Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2026-0000627521

Bijlage(n)
2

Datum 27 november 2026
Betreft Voorstel kabinet uitwerking lobbyregister

Dit kabinet zet zich in voor de transparantie van democratische besluitvorming. Daarom is dit kabinet voornemens een lobbyregister in te voeren. Daarbij zorgt het kabinet ervoor dat dit register praktisch en werkbaar is voor zowel overheid als belangenbehartigers. In mijn brieven van mei[1] en september[2] 2026 heb ik uw Kamer geïnformeerd over het belang van een lobbyregister, de voortgang van het traject en de afwegingen bij de invoering. Tijdens het commissiedebat Integriteit Openbaar Bestuur van 24 september jl. heb ik twee uitgangspunten benadrukt: een effectief lobbyregister heeft een wettelijke grondslag en belanghebbenden worden vanaf de vormgevingsfase betrokken.
In deze brief schets ik hoe het kabinet het lobbyregister verder wil gaan uitwerken. In de bijlage vindt u zoals toegezegd tijdens het commissiedebat een internationale vergelijking van lobbyregisters, en een toelichting op de samenhang met andere transparantie-instrumenten.

Randvoorwaarden kabinet ontwikkeltraject lobbyregister
Het kabinet schept de randvoorwaarden hoe het lobbyregister eruit zal komen te zien, zonder in detail te treden. Zo blijft er voldoende ruimte voor de inbreng van belanghebbenden. Hieronder werk ik deze randvoorwaarden uit. Voortbouwend op voornoemde brieven schets ik hieronder zes zaken waar in het wetsvoorstel richting moet worden gekozen. Daarbij geef ik aan in welke richting het kabinet nu zelf denkt. Bij een aantal keuzes van het kabinet wordt inspiratie ontleend aan het Ierse model voor een lobbyregister. Dit register wordt in de onderzoeken waarop het kabinet zich baseert aangehaald als een voorbeeld van een goed werkend register.

1) **Reikwijdte.** Het kabinet kiest voor een register waarin lobbyactiviteiten worden geregistreerd die gericht zijn op bewindspersonen. Zij dragen de ministeriële verantwoordelijkheid voor het politieke besluitvormingsproces. Door lobbyactiviteiten gericht op bewindspersonen inzichtelijk te maken, kunnen beide Kamers, journalisten en de samenleving zien welke externen lobbyactiviteiten verrichten en wat daarmee hun doel was. Gelet op de bezwaren die ik in mijn brief van september[3] jl. heb geschetst, vallen ambtenaren buiten de reikwijdte. Of parlementsleden ook onder de reikwijdte van het register vallen, is aan uw Kamer zelf.

2) **Definities.** Het kabinet kiest in beginsel voor onderstaande definitie.

[1] Kamerstukken II 2025/2026, 28844, nr. 303.
[2] Kamerstukken II 2026/2027, 28844, nr. 308.
[3] Kamerstukken II 2026/2027, 28844, nr. 308.

Lobbyen: alle communicatie met een bewindspersoon over de voorbereiding, vaststelling, wijziging, uitvoering of evaluatie van wet- en regelgeving en beleid, de toekenning van overheidsgelden of andere publieke besluitvorming.
Lobbyist: iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die lobbyactiviteiten verricht en valt binnen één van de volgende categorieën:

- werkgevers met meer dan tien werknemers, voor zover zij namens de organisatie communiceren;
- belangenorganisaties met ten minste één werknemer, waarbij een bezoldigde medewerker of functionaris namens de leden communiceert;
- maatschappelijke organisaties met ten minste één werknemer, waarvan het hoofddoel is om specifieke belangen te behartigen en waarbij de bezoldigde medewerker of functionaris namens de leden communiceert;
- derden die tegen vergoeding lobbyactiviteiten verrichten namens een opdrachtgever die aan een van de bovenstaande criteria voldoet.

Deze categorieën zijn bewust ruim gedefinieerd. Een te beperkte afbakening kan leiden tot een onvolledig beeld van lobbyactiviteiten omdat er dan te veel mazen in de wetgeving ontstaan. Belanghebbenden kunnen meedenken over de nadere uitwerking van de definities en welke uitzonderingen wenselijk zijn. In sommige Europese landen met een lobbyregister geldt bijvoorbeeld dat contacten tussen publieke gezagsdragers onderling en diplomatieke betrekkingen zijn uitgezonderd van registratie.

3) **Minimale registratievereisten.** Bedrijven, belangenverenigingen en andere organisaties en rechtspersonen die belangen behartigen moeten in elk geval algemene gegevens in het register registreren, zoals een missieverklaring, doelen die worden nagestreefd en welke specifieke onderwerpen voor hun organisatie centraal staan. Daarnaast maken lobbyisten of de organisaties namens welke zij werkzaam zijn periodiek melding van hun lobbyactiviteiten. Een periodieke melding houdt het register actueel zonder dat dit een te hoge administratieve last op lobbyisten legt.

