



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het Europees transparantieregister: Een stap naar de evenredige vertegenwoordiging van maatschappelijke belangen

Zwemmer, Robin

Citation

Zwemmer, R. (2022). *Het Europees transparantieregister: Een stap naar de evenredige vertegenwoordiging van maatschappelijke belangen.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3484212>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

1 juni 2022

HET EUROPEES TRANSPARANTIEREGISTER

EEN STAP NAAR DE EVENREDIGE VERTEGENWOORDIGING VAN
MAATSCHAPPELIJKE BELANGEN



Masterscriptie Universiteit Leiden

Robin Zwemmer – S3254518

Scriptiebegeleider C.H.J.M. Braun

Management van de Publieke Sector

Beïnvloeden en samenwerken in complexe politiek-bestuurlijke arena's

9770 Woorden

SAMENVATTING

Het Europees transparantieregister voor lobbyisten is in 2011 geïntroduceerd, in 2015 hervormd en in 2021 verplicht gesteld aan de hand van een interinstitutioneel akkoord. Het transparantieregister heeft als doelstelling om te garanderen dat er een evenwichtige belangenafweging plaatsvindt, dat niemand onder druk wordt gezet en dat besluitvormers en informatie voor iedereen even toegankelijk zijn. Er is onderzocht wat het effect is van de inwerkingtreding van het Europees transparantieregister in 2011 en de hervormingen van het register in 2015 en 2021 op de deelname van maatschappelijke belangenorganisaties aan openbare consultaties. De evenredige belangenvertegenwoordiging die gestimuleerd zou moeten worden door het transparantieregister is onderzocht aan de hand van de beleidscapaciteit van belangenorganisaties en de inzichtelijkheid van het Europees besluitvormingsproces.

Hier is uit voortgekomen dat de belangen van maatschappelijke belangenorganisaties inzichtelijker zijn geworden door de hervormingen van het register. Na 2015 konden belangenorganisaties specifiek hun belangen aanmerken, waardoor het onderscheid tussen de verschillende typen belangenorganisaties inzichtelijker werd. De hervormingen van het transparantieregister hebben geleid tot meer verbinding tussen de openbare consultaties en het transparantieregister. In ieder tijdvak neemt het aantal maatschappelijke belangenorganisaties dat deelneemt aan de openbare consultaties en staat ingeschreven in het transparantieregister toe. Echter, zijn maatschappelijke belangenorganisaties die deelnemen aan de openbare consultaties ook na de hervormingen nog steeds minder zichtbaar in het transparantieregister dan andere belangenorganisaties.



Wat is het effect van de inwerkingtreding van het Europees transparantieregister in 2011 en de hervormingen van het register in 2015 en 2021 op de deelname van maatschappelijke belangenorganisaties aan openbare consultaties?



Inhoudsopgave

I. Introductie	6
I.I Probleemstelling	6
I.II Relevantie	7
I.II.I Maatschappelijke relevantie	7
I.II.II Wetenschappelijke relevantie	8
II. Literatuurreview	9
II.I Lobbyregels gericht op transparantie	9
II.II Een sterke focus op transparantie.....	10
III. Theoretisch kader	12
III.I Het definiëren van transparantie	12
III.II Het definiëren van belangenorganisaties	13
III.III Hervormingen transparantieregister	14
III.IV Tijdelijk transparantieregister	15
III.V Evenredige belangenvertegenwoordiging	16
III.V.I Een inzichtelijk en toegankelijk besluitvormingsproces	16
III.V.II De aspecten van een gelijk speelveld	17
III.VI Variabelen in beeld	18
IV. Onderzoeksopzet	19
IV.I Kwalitatief onderzoek	19
IV.II Documentenanalyse.....	19
IV.II.I Transparantieregister	19
IV.II.II Openbare consultaties	20

IV.III Casus	21
IV.IV Empirische analyse	22
IV.V Interne en externe validiteit	24
IV.VI Dataverzameling	25
IV.VI.I Consultaties juni 2011 – december 2014.....	25
IV.VI.II Consultaties januari 2015 – maart 2021	26
IV.VI.III Consultaties april 2021 – heden	26
V. Analyse elementen evenredige belangenvertegenwoordiging	28
V.I Analyse inzichtelijk en toegankelijk besluitvormingsproces	28
V.I.I Hypothese 1	29
V.II Analyse beleidscapaciteit belangenorganisaties	30
V.II.I Hypothese 2	30
VI. Conclusie.....	33
VI.I Discussie	35
VII. Bibliografie.....	37
VIII. Annex	41
VIII.I De tien principes voor transparantie en integriteit bij lobbyen	41

I. INTRODUCTIE

I.I PROBLEEMSTELLING

Bij de introductie van het Europees transparantieregister voor lobbyisten en belangengroepen stelde de toenmalige vicevoorzitter van de Europese Commissie, Maroš Šefčovič: “Deze maatregel komt de transparantie van de Europese besluitvorming echt ten goede. Handels- en beroepsverenigingen, ngo's, denktanks en alle andere partijen die niets te verbergen hebben, zullen in het register worden opgenomen, **zodat de instellingen en het brede publiek zich een beeld kunnen vormen van hun werkzaamheden. Organisaties die niet in het register staan, zullen vragen krijgen over hun gebrek aan transparantie.**” (Europese Commissie, 23 juni 2011). Het Europees transparantieregister is in juni 2011 ingevoerd door de Europese Commissie, het Europees Parlement (Europese Commissie, 2022).

Voorts is het transparantieregister in januari 2015 en in april 2021 herzien. De nieuwe versie van het transparantieregister is in januari 2015 in werking getreden (Europese Commissie, 2014). Vervolgens startte in 2018 opnieuw de onderhandelingen betreft een voorstel van de Europese Commissie voor een interinstitutioneel akkoord over een verplicht transparantieregister (Europese Commissie, 2022). Met de verplichtstelling van het transparantieregister was het versterkte transparantieregister ook van toepassing op de Raad van de Europese Unie (Europese Commissie, 2020). Daarbij werd er een mogelijkheid gecreëerd voor overige instellingen en organen binnen de Europese Unie om op vrijwillige basis gebruik te maken van het transparantieregister (Europese Commissie, 2020).

Het interinstitutioneel akkoord over een verplicht transparantieregister is op 20 mei 2021 vastgelegd (Europese Commissie, 2022). Dit hield in dat met ingang van 2021 belangenvertegenwoordigers verplicht werden om zich in te schrijven in het Europees transparantieregister (Europese Commissie, 2020). De Europese Commissie stelt: “**hoe opener het proces, hoe makkelijker het is om te garanderen dat er een evenwichtige belangenafweging plaatsvindt, dat niemand onder druk wordt gezet en dat besluitvormers en informatie voor iedereen even toegankelijk zijn.**” (Europese Commissie 2022). Dit onderzoek gaat in op het effect van de bovenstaande hervormingen van het Europees transparantieregister in 2011, 2015 en 2021.

Het effect van transparantie is echter moeilijk meetbaar. Daarom omvat deze scriptie de relatie met de openbare consultaties en de deelname van maatschappelijke belangenorganisaties, die ook ingeschreven staan in het transparantieregister. Lobbyregelgeving gericht op lobbyregulering heeft zo goed als geen effect op het aantal

deelnemende belangenorganisaties (Lowery en Gray, 1997). De hervormingen van het transparantieregister zijn gericht op een opener proces en een evenwichtige belangenafweging. Of dit ook leidt tot een deelname van meer maatschappelijke belangenorganisaties aan openbare consultaties die staan ingeschreven in het transparantieregister wordt onderzocht aan de hand van de volgende onderzoeksvraag:

Wat is het effect van de inwerkingtreding van het Europees transparantieregister in 2011 en de hervormingen van het register in 2015 en 2021 op de deelname van maatschappelijke belangenorganisaties aan openbare consultaties?

Het doel van dit onderzoek is om aan de hand van een casestudy, gericht op de openbare consultaties van het Directoraat-Generaal Onderwijs, Jongerenzaken, Sport en Cultuur van de Europese Commissie, een bijdrage te leveren aan het onderzoeksveld gericht op de werking van lobbyregulering en transparantiemaatregelen. Ter ondersteuning van deze onderzoeksvraag gaat dit onderzoek in op de begrippen lobbyregulering, transparantie, gelijk speelveld, maatschappelijke belangenorganisaties en evenredige belangenvertegenwoordiging.

I.II RELEVANTIE

I.II.I MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is ten eerste gericht op de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van het transparantieregister en de koppeling aan de openbare consultaties. Daarbij is ook de vraag voor wie transparantie bedoeld is, want zoals Crepaz (2020) stelt wordt het transparantieregister ingezet als informatiebron voor lobbyisten.

Het transparantieregister en de openbare consultaties zouden open toegankelijk moeten zijn en dienen daarmee het maatschappelijk belang. Als blijkt dat deze systemen niet gebruiksvriendelijk zijn is nog maar de vraag of het doel dat wordt gesteld wel gediend kan worden. Zoals toenmalig vicevoorzitter van de Europese Commissie Šefčovič stelt dient het transparantieregister niet alleen voor de Europese instellingen, maar ook op het brede publiek. Dit onderzoek draagt bij aan het kaart brengen van de toegankelijkheid van Europese openbare bronnen.

Ten tweede zijn de resultaten van dit onderzoek bruikbaar voor belangenorganisaties, omdat er duidelijk wordt wat het effect is van de hervormingen van het register op de deelname van maatschappelijke belangenorganisaties aan de openbare consultaties. Als meer maatschappelijke belangenorganisaties deelnemen dan voor de verplichtstelling van het

transparantieregister, dan betekent dit dat belangenorganisaties er meer concurrentie bij hebben in het Europees lobbyveld.

