en zich hiervan bewust zijn als zij in een specifieke context diverse belangen afwegen.

Belangrijkste implicaties van een Register als Grensrechter

- Om een functie als Grensrechter te vervullen, zal opname van de informatie met betrekking tot de specifieke standpunten en inbreng van individuele organisaties in een Register als de facto randvoorwaarde voor het proces van belangenafweging gesteld moeten worden, en zal deze informatie door beleidsmakers verbonden moeten worden met de formulering van politieke standpunten.
- Voor een Register als Grensrechter geldt dezelfde beperkte noodzaak tot definiëring van belanghebbenden als voor een Register als Radar. Maar hierbij geldt wel de aanvullende voorwaarde dat informatie over de inhoudelijke standpuntbepaling en/of inbreng mede wordt geregistreerd. Met andere woorden, anders dan bij het Register als Radar, vindt hier duidelijk een koppeling met het specifieke besluitvormings (of uitvoerings) - traject plaats en is er aandacht voor politieke preferenties van maatschappelijke organisaties en beleidsmakers.
- Het voorwaardelijke karakter van het Register als Grensrechter voor de gang van zaken rondom de belangenafweging kan drempels opwerpen voor zowel belanghebbenden om hun standpunten te laten opnemen in een Register, evenals voor het openbaar bestuur met betrekking tot zowel (meer) transparantie over belangenafweging als het ontwikkelen van datasystemen waar deze informatie en toelichting systematisch kan worden opgenomen, aangevuld en publiekelijk beschikbaar kan worden gesteld. Tegelijkertijd kunnen dergelijke initiatieven gezien worden als een verdere ontwikkeling en meer systematische invulling van recente initiatieven en voorstellen, bijvoorbeeld omtrent 'lobbyparagrafen' of openbaar maken van beslisnota's en een meer specifiekere invulling daarvan, waarbij concreter verwezen kan worden naar individuele maatschappelijke belangen.

4.3 Een Register als Poortwachter

Een *Register als Poortwachter* past bij de doelstelling van transparantie als uitgangspunt voor Legitieme Belangenvertegenwoordiging. Transparantie wordt hierbij gezien als een instrument om meer inzicht te verlenen in het besluitvormingsproces, en de rol van belanghebbenden, en zo het vertrouwen van de burger in het openbaar bestuur te vergroten.

Een Register als Poortwachter past bij deze doelstelling van transparantie en zal naast het bieden van inzicht ook functioneren als een kwaliteitsborging van belanghebbenden. Dat betekent dat, in aanvulling op de Registers als Radar en als Grensrechter, een aanvullend en conditioneel registratiesysteem van belanghebbenden vereist is met uitgebreidere informatie over deze belanghebbenden. Verplichte registratie in een Register voorafgaand aan afspraken met publieke gezagsdragers is hier een belangrijke bijkomende vereiste, evenals een koppeling met verplichte naleving van gedragscodes omtrent belangenbehartiging.

Door registratie in een register, en dus transparantie omtrent de centrale kenmerken, zoals organisatiekenmerken, professionele achtergrond, beleidsinteresses en lobby-activiteiten van de organisatie, op te nemen als voorwaarde voor toegang tot beleidsmakers, krijgt dit register een minder vrijblijvend karakter. Een goede werking van dit register vereist dat dit systeem zowel door belanghebbenden als door beleidsmakers als waardevol en relevant erkend wordt, waarbij belanghebbenden registratie als een professionele norm beschouwen, en beleidsmakers bij interacties met maatschappelijke organisaties nagaan of zij deze verplichting naleven en de gevraagde informatie accuraat en regelmatig aanleveren.

Deze koppeling met gedragscodes vindt voornamelijk plaats om zowel oneigenlijke belangenhebbenden (organisaties die niet transparant zijn over hun standpunten en/of welke belangen ze vertegenwoordigen) de toegang tot het besluitvormingsproces te kunnen ontfangen, als de naleving van algemene ethische en professionele principes zoals transparantie, accuraatheid en verantwoording te bevorderen. Dit gebeurt door uit te gaan van een (vaak zelfregulerend) proces van gedragscodes en keurmerken, waarin relevante beroepsorganisaties ook een centrale rol kunnen spelen. Het verplicht stellen van de ondertekening en onderschrijving van gedragscodes voor beroepsgroepen als voorwaarde voor registratie is dan ook gangbaar in een aantal andere internationale Registers. De reden om dit als verplichting voor registratie in een Register op te nemen is dat dit zowel een afschrikwekkende werking kan hebben voor niet-integer of onprofessioneel gedrag, als een benchmark kan vormen om te oordelen over de gepastheid van bepaalde handelingen of verstrekte informatie. Dat betekent ook dat zowel het ontbreken van informatie in het register of het opnemen van onjuiste gegevens, als het niet ondertekenen of naleven van de gedragscodes, uitsluitende mechanismes vormen voor overleg en contacten met publieke gezagsdragers.

Belangrijkste kenmerken van een Register als Poortwachter

- Naast de beschikbare informatiesystemen behorend bij een Register als Radar en een Register als Grensrechter, is een publiekelijk beschikbaar registratiesysteem van belanghebbenden noodzakelijk aangevuld met:
 - achtergrondinformatie over organisatiekenmerken; financiering van belangenbehartiging, organisatiebelangen en informatie over de te vertegenwoordigen doelgroep, achterban, leden en/of cliënten. Dit in combinatie met informatie over standpunten en inhoudelijke inbreng voor specifieke besluitvormingstrajecten.
 - verplichte registratie voorafgaand aan afspraken met publieke gezagsdragers en deelname aan consultatie- en participatie-instrumenten, en consistente naleving van dit principe door belangenbehartigers en publieke gezagsdragers, inclusief bewindspersonen, politici en (top-) ambtenaren.

Belangrijkste implicaties van een Register als Poortwachter

- Een Register als Poortwachter is anders dan bij een Register als Radar en een Register als Grensrechter een registratiesysteem van belanghebbenden aangevuld met verplicht karakter van registratie voorafgaand aan contacten met overheidsfunctionarissen, politici en bewindspersonen en de assumptie van naleving van gedragscodes. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de naleving van de registratieverplichting meer eenduidig en objectief te interpreteren is dan de naleving van elementen van gedragscodes (doordat het gedrag waarnaar deze codes verwijzen niet altijd een publiek karakter heeft).
- Verplichte registratie en ondertekening van gedragscodes als voorwaarde voor gesprekken met publieke gezagsdragers kunnen drempels opwerpen voor bepaalde belangenbehartigers.
- Een functie van een Register als Poortwachter vereist niet alleen een signaleringsfunctie zoals in het Register als Grensrechter, maar ook een meer (in)direct toezicht- en sanctioneringssysteem, waarbij derde partijen (zoals NGOs en wetenschappers gericht op thema's als transparantie en open overheid) een belangrijke rol kunnen spelen. Dit zou ook ingevuld kunnen worden in de vorm van publiekelijk zichtbare signalen van onvolledige of niet up-to-date informatie in het systeem (vergelijkbaar met het concept van Naming & Shaming⁴⁴), met als ultieme mogelijkheid uitsluiting van het Register en daarmee (voor een bepaalde periode) diskwalificatie voor contacten met publieke gezagsdragers.

44 vgl. van Erp 2008

Belangrijkste implicaties van een Register als Poortwachter - vervolg

- Door de registratieplicht en bijkomende informatievoorziening bij belanghebbenden neer te leggen, werpt dit drempels op voor het leveren van beleidsinbreng voor bepaalde belanghebbenden. Uitgebreide definiëring met uitsluitende voorwaarden zijn dan noodzakelijk om onbedoelde gevolgen hiervan te verminderen. Tegelijkertijd leveren deze uitzonderingsgronden vaak wettelijke mazen op waardoor partijen onterecht besluiten dat de registratieverplichting niet op hen van toepassing is. Recente rapporten, bijvoorbeeld in de Canadese context, adviseren daarom een registratieverplichting die in principe geldt voor alle actoren en organisaties die in contact komen met openbaar bestuur, gekoppeld aan een zeer beperkt en specifiek aantal uitzondering, met als centraal doel de vrije en openbaren toegang tot de overheid te waarborgen, in het bijzonder voor die maatschappelijke groepen en individuen die in mindere mate politiek georganiseerd zijn.⁴⁵

4.4 Een Register als Scheidsrechter

Een *Register als Scheidsrechter* past bij de doelstelling van *Verantwoording* vanuit het Afwegingskader. Bij *Verantwoording* ligt de nadruk niet alleen op de inzichtelijkheid van de belangenafweging en welke belanghebbenden daarbij betrokken zijn, maar ook op de koppeling met de uitkomsten van beleid- en besluitvorming. *Verantwoording* geldt dan als cruciaal controlemechanisme op de aard en kwaliteit van de besluitvorming. Een bijpassend Register heeft als voornaamste functies om zowel de belangenafweging inzichtelijk te maken als daadwerkelijk te kunnen monitoren en sanctioneren.