4) **Op te nemen informatie.** Lobbyisten vermelden in het register de aard van de lobbyactiviteit, het betreffende beleidsterrein en de beoogde resultaten. Zo ontstaat een zo compleet mogelijk beeld van alle lobbyactiviteiten en wat daarmee wordt beoogd.

5) **Beheer.** Voor een toegankelijk en gebruiksvriendelijk register en goede ondersteuning van lobbyisten zijn voldoende budget, personeel en kennis nodig.[4] Hoe het register wordt vormgegeven en door wie het wordt beheerd, werk ik met betrokkenen uit tijdens het consultatietraject.

6) **Naleving.** In beginsel ziet de beheerder van het register erop toe dat het register zo volledig mogelijk wordt ingevuld. Vervolgens is het aan de samenleving– denk aan de beide Kamers, de pers en maatschappelijke organisaties – om lacunes en discrepanties te adresseren. De manier waarop dit nalevingsmechanisme verder wordt ingericht vergt nadere uitwerking. Onafhankelijk toezicht met bijbehorende middelen, personeel en bevoegdheden wordt op dit moment niet proportioneel, praktisch en werkbaar geacht.

[4] Vanaf 2030 is er structureel twee miljoen euro per jaar beschikbaar voor het lobbyregister.

In bijlage 1 vergelijk ik deze keuzes met de lobbyregisters van de EU, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Duitsland, Finland en Frankrijk.[5]

Samenhang andere instrumenten
Een lobbyregister is geen op zichzelf staand instrument, maar moet onderdeel zijn van een breder kader aan normen, regels en richtlijnen voor integriteit en transparantie. In bijlage 2 licht ik toe hoe ik de samenhang tussen deze instrumenten en het lobbyregister waarborg.[6]

Indicatieve planning
Gelet op de complexiteit van het voorstel en het aantal betrokkenen vanuit de samenleving, plaatst het kabinet in dit traject zorgvuldigheid boven snelheid.
Het kabinet streeft ernaar voor de zomer 2027 een wetsvoorstel in consultatie te brengen, er wordt nog onderzocht in hoeverre 1 januari 2029 als startdatum mogelijk is.[7]

Participatietraject belanghebbenden
Voor het betrekken van belanghebbenden bij dit wetgevingstraject bouw ik voort op de eerdere denksessies onder leiding van de Argumentenfabriek. Uw Kamer is hierover geïnformeerd op 24 september 2025.[8] Ik heb de toenmalige deelnemers aan deze sessies weer gevraagd om hun ideeën over de nadere uitwerking van het lobbyregister te delen gedurende nieuwe themasessies. Op 8 oktober jl. heeft een nieuw gesprek met verschillende experts en belanghebbenden plaatsgevonden over de nadere uitwerking van het lobbyregister. Door de deelnemers werd waardering uitgesproken voor deze vroegtijdige betrokkenheid binnen uitwerking lobbyregister. Gesproken is over de vraagstukken die in de Kamerbrief van september jl. naar voren kwamen, zoals definities, registratievereisten, beheer en naleving van een register. De deelnemers zullen ook in het vervolgproces worden meegenomen. Ook met de internetconsultatie verwacht ik bijdragen vanuit de samenleving te ontvangen die het voorstel beter kunnen maken.

Actieve openbaarmaking
In mijn brief van 18 september jl. heb ik aangekondigd dat relevante beleidsstukken over het lobbyregister actief openbaar gemaakt zullen worden. Inmiddels staat een tijdlijn vanaf 2018 met relevante brieven, onderzoeken, nota's en verslagen op de website www.politiekeambtsdragers.nl. Gedurende het traject zal ik deze tijdlijn blijven bijwerken.

Afsluiting
Een lobbyregister is geen doel op zich, en evenmin een wondermiddel. Ook met een lobbyregister is het niet mogelijk om een compleet beeld van alle lobbyactiviteiten te krijgen. Sommige lobbypogingen zullen buiten zicht blijven. Een lobbyregister is ook geen instrument om corruptie te bestrijden en is daar ook niet voor bedoeld.
Niettemin betekent een lobbyregister een belangrijke stap voorwaarts. Het is een instrument dat een grote bijdrage levert aan de transparantie die cruciaal is voor gedegen besluitvorming en democratische controle in een rechtsstaat. Het plaatst lobby in daglicht,