I.II.II WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

In de wetenschappelijke literatuur stellen auteurs Lowery en Gray (1997) dat lobbyregelgeving gericht op lobbyregulering zo goed als geen effect heeft op het aantal geregistreerde belangenorganisaties in tegenstelling tot de veronderstelling van Brinig, Holcombe, en Schwartzstein (1993). Daarmee lijkt de relatie tussen de restrictiviteit van lobbyregulering en een vermindering van het aantal geregistreerde belangenorganisaties onjuist (Lowery en Gray, 1997). Daarentegen stellen Chari, Murphy en Hogan (2007) dat lobbyregulering wel kan dienen als een paradigma waarbinnen beleidsmakers effectief kunnen functioneren. Dit paradigma bevordert doelstellingen op de lange termijn als verantwoording en transparantie, maar dient als afschrikmiddel voor corruptiepraktijken (Chari, Murphy en Hogan, 2007).

Ook blijkt uit het artikel van Fraussen en Braun (2018) dat de regulering en maatregelen gericht op lobbyisten in Nederland bovenal gericht zijn op transparantie en daarmee wordt het bevorderen van een gelijk speelveld als het gaat om evenredige belangenvertegenwoordiging ondergeschikt. Uit bovenstaande artikelen blijkt dat het creëren van transparantie door middel van lobbyregulering haast nooit een doel op zich is. Daarbij stellen Laboutková, Šimral en Vymětal (2020) dat de kosten en baten van transparant lobbyen moeilijk te berekenen zijn. Het transparantieregister is een vorm van lobbyregulering, echter is er nog geen onderzoek gedaan naar het effect van de deelname van maatschappelijke belangenorganisaties in relatie tot het transparantieregister. Ten gevolge wordt in deze scriptie onderzocht of het transparantieregister functioneert in overeenstemming met de door het Europees Parlement en de Europese Commissie geformuleerde doelstellingen.

II. LITERATUURREVIEW

In de introductie zijn reeds de hoofdlijnen van de hervormingen van het Europees transparantieregister in beeld gebracht. In dit hoofdstuk is de wetenschappelijke literatuur in kaart gebracht over het belang van lobbymaatregelen gericht op transparantie.

II.I LOBBYREGELS GERICHT OP TRANSPARANTIE

De onderzoeksvraag van deze scriptie is gebaseerd op de hervormingen van het transparantieregister, te beginnen met de totstandkoming van het transparantieregister in 2011. Crepaz (2017) heeft de vraag onderzocht waarom er überhaupt lobbyregels bestaan in de Europese Unie gericht op transparantie. Uit zijn onderzoek, gericht op het verklaren van lobbyregelgeving in de Europese Unie en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)-lidstaten van 1995 tot 2014, blijkt dat lobbyregulering vaak wordt gepresenteerd na schandalen rondom lobbyisten (Crepaz, 2017).

Ook politicologen stellen dat lobbyregels hoofdzakelijk gericht zijn op verantwoordingsplicht, het vaststellen van gedragsnormen en het vergroten van transparantie zoals de Europese Commissie beoogd met het transparantieregister (Rosenson, 2003). Daarentegen stelt Crepaz (2017) dat transparantie bij lobbyen het mogelijk maakt voor het brede publiek om lobbyisten te controleren op gevallen van belangenverstrengeling. Greenwood en Dreger (2013) stellen dat er in 2013 meer dan 5500 individuele inschrijvingen in het register stonden waarvan een derde aangaf geen Europese belangen te vertegenwoordigen (Greenwood en Dreger, 2013, p. 159). Voorts zorgt het Europees transparantieregister ervoor dat er meer informatie beschikbaar is over de Europese lobby.

Smismans (2014) stelt daarbij dat de nadruk op transparantie vanuit de Europese Commissie de doelstelling had om deelname van belangengroepen aan activiteiten van de Commissie te vergemakkelijken. In tegenstelling tot de intentie om in te zetten op transparantie ter bevordering van de legitimiteit van het lobbyproces (Smismans, 2014). Door gebrek aan middelen zoals een verplichtstelling tot inschrijving in het register, een gedragscode waar ingeschreven belangengroepen zich aan moeten committeren of een gebrek aan openbaarheid voldeed de eerste versie van het register niet aan volledige transparantie (Smismans, 2014). Daarom is er in 2015 ingezet op de eerste hervormingen van het transparantieregister.

Voor deze hervormingen hebben de Europese instituties een verandering ingezet gericht op een bredere zorg voor een eerlijke belangenvertegenwoordiging met daarbij meer aandacht voor de informatie verstrekt vanuit belangengroepen zelf (Smismans, 2014). De openbare

consultaties zouden de mogelijkheid moeten bieden om de standpunten van belangengroepen inzichtelijk te maken. Daarentegen zorgt de sterke focus op transparantie alleen niet voor een eerlijkere vertegenwoordiging in de openbare consultaties dit is alleen mogelijk door eerlijke belangenbehartiging of belangenvertegenwoordiging (Smismans, 2014). Volgens Bunea (2018) vormen openbaarheid van de informatie en transparantie de basis van het vertrouwen van de burger in de Europese instellingen.

De auteur Bunea (2019) heeft de totstandkoming van de verplichtinstelling van het Europees transparantieregister onderzocht. Deze verplichtstelling werd vastgelegd in 2021. Volgens Bunea (2019) is het interinstitutioneel akkoord dat is bereikt over een verplicht transparantieregister tot stand gekomen aan de hand van een uitgebreid overleg met belanghebbenden. In haar onderzoek schetst Bunea (2019) de hypothese dat de Europese Commissie optrad als een politieke agenda-setter, met als doel haar macht te versterken tijdens de onderhandelingen over de voorwaarden van de overeenkomst.

Middels een onderzoek gericht op de openbare consultaties die hebben geleid tot de totstandkoming van het interinstitutioneel akkoord over het transparantieregister heeft Bunea (2019) een dataset opgesteld. Vervolgens was Bunea in staat om de congruentie te observeren tussen de hervorming van de lobbyregelgeving en de standpunten van belanghebbenden, om zo te kunnen bepalen welke belanghebbenden deel uitmaken van de beleidsnetwerken die tot stand zijn gekomen rond de oprichting van dit interinstitutioneel akkoord (2019). Hieruit is volgens Bunea (2019) gebleken dat de Europese Commissie prioriteit gaf aan de input van de consultaties ten opzichte van de legitimiteit van de output om een reputatie op te bouwen voor lobbyregulering in overeenstemming met de belanghebbenden.

II.II EEN STERKE FOCUS OP TRANSPARANTIE

In het artikel van Fraussen en Braun (2018) wordt antwoord gegeven op de vraag of de sterke focus op transparantie in lobbywetgeving ervoor zorgt dat niet alle aspecten van evenredige belangenvertegenwoordiging worden meegenomen. Over het Europees transparantieregister stellen zij dat het meer transparantie stimuleert met daarbij horende de verplichtstelling van het register en de gedragscode (Fraussen en Braun, 2018). Op deze wijze stellen de Europese instellingen zichzelf in staat om de acties van lobbyisten te begrenzen, daarentegen hebben de inschrijvingen in het register geen invloed op de verschillen in macht van de lobbygroepen (Greenwood en Dreger, 2013). De sterke focus op transparantie kan ervoor zorgen dat het inzetten op een gelijk speelveld en evenredige belangenvertegenwoordiging ondergeschikt raakt (Fraussen en Braun, 2018). Overigens stellen de auteurs Chari, Murphy en Hogan (2007)

dat lobbywetgeving niet voldoende is om corrupte activiteiten te kunnen weren. Daarentegen kan lobbywetgeving wel dienen als een raamwerk zodat de betrokken partijen bij het Europees beleidsproces goed kunnen functioneren (Chari, Murphy en Hogan, 2007).

Het inzetten op transparantie biedt dus geen garantie dat lobbyisten het beleidsproces op een oneigenlijke manier zullen beïnvloeden (Chari, Murphy en Hogan, 2007). Het transparantieregister is opzichzelfstaand een mooie tool om meer zichtbaarheid te krijgen in de lobbyactiviteiten binnen de Europese Unie. Het volledig vertrouwen op het Europees transparantieregister zou echter geen goed beeld geven van de lobbyactiviteiten van de belangengroepen uit de verschillende regio's (Berkhout, et al., 2018, p. 55). Dit zou kunnen leiden tot een onderschatting van de representatie van belangengroepen uit Noordwest-Europa en een overschatting van lobbyactiviteiten uit Zuid-Europa (Berkhout, et al., 2018, p. 55).

III. THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste begrippen voor deze scriptie gedefinieerd. Daarnaast zijn de hervormingen van het transparantieregister in kaart gebracht en zijn de belangrijkste aspecten van evenredige belangenvertegenwoordiging uitgewerkt. Tot slot zijn twee hypothesen geformuleerd, die uiteengezet zijn in een theoretisch model.

III.I HET DEFINIËREN VAN TRANSPARANTIE

De definitie voor transparantie die wordt gehanteerd is (Europese Commissie, 2022): “Elke Europese burger heeft het recht om te weten hoe de Europese instellingen besluiten nemen, wie daaraan deelneemt, en welke documenten er worden opgesteld voordat er wetgeving wordt goedgekeurd. Zij hebben het recht om die documenten in te zien en hun mening te geven. Elke burger heeft ook het recht om te weten wie er geld van de EU ontvangt.” De Europese Commissie stelt dat transparantie essentieel is om de burger te betrekken bij het democratisch proces van de Europese Unie (Europese Commissie, 2022). Voorts dienen alle belangengroepen die invloed willen uitoefenen op het beleid van de Europese instellingen zich in te schrijven in het transparantieregister (Europese Commissie, 2022). Dit is in overeenstemming met artikel 11 lid 2 van het Verdrag van de Europese Unie.

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD) stelt dat er een consensus is bereikt over de noodzaak van transparantie van lobbyactiviteiten, echter liggen de moeilijkheden in de mate van openbaarmaking (OECD, 2014, p. 49). De OECD hanteert tien principes voor transparantie en integriteit in het lobbyveld (OECD, 2014), deze zijn te vinden in de eerste bijlage. Het behouden van deze open dialoog met representatieve organisaties en het maatschappelijk middenveld kan volgens de OECD (2014, p. 154) worden gezien als een van de uitdagingen van het register.