Deze focus op verantwoording kan zowel gericht zijn op de professionaliteit en integriteit van belangenbehartigers als op deze van publieke gezagsdragers. Daarnaast kan dit kan ook gericht zijn op het afwegingsproces van overheidsinstanties: is dat voldoende inzichtelijk, zijn alle relevante belangen voldoende meegenomen en op hun inhoudelijke, maatschappelijke en politieke merites gewogen, en, essentieel in dit perspectief, is er (voldoende) verantwoording afgelegd over de gemaakte keuzes. Dit perspectief plaatst de gedeelde verantwoordelijkheid van belangenbehartigers en overheidsinstanties centraal, waarbij deze verantwoording zowel ex ante, voorafgaand aan uiteindelijke beleidsuitkomsten (welke belangen worden meegenomen; welke belangenbehartigers zijn gehoord), als ex post plaatsvindt, na afloop van besluitvormingsprocessen (hoe en waarom werden deze belangen als zodanig afgewogen en afgezet tegen het publiek belang).

Daarnaast is actieve monitoring en controle op de naleving van deze verantwoording een belangrijk uitgangspunt van dit Register. Het Register gaat dan ook uit van een uitgebreide

⁴⁵ zie de [aanbevelingen](#) voor de Canadese context

registratie van organisatiekenmerken en professionele achtergronden van belanghebbenden, een koppeling met inhoudelijke dossiers en standpuntsbepaling van belangenbehartigers, en verbinding met integriteitscodes alsmede rapportage en sanctionering bij het niet naleven ervan. Van belang is dat het hier niet alleen gaat om gedragscodes van diverse beroepsgroepen buiten overheidsinstellingen, maar ook over gedrags- en integriteitscodes van publieke gezagsdragers, omdat zij verantwoordelijk dragen voor de belangenafweging. Het belang van de dubbele verantwoordelijkheid wordt op deze manier verankerd in de werking van dit Register. Dit vereist ook dat de wettelijke en organisatorische omkadering van dit type Register structureel en systematisch onderzoek faciliteert, evenals interventies en anticipaties op integriteitskwesaties, oneigenlijke beïnvloeding en belangenverstrengeling, waarbij accurate (en publieke monitoring) en effectieve sanctionering essentiële componenten van het verantwoordingsproces vormen.

Belangrijkste kenmerken van een Register als Scheidsrechter

- Een Register als Scheidsrechter is gebaseerd op de Registers als Radar, Grensrechter en Poortwachter omdat het zowel gericht is op verantwoording door publieke gezagsdragers als professioneel en integer gedrag van belanghebbenden;
- De koppeling van uitgebreidere gegevens met de overige registers en inzicht in het verantwoordingsproces is een cruciale grondslag voor een Register als Scheidsrechter. Vanuit dit vertrekpunt zijn er twee mogelijke varianten om dit Register in te vullen:
 - Explicietere koppeling met verplichte ondertekening van gedragscodes en integriteitskaders (inclusief draaideurregelingen), en daaraan gekoppeld uitgebreide toezichts en handhavingsarrangementen met een gepast mandaat en organisatorische omkadering en inbedding van de toezichthoudende instantie (variant I).
 - Een alternatieve variant betreft een systeem waarop de publieke gegevens die dergelijke register aanlevert via innovatieve dataverzameling en - analyse gekoppeld en geverifieerd kunnen worden, en de inbreng, betrokkenheid van belanghebbenden en afweging van belangen gekoppeld worden aan de uiteindelijke beleidsuitkomst (variant II).⁴⁶ De assumptie hier is dat de publieke beschikbaarheid van dergelijke data en analyse, in combinatie met (quasi) realtime monitoring (bijvoorbeeld via een “besluitvormingsdashboard”), indirecte maar tastbare prikkels vormen voor naleving van de achterliggende principes van een register als Scheidsrechter.

46 zie Drutman en Mahoney 2017; Fraussen en Braun 2019

Belangrijkste implicaties van een Register als Scheidsrechter

- Een Register als Scheidsrechter is het meest geavanceerde en omvattende Register. Het is gebaseerd op de verplichte registratie van belangenbehartigers én standpunten, gekoppeld aan verplichte naleving van gedragscodes door zowel belangenbehartigers als overheidsfunctionarissen. Via de ex post mogelijkheid tot sanctionering en handhaving, vormt dit register een prikkel voor ex ante naleving.
- Variant I van het Register als Scheidsrechter gaat voornamelijk uit van ex post sanctionering als belangrijkste prikkel tot ex ante naleving ervan. Het vormt daarmee een instrument om achteraf in te grijpen in een onwenselijke situaties van belangenverstrengeling of onethisch gedrag. Variant II kan de kracht hebben om omgekeerd te werken, en ongewenste situaties in eerdere stadia te detecteren en zichtbaar te maken.
- Variant I, met koppeling met verplichte registratie en gedragscodes, vraagt om een hoge mate van professionaliteit, vertrouwen en accuraat handavingsinstrumentarium. Hierbij dient overwogen te worden of dit in verhouding staat tot de te bereiken doelstellingen van kaders en gedragscodes.⁴⁷
- Variant II, een innovatief monitorings- en analyse systeem dat via een publiek toegankelijk portaal het gehele besluitvormingsproces en de inbreng van belanghebbenden en afweging van overheidsfunctionarissen op alle relevante punten inzichtelijk maakt, en onvolledige of niet accurate informatie signaleert, biedt eenzelfde inzicht in het besluitvormingsproces, maar met een minder zwaar ingevuld sanctionerings en handavingsregime. Het publiek karakter van dit portaal vormt hier de belangrijkste indirecte prikkel en maatstaf.
- Variant II, op basis van een innovatieve informatievoorziening, zal alleen effectief zijn als met name aan de informatieplicht vanuit het openbaar bestuur voldaan wordt, gekoppeld aan informatie over de uitkomsten van het besluitvormingsproces, net zoals bij het Register als Grensrechter. Het verschil hierbij is dat de nadruk meer op de koppeling met de uitkomsten van besluitvorming en toelichting daarvan ligt, in aanvulling op de registratieplicht van belanghebbenden.

⁴⁷ zie ook recente Voorlichting van de Raad van State over 'sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid'

5. Vergelijking internationale lobbyregisters

5.1 Lobbyregulering en registers in vergelijkend perspectief

Het lobbyregister, en bijbehorende lobbyregulering, is in internationaal opzicht geen nieuw fenomeen. Het doel van de hier opgenomen vergelijking is niet zozeer een exhaustief overzicht te bieden, die zijn elders namelijk recent al publiekelijk beschikbaar gesteld, alswel een vergelijking van geselecteerde registers te maken op elementen relevant voor de inrichting en vormgeving van een Register in Nederland. We hebben ons hierbij gericht op een aantal toonaangevende voorbeelden, namelijk de EU en Ierland. Daarnaast hebben we een aantal pioniers in de vergelijking opgenomen, namelijk de VS en Canada. Tot slot hebben we een selectie gemaakt van Registers uit de ons omringende landen met een aantal recente relevante initiatieven: Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.⁴⁸ Onderstaand gaan we in op enkele relevante aspecten van internationale Registers, waaronder de gehanteerde definitie van lobbyen en lobbyisten, de doelstellingen en het toepassingsbereik van Registers, het (niet)verplichte karakter van Registers en wettelijke grondslag, en tot slot de verantwoordelijkheden en handhaving ervan.

Definitie van lobby en lobbyen als grondslag voor Registers

in het kort:

- *Veel Registers zijn gebaseerd op een brede definitie van lobby (direct en indirect)*
- *Een beperkt aantal landen richt zich op specifieke organisatie-types*
- *Er worden vaak en veel uitzonderingen geformuleerd (specifieke organisaties en/of activiteiten). Dat maakt zulke Registers in de praktijk moeilijk werkbaar*

Als we kijken naar definitie van lobby in de context van registers in andere landen, zien we doorgaans een brede definitie, die een grote en diverse set aan activiteiten omvatten en regelmatig zowel indirecte als directe vormen van communicatie als onderdeel van lobby-activiteiten beschouwen. Hierbij wordt regelmatig de definitie van Transparency International (al dan niet in aangepaste vorm) overgenomen, waarbij verwezen wordt naar zowel directe als indirecte communicatie met als doel het beïnvloeden van beleidsprocessen. Daarnaast is de frequentie van ontplooiing van deze activiteiten, en het professioneel karakter en de omvang van de betrokken organisaties soms een relevante factor voor opname of uitsluiting in een register.

⁴⁸ Zie appendices behorend bij deze studie voor verdere informatie.