[5] Hiermee kom ik tegemoet aan het eerste deel van toezegging TZ202609-093, die ik heb gedaan tijdens het commissiedebat van 24 september jl.
[6] Hiermee kom ik tegemoet aan het tweede deel van toezegging TZ202609-093, die ik heb gedaan tijdens het commissiedebat van 24 september jl.
[7] Hiermee kom ik tegemoet aan het derde deel van toezegging TZ202609-093, die ik heb gedaan tijdens het commissiedebat van 24 september jl.
[8] Kamerstukken II 2025/2026, 28844, nr. 300.

waardoor democratische besluitvorming wordt versterkt en vertrouwen kan groeien. De GRECO (Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa) spoort Nederland al langer aan om met regels en richtlijnen omtrent de interacties tussen beleidsmakers en lobbyisten te komen. Ook de geluiden uit de samenleving die hiertoe oproepen heb ik goed gehoord. Het kabinet gaat hiermee onverminderd door.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Pieter Heerma

Bijlage 1 Internationale vergelijking lobbyregisters

Het kabinet heeft gekeken naar effectieve en werkbare elementen van lobbyregisters elders die ook in de Nederlandse context kunnen werken. Hieronder worden deze registers bondig met elkaar en met de keuzes van het kabinet vergeleken, aan de hand van de vijf aspecten uit de brief.

1) Reikwijdte

In het Verenigd Koninkrijk hoeven enkel lobbyactiviteiten gericht op ministers en staatssecretarissen geregistreerd te worden. In Duitsland, Finland en voor de instituties van de EU worden ook lobbyactiviteiten gericht op topambtenaren en leden van het parlement geregistreerd. In Finland vallen alle ambtenaren van de nationale overheid onder de reikwijdte van het lobbyregister. In Ierland moeten alle lobbyactiviteiten worden geregistreerd die gericht zijn op 'designated public officials', oftewel bewindspersonen, Kamerleden, topambtenaren, politiek adviseurs, maar ook lokale politieke gezagsdragers en ambtenaren.

Het kabinet kiest er dus nu voor om te beginnen met enkel bewindspersonen, zowel vanwege de (staatsrechtelijke) bezwaren tegen het incorporeren van (top)ambtenaren en leden van het parlement die zijn genoemd in de brief van september aan uw Kamer, als de vraag of het in de Nederlandse context überhaupt werkbaar of wenselijk is om de lokale context bij de wettelijke regels te betrekken.

2) Definities

Het EU-register, Duitsland, Finland en Frankrijk hanteren allemaal een brede definitie van lobbyen om zoveel mogelijk lobbyactiviteiten te beslaan: "contacten met de intentie om te beïnvloeden". De Ierse definitie is anders, namelijk "alle zakelijke contacten en communicatie over een 'relevante zaak'". Hier vallen de meeste activiteiten onder.

In het Verenigd Koninkrijk vallen enkel consultancylobbyisten die namens derden belangen behartigen onder de definitie van lobbyist. Belangenorganisaties of lobbyisten die direct in dienst zijn van bedrijven vallen hier dus niet onder. Dit is een smalle definitie. In Duitsland, Frankrijk, Finland en de EU gelden alle natuurlijke of rechtspersonen, dan wel formele of informele belangengroepen of lobbykantoren, die namens zichzelf of derden een bepaald deelbelang behartigen, als lobbyisten. In Ierland vallen professionele lobbyisten, belangenorganisaties met minimaal één medewerker, en een rechtsvorm met minimaal tien medewerkers die belangen behartigt, onder de definitie. In alle voorgaande landen gelden uitzonderingen, bijvoorbeeld contacten tussen publieke gezagsdragers onderling, de strikt feitelijke uitwisseling van informatie, diplomatieke betrekkingen en activiteiten van particulieren.

Het kabinet kiest net als de meeste landen om ons heen voor brede definities met een aantal gerichte uitzonderingen, zodat zoveel mogelijk lobbyactiviteiten op werkbare wijze binnen het kader vallen.

3) Minimale registratievereisten en 4) Op te nemen informatie

In het VK hoeven enkel basisgegevens als de namen van de cliënten voor wie tegen betaling door consultantlobbyisten belangenbehartigingsactiviteiten zijn uitgevoerd in het register te worden geregistreerd. In Ierland moet de volgende algemene informatie worden toegevoegd: de gezagsdrager op wie de lobbyactiviteiten gericht werden, de aard van de lobbyactiviteit, het betreffende beleidsterrein en de beoogde resultaten in het

lobbyregister. Het lobbyregister bevat ook informatie over de lobbyende partij en, in het geval van consultants, welke partij zij vertegenwoordigen. In Finland, Frankrijk, Duitsland en voor de EU moet, naast bovenstaande gegevens, ook worden aangegeven hoeveel geld voor een lobbyactiviteit is uitgetrokken.

