

Vergaderjaar 2022–2023

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

Nr. 269

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2023

Inleiding

In het debat met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken over integriteit openbaar bestuur op 9 mei 2023¹ heb ik uw Kamer vóór het aanstaande zomerreces een brief toegezegd met de opzet voor de evaluaties van de verbetering van de openbare agenda's bewindspersonen en de lobbyparagrafen in memories van toelichting bij wetsvoorstellen. Met deze brief en bijlagen geef ik gevolg aan mijn toezegging.

Voorts reageer ik op de motie van de leden Van Baarle en Dassen waarin de regering is verzocht om de Uitvoeringsrichtlijn transparantie agenda's bewindslieden aan te scherpen² en de Kamer daarover bij brief te informeren.

In het Tweeminuten-debat over integriteit openbaar bestuur met uw Kamer op 24 mei 2023 (Handelingen II 2022/23, nr. 84, item 12) heb ik in reactie op Kamerlid Dassen toegezegd dat ik in deze brief ook zou ingaan op de vraag waarom het voorstel van het kabinet in lijn is met het onderzoeksrapport «Afwegingskader legitieme belangenvertegenwoordiging» van prof. dr. C.H.J.M. Braun en waarom het kabinet op dit moment niet kiest voor een lobbyregister naar lers model. Daarop ziet de eerstvolgende paragraaf.

Lobbyregister Ierland

Het Ierse lobbyregister vindt zijn wettelijke grondslag in de Regulation of Lobbying Act (2015). Naast registratie is het naleven van een gedragscode verplicht. Doelstelling is het bevorderen van transparantie in contacten

¹ Kamerstuk 28 844, nr. 266.

² Kamerstuk 28 844, nr. 261.

tussen lobbyisten enerzijds, en regering, parlement en topambtenaren anderzijds. De registratie omvat de naam van de lobbyist, de naam van de cliënt namens wie wordt gelobbyd, relevante informatie over de cliënt, het onderwerp van communicatie en beoogde resultaten, type en omvang van de lobby-activiteiten, en de naam van de overheidsfunctionaris met wie het lobbycontact plaatsvindt. Toezicht op de naleving wordt gehouden door de Standards in Public Office Commission. Deze commissie kan disciplinaire en bestuurlijke, civiele en strafrechtelijke sancties opleggen. Het onderzoeksrapport van professor Braun bevat een aantal beschouwingen over lobbyregisters in andere landen, waaronder dat van Ierland. De weging die het kabinet vandaaruit maakt, leidt ertoe dat nu niet wordt overgegaan tot het invoeren van een lobbyregister naar Iers model maar dat het kabinet als (eerste) stap kiest voor het verbeteren van de openbare agenda's van bewindspersonen en de lobbyparagrafen bij wetsvoorstellen. Zo waarschuwt Braun voor de valkuil van het opstellen van regelgeving met een sterk symbolisch karakter. Internationale vergelijking van een aantal registers, waaronder het Ierse en dat van de Europese Unie, laat zien dat veel landen moeite hebben met het bepalen van de reikwijdte van het lobbyregister. Dat uit zich bijvoorbeeld in gedetailleerde omschrijvingen en veel uitzonderingsgronden voor registratie. Toezicht en handhaving zijn daardoor complexe taken. De vraag doet zich dan ook voor of andere benaderingen niet gericht en duurzamer zijn.³