Transparantie kan enerzijds het vertrouwen van het publiek in de Europese instellingen versterken en de macht van burgers vergroten om de besluitvormers te controleren, anderzijds kan transparantie ervoor zorgen dat belangengroepen informatie weglaten gezien de belangen die spelen (OECD, 2014, p. 50). Een moeilijkheidsgraad bij gerichte transparantie is dat het ‘algemeen belang’ lastig te definiëren is in de lobbywetgeving (Bunea, 2018). Het publiek dat gebruikmaakt van het register is ten minste afkomstig uit 27 lidstaten met verschillende vormen van belangenvertegenwoordiging (Bunea, 2018). Daarbij komen nog de organisaties, die in het register niet-Europese belangen hebben aangemerkt.

III.II HET DEFINIËREN VAN BELANGENORGANISATIES

Het is volgens de OECD (2014) van belang dat de begrippen lobbyen en lobbyisten worden gedefinieerd. Om de reikwijdte van lobbyactiviteiten te bepalen is het noodzakelijk dat de capaciteiten en middelen van de belangenorganisaties in evenwicht worden gebracht met de maatregelen om de transparantie te vergroten (OECD, 2014, p. 34). De definitie van lobbyisten zou volgens de OECD (2014, p. 34) ruim en inclusief geïnterpreteerd moeten worden om een gelijk speelveld te creëren voor ngo's, bedrijven en personen die het beleid beïnvloeden. De mate van invloed van belangenvertegenwoordiging wordt mede bepaald door de financiële slagkracht van de organisatie (OECD, 2014).

Daarbij stellen ook Fraussen en Braun (2018) dat er aandacht dient te zijn voor de variërende beleids capaciteiten van belangenorganisaties. Dit houdt in hoeveel kennis de betreffende organisaties in huis hebben betreft de besluitvormingsprocessen. Anderzijds speelt de organisatiecapaciteit van de belangenorganisaties een rol (Fraussen en Braun, 2018), dit houdt in hoe de organisatie in staat is om de maatschappelijke belangen te mobiliseren. In Artikel 2 lid 1 van het Institutioneel Akkoord worden de onder het akkoord vallende activiteiten beschreven: “Dit akkoord is van toepassing op activiteiten die door belangenvertegenwoordigers worden verricht met als doel de ontwikkeling of uitvoering van beleid of wetgeving, dan wel het besluitvormingsproces van de ondertekenende instellingen of andere instellingen, organen of instanties van de Unie (hierna gezamenlijk “instellingen van de Unie” genoemd) te beïnvloeden, onverminderd artikel 4.”

In Artikel 4 worden de activiteiten beschreven die niet onder dit akkoord vallen. De belangenvertegenwoordigers die zich registreren in het transparantieregister dienen het bedrag en de bron van mogelijke subsidies die bijdragen aan de belangenvertegenwoordiging openbaar te maken (Europese Commissie, 2022). Tot slot wordt in deze scriptie het begrip maatschappelijke belangenorganisaties gehanteerd. Zo stellen Beyers, Eising en Malone (2008) dat deze maatschappelijke belangen worden vertegenwoordigd doordat maatschappelijke belangenorganisaties zich verenigen, zowel individueel als collectief, om de belangen van de organisatie via het politiek-bestuurlijke speelveld te vertegenwoordigen. Hierbij maken deze maatschappelijke belangenorganisaties zelf geen onderdeel uit van het politiek-bestuurlijke systeem (Beyers, Eising en Malone, 2018).

III.III HERVORMINGEN TRANSPARANTIEREGISTER

In deze scriptie worden de hervormingen van het transparantieregister gezien als de onafhankelijke variabelen. Het transparantieregister is tot stand gekomen in 2011. Het transparantieregister verving het register dat in 2008 door de Europese Commissie werd opgezet. Daarbij werden de 4.000 organisaties die nog in het oude register stonden overgezet in het gezamenlijke transparantieregister (Europese Commissie, 2011). Het nieuwe transparantieregister van 2011 omvatte niet alleen traditionele lobbyisten maar “elke organisatie of zelfstandige die invloed wil uitoefenen op de besluitvorming en het beleid van de EU” (Europese Commissie, 2011). Met de inschrijving in het transparantieregister committeren organisaties en personen zich ook aan de gemeenschappelijke gedragscode (Europese Commissie, 2011).

Op het moment van publicatie schatten de auteurs Greenwood en Dreger (2013) dat ongeveer driekwart van de organisaties die lobbyen bij Europese instellingen staan ingeschreven en daarbij ongeveer zestig procent van de Europees georiënteerde ngo's is opgenomen in het register. Greenwood en Dreger (2013) stellen dat de verschillen in de vastgestelde middelen kleiner zijn dan verwacht tussen ngo's en private organisaties. Daarbij wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre organisaties afhankelijk zijn van Europese financiering (Greenwood en Dreger (2013).

In 2014 is er met de hervormingen van het transparantieregister ingezet op: een duidelijkere indeling, een hervorming de waarschuwings- en klachtenregeling, aanscherping van de gedragscode, meer prikkels voor inschrijving op te nemen, gelijke voorwaarden over de verstrekking van financiële informatie en een betere uitleg over welke activiteiten onder de verschillende afdelingen vallen (Europese Commissie, 2014). Op 15 april 2014 was het totale aantal organisaties, geregistreerd in het transparantieregister, 6.500 (Europese Commissie, 2014). Op dit moment meldde de Europese Commissie dat vermoedelijk 75% van de relevante commerciële organisaties en personen en ongeveer 60% van de niet-gouvernementele organisaties die actief zijn/waren in Brussel stonden ingeschreven in het register (Europese Commissie, 2014).

Indien transparantie wordt benaderd op vrijwillige basis blijkt volgens de auteurs Fung, Graham en Weil (2007, p. 179) dat handhavingssystemen en het uitvaardigen van sancties noodzakelijke elementen zijn om succesvolle transparantiesystemen te kunnen waarborgen. Bij het opstellen van een verplicht transparantieregister is het van belang dat de informatie, die belangengroepen moeten verstrekken, wordt verbeterd (Bunea, 2018). Tevens dient er te

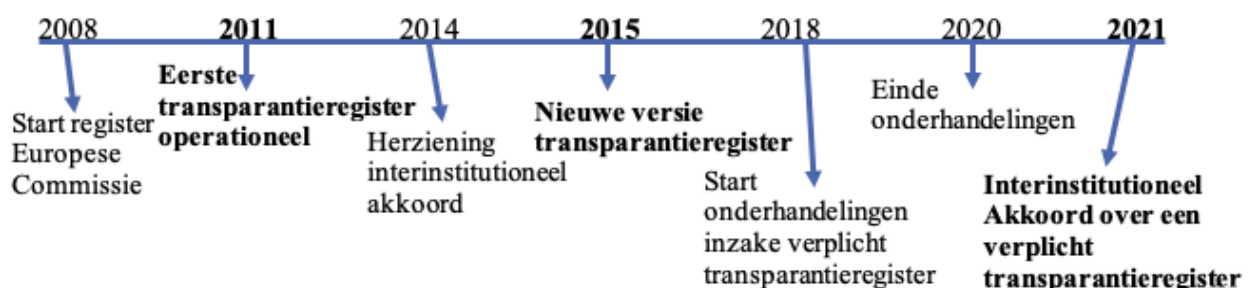
worden ingezet op de betrokkenheid van de gebruikers van het register en het opleggen van sancties indien de regels uit de gedragscode niet worden nageleefd (Bunea, 2018). In een niet bindend transparantieregister kunnen sommige aspecten verborgen blijven, waardoor het kan worden gezien als een vorm van symbolisch beleid (Năstase en Muurmans, 2020).

Dit werd ook duidelijk zichtbaar in de hervormingen van het transparantieregister in 2015, hier werd onder andere opgenomen dat alle diensten geadviseerd worden om belangengroepen aan te moedigen om zich te registreren in het transparantieregister (Europese Commissie, 2014). Ook werd hier bepaald dat voor alle inschrijvers dezelfde voorwaarden golden wat betreft de verstrekking van financiële gegevens (Europese Commissie, 2014). Op dit moment was inschrijving in het transparantieregister overigens nog op vrijwillige basis gezien het ontbreken van een eenduidige rechtsgrondslag en het belang vanuit de Europese instellingen om de dialoog open te houden (Europese Commissie, 2014).

Ten gevolge is het inschrijven in het transparantieregister voor belangenorganisaties in 2021 aan de hand van een interinstitutioneel akkoord verplicht gesteld. Deze verplichting heeft als doelstelling dat belangenvertegenwoordigers de belangen die zij behartigen en de cliënten die zij vertegenwoordigen moeten vastleggen (Europese Commissie, 2020). Tot slot dienen de belangenorganisaties inzichtelijkheid te geven in de middelen die worden besteed aan de belangenvertegenwoordiging (Europese Commissie, 2020). Daarom wordt er met de verplichtstelling van het transparantieregister ingezet op de bruikbaarheid van het register voor een breed publiek.

III.IV TIJDLIJN TRANSPARANTIEREGISTER

De inwerkingtreding en de hervormingen van het transparantieregister vormen de leidraad voor deze scriptie. Deze ontwikkelingen zijn uitgewerkt in een tijdlijn van het transparantieregister.



Figuur I: Tijdlijn transparantieregister. Bron: auteur. Data: Europese Commissie, 2022.

III.V EVENREDIGE BELANGENVERTEGENWOORDIGING

In deze scriptie wordt evenredige belangenvertegenwoordiging gezien als de afhankelijke variabele in dit onderzoek. Voor de definitie van evenredige belangenvertegenwoordiging wordt, in lijn met het artikel van Fraussen en Braun (2018, p. 6), het begrip uiteengezet in een gelijk speelveld en een toegankelijk en inzichtelijk besluitvormingsproces. Deze twee factoren worden gezien als essentieel om evenredige belangenvertegenwoordiging te kunnen waarborgen.