Het kabinet kiest hier voor het Ierse systeem, waarbij een goede balans wordt nagestreefd tussen transparantie enerzijds en minimale administratieve lasten en regeldruk anderzijds.

5) Beheer

Het lobbyregister van de EU wordt beheerd door een secretariaat bemenst met ambtenaren van het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie. De secretarissen-generaal van de drie instellingen zijn eindverantwoordelijk. In Ierland, Duitsland, Finland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk wordt het lobbyregister beheerd door een onafhankelijke autoriteit, die wordt gefinancierd door de nationale overheid. In Ierland is dit bijvoorbeeld de Standards in Public Office Commission (SIPO).

6) Naleving

Overtreding van de lobbyregels van de EU leidt tot schorsing uit het register, verlies van toegang tot EU-gebouwen en ‘naming and shaming’. Aangezien het transparantieregister van de EU gebaseerd is op een interinstitutioneel akkoord en niet op een wettelijke regeling, zijn er geen wettelijke strafrechtelijke sancties aan verbonden. Ierland, Duitsland, Finland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk kunnen boetes opleggen indien lobbyactiviteiten niet geregistreerd zijn. Bij het missen van de registratiedeadline krijgt een lobbyist in Ierland automatisch een boete. In Ierland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk kunnen in uiterste gevallen ook celstraffen opgelegd worden, maar dit is nog niet voorgekomen.

Bijlage 2 Samenhang met andere instrumenten

De samenhang tussen het lobbyregister en andere (bestaande) instrumenten is bepalend voor de effectiviteit, zo laat de wetenschappelijke literatuur zien.[9] Hieronder wordt per instrument toegelicht hoe de samenhang wordt geborgd, om een samenhangend kader voor transparantie te bewerkstelligen:

- Openbare agenda's: niet alleen de lobbyende kant, ook de ontvangende kant heeft een verantwoordelijkheid om inzicht te geven in afspraken en contacten. Daarom is het van belang dat de openbare agenda's van bewindspersonen goed en volledig worden bijgehouden. Daarbij wordt zoveel mogelijk gestreefd naar een met het lobbyregister corresponderende agenda en vice versa. De afgelopen jaren zijn er ambtelijke en politieke afspraken gemaakt om het beter bijhouden van de agenda's te bevorderen.
- Consultatieparagrafen: de consultatieparagrafen in memories van toelichting vullen het lobbyregister aan door weer te geven wat er met de beleidsinbreng van belangenbehartigers is gedaan. Dit bevordert democratische controle, omdat de afweging zichtbaar wordt die bewindspersonen hebben gemaakt tussen verschillende belangen. Daarom wordt de Schrijfwijzer memorie van toelichting dit najaar herzien. Er zal expliciet gevraagd worden om naast formele reacties ook relevante overige inbreng die gedurende het beleidsvormingsproces is binnengekomen te vermelden, zodat meer inzicht ontstaat in de bredere belangenafweging.
- Actieve openbaarmaking beslisnota's: om besluitvorming beter navolgbaar te maken, en inzicht te bieden in de overwegingen die aan bepaalde besluitvorming ten grondslag hebben gelegen, worden beslisnota's bij Kamerstukken actief openbaar gemaakt. Beslisnota's kunnen relevante informatie bevatten over welke partijen in het beleidsvormingsproces gesproken zijn en wat met hun inbreng is gedaan.
- Beleidskompas: het Beleidskompas is de werkwijze voor het ontwikkelen van beleid door de rijksoverheid. Hierin is uitdrukkelijk aandacht voor het betrekken van belanghebbenden in beleidstrajecten: het betrekken van belanghebbenden is een rode draad die door het hele beleidsproces heen loopt. Bij internetconsultaties moet het ingevulde Beleidskompasformulier voor conceptregelingen of -wetten worden gepubliceerd. In dat formulier moet ingegaan worden op wie de belanghebbenden zijn, wie kennis en ervaring heeft en hoe de belanghebbenden zijn betrokken.
- Gedragscodes: wettelijke lobbyregels kunnen niet zonder ethische en normatieve kaders (zowel voor bewindspersonen als voor belangenbehartigers) en andersom. Ook in Nederland moet de wet gepaard gaan met een ethische gedragscode om integer handelen te bevorderen. De gedragscode integriteit bewindspersonen bevat al richtlijnen voor het omgaan met belangenbehartigers. In landen om ons heen, zoals Ierland, is expliciete instemming met een bindende gedragscode voorwaardelijk voor inschrijving in het lobbyregister.

[9] Braun & Fraussen (2024). *Mozaïek van Belangen*. Universiteit Leiden; Chari et al. (2019). *Regulating Lobbying: A Global Comparison*. Manchester University Press.