Tabel 5.1: definities van lobby en lobbyisten vergeleken

<i>Casus</i>	<i>Definitie lobby/ lobbyisten</i>
NL	<i>nadruk op organisatie (vertegenwoordigers)</i>
Ierland	<i>combinatie organisatie-kenmerken en lobby-activiteiten</i>
VK	<i>nadruk op organisatie- of public affairs adviseurs (consultants) die derde partijen vertegenwoordigen</i>
Duitsland	<i>nadruk op lobby-activiteiten</i>
Frankrijk	<i>combinatie van organisatie-kenmerken en lobby-activiteiten</i>
EU	<i>combinatie van organisatie-kenmerken met meer nadruk op lobby-activiteiten</i>
Canada	<i>combinatie van organisatie ('consultant-lobbyists') en activiteiten (inhouse lobbyisten – 20% regel), met nadruk op organisatiekenmerken</i>
VS	<i>combinatie van organisatie ('consultant lobbyists') en activiteiten (inhouse lobbyisten – 20 % regel), met nadruk op organisatiekenmerken</i>

Het type organisaties is bijvoorbeeld in het Verenigde Koninkrijk een belangrijke focus, waar het register zich richt op *consultant-lobbyists* (public affairs advies bureaus of professionals in de Nederlandse context). Ook het Nederlands register verwijst naar drie organisatietypes: medewerkers van public affairs en public relations, bureauvertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties/brancheverenigingen/koepels en vertegenwoordigers van gemeentes en provincies.

In andere landen, zoals bijvoorbeeld Duitsland en Frankrijk, wordt in zekere zin een omgekeerde benadering gevolgd. Hier wordt een brede definitie gehanteerd, en worden vervolgens verschillende activiteiten en soorten organisaties uitgesloten van registratie. Zo geldt de registratieverplichting in Duitsland bijvoorbeeld niet voor belangen van een exclusief lokaal karakter, petitie, juridisch advies (inclusief wetenschappelijke inzichten), stichtingen, vertegenwoordigers van kerken of gemeenschappen op basis van filosofie of religie, alsook vertegenwoordiging van erkende minderheden. In verschillende andere landen, zoals Canada, worden verzoeken tot informatie, en input geleverd aan parlementaire commissies, ook niet beschouwd als lobby-activiteiten. In de Angelsaksische context, zien we dat landen zoals de Verenigde Staten en Canada registratie verplicht maken voor consultant-lobbyisten, en in-house lobbyisten. Deze laatste categorie dient zich te registreren als zij een bepaalde intensiteit van lobbygedrag binnen een bepaalde periode vertonen (de zogenaamde 20 % regel).

Hoewel de intentie om organisaties en individuen die slechts zeer sporadisch lobbyen te ontlasten van registratie begrijpelijk is vanuit het oogpunt om geen drempels op te werpen voor de politieke betrokkenheid van deze organisaties, is de interpretatie van deze drempels voor discussie vatbaar, wat ook de controle en handhaving van de registratieplicht complex maakt. Het is in deze context relevant een recente aanbeveling uit het rapport van de Commissioner of Lobbying uit Canada aan te halen⁴⁹, die aanbeveelt om over te gaan naar een

49 Evaluatie van de Canadese Commissioner of Lobbying

systeem van registratie “by default”, die dan geldt voor vrijwel alle organisaties, gekoppeld aan een zeer beperkte en minimale set van uitzondering, die eenduidig zijn en hierdoor ook gehandhaafd kunnen worden. Dit zou de regelgeving minder complex maken, en ook meer transparantie bieden.

In het algemeen zien we dat veel lobbyregisters gebaseerd zijn op de definitie van Transparency International, of een aangepaste versie daarvan, met verwijzing naar directe en indirecte vormen van communicatie, en wordt er onderscheid gemaakt tussen inhouse lobbyisten en public affairs adviseurs (consultant-lobbyists). Om te vermijden dat registers een drempel vormen, worden vaak bepaalde actoren en organisaties uitgesloten van registratie (bv. lobby op individuele, vrijwillige of religieuze basis), of zijn er, vaak weinig effectieve, drempelwaarden alvorens registratie verplicht is. Daarnaast worden er ook uitzonderingen gemaakt voor het type activiteit dat ontplooid wordt, zoals het opvragen van informatie of het geven of verkrijgen van juridisch advies.

Doelstellingen en toepassingsbereik van Registers.

in het kort:

- *Transparantie is vaak een centrale doelstelling van de Registers, alhoewel de relatie met openbaarheid van agenda's van publieke gezagsdragers doorgaans beperkt is, wat realisatie van transparantie van beleidsprocessen moeilijk maakt.*
- *Onderwerpsgerelateerde uitvragen in Registers zijn vaak ontoereikend om goed zicht te krijgen op de beleidsinhoudelijke belangen.*
- *Naast transparantie worden ook waarden als betere verantwoording, het behouden van vrije en open toegang tot overheid genoemd alsmede de informatiepositie van de burger in het besluitvormingsproces te vergroten en daarmee het vertrouwen in de overheid.*
- *Er zijn maar weinig landen waarvan het Register alleen betrekking heeft op de regering of het parlement; de meeste Registers zijn van toepassing op zowel de wetgevende als uitvoerende macht (met daarin verschillen in de hiërarchische niveaus van ambtelijke organisaties die worden meegenomen).*

Het verhogen van de transparantie van het proces van belangenbehartiging vormt vaak de primaire doelstelling van de meeste Registers. Hierbij worden als belangrijkste (gehoopte) implicaties een hoger vertrouwen van burgers in het politiek bestel, en een grotere legitimiteit van besluitvormingsprocessen genoemd. Hierbij kunnen drie kanttekeningen gemaakt worden.

Tabel 5.2: doelstellingen en toepassingsbereik vergeleken

<i>Casus</i>	<i>Doelstelling en toepassingsbereik</i>
NL	<i>doelstelling:</i> Impliciet; voorwaarde voor verkrijgen toegangspas <i>van toepassing op:</i> toegang tot parlamentsgebouw
Ierland	<i>doelstelling:</i> transparantie <i>van toepassing op:</i> regering, parlement, en topambtenaren
VK	<i>doelstelling:</i> transparantie <i>van toepassing op:</i> regering en topambtenaren
Duitsland	<i>doelstelling:</i> transparantie lobbyproces; vergroten vertrouwen & legitimiteit; informatiepositie bewindspersonen en parlement <i>van toepassing op:</i> regering, parlement, top ambtenarenapparaat
Frankrijk	<i>doelstelling:</i> informatiepositie burgers vergroten <i>van toepassing op:</i> Regering, parlement, ambtenarenapparaat en lokale verkozenen (zeer uitgebreid)
EU	<i>doelstelling:</i> Transparantie lobbyproces; verantwoording; informatiepositie burgers vergroten, bijdragen aan vertrouwen <i>van toepassing op:</i> EC (commissarissen, kabinetsleden en directeuren-generaal), EP en Raad
Canada	<i>doelstellingen:</i> Transparantie lobbyproces; waarborgen van vrije en open toegang tot overheid met legitieme rol van lobbyisten, zonder drempelvorming <i>van toepassing op:</i> regering, parlement, ambtenarenapparaat
VS	<i>doelstellingen:</i> Transparantie, vergroten bewustzijn burgers en daarmee vertrouwen <i>van toepassing op:</i> regering, parlement

Allereerst impliceert de doelstelling van transparantie van belangenbehartiging in feite ook transparantie over beleidsprocessen. Het spiegelbeeld van lobbyisten die aangeven welke interessegebieden ze hebben, en op welke wetgevingsvoorstellen ze lobbyen, betreft namelijk beleidsmakers die aangeven met welke maatschappelijke organisaties ze in overleg gaan, bijvoorbeeld via openbare agenda's. Een directe en expliciete koppeling tussen lobbyregisters en openbare agenda's lijkt echter slechts beperkt of meer impliciet te bestaan. Het EU niveau is hierop een uitzondering omdat daar deze koppeling expliciet vermeld wordt (en ook daar in de praktijk voornamelijk voor de Europese Commissie). Meer specifiek kan de vraag gesteld worden of een prioritering van openbare agendas van beleidsmakers (of in elk geval bewindspersonen) een voldoende, of zelfs superieur alternatief, mits systematisch uitgevoerd

en gehandhaafd⁵⁰, biedt voor de vereiste dat lobbyisten rapporteren op welke thema's en issues ze werken, en deze informatie op regelmatige basis updaten.

Een tweede kanttekening is dat een exclusieve nadruk op transparantie andere doelstellingen en waarden naar de achtergrond drukt, en zo de mogelijke meerwaarde van een lobbyregister enigszins beperkt. Een uitzondering hier is de EU, waar expliciet een koppeling gemaakt wordt tussen transparantie en verantwoording, en gewezen wordt op het belang van bewustwording, en Canada, dat onderstreept dat lobbyen een legitieme activiteit is, maar waar ook het belang van een vrije en open toegang tot de overheid aangestipt wordt, en aangegeven wordt dat een lobbyregister deze vrije en open toegang niet mag belemmeren.