III.V.I EEN INZICHTELIJK EN TOEGANKELIJK BESLUITVORMINGSPROCES

Een eerste aspect van evenredige belangenvertegenwoordiging is een inzichtelijk en toegankelijk besluitvormingsproces. Het besluitvormingsproces op Europees niveau dient voldoende toegankelijk en inzichtelijk te zijn om de belangen van de verschillende belangenorganisaties evenredig te kunnen vertegenwoordigen (Fraussen en Braun, 2018, p. 7). De Europese instituties kwamen daarom ook onder druk te staan om legitieme en transparantie beleidsvorming aan te pakken middels transparantiemaatregelen die de toegang van particuliere organisaties tot besluitvormingsprocessen regelen (Smismans, 2014). In deze scriptie wordt er gekeken naar de openbare consultaties vanuit de Europese Commissie. Op Europees niveau wordt de toegankelijkheid tot het besluitvormingsproces mede bepaald door de wijze waarop belangenorganisaties worden geconsulteerd. Zoals Bunea (2019) schetst trad de Europese Commissie bij het raadplegen van de openbare consultaties omtrent het institutioneel akkoord over het transparantieregister op als een politieke agenda-setter. Dus de wijze waarop de Europese Commissie besluit om de consultaties te betrekken bij het besluitvormingsproces bepalen de mate van representativiteit van belangenorganisaties. De inzichtelijkheid van het besluitvormingsproces en het politieke stelsel is van belang om tot evenwichtige belangenvertegenwoordiging te komen (Fraussen en Braun, 2018, p. 9). Daarom is de volgende hypothese geformuleerd om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden:

Hypothese 1: Bij de openbare consultaties rond de oprichting van het register ten opzichte van de hervormingen van 2015 zal de inzichtelijkheid in het Europees besluitvormingsproces worden vergroot doordat het aantal maatschappelijke belangenorganisaties dat deelneemt aan de consultaties en staat ingeschreven in het register toeneemt.

III.V.II DE ASPECTEN VAN EEN GELIJK SPEELVELD

Om een gelijk speelveld te kunnen definiëren zijn een aantal aspecten van belang. Ten eerste is dit de financiële slagkracht van belangenorganisaties. De financiële middelen kunnen worden gekoppeld aan de lobbyactiviteiten die worden uitgevoerd door belangenorganisaties. Toch stellen Fraussen en Braun (2018) dat het ontstaan van allianties tussen overeenkomstige belangenorganisaties ervoor zorgt dat het effect van de financiële middelen wordt afgevlakt. De financiële middelen zouden kunnen bijdragen aan het vergroten van de bereikbaarheid van belangenorganisaties, maar zijn niet doorslaggevend. De wijze waarop een organisatie de financiële middelen inzet heeft te maken met de strategie die die belangenorganisatie hanteert (Fraussen en Braun, 2018). Ten tweede heeft het creëren van een gelijk speelveld te maken met de organisatiecapaciteit van belangenorganisaties. Een grotere organisatiecapaciteit, bestaande uit materiële hulpbronnen, zoals geld en menselijk kapitaal, zorgt ervoor dat een organisatie de mogelijkheid heeft om een afdeling te bemiddelen gespecialiseerd in overheidszaken, ook wel public affairs genoemd (Crepaz, 2020, p. 358).

Ten derde kan volgens de auteurs Halphin en Fraussen (2017) het succes van belangenvertegenwoordiging worden toegeschreven aan de beleids capaciteit van belangenorganisaties. Dit houdt in dat organisaties in staat zijn om de passende beleidsinformatie kunnen bieden en daarbij voldoen aan het draagvlak dat wordt gezocht op dat moment (Fraussen en Braun, 2018, p. 6). De beleids capaciteit verschilt bijvoorbeeld tussen branche- en werkgeversorganisaties ten opzichte van maatschappelijke organisaties. Maatschappelijke organisaties richten zich meer op de gevolgen van beleidsmaatregelen, vanuit een bepaald domein, en minder op de directe mogelijkheden tot het aanpassen van het beleid (Fraussen en Braun, 2018, p. 7). Daardoor hebben branche- en werkgeversorganisaties vaak een stevigere uitgangspositie doordat zij expertise kunnen aanbieden die door beleidsmakers direct kan worden ingezet (Fraussen en Braun, 2018, pp. 7-8). Beleidsmakers dienen volgens Fraussen en Braun (2018, p. 8) meer moeite te doen om de kennis van maatschappelijke organisaties te kunnen toepassen op beleid en hier zijn niet altijd middelen voor.

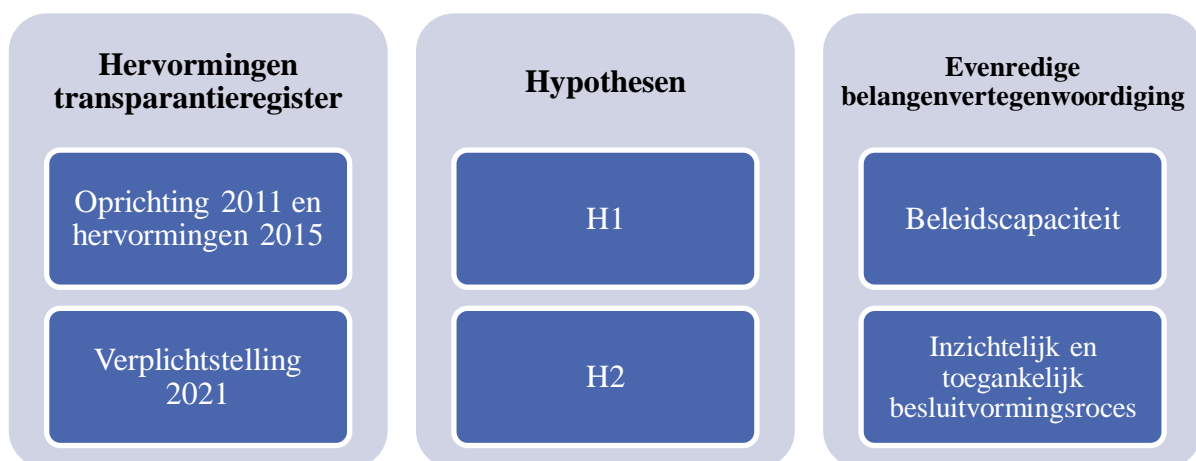
Het gelijk speelveld zal worden getoetst aan de hand van een hypothese gericht op de beleids capaciteit van belangenorganisaties. Zoals hierboven geschetst zijn de financiële middelen van een belangenorganisatie niet doorslaggevend (Fraussen en Braun, 2018), daarmee is dit geen passende toets voor evenredige belangenvertegenwoordiging. De organisatiecapaciteit van een belangenorganisatie is medebepalend voor de mate van invloed in het Europees speelveld. Echter zijn de openbare consultaties voor alle belangenorganisaties toegankelijk. Daarom wordt de hypothese toegepast op de beleids capaciteit van

belangenorganisaties, omdat dit raakt aan de wijze waarop organisaties aansluiten op de benodigde beleidsinformatie. De verwachting is dat de verplichtstelling van het transparantieregister de evenredige belangenvertegenwoordiging bevordert. Dit is omdat de mate van beleidscapaciteit van maatschappelijke belangenorganisaties niet meer van belang zou moeten zijn bij de vindbaarheid van maatschappelijke belangenorganisaties in het transparantieregister.

Hypothese 2: Na de verplichtstelling van het transparantieregister in 2021 is de verwachting dat de maatschappelijke belangenorganisaties, onafhankelijk van de beleidscapaciteit, die deelnemen aan de openbare consultaties vanaf 2021 allemaal staan ingeschreven in het transparantieregister.

III.VI VARIABELEN IN BEELD

In de onderzoeksvraag acht ik dat de hervormingen de oorzaak vormen van de mogelijke veranderingen in de deelname van maatschappelijke belangenorganisaties aan de openbare consultaties. Voorts vormen de twee aspecten van evenredige belangenvertegenwoordiging: beleidscapaciteit en inzichtelijk en toegankelijk besluitvormingsproces de afhankelijke variabelen in dit onderzoek. Deze twee aspecten van de evenredige belangenvertegenwoordiging worden in dit onderzoek getoetst doormiddel van de deelname van belangenorganisaties aan de openbare consultaties. Daarom is onderstaande figuur opgesteld om de onafhankelijke en afhankelijke variabelen van dit onderzoek in beeld te brengen.



Figuur II: Variabelen in beeld. Bron: auteur

IV. ONDERZOEKSOPZET

In dit hoofdstuk wordt de methodologie beschreven die is toegepast voor dit onderzoek. Om de hoofdvraag te onderzoeken is gekozen voor kwalitatief onderzoek aan de hand van een documentenanalyse.

IV.I KWALITATIEF ONDERZOEK

Voor dit onderzoek maak ik gebruik van een kwalitatieve onderzoeksmethode. In dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve methode, ondanks het feit dat er data wordt verzameld uit de openbare consultaties. Hiervoor heb ik gekozen omdat aan de hand van een kwalitatieve analyse de waarde van de uitkomsten kan worden bepaald op basis van theoretische en sociale relevantie (Jansen, 2012, p. 9). De kwalitatieve methode wordt toegepast om te analyseren wat het effect is van de hervormingen van het register op de deelname van maatschappelijke belangenorganisaties aan openbare consultaties. Om deze vraag te kunnen beantwoorden worden de eerdergenoemde aspecten van evenredige belangenvertegenwoordiging getoetst aan de hand van twee hypothesen. Daarmee heeft dit onderzoek ook een deductieve aanpak. Het doel van dit onderzoek is om te toetsen of het transparantieregister voor lobbyisten wel de beoogde werking, namelijk evenredige belangenvertegenwoordiging, heeft zoals deze is bedoeld door de Europese Commissie. Gezien dit een hele brede doelstelling is wordt het onderzoek teruggebracht tot de jaartallen 2011, 2015 en 2021. Deze jaartallen worden gekoppeld aan de openbare consultaties van het Directoraat-Generaal Onderwijs, Jongerenzaken, Sport en Cultuur van de Europese Commissie. De keuze voor dit DG zal in hoofdstuk IV.III verder worden toegelicht. Met dit onderzoek wordt getracht een theoretische bijdrage te leveren aan de onderzoeken rondom het effect van lobbyregulering.