Een register waarbij belanghebbenden zich dienen te registreren zal nooit volledig en up-to-date zijn, aangezien dit zeer frequente actualisering van de geleverde informatie vereist. Recente studies en rapporten in landen die pioniers zijn op dit gebied, zoals de VS en Canada, laten belangrijke beperkingen zien van dergelijke reguleringen en registers.⁴ Definities en uitzonderingen laten veel ruimte voor mazen in de wet en variatie in interpretaties. Een combinatie van enerzijds het naar de letter van de wet interpreteren van regelgeving en anderzijds politiek opportunisme, kan ervoor zorgen dat bepaalde contacten buiten de geformuleerde regels en kaders worden geplaatst. Dat geldt ook voor contacten die vanuit de Europese instellingen met lobbyisten plaatsvinden; Transparency International concludeert dat bijvoorbeeld leden van het Europees Parlement zich vaak niet houden aan de aan hen opgelegde verplichtingen tot openbaarmaking van dergelijke contacten, en dat handhaving van deze regels nauwelijks lijkt plaats te vinden.⁵ Het is dan ook bijzonder lastig om eenduidige effecten van lobbyregulering aan te tonen. Aannames dat lobbyregulering en registers direct of indirect bijdragen aan het vertrouwen van burgers in het publieke besluitvormingsproces zijn allesbehalve vanzelfsprekend, aldus Braun.⁶

Voorstel kabinet in relatie tot het onderzoeksrapport

Uitgangspunt van het onderzoeksrapport van Braun is dat het doel van een lobbyregister voorop moet staan en dat vervolgens moet worden gezien welk instrumentarium het meest passend is om het doel te bereiken. Daarvoor zijn verschillende routes denkbaar.⁷ Naar mijn overtuiging streven uw Kamer en het kabinet een gedeeld doel na,

³ Afwegingskader legitieme belangenvertegenwoordiging, blz. 6 en 52.

⁴ Herschel, H.F. en LaPira, T.M. 2017, How many lobbyists are in Washington? Shadow lobbying and the gray market for policy advocacy, *Interest Groups & Advocacy*, 6:199–214.

⁵ Afwegingskader legitieme belangenvertegenwoordiging, blz. 42 en 46–48. Zie overigens ook Follow the money 22 juni 2023, «Complotdenkers regelen via parlementariërs in Brussel moeiteloos een Europees podium.»

⁶ Afwegingskader legitieme belangenvertegenwoordiging, blz. 48 (bijlage bij Kamerstuk 36 101, nr. 15).

⁷ Afwegingskader legitieme belangenvertegenwoordiging, blz. 4.

namelijk meer transparantie en verantwoording van besluitvorming. Ook het recente Rechtsstaatrapport van de Europese Commissie roept op tot striktere transparantieregels omtrent lobby – overigens zowel voor bewindspersonen als voor Kamerleden.⁸

Uiteraard schrijft een wetenschappelijk rapport niet één-op-één voor welke politiek-bestuurlijke keuzes moeten worden gemaakt. Het kabinet is van mening dat verbetering van openbare agenda's van bewindspersonen en van lobbyparagrafen passend is bij de doelstellingen transparantie en verantwoording, die Braun als mogelijke doelstellingen van een lobbyregister in haar rapport onderscheidt.⁹ Met de openbare agenda's wordt immers transparantie over contacten met derden geboden, en met de lobbyparagrafen vindt verantwoording plaats over de vraag hoe de inhoud van die contacten al dan niet van invloed is geweest op keuzes bij het opstellen van wetgeving. Anders dan bij het Ierse lobbyregister geldt voor wat betreft de openbare agenda's dat het opnemen van afspraken primair de verantwoordelijkheid is van de individuele bewindspersonen, en niet van degenen met wie de afspraken plaatsvinden. Daarbij is er bij de openbare agenda's sprake van een bredere reikwijdte dan bij het Ierse lobbyregister: in de openbare agenda's worden immers niet alleen afspraken opgenomen die op lobbyen zijn gericht, maar in principe alle afspraken met derden tenzij er een uitzonderingsgrond van toepassing is.¹⁰ Het kabinet erkent evenwel dat de openbare agenda's beter dan in het verleden moeten worden bijgehouden om aan de doelstelling van transparantie te voldoen. Daarom is de Uitvoeringsrichtlijn openbare agenda's bewindslieden nu aangescherpt (zie volgende paragraaf) en zijn binnen het kabinet en ook op ambtelijk niveau afspraken gemaakt om de agenda's beter bij te houden en de Uitvoeringsrichtlijn goed na te leven. Voorts wordt het belang van gedegen lobbyparagrafen in memories van toelichting opnieuw bij de ministeries onder de aandacht gebracht, conform artikel 4.44 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Overigens dragen ook de openbare beslisnota's bij brieven aan uw Kamer bij aan het streven om meer verantwoording af te leggen over het proces van totstandkoming van (beleids)keuzes, aangezien in de openbare beslisnota's wordt ingegaan op inbreng van derden en hoe deze is gewogen.