Een derde kanttekening betreft dat ook beleidsmakers (en dus niet enkel burgers) baat hebben bij meer info over achtergrond van organisaties die lobbyen. Zo beklemtoont het Duits systeem het belang van inzicht in zowel individuele kenmerken van belangenbehartigers, als kennis van de organisatiestructuren die opgezet zijn om deze belangen te behartigen.

Het toepassingsbereik van Registers varieert, maar toont ook een zekere convergentie. Zo betreft de regeling namelijk vaak bewindspersonen, parlement (of parlementariërs met bijzondere verantwoordelijkheden, zoals bv. rapporteurs in het Europees Parlement) en hogere ambtenaren. Landen die de focus leggen op een van deze actoren, zoals de regering in het geval van het Verenigd Koninkrijk, zijn eerder uitzondering dan regel. Daarnaast is er ook een zekere trend naar het uitbreiden van deze regelgeving naar meer lokale niveaus, bijvoorbeeld in Frankrijk. Ook de recente motie van de Utrechtse gemeenteraad om een lokaal lobbyregister in te stellen past in deze trend.⁵¹

Het (niet)verplichte karakter van Registers en wettelijke grondslag

In het kort:

- *Registratie is doorgaans verplicht en gekoppeld aan gedragscodes, maar vaak wel met veel uitzonderingsgronden voor registratie*
- *Er is vaak sprake van een wettelijke grondslag, waarbij wetgeving verder uitgewerkt wordt (of is) in overleg met doelgroepen.*
- *Er is variatie in de frequentie van het updaten van de opgegeven informatie (variërend van geen updates tot drie-maandelijks en jaarlijkse updates)*

⁵⁰ zie recente publicatie van Open State Foundation over beperkte naleving van openbaarmaking van ministeriële agenda's:
⁵¹ Binnenlands Bestuur, Utrechtse Gemeenteraad wil lobbyregister

Veel registers starten als vrijwillig initiatief, zoals het stadium waar het Nederlandse Register zich nu bevindt. Veel Registers krijgen na jaren een (semi-)verplicht karakter, waarbij soms gekozen wordt om registratie als bindende voorwaarde voor toegang tot beleidsmakers op te nemen. Doorgaans is zowel registratie in register als het naleven van een gedragscode verplicht. De meeste registers hebben een wettelijke grondslag en/of kaders ter aanscherping of aanvulling van de oorspronkelijke wettelijke grondslag.

Tabel 5.3 verplicht karakter van Registers en wettelijke grondslag vergeleken

<i>Casus</i>	<i>(niet) verplicht karakter</i>	<i>Wettelijke grondslag</i>
NL	<i>verplicht (voorwaarde voor toegangspas parlement)</i>	-
Ierland	<i>verplicht (als voorwaarde voor ontplooiën lobby-activiteiten; plus naleving gedragscode)</i>	<i>Regulation of Lobbying Act (2015)</i>
VK	<i>verplicht (als voorwaarde voor ontplooiën lobby-activiteiten)</i>	<i>Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (2014)</i>
Duitsland	<i>verplicht (als voorwaarde voor ontplooiën lobby-activiteiten en als voorwaarde voor deelname aan hoorzittingen en consultatie; plus naleving gedragscode)</i>	<i>Lobbying Register Act (2022)</i>
Frankrijk	<i>verplicht (als voorwaarde voor lobby-activiteiten; plus naleving ethische richtlijnen)</i>	<i>Act no.2013-907 (instellen register) Act no.2016-1691 (transparantie, bestrijden corruptie en modernisering economie) Decree no. 2017-867 (implementatiedecreet)</i>
EU	<i>verplicht (als voorwaarde voor ontplooiën lobby-activiteiten en als voorwaarde voor toegang; plus naleving gedragscode)</i>	<i>Inter-institutioneel akkoord (2021) aangevuld met politieke verklaring omtrent conditionaliteitsbeginsel</i>
Canada	<i>Verplicht (als voorwaarde voor lobby-activiteiten; plus naleving gedragscode)</i>	<i>Lobbying Act 2008</i>
VS	<i>verplicht (als voorwaarde voor ontplooiën lobby-activiteiten)</i>	<i>Lobbying Disclosure Act (1995); Honest Leadership and Open Government Act (2007)</i>

Het meest gekende en omvattende registratiesysteem, het Transparantieregister op EU niveau, heeft sinds haar oprichting in 2008 een sterke evolutie doorgemaakt. Het is belangrijk dit tijdsaspect in acht te nemen, ook omdat registers in andere landen vaak stapsgewijs verder uitgebouwd en uitgebreid worden, en evolueren van meer vrijblijvend en beperkt naar een meer omvattend en verplicht karakter. Tegelijkertijd zien we dat een aantal landen die relatief recent lobbyregisters invoerden, zoals Duitsland, Ierland en Frankrijk, vanaf het begin het verplicht karakter van registratie benadrukken. Het is vermeldenswaardig dat Duitsland hierbij ook expliciet aangeeft dat ook organisaties die niet onder de verplichting vallen, maar transparantie hoog in het vaandel dragen, de mogelijkheid hebben zich te registreren.

Wat de registratie betreft, kan er een onderscheid gemaakt worden tussen het registreren in het register (en dus de erkenning dat een organisatie zichzelf als lobbyist ziet zoals omschreven in de relevante regelgeving) en het up-to-date houden van de aangeleverde informatie, bijvoorbeeld met betrekking tot lobby-uitgaven en de focus op bepaalde beleidsdomeinen en dossiers. In sommige landen is er de verplichting tot het op bepaalde tijdsintervallen informatie te updaten, of het aanleveren van een activiteitenverslag. Dit vereist echter investeringen en opvolging vanuit zowel de overheid als de betrokken organisaties.

De registratie in het register impliceert in de meeste landen ook het naleven van een gedragscode, waarbij niet naleving van deze gedragscodes in principe gesanctioneerd kan worden. Deze gedragscodes bevatten echter vaak algemeen en breed geformuleerde principes, die controle en handhaving bemoeilijken.

De nadruk op verplichte registratie van lobbyisten, en de koppeling aan gedragscodes die zij dienen na te leven, legt de verantwoordelijkheid voor transparant en ethisch gedrag in zekere mate ook eenzijdig bij de lobbyist. Als we de doelstellingen van een lobbyregister verbreden, en hierbij ook waarde hechten aan verantwoording door beleidsmakers, kan de vraag gesteld worden of gedragscodes en richtlijnen voor beleidsmakers (bewindspersonen, parlementsleden, ambtenaren) ook niet verbonden dienen te worden met de doelstellingen van een register, of hier in zeker mate op afgestemd dienen te worden.

In vrijwel alle landen hebben registers een wettelijke grondslag, waarbij deze verder aangevuld wordt met kaders en resoluties die de wettelijke bepalingen verder concretiseren en verduidelijken. Deze verdere uitwerking en implementatie van de wettelijke grondslag is een belangrijke fase in het proces, die cruciaal kan zijn om de effectiviteit en het draagvlak van het register te waarborgen. Het kan dan ook aangewezen zijn deze vervolgstappen in overleg met relevante stakeholders te zetten, in het kader van een consultatietraject op maat. De Franse ervaring kan vanuit dit oogpunt zeer relevant zijn.

Verantwoordelijkheden en handhaving

In het kort:

- Toezicht en handhaving op een Register is meestal een complexe taak; hierbij is (of kan) ook een cruciale rol weggelegd zijn voor watchdogs/NGOs;
- Er is redelijke variatie in de inrichting van het toezicht en handhaving: van (passief) secretariaat naar meer actieve autoriteit/lobby-commissaris
- Handhaving vereist draagvlak bij belangenbehartigers en beleidsmakers

Veel van de Registers kennen een aparte instantie, al dan niet onderdeel van de uitvoerende macht en/of het parlement, of als onafhankelijke autoriteit ter handhaving en toezicht. Veruit de meeste van deze instanties hebben informatie- en onderzoeksbevoegdheden en de

mogelijkheid om administratieve (en soms verdergaande) sancties op te leggen. Hierbij ligt de nadruk eerder op het monitoren nagaan van de correctheid van de zelfregistratie en de aangeleverde informatie, en de betrokkenen zowel prikkels (bv. via naming en shaming) als de mogelijkheid te geven deze informatie te remediëren. Mocht dit niet gebeuren, dan kunnen er doorgaans boetes opgelegd worden, en in bepaalde gevallen ook een (tijdelijk) verbod tot (her)inschrijving in het betrokken register, of (bij grove schendingen van regelgeving en/of gedragscodes) strafrechtelijke procedures volgen.