IV.II DOCUMENTENANALYSE

IV.II.I TRANSPARANTIEREGISTER

Om het transparantieregister en de openbare consultaties te kunnen analyseren is gekozen voor een documentenanalyse. Dit houdt in dat een systematische procedure wordt toegepast om documenten te evalueren en te beoordelen (Bowen, 2009, pp. 30-31). Het transparantieregister kan worden gezien als een digitaal archief waarbinnen de opererende belangengroepen die lobbyen bij de drie Europese instellingen worden vastgelegd. Door te onderzoeken hoe het transparantieregister in elkaar zit, wie de bedoelde doelgroep is en waar personen en organisaties aan moeten voldoen als zij in het transparantieregister komen te staan, hoop ik inzichtelijk te maken of er ook belangengroepen worden uitgesloten. Het gebruik van een

documentenanalyse gericht op het transparantieregister en de openbare consultaties is voor dit onderzoek het meest passend omdat documenten de meest effectieve manier zijn om data te verzamelen van gebeurtenissen uit het verleden (Bowen, 2009, pp. 30-31).

Het transparantieregister valt in de categorie overheidsdocumenten. Bij het onderzoeken van deze overheidsdocumenten is het van belang om in acht te houden dat deze niet objectief zijn. Dit wordt zichtbaar in het onderzoek van Bunea (2019) naar de totstandkoming van het institutioneel akkoord over het verplicht inschrijven in het transparantieregister. De Europese Commissie heeft bij het raadplegen van belangenorganisaties bewust gekozen welke belangen zwaarder zouden meewegen dan andere belangen. Op deze wijze zou ik kunnen stellen dat het transparantieregister niet geheel objectief tot stand is gekomen en dit moet worden meegenomen in de interne validiteit van mijn onderzoek.

IV.II.II OPENBARE CONSULTATIES

De openbare consultaties worden gepubliceerd op de openbare raadplegingen pagina van de Europese Commissie. Een openbare raadpleging biedt een mogelijkheid voor een belangenorganisatie om een mening te geven over de “reikwijdte, prioriteiten en toegevoegde waarde van nieuwe EU-initiatieven, of over het nut van bestaande wetten en beleid” (Europese Commissie, 2022). De openbare consultaties vanaf november 2018 zijn terug te vinden op de pagina ‘Geef uw mening’. De overige consultaties worden gearchiveerd en zijn terug te vinden op de pagina ‘openbare raadplegingen’ van de Europese Commissie.

De keuze voor het specifieke gebruik van inspraakmethodes is kenmerkend voor de dichtheid en de diversiteit van de betrokken belangenorganisaties (Braun, Albareda, Fraussen en Müller, 2020, p. 211). Dit terwijl de complexiteit van de overleginstrumenten vanuit overheidsinstellingen slechts een effect heeft op de dichtheid van het aantal deelnemende belangenorganisaties (Braun, et al., 2020, p. 211). Factoren die gericht zijn op het reguleren van de vraagzijde zijn volgens Braun, et al. (2020, p. 220) belangrijke factoren voor de diversiteit van de belangenorganisaties. Indien de regelgeving om deel te nemen aan openbare consultaties steeds technischer wordt kan worden geconcludeerd dat dit meer input vereist van belangenorganisaties, maar dit niet per definitie een meer diverse groep oplevert (Braun, et al., 2020, p. 221).

Om het effect te kunnen bepalen van de hervormingen van het transparantieregister is gekozen om het type consultaties constant te houden, namelijk door het gebruik van openbare consultaties. In dit onderzoek heb ik gekozen voor het analyseren van de openbare consultaties ten opzichte van het transparantieregister omdat dit een hele tastbare inspraakmogelijkheid is

voor belangenorganisaties die openbaar toegankelijk is voor buitenstaanders. Om te kunnen onderzoeken wat het effect is van de hervormingen van het transparantieregister op de deelname van maatschappelijke belangenorganisaties aan openbare consultaties dient in acht genomen te worden dat openbare consultaties mogelijk een hogere dichtheid hebben van belangenorganisaties dan gesloten consultaties.

Daarbij stellen Braun, et al. (2020, p. 221) dat technische regelgeving omtrent openbare consultaties niet per definitie een effect heeft op de diversiteit van belangenorganisaties die deelnemen aan de openbare consultaties. Met de openbare consultaties als constante factor heb ik gekozen om het onderzoek toe te passen op één specifieke casus om zo het effect te kunnen meten van de hervormingen van het transparantieregister op de deelname van maatschappelijke belangenorganisaties.

IV.III CASUS

Het Directoraat-Generaal Onderwijs, Jongerenzaken, Sport en Cultuur is een afdeling van de Europese Commissie, onder leiding van een directeur-generaal, die verantwoordelijk is voor het genereren van beleid en het toezicht houden op wetgeving gericht op de bovenstaande terreinen (McCormick, 2015, pp. 166-167). De auteur McCormick publiceerde deze versie van het boek *European Union Politics in 2015*. Op dat moment heette het Directoraat-Generaal Onderwijs, Jongerenzaken, Sport en Cultuur nog het Directoraat-Generaal Onderwijs en Cultuur (McCormick, 2015, pp. 166-167). Dit laat zien dat sport en jongerenzaken nog niet expliciet waren opgenomen.

Overigens stellen Braun, Albareda, Fraussen en Müller (2020, p. 220) dat er geen duidelijke effecten terug te vinden zijn van de bestuurlijke capaciteit van het Directoraat-Generaal op het aantal belangenorganisaties dat is betrokken bij de raadplegingsmethodes. Enkel het aantal overleginstrumenten heeft volgens de auteurs een effect op de diversiteit van het aantal betrokken belangenorganisaties (2020, p. 220). Daarom heb ik gekozen om de consultaties te behandelen van het Directoraat-Generaal Onderwijs, Jongerenzaken, Sport en Cultuur. De keuze voor dit DG heb ik bepaald aangezien dit DG met de thema's: onderwijs en opleiding, cultuur en media, jongeren en sport een DG is met duidelijke kaders. Daarbij is mijn verwachting dat bij dit DG gedurende 2011, 2015 en 2021 de verschillende soorten belangenorganisaties die deelnemen aan de openbare consultaties enigszins gelijk zijn gebleven. Er is dus gekozen voor één specifieke casus om de openbare consultaties te kunnen selecteren, daardoor vormt het DG een constant factor in dit onderzoek.

IV.IV EMPIRISCHE ANALYSE

De empirische analyse van dit onderzoek wordt opgebouwd door op geselecteerde momenten rond de inwerkingtreding van het transparantieregister in 2011, de hervormingen in 2015 en 2021 een aantal geselecteerde consultatierondes het aantal organisaties in kaart brengen. Op deze wijze wordt een overzicht in kaart gebracht van het aantal en soort organisaties dat gedurende deze periode aan consultaties heeft deelgenomen. Bij iedere consultatie is het van belang om te toetsen of de deelnemende organisaties staan ingeschreven in het transparantieregister. De data zal worden verzameld in een Excel bestand en wordt vervolgens getoetst aan de gestelde hypothesen. Deze data zullen aan de hand van tabellen inzichtelijk worden gemaakt in de dataverzameling.

Voor ieder tijdvak was het streven om ten minste drie consultaties te raadplegen. Echter, op basis van het geselecteerde tijdvak juni 2011 – december 2014 is er in het onderzoek één grote consultatie naar boven gekomen waarvan de data beschikbaar was. De thema's cultuur en media, onderwijs en opleiding, jongeren en sport hebben geen andere resultaten opgeleverd bij het zoeken op de pagina van de openbare raadplegingen van de Europese Commissie. Dit heeft mede te maken met de gearchiveerde website van de Europese Commissie. Hierdoor waren een aantal consultaties niet beschikbaar of waren enkel de consultaties gepubliceerd zonder de daarbij horende geleverde input. Voorts heeft het onderzoek binnen dit tijdvak geleid tot slechts één bruikbare consultatie.

Het tijdvak januari 2015 tot en met maart 2021 maakt het mogelijk om ook de consultaties te onderzoeken vanaf november 2018. Deze consultaties stonden niet op de gearchiveerde pagina van de Europese Commissie en waren daarmee toegankelijker. Het thema onderwijs en opleiding gaf van het betreffende Directoraat-Generaal de meeste resultaten. Op basis van deze resultaten heb ik de drie consultaties gekozen waar de meeste belangenorganisaties aan hebben deelgenomen. De overige consultaties hadden slechts twee of drie responsen. Op basis van het tijdvak vanaf april 2021 tot en met nu heb ik vier consultaties gevonden binnen het DG met veel responsen. Van de consultaties die hierin niet zijn meegenomen waren of geen resultaten beschikbaar of er waren enkel twee of drie responsen.

Geselecteerd tijdvak	Geselecteerde consultatie	Thema	Type organisatie	Inschrijving in het transparantieregister
Juni 2011 – december 2014		Onderwijs en opleiding, cultuur en media, sport of jongeren.		Ja/Nee/Ja, na de consultatie ingeschreven
Januari 2015 – maart 2021		Onderwijs en opleiding, cultuur en media, sport of jongeren.		Ja/Nee/Ja, na de consultatie ingeschreven
April 2021 - heden		Onderwijs en opleiding, cultuur en media, sport of jongeren.		Ja/Nee/Ja, na de consultatie ingeschreven

Figuur III: Verzamelen van data transparantieregister. Bron: auteur.

De verzamelde data vanuit de openbare consultaties zal worden toegepast op de afhankelijke variabelen van evenredige belangenvertegenwoordiging, namelijk de beleidscapaciteit van belangenorganisaties en een inzichtelijk besluitvormingsproces. Deze variabelen worden getoetst aan de hand van de twee geformuleerde hypothesen. Het inzichtelijk en toegankelijk besluitvormingsproces wordt getoetst aan de hand van de inwerkingtreding van het register en de hervormingen van het register in 2015. Op deze wijze kan inzichtelijk worden gemaakt of het aantal belangenorganisaties dat deelneemt aan de consultaties en staat ingeschreven in het register toeneemt. De beleidscapaciteit van belangenorganisaties wordt getoetst middels de verplichtstelling van het register in 2021. Dit wordt gedaan aan de hand van de geschetste hypothese dat de maatschappelijke belangenorganisaties die deelnemen aan de openbare consultaties uit het derde tijdvak, onafhankelijk van de beleidscapaciteit, allemaal ingeschreven staan in het transparantieregister.