In de kabinetsreactie op het onderzoeksrapport Afwegingskader legitieme belangenvertegenwoordiging is aangegeven dat begin 2024 zal worden geëvalueerd of de verbeteringen voldoende effect sorteren. Wanneer dat niet het geval blijkt, dan zal het kabinet alsnog een ontwikkeltraject overwegen om te komen tot een lobbyregister. Dit sluit ook aan bij de aanbevelingen van Braun.¹¹ In dat verband kan dan met een breed samengestelde groep van belanghebbenden, waaronder uiteraard uw Kamer, het gesprek over de beoogde doelstellingen van een lobbyregister worden gevoerd en worden gezien op welke manier die doelstellingen het beste kunnen worden bereikt. De kanttekeningen die Braun in haar onderzoeksrapport bij de effectiviteit van het instrument lobbyregister plaatst, moeten daarbij uiteraard worden meegewogen. Daarnaast is het relevant om acht te slaan op – en lessen te trekken uit – de uitkomsten van

⁸ European Commission 5 juli 2023, Country chapter of the Rule of Law situation in The Netherlands, SWD (2023), 819 final.

⁹ Zie ook Caelesta Braun en Bert Fraussen, *Ars Aequi* mei 2023, blz. 332–336: «Over regels voor het samenspel tussen overheid en belangenbehartigers.»

¹⁰ De uitzonderingsgronden zijn opgenomen in de Uitvoeringsrichtlijn openbare agenda's bewindslieden.

¹¹ Afwegingskader legitieme belangenvertegenwoordiging, blz. 6.

een evaluatie die de Europese Rekenkamer dit kalenderjaar zal uitvoeren naar de effectiviteit van het Europese transparantieregister.¹²

Uitvoering motie van de leden Van Baarle en Dassen aanscherping Uitvoeringsrichtlijn openbare agenda's bewindslieden

Naar aanleiding van de hiervoor genoemde Kamerdebatten en de motie van de leden Van Baarle en Dassen is in samenwerking met het Ministerie van Algemene Zaken de Uitvoeringsrichtlijn openbare agenda's bewindslieden aangepast. De Voorlichtingsraad en het SG-overleg – twee gremia waarin alle ministeries zijn vertegenwoordigd – hebben deze aanpassing bekrachtigd. De aangepaste Uitvoeringsrichtlijn treft u bijgevoegd aan en is inmiddels gepubliceerd op rijksoverheid.nl.

De aangepaste richtlijn maakt concreet inzichtelijk hoe afspraken van bewindspersonen in de openbare agenda's moeten worden weergegeven. Uitgangspunt is «openbaar, tenzij». Van elke te publiceren afspraak (behalve ministerraden en onderraden) worden ten minste het onderwerp en een toelichting op de afspraak opgenomen, alsmede een contactpersoon voor het geval meer informatie wordt gewenst. Ook wordt meer dan voorheen inzicht geboden in het proces van publicatie van de afspraken. Uitgangspunt is dat de agenda's wekelijks worden geactualiseerd. Uw Kamer heeft daarmee meer houvast om te beoordelen of de richtlijn goed wordt nageleefd.

Met deze aanpassing van de Uitvoeringsrichtlijn openbare agenda's bewindslieden beschouw ik de betreffende motie Van Baarle-Dassen¹³ als afgedaan.

