

SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

SAMENVATTING

De Nederlandse samenleving heeft weinig inzicht in wie bij wie lobbyt, welke middelen daarbij worden ingezet en wat het doel daarvan is. Voor belanghebbenden kan lobbyen een rechtmatige manier zijn om invloed uit te oefenen op publieke beleidsvorming en beleidsimplementatie, mits dat integer en transparant gebeurt. Maar het Nederlandse lobbyproces is juist ondoorzichtig, bij gebrek aan noemenswaardige regelgeving. Omdat zelfs een definitie van lobbyen ontbreekt, blijft de discussie over de wenselijkheid of de regulering ervan steken in algemeenheden.

Daarmee is niet gezegd dat lobbyen steeds in de schaduw plaatsvindt, noch dat de lobbysector klein of stil is. Integendeel: het is een actieve en groeiende sector. De groei van de sector wordt gevoed door het karakter van de Nederlandse politiek, die voortdurend streeft naar brede steun en consensus (het poldermodel). Nieuwe vormen van samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven versterken deze tendens. Deze publiek-private samenwerking stelt nieuwe uitdagingen aan objectieve beleids- en besluitvorming door openbare ambtsdragers en politici. Gevoegd bij het feit dat burgers in het maatschappelijk verkeer verschillende rollen spelen en verschillende petten dragen, ontstaat daarmee een potentieel precaire combinatie, met risico's voor overmatige of onevenredige invloed op de besluitvorming.

Weinig mensen en organisaties lijken oog te hebben voor deze risico's. De meerderheid lijkt van mening dat er "niks mis is, zolang de stromingen elkaar een beetje in evenwicht houden".¹ Niettemin neemt de roep om meer transparantie rond lobbyactiviteiten de afgelopen jaren toe. In het kader van lobbypraktijken van Nederlandse banken, vroegen twee Kamerleden eind 2013 aan de ministers van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

"Bent u het ermee eens dat transparantie van lobbyactiviteiten niet alleen speelt voor banken maar voor het gehele bedrijfsleven? Deelt u de mening dat meer transparantie aangaande de lobbyactiviteiten van het Nederlandse bedrijfsleven gewenst is? Zo ja, hoe wilt u dit bereiken? Zo nee, waarom niet?"

Het antwoord van de ministers luidde:

*"Binnen diverse sectoren ontstaat er steeds meer maatschappelijke druk om meer transparant te zijn over lobbyactiviteiten. Per sector zal gekeken moeten worden of meer transparantie mogelijk is bovenop de mogelijkheid die er al is."*²

Wat is die 'mogelijkheid die er al is'? Is die afdoende? Is meer transparantie mogelijk? En zo ja, is die wenselijk? Dit rapport gaat in op dergelijke vragen. Het lobbyklimaat in Nederland wordt op nationaal niveau³ in kaart gebracht en besproken, waarbij aanbevelingen worden gedaan voor mogelijke verbeteringen.

Het rapport onderzoekt verder:

- de mate waarin burgers toegang hebben tot informatie over de verschillende aspecten van publieke besluitvormingsprocessen en lobbyactiviteiten (*transparantie*);
- de aanwezigheid van procedures die ethisch lobbyen bewerkstelligen en onevenredige invloed tegengaan (*integriteit*);
- of het publieke besluitvormingsproces voldoende toegankelijk is voor alle betrokkenen partijen en welke maatregelen kunnen bijdragen aan een gelijk speelveld (*gelijke toegang*).

¹ "Roep om strengere regels voor lobbyisten neemt toe", De Gelderlander, 21 juni 2011. www.gelderlander.nl/algemeen/binnenland/roep-om-strengere-regels-voor-lobbyisten-neemt-toe-1.739695 <geraadpleegd 6 april 2015>

² Vragen van de Kamerleden Nijboer en Bouwmeester (beiden PvdA) aan de ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de transparantie van de lobbypraktijken van Nederlandse banken, ingezonden 18 december 2013 en beantwoord op 7 februari 2014, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20132014-1142.html> <geraadpleegd 6 april 2015>

³ Door beperkingen in tijd en reikwijdte zijn het provinciale en lokale niveau niet betrokken in dit onderzoek.

Sinds de eeuwwisseling zijn enkele initiatieven genomen tot regulering van lobbyen. De grootste beroepsvereniging van lobbyisten, de BVPA, heeft in 2001 een gedragscode voor zijn leden vastgesteld en de Tweede Kamer heeft in 2012 een Lobbyistenregister ingesteld. De effectiviteit van beide maatregelen is beperkt door hun vrijwillige karakter en praktische toepasbaarheid en door tekortkomingen in de handhaving.

In de publieke sector ontbreken specifieke regels en normen voor de omgang met lobbyisten binnen het bestaande integriteitsraamwerk. Informatie over wat lobbyisten en beslissers in de publieke sector bespreken is summier, er zijn weinig regels over de publicatie van de inbreng in (informeel) overleg en nog minder regels over proactieve publicatie door lobbyisten.

Dit rapport maakt deel uit van het project '*Lifting the Lid on Lobbying*', waaraan 19 Europese landen deelnemen, die een inventarisatie van de lobbypraktijk en zijn regulering behelst.⁴ In april 2015 zal het Secretariaat van Transparency International (TI-S) een regionaal rapport publiceren met de belangrijkste onderzoeksresultaten, trends, uitdagingen en '*best practices*' uit heel Europa. De methodologie van het onderzoek is ontwikkeld door TI-S.

Het onderzoek voor dit rapport is primair kwalitatief. Er is gebruik gemaakt van secundaire bronnen als de Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO), de '*Guide to Effective Lobbying in Europe*' van Burson-Marsteller, verschillende rapporten van de OESO en de Group of States against Corruption (GRECO), parlementaire documenten en overheidswebsites. Het bronnenonderzoek is aangevuld met twaalf interviews met (voormalige) beleidsmakers, lobbyisten en deskundigen.

Een kwantitatief element vormde eveneens onderdeel van het onderzoek. De data voor het kwantitatieve onderzoek zijn gebaseerd op een set van 65 vragen (zie bijlage V), waarop afhankelijk van het antwoord 0, 1 of 2 gescoord kon worden.⁵ De totale score voor Nederland (zie bijlage VI) als percentage van de maximale totaalscore, geeft een indicatie van de huidige stand van zaken in de regelgeving van de lobbypraktijk. Meer over de methodologie vindt u in de bijlagen II, IV, V en VI.

De kwantitatieve onderzoeksresultaten bevestigen de noodzaak om de lobbysector te reguleren. De scores op transparantie (25%), integriteit (38%) en gelijke toegang (39%) en de totaalscore (34%) laten zien dat publieke besluitvormingsprocessen in Nederland thans in beperkte mate bescherming bieden tegen risico's op onevenredige invloed van belanghebbenden en corruptie. Opgemerkt moet echter worden dat het feit dat Nederland laag scoort – hoewel niet overdreven laag in vergelijking met andere Europese landen – veroorzaakt wordt door een gebrek aan wettelijke regels. De onderzoeksresultaten houden geen direct verband met feitelijke lobbyactiviteiten die in Nederland worden gevoerd.

In dit rapport zijn een aantal case studies opgenomen van lobbyactiviteiten in Nederland. Zij illustreren de praktijk in verschillende sectoren, waaronder het loterijwezen, de financiële sector en de defensieindustrie. Daarnaast wordt een geval besproken van uitgebreide publieksparticipatie bij een gemeentelijke bezuiningsoperatie.

⁴ De deelnemende landen zijn Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Estland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slowakije, Slovenië, Spanje, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk..

⁵ In een beperkt aantal gevallen, waar een logische tussenpositie ontbreekt, is de keuze beperkt tot minimumwaarde 0 en maximumwaarde 2.