IV.V INTERNE EN EXTERNE VALIDITEIT

Dit deelhoofdstuk dient om de interne en externe validiteit van mijn onderzoek in kaart te brengen. In dit onderzoek wordt de hoofdvraag toegepast op een specifieke case, namelijk de consultaties van het Directoraat-Generaal Onderwijs, Jongerenzaken, Sport en Cultuur. Onderzoeken gericht op een specifieke case hebben vaak een grotere interne validiteit ten opzichte van de externe validiteit (Van Thiel, 2010). Ten eerste de interne validiteit van dit onderzoek. In mijn onderzoek worden slechts de openbare consultaties in de betreffende tijdvakken, zoals in figuur III, van één DG onderzocht in relatie tot het transparantieregister. Daarmee kunnen er slechts voorzichtige conclusies worden getrokken met betrekking tot het effect van de hervormingen van het transparantieregister op de openbare consultaties.

Daarnaast onderzoek ik enkel de openbare consultaties gepubliceerd door de Europese Commissie. Daarmee worden andere raadplegingsmethoden uitgesloten. Dit zorgt ervoor dat de conclusies enkel betrokken kunnen worden op de openbare consultaties, zoals gesteld in de onderzoeksvraag. Tevens heeft Bunea (2019) gesteld dat het transparantieregister niet geheel objectief tot stand is gekomen. Deze conclusie dien ik in acht te houden bij mijn onderzoek omdat het transparantieregister als digitaal archief in deze documentenanalyse niet volledig betrouwbaar is. De externe validiteit van dit onderzoek kan worden bevorderd door dit onderzoek te vergelijken met nieuwe onderzoeken gericht op andere Directoraten-Generaal (Smaling, 2009).

IV.VI DATAVERZAMELING

In dit hoofdstuk wordt de verzamelde data besproken en geanalyseerd. In het voorgaande hoofdstuk is de methodologie beschreven die ik heb toegepast op dit onderzoek. De data zijn verzameld in een Excel bestand.

IV.VI.I CONSULTATIES JUNI 2011 – DECEMBER 2014

Het transparantieregister is in juni 2011 ingevoerd door de Europese Commissie, het Europees Parlement (Europese Commissie, 2022). Op basis van dit geselecteerde tijdvak is er in het onderzoek één grote consultatie naar boven gekomen waarvan de data beschikbaar was. Bij de geregistreerde organisaties is bij de inschrijvingen in het register tevens één organisatie meegenomen die pas in 2022 ingeschreven stond in het transparantieregister. Als een organisatie zich heeft ingeschreven in het register na deelname aan de betreffende consultatie dan is dit opgenomen in de data. Bij de ongeregistreerde organisaties zijn drie organisaties meegenomen, waarvan twee in 2016 waren ingeschreven in het transparantieregister en één in 2015. De gegevens van deze consultatie zijn hieronder terug te vinden in figuur IV.

Junii 2011 – december 2014	Aantal	Inschrijvingen register
Burgers	2	0
Autoriteiten	15	0
Geregistreerde organisaties	28	17
Ongeregistreerde organisaties	21	5

Figuur IV: Resultaten consultatie juni 2011 – december 2014. Bron: auteur. Data: Europese Commissie, 2022.

Lobbyregels zijn volgens Rosenson (2003) met name gericht op verantwoordingsplicht, het vaststellen van gedragsnormen en het vergroten van transparantie zoals de Europese Commissie beoogd met het transparantieregister. Dit komt overeen met de hervormingen van het transparantieregister. De verantwoordingsplicht komt naar voren in de binding van de Europese instituties aan het transparantieregister en tevens de invoering van de verplichtstelling van het transparantieregister. Zoals eerder genoemd stelt Crepaz (2017) dat transparantie bij lobbyen het mogelijk maakt voor het brede publiek om lobbyisten te controleren op gevallen van belangenverstremgeling. Echter blijkt uit de data van het eerste tijdvak dat de consultaties uit die periode niet toegankelijk zijn voor het brede publiek. Gezien de gearchiveerde pagina's van de Europese Commissie was het niet mogelijk om alle consultaties te kunnen openen.

Van de geregistreerde organisaties was in de periode 2011 tot en met 2014 ongeveer 60% terug te vinden in het transparantieregister. Dit is veel meer ten opzichte van de ongeregistreerde organisaties, waar ongeveer 24% terug te vinden was in het

transparantieregister. Bij deze cijfers is gekeken naar een inschrijving in het register zowel in de gestelde periode als daarbuiten.

IV.VI.II CONSULTATIES JANUARI 2015 – MAART 2021

In 2014 is er ingezet op het hervormen van het transparantieregister (Europese Commissie, 2014). Het effect van deze hervormingen van het transparantieregister is getoetst aan de hand van de consultaties in de periode van januari 2015 tot en met maart 2021. Er zijn hier geen belangenorganisaties gevonden die nog niet ingeschreven stonden in het transparantieregister ten tijde van de openbare consultaties. De gegevens van de drie consultaties worden hieronder weergegeven in figuur V.

Januari 2015 – maart 2021	Aantal	Inschrijvingen register
Ngo's	16	9
Brancheverenigingen	5	3
Autoriteiten	4	0
Onderzoeksinstellingen	9	1
Burgers	20	0
Bedrijven	4	2
Consumentenorganisaties	1	0

Figuur V: Resultaten consultaties januari 2015 – maart 2021. Bron: auteur. Data: Europese Commissie, 2022.

In de resultaten van januari 2015 tot en met maart 2021 is te zien dat meer dan de helft van de deelnemende ngo's aan de betreffende consultaties ingeschreven staat in het transparantieregister. Bij brancheverenigingen is er zelfs sprake van 60% van de brancheverenigingen die ingeschreven staan in het transparantieregister. De onderzoeksinstellingen betrokken bij het betreffende DG waren daarentegen nauwelijks terug te vinden in het transparantieregister. Opvallend is dat in deze periode slechts vier bedrijven hebben deelgenomen aan de onderzochte consultaties.

IV.VI.III CONSULTATIES APRIL 2021 – HEDEN

Met de verplichtstelling van het transparantieregister was het versterkte transparantieregister ook van toepassing op de Raad van de Europese Unie (Europese Commissie, 2020). Daarbij werd er een mogelijkheid gecreëerd voor overige instellingen en organen binnen de Europese Unie om op vrijwillige basis gebruik te maken van het transparantieregister (Europese Commissie, 2020).

Het effect van de verplichtstelling van het transparantieregister is getoetst aan de hand van de consultaties vanaf april 2021 tot en met nu. Bij de inschrijvingen in het transparantieregister zijn tevens twee ngo's meegenomen die ten tijde van de openbare

consultaties nog niet stonden ingeschreven in het register. Deze ngo's hebben zich geregistreerd in 2021 en 2022. Ook is er één organisatie meegenomen uit de categorie overige die niet ingeschreven stond tijdens de openbare consultatie en zich registreerde in het register in 2021. Hieronder treft u figuur VI met daarin de gevonden data.

April 2021 – heden	Aantal	Inschrijvingen register
Ngo's	25	20
Brancheverenigingen	7	6
Autoriteiten	2	0
Onderzoeksinstellingen	5	2
Burgers	9	0
Bedrijven	2	1
Vakbonden	17	10
Overige	11	7

Figuur VI: Resultaten consultaties april 2021 – heden. Bron: auteur. Data: Europese Commissie, 2022.

In de resultaten van de april 2021 tot en met het heden is wederom te zien dat er veel ngo's hebben deelgenomen aan de openbare consultaties. Van de deelnemende ngo's die hebben deelgenomen aan de onderzochte consultaties staat 80% ingeschreven in het transparantieregister. Bij de brancheverenigingen is ook hier zichtbaar dat het overgrote deel van de verenigingen ingeschreven staat in het register, namelijk ongeveer 86%. Ook zijn er in deze periode 17 vakbonden naar boven gekomen die hebben deelgenomen aan de onderzochte consultaties. Van deze vakbonden staat ongeveer 59% ingeschreven in het transparantieregister. De categorie overige wordt door de Europese instellingen geduid als andere organisaties, publieke of gemengde instanties (Europese Commissie, 2022).

V. ANALYSE ELEMENTEN EVENREDIGE BELANGENVERTEGENWOORDIGING

In dit hoofdstuk worden de hervormingen van het transparantieregister geanalyseerd aan de hand van de elementen van evenredige belangenvertegenwoordiging en de geformuleerde hypothesen.

V.I ANALYSE INZICHTELIJK EN TOEGANKELIJK BESLUITVORMINGSPROCES

Evenredige belangenvertegenwoordiging is voor deze scriptie uiteengezet in twee afhankelijke variabelen namelijk, zoals gedefinieerd door Fraussen en Braun (2018), in een inzichtelijk en toegankelijk besluitvormingsproces en de beleids capaciteit van belangenorganisaties. De aspecten van evenredige belangenvertegenwoordiging die hierin niet zijn meegenomen zullen worden opgenomen in de discussie. Ten eerste, een inzichtelijk en toegankelijk besluitvormingsproces kan worden gezien als de basis van transparantie bij het maken van Europees beleid. Transparantie kan er volgens de OECD (2014, p. 50) voor zorgen dat het vertrouwen van het publiek in de Europese instellingen wordt versterkt en de macht van burgers wordt vergroot, maar het kan er ook voor zorgen dat belangengroepen informatie weglaten gezien de zwaarte van de belangen. Daarom is de inzichtelijkheid en toegankelijkheid van het besluitvormingsproces gemeten middels de inwerkingtreding van het transparantieregister en de doorgevoerde hervormingen in 2015.

In 2011 is het transparantieregister inwerking getreden zodat Europese instellingen en een breed publiek inzicht hebben in de lobbyactiviteiten van belangenorganisaties (Europese Commissie, 2011). Het transparantieregister is vervolgens in 2015 hervormd met daarin onder andere meer prikkels voor inschrijving in het register (Europese Commissie, 2014). Dit hield volgens de Europese Commissie in dat diensten een advies krijgen om belangenorganisaties aan te moedigen om zich in te schrijven in het transparantieregister (Europese Commissie, 2014). Voorts werden er gelijke voorwaarden ingevoerd wat betreft het verstrekken van financiële informatie door de belangenorganisaties (Europese Commissie, 2014). Tot slot omvatten de hervormingen meer uitleg over de afdelingen waaronder de lobbyactiviteiten vallen (Europese Commissie, 2014). Het register kon op dit moment nog niet verplicht worden gesteld vanwege het ontbreken van een rechtsgrondslag en een benodigde unanimiteit in de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie (Europese Commissie, 2014).

Bij het raadplegen van de consultaties uit het eerste tijdvak is gebleken dat er slechts één bruikbare consultatie beschikbaar was. Bij de resultaten van de eerste consultatie is het opvallend dat van alle deelnemende autoriteiten er geen één ingeschreven staat in het

transparantieregister. Dit is overigens ook terug te zien in de andere twee figuren. Autoriteiten, zoals bijvoorbeeld ministeries en nationale autoriteiten, staan in de geanalyseerde consultaties niet ingeschreven in het register. Ook EU-burgers en niet-EU-burgers zijn niet terug te vinden in het transparantieregister.

V.1.1 HYPOTHESE 1

Ten opzichte van de inwerkingtreding van het transparantieregister en de hervormingen in 2015 is te zien dat er een grotere variatie is in het type organisaties dat deelneemt aan de openbare consultaties. In het tweede tijdvak dienden organisaties meer te specificeren wat voor type organisatie zij zijn bij het deelnemen aan de openbare consultatie. Deze variatie van belangenorganisatie wordt getoetst aan de hand van de hypothese: Bij de openbare consultaties rond de oprichting van het register ten opzichte van de hervormingen van 2015 zal de inzichtelijkheid in het Europees besluitvormingsproces worden vergroot doordat het aantal maatschappelijke belangenorganisaties dat deelneemt aan de consultaties en staat ingeschreven in het register toeneemt.

Echter, dient deze hypothese te worden ontkracht omdat er geen aanzienlijke toenames zichtbaar zijn van deelnemende organisaties aan de openbare consultaties die ook ingeschreven staan in het transparantieregister. Bij ngo's, bedrijven en brancheverenigingen, die vallen binnen de categorie geregistreerde organisaties, is er een toename zichtbaar. Bij onderzoeksinstellingen, burgers, autoriteiten en consumentenorganisaties daarentegen is er geen aantoonbaar verschil. Dit is te verklaren doordat het bij het opstellen van een transparantieregister het van belang is dat de informatie, die belangengroepen moeten verstrekken, wordt verbeterd (Bunea, 2018). Voorts is het van belang dat er wordt ingezet op de betrokkenheid van de gebruikers van het register en het opleggen van sancties indien de regels uit de gedragscode niet worden nageleefd (Bunea, 2018). In een niet bindend transparantieregister kunnen sommige aspecten verborgen blijven, waardoor het kan worden gezien als een vorm van symbolisch beleid (Năstase en Muurmans, 2020).

De hervormingen die in 2015 zijn doorgevoerd (Europese Commissie, 2014) hebben dus relatief weinig effect gehad op het aantal inschrijvingen in het transparantieregister door organisaties die deelnemen aan de openbare consultaties. Bij de openbare consultaties die zijn geraadpleegd rond de inwerkingtreding van het register en de hervormingen wordt inzichtelijk gemaakt wie er hebben deelgenomen aan de openbare consultaties. Daarentegen was het voor de betreffende belangenorganisaties op dat moment niet verplicht om zich naast de deelname aan de openbare consultatie ook in te schrijven in het transparantieregister. Hierdoor zijn het

bedrag en de bron van mogelijke subsidies die bijdragen aan de belangenvertegenwoordiging niet openbaar in het transparantieregister (Europese Commissie, 2022). Zoals Bunea (2018) stelt worden de eisen bij de hervorming van het register in 2015 alleen echt nageleefd als de gebruikers van het register worden betrokken bij deze maatregelen en er sancties worden opgelegd indien deze niet worden opgevolgd. Zolang de inschrijving in het transparantieregister nog niet verplicht is zijn de transparantiemaatregelen moeilijk te richten op het ‘algemeen belang’.

De verwachting, zoals geformuleerd in de hypothese, dat de het aantal maatschappelijke belangenorganisaties dat deelneemt aan de consultaties en staat ingeschreven in het register toeneemt is dus ontkracht. Al kan worden gesteld dat het besluitvormingsproces met de hervormingen van 2015 wel inzichtelijker en toegankelijker wordt gemaakt. Er is meer data beschikbaar van de openbare consultaties uit het tweede tijdvak van het betreffende DG. Daarbij zorgt de uitleg over welke activiteiten onder de verschillende afdelingen vallen (Europese Commissie, 2014) ervoor dat de belangenorganisaties meer gespecificeerd ingeschreven staan onder het register dan enkel geregistreerde of ongeregistreerde organisatie. Tot slot zijn er in de consultaties in het tweede tijdvak geen belangenorganisaties gevonden die wel ingeschreven stonden in het transparantieregister, maar dit pas hebben gedaan na deelname aan de openbare consultaties, terwijl dit wel het geval was bij vier inschrijvingen in het eerste tijdvak.

V.II ANALYSE BELEIDSCAPACITEIT BELANGENORGANISATIES

Ten tweede, de beleids capaciteit van maatschappelijke belangenorganisaties zorgt ervoor dat organisaties in staat zijn om de passende beleidsinformatie kunnen bieden en daarbij voldoen aan het draagvlak dat wordt gezocht op dat moment (Fraussen en Braun, 2018, p. 6). De beleids capaciteit is verschillend tussen bijvoorbeeld branche- en werkgeversorganisaties ten opzichte van maatschappelijke organisaties (Fraussen en Braun, 2018). In 2020 is het akkoord bereikt omtrent de verplichtstelling van het transparantieregister (Europese Commissie, 2020).

V.II.I HYPOTHESE 2

In de hypothese die hierbij is geformuleerd wordt gesteld dat de beleids capaciteit van belangenorganisaties er met de verplichtstelling van het transparantieregister niet meer toe doet. De hypothese is: Na de verplichtstelling van het transparantieregister in 2021 is de verwachting dat de maatschappelijke belangenorganisaties, onafhankelijk van de beleids capaciteit, die deelnemen aan de openbare consultaties vanaf 2021 allemaal staan ingeschreven in het transparantieregister. Deze hypothese dient ook te worden ontkracht.

Uit de consultaties in het laatste tijdvak is als snel zichtbaar dat niet alle belangenorganisaties staan ingeschreven in het transparantieregister. Bij brancheverenigingen, vakbonden en ngo's is wel een aanzienlijk deel van de organisaties ingeschreven in het transparantieregister. Echter, ontbreekt er bij de ngo's nog ongeveer 20% van de organisaties in het transparantieregister, bij de brancheverenigingen gaat om 14% dat niet in het register staat en bij de vakbonden gaat het nog om 41% die niet zijn terug te vinden in het transparantieregister. Voorts stellen Berkhout et al. (2018, p. 55) dat het volledig vertrouwen op het Europees transparantieregister geen goed beeld zou geven van de lobbyactiviteiten uit de verschillende regio's. Dit zou volgens de auteurs kunnen leiden tot een onderschatting van de representatie van belangengroepen uit Noordwest-Europa en een overschatting van lobbyactiviteiten uit Zuid-Europa (Berkhout, et al., 2018, p. 55). Bij het analyseren van de openbare consultaties en vervolgens de inschrijvingen in het transparantieregister waren hoofdzakelijk landen uit Noordwest-Europa terug te vinden.

Ook is het opvallend dat de branche- en werkgeversorganisaties aanzienlijk meer zijn terug te vinden in het transparantieregister dan de maatschappelijke organisaties, zoals de onderzoeksinstellingen. Dit komt volgens Fraussen en Braun (2018, p. 7) omdat branche- en werkgeversorganisaties vaak een stevigere uitgangspositie hebben doordat zij expertise kunnen aanbieden die direct door beleidsmakers kan worden ingezet. Met de verplichtstelling van het transparantieregister werd er ingezet op de bruikbaarheid van het register voor een breed publiek, zodat deze niet alleen werd gebruikt door lobbyisten als een bron van informatie die anders moeilijk te achterhalen was (Crepaz, 2020).

Echter is het de vraag in hoeverre burgers daadwerkelijk kunnen bouwen op het transparantieregister als een bron om inzicht te krijgen in de lobby van belangenorganisaties. Niet iedere belangenorganisatie die deelneemt aan de openbare consultaties staat ingeschreven in het transparantieregister. Daarmee is de mate van invloed die belangenorganisaties uitvoeren op beleidsmakers niet volledig transparant. Daarnaast zijn met name de maatschappelijke belangenorganisaties ondervertegenwoordigd in de geraadpleegde consultaties en het transparantieregister. Voorts stellen Braun, et al. (2020, p. 221) dat technische regelgeving om deel te nemen aan openbare consultaties vraagt om meer input van belangenorganisaties, maar dit niet per definitie een meer diverse groep oplevert.

Ten opzichte van het tweede tijdvak is er meer variatie te zien in de belangenorganisaties die deelnemen aan de openbare consultaties. Zo lijkt het dat de beleidscapaciteit van de belangenorganisaties er toch bij de inschrijvingen in het transparantieregister wel toe doet. Daarmee kan de verplichtstelling van het transparantieregister niet los worden gezien van de

beleidscapaciteit van belangenorganisaties, omdat blijkt dat met name maatschappelijke belangenorganisaties minder vertegenwoordigd zijn in het transparantieregister naar aanleiding van de onderzochte openbare consultaties. Tot slot zijn het juist de maatschappelijke belangenorganisaties die door beleidsmakers moeilijk te bereiken zijn om passende beleidsinformatie op te halen (Fraussen en Braun, 2018).