Vindbaarheid agenda-activiteiten

Om inzicht te krijgen in de frequentie en aard van contacten – zowel voor bewindspersonen afzonderlijk en gezamenlijk – is het van belang dat de openbare agenda's goed «doorzoekbaar» zijn. De website van rijksoverheid.nl voorziet daarin. Elke bewindspersoon heeft een eigen, openbare agenda op rijksoverheid.nl. Binnen deze agenda kan worden gezocht op trefwoord en kunnen de resultaten worden gefilterd op periode. Tevens is er een regeringsbrede agenda waarin de activiteiten van alle bewindspersonen worden gecombineerd, met dezelfde zoek- en filtermogelijkheden. Tot slot zijn agenda-activiteiten vindbaar via de zoekmachine van rijksoverheid.nl. Hierbij kunnen de zoekresultaten worden gefilterd op activiteiten.¹⁴ Activiteiten uit het verleden die niet meer op rijksoverheid.nl gepubliceerd staan, blijven beschikbaar via het online archief (<https://www.rijksoverheid.nl/archief>). Ook hiervoor gelden zoek- en filtermogelijkheden.¹⁵

¹² Werkprogramma 2023 Europese Rekenkamer, blz. 16. Doel is «na te gaan of het transparantieregister van de EU een doeltreffend instrument is om de transparantie ten aanzien van de lobbyactiviteiten in de beleids- en besluitvorming van de EU te waarborgen.»

¹³ Kamerstuk 28 844, nr. 261.

¹⁴ Zoek op de naam van de organisatie met behulp van de zoekmachine op rijksoverheid.nl. Filter de resultaten op type «Activiteit» en indien gewenst op periode via de knop «Toon filters». Sorteer de resultaten eventueel op datum. Navigeer via Home > regering > Agenda naar de regeringsbrede agenda. Klik op de knop «Toon filters» en vul in het veld «Trefwoord» de naam van de organisatie in. Filter indien gewenst op bewindspersoon en/of periode. Met behulp van het filteren op periode kunnen tevens activiteiten uit het verleden worden getoond.

¹⁵ Ga naar het archief van rijksoverheid.nl via Home > Archief (zie het menu «Service» onderaan). Klik op de (externe) link naar het online archief. Het zoeken op trefwoord is, om technische redenen, alleen mogelijk via de zoekmachine van het archief zelf. Zoek op de naam van de organisatie, eventueel in combinatie met de term «activiteit». Met behulp van «Geavanceerd zoeken» is het tevens mogelijk om op periode te filteren.

Opzet evaluaties verbetering openbare agenda's bewindspersonen en lobbyparagrafen in memories van toelichting

Omdat ik eraan hecht dat de verbetering van openbare agenda's en de lobbyparagrafen onafhankelijk, dus extern, wordt geëvalueerd, heb ik professor Braun, hoogleraar openbaar bestuur en maatschappelijke democratie aan de Universiteit Leiden, vanwege haar expertise gevraagd en bereid gevonden deze evaluaties uit te voeren. Haar opzet voor de evaluaties treft u bijgevoegd aan. Zij zal onder meer samenwerken met dr. Fraussen, universitair hoofddocent en expert in belangenvertegenwoordiging, en dr. Pattyn, universitair hoofddocent en expert in beleidsevaluaties. De zgn. ontwerpfase gaat deze zomer van start en heeft tot doel een evaluatiekader op te stellen, benodigde data te ontsluiten en expertinterviews en achtergrondgesprekken te voeren. Vervolgens zullen, conform de eerdere kabinetsreactie, eerste helft 2024 de twee evaluatiestudies plaatsvinden. Om te onderzoeken of de ingezette verbeteringen daadwerkelijk beklijven, is het nodig daarvoor enige tijd uit te trekken. Het streven is erop gericht om in september 2024 de rapportage over de evaluaties gereed te hebben, inclusief aanbevelingen. Uiteraard zal uw Kamer dan nader worden geïnformeerd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot