

Vergaderjaar 2022–2023

**36 101**

## **Initiatiefnota van de leden Dassen en Omtzigt over wettelijke maatregelen om de integriteit bij bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen**

**Nr. 16**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 mei 2023

Op 23 december 2022 heb ik het onderzoeksrapport van prof. dr. C.H.J.M. Braun en dr. B. Fraussen van de Universiteit Leiden «Afwegingskader legitieme belangenvertegenwoordiging» aan uw Kamer aangeboden.<sup>1</sup> Aanleiding voor deze onderzoeksopdracht was gelegen in de motie van de leden Dassen en Omtzigt<sup>2</sup> en de eerdere motie van het lid Dassen c.s.<sup>3</sup> waarin de regering werd verzocht om te komen tot een verplicht lobbyregister. In deze brief reflecteer ik namens het kabinet op de bevindingen in het onderzoeksrapport en geef ik aan op welke wijze het kabinet opvolging wenst te geven aan de bovengenoemde moties.

Braun en Fraussen merken in hun onderzoeksrapport allereerst op dat het van belang is om de onderliggende doelstellingen van een gewenst lobbyregister in kaart te brengen, omdat volgens hen vermenging van onderliggende doelstellingen kan leiden tot ineffektieve instrumenten en regulering. Zij noemen als voorbeeld dat een lobbyregister dat hoofdzakelijk is opgericht vanuit een minimale interpretatie van transparantie, niet kan voldoen aan de doelstelling om beleidsbeïnvloeding bloot te leggen. In het onderzoeksrapport is door Braun en Fraussen daarom een afwegingskader geformuleerd om tot heldere doelstellingen van regulering en daarmee doelstellingen voor een register te komen. Bij iedere doelstelling zijn in het onderzoeksrapport passende vormen van registers opgenomen.

Het kabinet leest in de eerdergenoemde moties van het lid Dassen c.s. en van de leden Dassen en Omtzigt de onderliggende wens om inzichtelijk te maken welke belangenvertegenwoordigers contacten onderhouden met bewindspersonen en de daarmee besproken onderwerpen. In het

<sup>1</sup> Kamerstuk 36 101, nr. 15.

<sup>2</sup> Kamerstuk 35 788, nr. 143.

<sup>3</sup> Kamerstuk 35 896, nr. 18.

onderzoeksrapport van Braun en Fraussen worden openbare agenda's van bewindspersonen genoemd als een vorm van een lobbyregister, omdat openbare agenda's inzichtelijk maken welke contacten plaatsvinden tussen bewindspersonen en belangenvertegenwoordigers. Tegelijkertijd heeft het kabinet kennisgenomen van kritiek van onder andere de Open State Foundation, die concludeert dat de openbare agenda's van bewindspersonen de afgelopen periode beter zijn bijgehouden, maar nog onvoldoende transparant zijn.<sup>4</sup> Het kabinet kiest er daarom voor om de transparantie van agenda-afspraken van bewindspersonen in hun openbare agenda's te verbeteren door deze nauwgezet bij te houden met inachtneming van de Uitvoeringsrichtlijn Openbare Agenda's en de Voorlichtingsraad-notitie «Openbare agenda's bewindslieden». In laatstgenoemde notitie is het streven opgenomen om contactgegevens op te nemen bij agenda-items en een korte beschrijving te geven van het onderwerp van het betreffende agenda-item.

Daarnaast zal het kabinet extra aandacht besteden aan de inbreng van externe partijen in de toelichting bij wet- en regelgeving teneinde inzichtelijk te maken welke inbreng daadwerkelijk invloed heeft gehad op de totstandkoming van wet- en regelgeving. In de Nederlandse context ligt de nadruk op evenwichtige vorming van beleid. In Aanwijzing 4.44 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is opgenomen dat in de toelichting, voor zover mogelijk en relevant voor de inhoud van de regeling, wordt vermeld welke externe partijen inbreng hebben geleverd bij de totstandkoming van de regeling, op welke wijze dat is gebeurd, wat de strekking van de inbreng was en wat er met die inbreng is gedaan. Deze inbreng wordt in de praktijk opgenomen in de toelichting onder het kopje «advies en consultatie», in een gedeelte waarin de gemaakte belangenafweging en de overwogen alternatieven worden besproken. Soms komt externe inbreng terug in de passage over de aanleiding voor het wetsvoorstel, indien die (mede) bestaat uit een duidelijke wens van een externe partij. Op die manier kan iedere bewindspersoon inzichtelijk maken welke inbreng heeft geleid tot eventuele aanpassing van het ontwerp en welke belangenafweging heeft plaatsgevonden. Het kabinet zal de in de komende periode de inhoud van Aanwijzing 4.44 extra onder de aandacht brengen bij alle departementen.

Met deze opvolging wordt niet gekozen voor de invoering van een lobbyregister naar Iers model, waar de motie van het lid Dassen c.s. om verzoekt.<sup>5</sup> Een eerste vraag die wordt opgeworpen bij de invoering van een lobbyregister naar Iers model is de reikwijdte van het begrip «lobbyist». Braun en Fraussen concluderen dat verschillende landen met een lobbyregister moeilijkheden ondervinden met de definitie van «lobbyist». Een concrete definitie van lobbyist heeft het risico dat (georganiseerde) burgers een drempel ervaren bij toegang tot de overheid. Het onderzoeksrapport laat tegelijkertijd ook zien dat een enge definitie van «lobbyist» anticiperend gedrag in de hand kan werken, wat ervoor kan zorgen dat bepaalde contacten buiten de regels en kaders geplaatst worden. Uit oogpunt van een responsieve overheid acht het kabinet het van belang dat burgers geen onnodige drempels ervaren bij de toegang tot de ambtelijke of politieke top van een ministerie, omdat dit hen zou kunnen weerhouden om hun weg naar de overheid te zoeken. Omdat bovengenoemde nadelen ten aanzien van de definitie van lobbyist bij de openbare agenda's van bewindspersonen of vermelding van

<sup>4</sup> <https://openstate.eu/nl/2022/10/agendas-ministers-iets-meer-openbaar-maar-nogsteeds-onvoldoende/>.

<sup>5</sup> Een lobbyregister naar Iers model houdt kort gezegd in dat iedere (in)directe communicatie met een bewindspersoon, topambtenaar of parlementslid door een lobbyist moet worden geregistreerd.

inbreng van externen in de toelichting bij wet- en regelgeving niet aan de orde is, aangezien in beginsel alle contacten of inbreng openbaar worden gemaakt, acht het kabinet voornoemde twee initiatieven de beste route om meer transparantie over de contacten van bewindspersonen en het wetgevingsproces te bewerkstelligen.

Zowel de invulling van de openbare agenda's van bewindspersonen als de vermelding van inbreng van externen in memories van toelichting vallen onder de individuele verantwoordelijkheid van bewindspersonen. Zij leggen daarover desgewenst verantwoording af aan uw Kamer. Het kabinet is voornemens om begin 2024 te evalueren of de transparantie van openbare agenda's van bewindspersonen is verbeterd en of de vermelding van inbreng van externen in de toelichting bij wet- en regelgeving voldoet. Op welke manier de evaluatie zal plaatsvinden, zal de komende periode nader worden uitgewerkt.

Daarnaast blijft het kabinet graag met uw Kamer in gesprek over transparantie van agenda-afspraken en het wetgevingsproces, waaronder tijdens het commissiedebat over integriteit van het openbaar bestuur op 9 mei aanstaande.

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