Tabel 5.4: verantwoordelijkheden en bevoegdheden vergeleken

<i>Casus</i>	<i>Verantwoordelijkheden en handhaving</i>
NL	-
Ierland	<i>toezicht door:</i> <i>Standards in Public Office Commission</i> <i>bevoegdheden:</i> <i>disciplinaire & bestuurlijke sancties, civiele en strafrechtelijke sancties</i>
VK	<i>toezicht door:</i> <i>Office of the Registrar of Consultant Lobbyist</i> <i>bevoegdheden:</i> <i>disciplinaire en bestuurlijke sancties, civiele en strafrechtelijke sancties</i>
Duitsland	<i>toezicht door:</i> <i>Secretaris Generaal parlement</i> <i>bevoegdheden:</i> <i>disciplinaire & bestuurlijke sancties</i>
Frankrijk	<i>toezicht door:</i> <i>HATVP (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique)</i> <i>bevoegdheden:</i> <i>civiele en strafrechtelijke sancties</i>
EU	<i>toezicht door:</i> <i>gezamenlijk secretariaat EC, Raad en EP</i> <i>bevoegdheden:</i> <i>disciplinaire & bestuurlijke sancties</i>
Canada	<i>toezicht door:</i> <i>Office of the Commissioner of Lobbying</i> <i>bevoegdheden:</i> <i>strafrechtelijke sancties</i>
VS	<i>toezicht door:</i> <i>Office of the Clerk of the House of Representatives en Secretary of the Senate</i> <i>bevoegdheden:</i> <i>disciplinaire & bestuurlijke sancties, civiele, en strafrechtelijke sancties</i>

Qua vormgeving van deze instanties zien we een spectrum dat varieert van een secretariaat, al dan niet gedeeld door de betrokken instellingen (zoals in het voorbeeld van de EU) tot een autoriteit verbonden aan specifieke instellingen, zoals de HATVP (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique) in Frankrijk, of een onafhankelijke en onpartijdige instantie, vergelijkbaar met een ombudsman, zoals de “Office of the Commissioner of Lobbying” in Canada.

5.2 Internationale Registers opnieuw beschouwd

Brede definities ten grondslag aan Registers

Een accurate vormgeving en invulling van een Register als Poortwachter en een Register als Scheidsrechter vereist ten eerste een heldere en omvattende definitie van belangenbehartiging als activiteit, en ten tweede een definitie op basis van de organisatiekenmerken en/of individuele achtergrond van belangenorganisaties en belangenbehartigers. Deze Registers vereisen een dergelijke concrete en afgebakende definitie vanwege de nalegingsvereiste door belangenbehartigers zelf. Als een Register als Radar of als Grensrechter wordt ingevuld, inclusief verplichte openbaarmaking van agenda's van bewindspersonen, politici en/of overheidsfunctionarissen, en accurate en publieke beschikbare documentering en archivering van de standpunten en inbreng van belanghebbenden, is een vooraf opgestelde definitie minder noodzakelijk en relevant. Hier is het criterium namelijk dan niet zozeer de specifieke organisatievorm, maar wel het leggen van contacten (door welke actor dan ook) en de daaraan gekoppelde inbreng van de belangenbehartiger en afweging daarvan door beleidsmakers.

Als er voor wordt gekozen om een Register een meer omvattende invulling te geven (dus geldend voor de Registers als Poortwachter en Scheidsrechter), dan is het essentieel een helder inzicht te geven in de belangen die door het individu/de organisatie vertegenwoordigd worden. Op deze manier kunnen beleidsmakers (op basis van inzage in een Register) nagaan welke belangen door een bepaalde persoon of organisatie vertegenwoordigd worden, en eventueel ook wat voor type organisatie het betreft (vb. vereniging van burgers of bedrijven) inclusief haar maatschappelijke inbedding (bv. door inzicht in ledenaantallen, of andere organisaties en netwerken waar de bewuste organisatie lid van is). Dit is van belang omdat belangenbehartigers doorgaans niet op persoonlijke en/of private titel spreken, maar steeds bepaalde maatschappelijke belangen behartigen of spreken namens een specifiek groep (burgers/bedrijven/professionals) in de samenleving. Om die reden is het belangrijk bij registratiesystemen, en met name bij registratiesystemen waar een nalegingsplicht aan gekoppeld is, voldoende informatie op te nemen over belangrijke kenmerken van belangenorganisaties en organisaties die belangen van derde partijen behartigen (zoals (public affairs) advies bureaus). In die zin is achtergrond omtrent de individuele persoon minder relevant dan inzicht in welke belangen deze persoon vertegenwoordigt, en hoe deze persoon de legitieme weergave van deze belangen waarborgt.⁵²

De vele uitzonderingen op de regel

Aan het concreet definiëren van belangenbehartiging (lobbyen) en belangenbehartigers (lobbyisten, zowel in-house als PA professionals) zitten een aantal belangrijke implicaties. We zien in veel internationale registers bijvoorbeeld vaak definities op basis van activiteit (waarbij lobby meestal betrekking heeft op activiteiten die direct of indirect invloed proberen uit te oefenen, al dan niet met betrekking tot een 'relevante zaak' op de besluitvormingsagenda. Dat roept verschillende vragen op, onder meer of belangenbehartiging altijd gekoppeld kan en

52 Fraussen en Halpin 2018

moet worden aan specifieke beleidsdossiers (wat met campagnes en grassroots lobbyen met als doel agendavorming), welke activiteiten nu precies onder belangenbehartiging vallen (wat houdt ‘contact’ met beleidsmakers precies in) en wat het onderscheid is tussen andersoortige activiteiten, zoals het opvragen van informatie (en het recht van burgers op dergelijke informatie), het geven van juridisch advies en het delen van wetenschappelijke expertise.

Tegelijkertijd zien we ook dat er vaak bepaalde types van organisaties worden uitgesloten van een registratieplicht. Uitzonderingsgronden worden vrijwel altijd gedefinieerd op basis van bepaalde organisatiekenmerken of -activiteiten, maar deze uitzonderingsgronden zijn niet altijd even helder en concreet, en zowel voor beleidsmakers als voor de betrokken organisaties vaak complex om te interpreteren.

Daarnaast levert een concrete definitie vrijwel automatisch een risico op een drempel tot participatie. Dit kan opgevangen worden door organisaties/individueen die op vrijwillige basis lobbyen, of dit enkel sporadisch doen, uit te sluiten van deze verplichting. Een gepaste drempel bepalen voor frequentie/intensiteit lobby is echter niet zo eenvoudig, en ook het nagaan of meten van deze frequentie is uitermate complex. Daarnaast is het zo dat veel organisaties zichzelf of een activiteit niet als respectievelijk belangenbehartigers of belangenbehartiging beschouwen, maar blijkt de missie van de organisatie of het gedrag wel overeen te komen met gangbare definities van lobbyen (illustratief hiervoor is het ‘werkbezoek’, wat feitelijk een verkapte vorm van belangenbehartiging is, zeker indien het vervolgens aanleiding geeft tot verdere beleidsgerelateerde contacten met beleidsmakers). Dit verklaart ook waarom de term ‘transparantie-register’ in sommige gevallen verkozen wordt boven de term ‘lobby-register.’ Vanuit deze gedachte zou beargumenteerd kunnen worden dat vanuit politiek-bestuurlijk oogpunt het gedrag en de activiteiten van de organisatie of het individu als basis genomen zouden moeten worden voor opname in het register of uitsluiting van registratieverplichting, en niet de zelf-identificatie van organisaties of individuen als (niet) zijnde een belangenorganisaties of -behartiger.

Recente studies en rapporten in landen die pioniers zijn op dit gebied, met name de VS en Canada, laten ook belangrijke beperkingen zien van dergelijke reguleringen en registers. Met name dat veel van de definities, uitzonderingen en (beperkte) mate van toezicht veel ruimte laten tot mazen in de wet en variatie in interpretaties, waarbij een combinatie van het naar de letter van de wet interpreteren van regelgeving en politiek opportunisme ervoor zorgen dat bepaalde contacten buiten de geformuleerde regels en kaders geplaatst worden.⁵³

Kortom, een Register waarbij belanghebbenden zich dienen te registreren, met uiteenlopende varianten in de mate en reikwijdte van de op te geven informatie, zal nooit 100 % volledig (alle lobbyisten en organisaties die aan belangenbehartiging doen) en up-to-date zijn (aangezien dit zeer frequente actualisering van de geleverde informatie vereist). Dat betekent ook dat een Register van belanghebbenden als op zichzelfstaand instrument nooit voldoende inzicht op

53 Herschel en La Pira 2017; Fry 2022

legitieme belangenbehartiging kan bieden, en altijd in samenhang met andere instrumenten georganiseerd en geëvalueerd moeten worden.