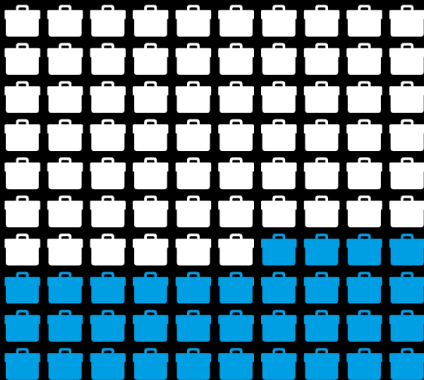
LOBBYEN IN NEDERLAND

"De manier waarop lobbyen in al zijn verschijningsvormen wordt uitgevoerd houdt een direct verband met het vertrouwen in ons politieke systeem; dezer dagen kan dit thema gemakkelijk worden onderschat."

Arjen Tillema, voorzitter TI-NL

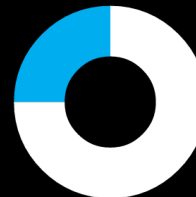
HOE GOED IS NEDERLAND BESCHERMD TEGEN BUITENSPORIG LOBBYEN?

34%



TRANSPARANTIE

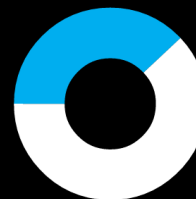
25%



Nederland scoort relatief goed in de toegankelijkheid van informatie, maar registratie en openbaarmaking door lobbyisten en het toezicht daarop ontbreken nagenoeg. Het systeem van internetconsultatie verdient verdere ontwikkeling, ter verbetering van de wetgevende voetafdruk.

INTEGRITEIT

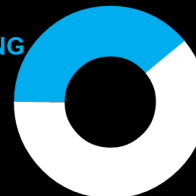
38%



Er worden nauwelijks beperkingen gesteld aan de draaideur tussen publieke functies en lobbywerk. Mechanismen om integriteit in de publieke sector te bevorderen zijn niet specifiek genoeg. De gedragscode voor lobbyisten is gebaseerd op zelfregulering zonder wettelijke grondslag en wordt niet strikt gehandhaafd.

GELIJKE TOEGANG

39%



Er zijn enkele basisregels en initiatieven die publieke consultatie aanmoedigen, maar de manier waarop rondetafelbijeenkomsten of expertgroepen worden samengesteld is vaak arbitrair. Om het publieke vertrouwen in het besluitvormingsproces te verbeteren zijn heldere regels nodig over de manier waarop zulke fora worden samengesteld.

www.transparency.org

[#cleanlobbying](https://twitter.com/cleanlobbying)

Een belangrijke conclusie van dit rapport is dat de lobbypraktijk nagenoeg ongereguleerd is. Er bestaan risico's rond het systeem van 'rijkspassen' die toegang geven tot het parlamentsgebouw, het onbegrensd gebruik van informeel overleg en het gebrek aan regels over de samenstelling van rondetafelbijeenkomsten en hoorzittingen. Het rapport merkt verder op dat het internet en de moderne informatietechnologie uitgebreide mogelijkheden bieden om nadere informatie over lobbyactiviteiten te publiceren, wat deze informatie toegankelijk maakt en meer controle toelaat.

AANBEVELINGEN

In het licht van de bevindingen van dit rapport doet Transparency International Nederland (TI-NL) de volgende aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn een oproep tot actie, gericht aan de overheid, het bedrijfsleven en de samenleving. Naar onze mening is het tijd voor doortastend optreden om de risico's van ongepaste beïnvloeding te beperken en te zorgen voor een meer evenwichtige en ethisch verantwoorde belangenbehartiging in het publieke besluitvormingsproces in Nederland.

- Verbreed de zogenaamde 'legislative footprint'. In alle wetsvoorstellen, en waar mogelijk ook in andere besluitvormingsprocessen, zou een lobbyparagraaf opgenomen moeten zijn die registreert en samenvat welke externe inbreng is gegeven en welke contacten tussen lobbyisten en ambtenaren of parlementsleden hebben plaatsgevonden.
 - Wie: overheidsfunctionarissen die verantwoordelijk zijn voor wetsvoorstellen en lobbyisten (proactieve publicatie).
- Evalueer de gedragscodes voor Kamerleden en voor de publieke sector. Pas de codes aan zodat zij heldere normen bevatten over lobbyactiviteiten en over de communicatie tussen ambtenaren of parlementsleden en lobbyisten. Een raadpleging van alle belanghebbende partijen dient onderdeel uit te maken van deze evaluatie.
 - Wie: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Eerste en Tweede Kamer en belanghebbende partijen.
- Stel een wettelijke gedragscode in voor lobbyisten. Zorg dat die code heldere normen bevat voor de communicatie tussen overheidsfunctionarissen en belangengroepen en voor wat ethische en verantwoorde lobbyactiviteiten behelzen. Stel de code vast na raadpleging van alle belanghebbende partijen.
 - Wie: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de BVPA en andere belanghebbenden.
- Herroep het zogenoemde Lobbyistenregister van de Tweede Kamer en annuleer alle toegangspassen van de Tweede Kamer ('rijkspas'), met uitzondering van de passsen voor zittende Kamerleden en hun medewerkers. Voormalige Kamerleden behoren geen speciale toegang te krijgen tot het parlement.
 - Wie: de Tweede Kamer.
- Voer een Lobbyistenregister in dat verplicht is en tijdige registratie vereist. Neem in het register gedetailleerde informatie op over wie lobbyisten vertegenwoordigen, op wie zij hun invloed richten, wanneer en hoe zij lobbyen en welk ondersteunend bewijs zij daarbij gebruiken (*position papers*, etc.). Een goed gefinancierde onafhankelijke autoriteit dient toezicht te houden op het register en de gedragscode voor lobbyisten. De openbaar gemaakte informatie dient gepubliceerd te worden in een toegankelijk, elektronisch format.
 - Wie: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Verzeker dat de regelgeving van lobbyactiviteiten is gebaseerd op brede definities die alle betrokken partijen omvatten, te weten overheidsvertegenwoordigers en politici, doelgroepen van lobbyactiviteiten en allen die betaald of in opdracht van een organisatie lobbyen.
 - Wie: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Stel een afkoelingsperiode van twee jaar in voor alle voormalige ambtenaren en overheidsfunctionarissen, voordat zij als lobbyist aan het werk kunnen gaan. Aanvullend of in plaats daarvan: stel verplicht dat zij toestemming ontvangen van een aan te wijzen

ethisch bureau of agentschap, voordat zij een functie in de private sector kunnen aanvaarden waarin zij bij hun voormalige werkgever zouden kunnen lobbyen.

- Wie: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie voor de ambtenaren van alle ministeries en de Eerste en Tweede Kamer voor hun leden.
- Verbeter de mechanismen voor openbare consultatie en breidt die uit, zodat zij het volledige wetgevingsproces dekken en een betekenisvolle participatie mogelijk maken door een breed scala van belanghebbenden bij het politieke proces. Inbreng in de consultatieprocedure dient te allen tijde en zonder uitzondering openbaar te zijn.
 - Wie: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in samenwerking met alle ministeries.
- Verplicht openbare lichamen tot publicatie van de resultaten van consultatieprocessen, inclusief (een samenvatting van) de visie van de deelnemers aan die processen.
 - Wie: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Wijs een goed gefinancierde onafhankelijke autoriteit aan die belast is met toezicht en handhaving van de regels met betrekking tot de transparantie van de lobbyactiviteiten en de gedragsregels (met betrekking tot zogenaamde draaideurconstructies, belangenconflicten, giften en gastvrijheid, enz.).
 - Wie: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Stel richtlijnen op voor de keuze van deskundigen en belanghebbenden bij rondetafel-bijeenkomsten en hoorzittingen.
 - Wie: de Eerste en Tweede Kamer.
- Bevorder de verdere professionalisering van de lobbysector, door invoering van opleidingsvereisten en verplichte integriteitstrainingen voor alle lobbyisten.
 - Wie: de BVPA, Logeion en andere beroepsorganisaties.