Evoluerende doelstellingen van Registers

Opvallend is dat veel Registers voornamelijk transparantie als voornaamste doelstelling hanteren, maar tegelijkertijd in de praktijk qua kenmerken balanceren tussen het type Poortwachter en Scheidsrechter (waarbij de precieze balans afhankelijk is van kenmerken die men in de uitwerking en evaluatie van het register het meest laat doorwegen). Veel registers die op vrijwillige basis gestart zijn, evolueren gedurende de loop van de tijd richting Poortwachter of Scheidsrechter, omdat tussentijdse schandalen laten zien dat gehanteerde instrumenten, met voornamelijk als doelstelling het realiseren van meer transparantie, niet of onvoldoende toegerust zijn om onevenwichtige beïnvloeding (bepaalde deelbelangen domineren vanwege ongelijke politieke mobilisatie capaciteit) of oneigenlijke beïnvloeding (bepaalde deelbelangen domineren vanwege belangenverstrengeling) te voorkomen of te corrigeren. Ook in landen die een invulling als voornamelijk Poortwachter of Scheidsrechter hanteren, zien we over tijd een meer strikte invulling met meer aandacht voor transparantie (over de achtergrond en politieke activiteiten organisaties) en naleving van gedragscodes.

Toezicht op Registers

Bovendien vereist accurate handhaving en toezicht door bijvoorbeeld een secretariaat (van regering en/of parlement) of een onafhankelijke autoriteit enige investeringen. Effectief toezicht vereist dat een Register groot draagvlak heeft bij de doelgroep, dat de doelgroep de richtlijnen voor registratie in het register grotendeels volgt en dat bewindspersonen, politici en (top)ambtenaren de voorwaarde van registratie in het systeem naleven.

Nadruk op eenrichtingsverkeer van belangenvertegenwoordiging

Er is binnen het kader van de meeste internationale lobbyregulering (al dan niet gekoppeld aan integriteitscodes) waar de Registers op gebaseerd zijn, vaak minder aandacht voor de fase waarin belangen worden afgewogen en meegenomen in de uiteindelijke besluitvorming (throughput fase), terwijl zich juist daar veel van de terechte zorgen over oneigenlijke beïnvloeding en belangenverstrengeling positioneren. Hieraan gerelateerd stellen we een sterke focus vast op verplichtingen en activiteiten van belangenbehartigers, en blijft de aandacht voor (integer en transparant) gedrag van beleidsmakers vaak eerder beperkt en impliciet. Hierdoor komt de gedeelde verantwoordelijkheid van belangenbehartigers en beleidsmakers, een centrale component van een afwegingskader waarin verantwoording centraal staat, in de praktijk (te) weinig op de voorgrond.

5.3 Effecten van lobbyregulering en Registers

Omdat Registers vaak een significant onderdeel uitmaken van lobbyregulering⁵⁴ richten veel studies over lobbyregulering zich voornamelijk op het functioneren en het effect van registers, aangezien dit doorgaans een centrale component vormt van dergelijke systemen. Een van de pioniers op dit gebied, met een relatief lange historie van lobbyregulering en een registratiesysteem, betreft de VS. Diverse studies bieden inzichten in de evolutie en effectiviteit van de benadering van lobbyregulering in deze context. Hieronder belichten we eerst relevante inzichten uit deze studies. Hierbij combineren we inzichten uit klassieke toonaangevend studies uit de jaren negentig over lobbyregulering en registratie in de VS, met relevante inzichten uit meer recent onderzoek naar lobbyregulering in andere landen, de Europese context en op het niveau van de Europese Unie.

Over effecten van lobbyregulering en registratie in de VS

In de jaren negentig kwamen de eerste studies naar de vermeende effectiviteit van lobbyregulering. Een speltheoretische analyse laat bijvoorbeeld zien dat lobbyregulering en bijbehorende registratiesystemen kunnen helpen in het uitoefenen van controle omdat ze de informatie-asymmetrie tussen belangenbehartigers en wetgevers verminderen. Toch is het ook de vraag of deze vormen van regulering daar de beste methode voor zijn, omdat ze ook barrières voor de kleinere organisaties opwerpen en toegang tot beleidsmakers kunnen bemoeilijken. Als regulering onvoldoende strikt is, en niet adequaat gemonitord wordt, bestaat het risico dat deze initiatieven voornamelijk een symbolisch karakter hebben. De methode en het gedrag van wetgevers zelf om lobbyisten al dan geen toegang te geven (bv. wegens (niet) naleven registratieverplichting) is vaak effectiever: door eisen te stellen aan het type en de kwaliteit van de informatie, met name in hoeverre de informatie transparant, accuraat en representatief is, gaat hier al een regulerende werking van uit.⁵⁵

Deze theoretisch aangenomen effecten van lobbyregulering, en bijbehorende registers, namelijk dat ze lobbyen een meer kostbare aangelegenheid maken (kosten van registratie en de noodzaak aan bepaalde eisen te voldoen) en dat dit daarmee drempels opwerpt voor het soort en type belangenbehartigers dat erin zal slagen om succesvol te lobbyen is onderwerp van een studie naar het effect van lobbyregulering in de VS. Volgens de auteurs van deze klassieke studie⁵⁶ zullen wetgevers (in de VS het Congress of state legislatures) hier baat bij hebben omdat hun voornaamste reden om contact te hebben met dergelijke lobbyisten het verkrijgen van politieke steun voor bepaalde wetsvoorstel is. Omdat regulering een drempel opwerpt, zullen alleen de grotere organisaties, die meer politieke steun kunnen aanleveren, dit effectief kunnen doen. Hun analyse laat zien dat lobbyregulering de verhouding tussen voorgestelde wetsvoorstellen en aangenomen wetsvoorstellen negatief beïnvloedt, met andere woorden, er ontstaat een selectiever process van aangenomen wetsvoorstellen wat de auteurs

54 Chari e.a. 2019

55 Ainsworth 1993

56 Brinig e.a. 1993

impliciet relateren aan een kleiner aantal organisaties die dergelijke wetsvoorstellen steunen, zonder dat effect direct te testen. Deze aanname wordt door een wat latere studie in twijfel getrokken omdat juist de vrijblijvendheid van de dan geldende regels weinig van dergelijke drempels met zich mee brengt. Zij vinden dan ook nauwelijks tot geen effecten van dergelijke lobbyregulering op het aantal geregistreerde belangenbehartigers.⁵⁷ Maar andere studies laten juist wel weer te onderscheiden effecten van lobbyregulering laten zien op het aantal geregistreerde belangenorganisaties,⁵⁸ alsook een klein effect van het verhogen van de transparantie van de rol van lobbyisten in de besluitvorming.⁵⁹ Daarnaast observeert een recentere studie over het effect van striktere lobbyregulering in de staten van de VS een positieve correlatie tussen striktere lobbyregulering en de meer evenwichtige vertegenwoordiging van publieke opinie in de besluitvorming.⁶⁰ Dat is in lijn met een pleidooi van een aantal Amerikaanse onderzoekers voor een goed ontwikkeld en onderhouden (online) registratie systeem, dat volgens de auteurs wel degelijk kan bijdragen aan de vertegenwoordiging van diversere groepen uit de samenleving, en politieke zichtbaarheid en betrokkenheid van verschillende types van organisaties.⁶¹

Een dergelijk voorzichtig positief effect valt ook op te maken uit een latere studie die de ontwikkeling van lobby regulering in de Amerikaanse Staten traceert en een positief verband laat zien tussen enerzijds de hoeveelheid van formele lobbywetgeving en lobbyregels die staten in hebben ingesteld, en anderzijds de afname van invloed van belangenorganisaties, al gaat het hierbij om de gepercipieerde invloed van belangenorganisaties door leden van de ‘state legislatures’ in de VS.⁶² Het blijft hierbij lastig om een causaal verband vast te stellen. Het is volgens de auteur plausibel om aan te nemen dat bijkomende handhaving en sanctionering een afschrikwekkend effect heeft op (oneigenlijke) invloedspogingen en de naleving van relevante regelgeving bevordert, of dat dergelijke (aandacht voor) lobbyregulering de wetgever meer bewustwording en mogelijk een bepaalde mate van onafhankelijkheid lijkt te verschaffen ten opzichte van georganiseerde belangenbehartigers.

Meer algemeen laten studies in de Amerikaanse context zien dat er sprake is van anticiperend of strategisch gedrag door belangenbehartigers als reactie op striktere lobby- of aanpalende regulering. Dat maakt bijvoorbeeld ook dat de ruimte voor hervormingen op het gebied van meer transparantie of openheid van gegevens lastig te combineren zijn met striktere regels rondom ethisch gedrag, zoals bijvoorbeeld meer stringenter afspraken rondom campagnebijdragen in de VS.⁶³ Daarnaast komt uit een recente studie tot uiting dat hervormingen in 2007 van de Lobby Disclosure act (LDA) in de VS (Honest Leadership and Open Government Act (HLOGA)) hebben geleid tot wat in politieke kringen in Washington bekend staat als de ‘Daschle Loophole’, vernoemd naar voormalig Senator Tom Daschle. Tot

⁵⁷ Lowery en Gray 1997

⁵⁸ Hamm et al 1994; Strickland 2019.

⁵⁹ Brasher e.a. 1999; Gray and Lowery 1998;

⁶⁰ Flavin 2015

⁶¹ Drutman and Mahoney 2017

⁶² Ozy 2010

⁶³ Strickland 2019; LaPira and Hershel 2017

2016 registreerde Daschle zichzelf nooit omdat strikt genomen de activiteiten van zijn adviesbureau niet als lobby gedefinieerd werden in de Lobbying Disclosure Act (LDA) en hervormingen daarvan. Een systematisch onderzoek naar de aard en reikwijdte van deze omissie laat zien dat er in de VS ongeveer net zoveel geregistreerde als onregistreerde professionals zijn binnen het werkdomein public affairs en lobby. De auteurs komen hierdoor tot de conclusie dat de bestaande lobbyregulering en -wetgeving in de VS, en de daaraan gekoppelde informatie over publiekelijk geregistreerde lobbyisten, in steeds mindere mate de werkelijkheid van lobbyen en beleidsbeïnvloeding benadert, de facto leidend tot wat de auteurs 'shadow lobbyists' of 'a gray market for lobbying services' noemen, met andere woorden, een zwarte markt van lobby en Public Affairs.⁶⁴ Deze verplaatsing van de lobby komt overeen met eerdere bevindingen dat bestaande lobbyregisters ook vooral gebruikt worden door medelobbyisten, ten bate van hun reputatie, maar eveneens om elkaars gedrag en activiteiten te monitoren.⁶⁵ Met andere woorden, een lobbyregister kan gaandeweg gebruikt worden om andere doelen te dienen dan het oorspronkelijke transparantiedoel, en wordt door bepaalde belanghebbenden slechts gesteund zolang het enige instrumentele waarde heeft voor hun werkzaamheden en doelen. Zodra dergelijk systeem meer nadelen impliceert, bv. door de verplichting meer (mogelijk concurrentie-gevoelige) informatie vrij te geven, zullen ook sommige 'insiders' minder geneigd zijn dit te ondersteunen.⁶⁶ Dit is treffend geïllustreerd door de gestage leegloop van het Amerikaanse register nadat Barack Obama had afgekondigd niet meer met professionele lobbyisten te willen samenwerken.⁶⁷

Kortom, binnen het politiek systeem in de VS, waar zowel op federaal als op nationaal niveau sprake is van (een diverse mate van) lobbyregulering, laat onderzoek een wisselend beeld van de mogelijke effecten zien, met meer of minder effecten afhankelijk van de concrete focus van het onderzoek. Alhoewel er (beperkte) positieve verbanden tussen lobbyregulering en meer legitieme belangenbehartiging (zoals vermijden oneigenlijke invloed, of betrokkenheid meer diverse set aan actoren) waargenomen worden, zijn de geselecteerde indicatoren vaak indirect, of meten zij slechts een deel van het proces. Ook een recente evaluatie van het Canadese systeem lijkt in lijn met het kleine of ontbrekende effect van lobbyregulering op de registratie van belangenbehartigers dat Amerikaanse onderzoekers hebben gevonden. Daarin wordt gepleit om de vele uitzonderingsregels voor registratie los te laten in verband met beperkte naleving ervan en het veeleisende en complex karakter van effectief toezicht erop. Bovendien blijkt dat zelfs in de Canadese context, met traditie en geavanceerde invulling van lobbyregister en regulering, het belangrijkste toezichthoudende orgaan - The Office of the Commissioner of Lobbying - door een combinatie van politiek opportunisme en electorale overwegingen haar mandaat en bevoegdheden maar in beperkte mate kan invullen.⁶⁸ Het is dus bijzonder lastig om eenduidige effecten van lobbyregulering aan te tonen, ook omdat de resultaten steeds de uitkomst zijn van een samenspel tussen regulerende maatregelen en de

64 Herschel en La Pira 2017

65 Crepaz 2020; Nastase en Muurmans 2020

66 Bunea 2018; Bunea en Gross 2018; Vargovcikova 2017

67 Herschel en La Pira 2017

68 Fry 2022

wijze waarop zowel belangenbehartigers en beleidsmakers zich hiervan bewust zijn en hun gedrag en handelingen hierop afstemmen.

Over effecten van het Transparantieregister in de EU

Er lijken zich wat overeenkomsten af te tekenen rondom de ontwikkeling en het effect van het EU Transparency register, alhoewel er nog relatief weinig studies gedaan zijn naar de effecten van het EU Transparency register. Al vroeg werd het EU Transparency Register gezien als een koploper op het gebied van striktere lobbyregulering, zeker binnen de Europese context.⁶⁹ Als deelname aan het EU Transparency Register bestudeerd wordt vanuit het perspectief van de externe stakeholders die regelmatig betrokken worden bij beleidsvorming op EU niveau (of consultatieprocessen van de Europese Commissie, om meer precies te zijn), dan blijkt dat de 'leden' (geregistreerde organisaties met toegang tot beleidsprocessen, zogenaamde 'insiders') toch hun steun uitspreken voor een dergelijk Transparantieregime en zelfs uitbreiding daarvan steunen, geheel volgens de logica van private voordelen die vaak aan vrijwillig clublidmaatschap zitten.⁷⁰

Onderzoek naar geregistreerde organisaties van het EU Transparency Register voor de recente hervormingen liet tegelijkertijd ook zien dat belanghebbenden Europese regulering weinig effectief vinden om de informatie-achterstand van burgers over het Europese besluitvormingsproces en lobbyen daarbij te overbruggen. Daarnaast is de duurzaamheid van het systeem twijfelachtig omdat de meeste insiders het systeem alleen ondersteunen zolang het instrumenteel is voor hen en hun geprivilegeerde positie niet benadeeld. Zo ondersteunden insiders wel het opnemen van meer types organisaties in het register (en bijvoorbeeld het beperken van uitzonderingen), maar niet zozeer het uitbreiden van de rapportage over verschillende vormen van contacten met beleidsmakers.

Al met al leken de meeste insiders de (inperfecte) status quo, te prefereren boven wijzigingen.⁷¹ Een aantal van deze hervormingen zijn overigens wel doorgevoerd met de recente hervormingen van het EU Transparency Register op basis het nieuwe onderliggende interinstitutionele akkoord. In die zin lijken de recente hervormingen hoopvol, omdat het toepassingsbereik (na een jarenlang proces en in principe) is uitgebreid naar andere EU instellingen, inclusief het politieke signaal om registratie in het Transparency Register verplicht te stellen voor ontmoetingen met beleidsmakers verbonden aan deze instituties. Interinstitutionele peer-pressure van de individuele EU instellingen richting elkaar is van belang geweest bij het realiseren van een compromis dat de betrokken instellingen onderschrijven.⁷² Tegelijkertijd blijven deze activiteiten in de context van de Raad van Ministers nog grotendeels onder de radar, en concludeert Transparency International in een recent rapport dat leden van het Europese Parlement zich vaak niet houden aan de aan hen

69 Greenwood en Dreger 2013

70 Bunea en Gross 2018; Nastase en Muurmans 2020

71 Bunea 2018

72 Fyhr 2021

opgelegde verplichting om ontmoetingen met lobbyisten openbaar te maken, en dat handhaving van deze regels nauwelijks plaats lijkt te vinden.⁷³

Naast studies over de effecten van lobbyregulering en lobbyregisters in de VS en de EU zijn er ook aantal studies gedaan naar effecten van lobbyregisters in andere landen. Een recente studie naar het effect van lobbyregisters op basis van een survey-experiment onder studenten laat zien dat het openbaar maken van naamsgegevens van lobbyisten en/of lobbyonderwerpen eerder leidt tot afgenomen percepties van politieke corruptie dan dat het bijdraagt aan een toegenomen perceptie van vertrouwen in politici.⁷⁴ Ondanks de vele beperkingen van dit survey-experiment laat deze studie wel zien dat de populaire aannames dat lobbyregulering en registers direct of indirect bijdragen aan het vertrouwen van burgers in het publieke besluitvormingsproces allesbehalve vanzelfsprekend zijn. Recente studies leggen wel duidelijk de beperkingen en gebreken bloot van registers die op een eerdere minimalistische manier ingevuld zijn. Over het systeem in het VK tekent zich bijvoorbeeld een consensus af dat het grotendeels vrijwillig karakter, gebaseerd op het verhoopte zelfregulerend vermogen van lobbyisten, niet goed gefunctioneerd heeft en leidt tot onvolledige data in het Register over politieke actieve organisaties en zeer gedeeltelijke en onvolledige gegevens over afspraken tussen belangenbehartigers en publieke gezagsdragers.⁷⁵

73 Transparency International 2022

74 Kanol 2018

75 Dinan en Miller 2012; McKay en Wozniak 2020; Solaiman 2021

6. Conclusies en aanbevelingen

De legitieme rol van belangenvertegenwoordiging en meer specifiek belangenbehartigers is een complex vraagstuk, dat ook in landen met vergaande lobbyregulering nog niet op een manier is ingekaderd die recht doet aan de inherente rol van belangenvertegenwoordiging in een democratisch stelsel. Zorgen over oneigenlijke beïnvloeding door lobbyisten versus een gerechtvaardigde, en daarmee legitieme, rol in het besluitvormingsproces blijven hiermee nog een grotendeels onopgelost vraagstuk of, minimaal beschouwd, een suboptimaal gereguleerd proces. Zoals treffend geconcludeerd werd in een van de wetenschappelijke studies: “After nearly two centuries, anxiety over the influence of lobbyists continues and the debate over whether and when lobbying is a corruptive form of special interest influence or an appropriate means of seeking to educate and influence government decision-making remains unresolved.”⁷⁶ Dergelijke complexiteit rechtvaardigt een breder perspectief op de rol van belangenbehartigers die wij hier met een breder Afwegingskader en de contextualisering van diverse type Registers binnen dit Afwegingskader hebben trachten te bieden. Het afwegingskader biedt hiermee een realistisch ontwikkeltraject richting een Register passend in het Nederlandse politiek-bestuurlijke systeem. Onderstaand werken we een aantal van de belangrijkste implicaties uit op basis van het door ons ontwikkelde Afwegingskader, de internationale vergelijking van een aantal Registers en inzichten in de effectiviteit ervan.

Belangenvertegenwoordiging als grondslag voor regulering en beleidsinstrumentarium

Belangenvertegenwoordiging is een functie van maatschappelijke belangenbehartiging (belangenaggregatie en belangenarticulatie) en de afweging van maatschappelijke inbreng door het openbaar bestuur (belangeninbreng en belangenafweging). In dit proces staat het dynamische samenspel tussen openbaar bestuur en maatschappij centraal, en daarmee een dubbele verantwoordelijkheid voor het realiseren van een legitieme belangenbehartiging gedurende het gehele beleid- en besluitvormingsproces. Doelstellingen voor algemene regulering en kaders voor belangenvertegenwoordiging en Registers dienen deze kenmerken en uitgangspunten te reflecteren.

⁷⁶ Briffault 2014, 193.

Het Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging biedt een fundamenteel perspectief op belangenvertegenwoordiging

Veel van de internationale wet- en regelgeving rondom lobby en belangenbehartiging wordt in relatie met wet- en regelgeving rondom Open Overheid (Freedom of Information), Integriteitswetgeving en – codes en/of klokkenluidersregelingen gepositioneerd.⁷⁷ Dat betekent dat veel van de bestaande regelgeving en/of initiatieven zich richt op het interveniëren of rechtzetten van onregelmatigheden in ofwel gedrag van belangenbehartigers ofwel gedrag van publieke professionals of politieke gezagsdragers. We zien hier een gebruikelijk fenomeen in internationaal bestuur: een sterke internationale normering en bepaald beleidsperspectief dat als dominant denkkader wordt geïnterpreteerd en waarbij veel (inter-)nationale organisaties elkaar daar in volgen. In dit geval gaat het dan om de koppeling van lobbyregulering met voornamelijk transparantie en integriteitskaders, door toonaangevende organisaties als bijvoorbeeld OECD, Greco en NGOs zoals Transparency International en Open State Foundation. Dit perspectief is waardevol en brengt een deel van de complexe praktijk van belangenvertegenwoordiging in beeld,⁷⁸ maar mist ook doelstellingen rondom participatie en consultatie (die wel kort aangestipt worden in een recent OECD onderzoek⁷⁹ naar lobbyen), de relatie met belangenorganisaties en hun achterban/leden,⁸⁰ en zorgt voor een ontkoppeling met de aard en kwaliteit van democratische besluitvorming vanuit het perspectief van de kwaliteit van de (deliberatieve en participatieve) democratie.

Het Afwegingskader maakt duidelijk dat een expliciete keuze voor doelstellingen noodzakelijk is

Het Afwegingskader laat zien dat regulering en inkadering van belangenvertegenwoordiging verschillende doelstellingen kan hebben. Enerzijds kunnen deze doelstellingen (relatief) meer gericht zijn op het faciliteren van evenwichtige belangenaggregatie en de erkenning daarvan in het gehele publieke besluitvormingsproces (Gelijk Speelveld en Responsiviteit). Anderzijds kunnen ze zich meer richten op de actieve politiek-bestuurlijke rol van maatschappelijke organisaties in het gehele besluitvormingsproces (Transparantie en Verantwoording).

77 Chari e.a. 2019

78 zie ook OECD 2021

79 OECD 2021

80 zie Holyoke 2017

De keuze voor een Register is een afgeleide van het Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging

Het type Register moet duidelijk ingebed zijn in de bredere doelstellingen en kaders voor wet- en regelgeving en instrumentarium voor het faciliteren van legitieme belangenvertegenwoordiging. Anders vermengen doelstellingen van een Register (en daarmee ook verwachtingen met betrekking tot de effectiviteit ervan) zich met een niet-passende inrichting ervan. Anders gezegd, de doelstellingen Gelijk Speelveld en Responsiviteit passen bij uitgangspunten om de kwaliteit van de (participatieve en deliberatieve) democratie te ondersteunen en te faciliteren. De doelstellingen passend bij Transparantie en Verantwoording plaatsen kaders en richtlijnen voor legitieme belangenvertegenwoordiging meer in de context van Open Overheid, het recht op Openbaarheid van Overheidsinformatie, en het denken over integriteit en corruptie. Dit zijn beide duidelijk andere doelstellingen om tot legitieme belangenvertegenwoordiging te komen, die ieder ook een ander instrumentarium en/of wet- en regelgeving vereisen. Het is dan ook een illusie om met een Register als Radar (kwadrant linksboven in het Kader) doelstellingen te realiseren die passen bij een register als Scheidsrechter (kwadrant rechtsonder in het Kader). Registers vanuit de doelstelling om meer inzicht te realiseren ofwel op het maatschappelijke speelveld ofwel op de actieve politiek-bestuurlijke inbreng bieden vaak wel meer inzicht, maar hebben niet noodzakelijkerwijs invloed op gedrag; terwijl formele beperkingen in lobbygedrag (of voor de ontvangende kant, d.w.z. publieke gezagsdragers) dat wel kunnen hebben, afhankelijk van de naleving en handhaving ervan. Of zoals in internationaal onderzoek wordt geconstateerd: “[But] the goal of disclosure requirements is to promote transparency, rather than to primarily influence the actions of political actors.”⁸¹

81 Newmark 2017, 228

In overleg naar een effectief en gedragen Register in Nederland

Het bestaande Nederlandse lobbyregister lijkt het meest op het type Register als Radar, maar is een onvolkomen uitwerking daarvan, vanwege de niet-structurele, onvolledige en vrijblijvende aard van de registratie van belanghebbenden, met nauwelijks sancties of prikkels gericht op effectieve registratie en volledige en up-to-date informatieverstrekking door belanghebbenden. Er zijn op basis van het door ons geschetste Afwegingskader diverse ontwikkelroutes naar en eindpunten van een Nederlands Register mogelijk. Deze verschillende mogelijkheden vereisen een politieke afweging en keuze. De concrete en praktische invulling van de eindpunten en mogelijke routes daartoe zijn daarbij vooral concrete invulling van deze meer fundamentele politieke keuzes. Deze nadere invulling van een gekozen uitgangspunt kan het best worden vormgegeven als ontwikkeltraject in consultatie met belanghebbenden, zoals ook gebruikelijk is geweest in diverse omringende landen. Dit vermijdt ook de valkuil van het aannemen van regelgeving die een sterk symbolisch karakter heeft, en waarbij recente gebeurtenissen de vormgeving van een register domineren, eerder dan weloverwogen bestuurlijke en maatschappelijk overwegingen omtrent de legitieme rol van belangenvertegenwoordiging in een representatieve democratie, en prikkels om deze meer duurzaam in lijn te brengen met het publiek belang. Een dergelijk ontwikkeltraject kan ook voor een belangrijk deel bijdragen aan een grotere bewustwording van de noodzakelijke rol van legitieme belangenvertegenwoordiging en de verantwoordelijkheden die hierbij bij zowel de maatschappij als de overheid berusten. Dit kan namelijk zowel de effectiviteit als het draagvlak van het register en de genomen maatregelen binnen de maatschappij en politieke omgeving ten goede komen, en ook optimale aansluiting bij de specifieke Nederlandse context waarborgen.