VI. CONCLUSIE

Het doel van deze scriptie was om vast te stellen wat het effect is van de inwerkingtreding van het Europees transparantieregister in 2011 en de hervormingen van het register in 2015 en 2021 op de deelname van maatschappelijke belangenorganisaties aan de openbare consultaties. Voorts was de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek gericht op de toegankelijkheid en de gebruiksvriendelijkheid van het transparantieregister voor een breed publiek. Daarbij was de wetenschappelijke relevantie gericht op de voordelen van lobbyregulering gericht op transparantie. Volgens Laboutková, Šimral en Vymětal (2020) zijn de kosten en baten van lobbyregulering gericht op transparantie moeilijk te berekenen. Daarom is er in deze scriptie onderzoek gedaan naar het effect van de deelname van maatschappelijke belangenorganisaties in relatie tot het transparantieregister. Ten gevolge wordt in deze scriptie onderzocht of het transparantieregister functioneert in overeenstemming met de door het Europees Parlement en de Europese Commissie geformuleerde doelstellingen.

Ten eerste zijn alle openbare consultaties van voor november 2018 gearchiveerd. Daarmee zijn de openbare consultaties van het eerste tijdvak moeilijk terug te vinden, omdat de verouderde links naar de webpagina's niet werkten. Het type raadplegingsmethode dat is toegepast in deze scriptie, de openbare consultaties, vormt een belangrijke factor voor de diversiteit van belangenorganisaties (Braun, et al., 2020). De technische regels zoals geformuleerd in 2015 en de verplichtstelling in 2021 leiden ertoe dat er meer input nodig is van belangenorganisaties om deel te nemen aan de openbare consultaties. Dit is omdat er tevens wordt geacht dat belangenorganisaties zich inschrijven in het transparantieregister, vanwege de invloed die zij uitoefenen op het beleidsvormingsproces middels de openbare consultaties. Deze regelgeving leidt echter niet per definitie tot een meer diverse groep aan belangenorganisaties (Braun, et al., 2020).

Ten tweede waren de inschrijvingen in het transparantieregister goed te controleren. In het transparantieregister werd een precieze inschrijfdatum van de belangenorganisatie aangegeven. Op deze wijze kon ik tegen het licht houden of belangenorganisaties al ingeschreven stonden in het transparantieregister bij deelname aan de betreffende openbare consultatie. Doordat de openbare consultaties in kaart werden gebracht aan de hand van één specifiek DG kon heel precies de beschikbare data in kaart worden gebracht. In het eerste tijdvak waren er vier belangenorganisaties die nog niet stonden ingeschreven ten tijde van de consultatie. Bij het tweede tijdvak daarentegen was dit bij geen enkele belangenorganisatie het geval. In het derde tijdvak waren er drie belangenorganisaties nog niet ingeschreven in het

transparantieregister ten tijde van de openbare consultatie. Van de zeven organisaties die nog niet ingeschreven stonden in het transparantieregister hebben vijf organisaties zich ingeschreven in het transparantieregister na de verplichtstelling in 2021. Daarmee heeft de verplichtstelling van het register in zekere zin de beoogde werking gehad door belangenorganisaties te verplichten zich in te schrijven in het register die dit anders niet hadden gedaan.

Ten derde, over de eerste hypothese kan worden vastgesteld dat er geen aanzienlijke toename zichtbaar is van de inschrijvingen in het transparantieregister in het eerste tijdvak ten opzichte van het tweede tijdvak. Daardoor is de hypothese niet bevestigd dat de inzichtelijkheid en toegankelijkheid van het Europees besluitvormingsproces wordt verbeterd door de hervormingen van het transparantieregister. Doordat belangenorganisaties bij deelname aan de openbare consultaties niet ingeschreven stonden in het transparantieregister is niet te controleren of deze organisaties Europese subsidies hebben ontvangen. Ook is het niet controleerbaar wie er namens de belangenorganisatie invloed uitoefent op Europese beleidsmakers en of de belangenorganisatie nog op andere wijze invloed uitoefent op het Europese besluitvormingsproces. Voorts hebben de hervormingen van het transparantieregister er wel toe geleid dat in het tweede tijdvak, ten opzichte van het eerste tijdvak, specifiek is aangegeven wat voor type belangenorganisaties deelnamen aan de openbare consultatie. In het eerste tijdvak werd dit uiteengezet in geregistreerde organisaties en ongeregistreerde organisaties, terwijl in het tweede tijdvak een onderscheid werd gemaakt tussen onder andere onderzoeksinstellingen, consumentenorganisaties, ngo's en brancheverenigingen.

Ten vierde inzake de tweede hypothese kan worden gesteld dat na de verplichtstelling van het transparantieregister nog niet alle belangenorganisaties ingeschreven staan in het transparantieregister. Onderzoeksinstellingen, ngo's en consumentenorganisaties staan aanzienlijk minder ingeschreven in het transparantieregister dan bedrijven en vakbonden. Daarmee kan de beleids capaciteit, de mate waarin belangenorganisaties passende informatie aanbieden aan beleidsmakers, niet per definitie los worden gezien van het transparantieregister. De branche- en werkgeversorganisaties lijken hun weg naar het Europese besluitvormingsproces gemakkelijker te kunnen vinden. Daarmee ligt een inschrijving in het transparantieregister mogelijk meer voor de hand voor organisaties met een grote beleids capaciteit dan voor maatschappelijke belangenorganisaties. Wel is er een aanzienlijke toename zichtbaar van de inschrijvingen in het transparantieregister van 2015 naar 2021, maar aangezien nog niet iedereen ingeschreven staat zijn de beoogde doelstellingen van de Europese instellingen om lobbyactiviteiten inzichtelijk te maken voor een breed publiek nog niet behaald.

Tot slot de vraag wat het effect is van de inwerkingtreding van het Europees transparantieregister in 2011 en de hervormingen van het register in 2015 en 2021 op de deelname van maatschappelijke belangenorganisaties aan openbare consultaties. Het effect is dat de lobbyactiviteiten van maatschappelijke belangenorganisaties inzichtelijker zijn gemaakt. Ook maatschappelijke belangenorganisaties konden na de hervormingen van 2015 hun specifieke belangen aanmerken, waardoor het onderscheid tussen de verschillende typen belangenorganisaties inzichtelijker werd. Tevens wordt in de openbare consultaties het onderscheid tussen het type belangenorganisaties duidelijker vastgesteld. Op deze wijze kunnen Europese instellingen de afweging maken tussen maatschappelijke belangen en commerciële belangen in de openbare consultaties. De hervormingen hebben, zoals hierboven gesteld, gezorgd voor meer verbinding tussen de openbare consultaties en het transparantieregister. Doordat in ieder tijdvak het aantal maatschappelijke belangenorganisaties dat deelneemt aan de openbare consultaties en staat ingeschreven in het transparantieregister toeneemt.

Op 23 juni 2011 stelde Maroš Šefčovič (Europese Commissie): “Handels- en beroepsverenigingen, ngo's, denktanks en alle andere partijen die niets te verbergen hebben, zullen in het register worden opgenomen, zodat de instellingen en het brede publiek zich een beeld kunnen vormen van hun werkzaamheden. Organisaties die niet in het register staan, zullen vragen krijgen over hun gebrek aan transparantie.” Totdat alle maatschappelijke belangenorganisaties die deelnemen aan de openbare consultaties staan ingeschreven in het transparantieregister zijn de doelstellingen van de Europese instellingen nog niet behaald. Ook al is het effect van de hervormingen van het transparantieregister zichtbaar op de deelname van de maatschappelijke belangenorganisaties, is ultieme transparantie nog niet bereikt. Evengoed dienen de Europese instellingen bij de focus op transparantie ervoor te zorgen dat de elementen van evenredige belangenvertegenwoordiging niet ondergeschikt raken (Fraussen en Braun, 2018).

VI.I DISCUSSIE

Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van de openbare consultaties van één specifiek DG. Daarmee zou een onderzoek naar de openbare consultaties van andere DG's ervoor zorgen dat er meer in algemene zin kan worden geformuleerd wat het effect is van de hervormingen van het register op de deelname van maatschappelijke belangenorganisaties aan de openbare consultaties. Overigens stellen Braun, Albareda, Fraussen en Müller (2020, p. 220) dat er geen duidelijke effecten terug te vinden zijn van de bestuurlijke capaciteit van het Directoraat-Generaal op het aantal belangenorganisaties dat is betrokken bij de raadplegingsmethodes.

Enkel het aantal overleginstrumenten heeft volgens de auteurs een effect op de diversiteit van het aantal betrokken belangenorganisaties (2020, p. 220). Daardoor kan worden gesteld dat dit onderzoek ook al voorzichtige uitspraken biedt over het effect van de hervormingen van het register op de deelname van maatschappelijke belangenorganisaties in algemene zin.

Echter, leverde het zoeken binnen de openbare consultaties van het betreffende DG niet voor ieder tijdvak het gewenste aantal consultaties op. Daardoor zou een onderzoek ingezet op een ander DG met mogelijk meer resultaten nog meer zekerheid geven. Voorts is in dit onderzoek niet ingegaan op het element voorkomen van belangenverstremming bij het waarborgen van evenredige belangenvertegenwoordiging. In een onderzoek naar de patronen die te vinden zijn in de mobilisatie van belangenorganisaties stellen Wonka, De Bruycker, De Bièvre, Braun en Beyers (2018) dat de mate van beleidsmobilisatie gerelateerd is aan de mate van beleidspolarisatie en de verdeeldheid tussen belangenorganisaties. Daarom zou er nog onderzoek uitgevoerd kunnen worden naar de wijze waarop de belangen worden gewogen vanuit de resultaten die voortkomen uit de openbare consultaties.

Tot slot zouden de hervormingen van het register nog in kaart gebracht kunnen worden aan de hand van andere vormen van raadplegingsmethodes, zoals online consultaties, adviserende commissies, workshops en deskundigengroepen (Fraussen, et al., 2020). Dit is omdat factoren die gericht zijn op het reguleren van de vraagzijde zijn volgens Braun, et al. (2020, p. 220) belangrijke factoren voor de diversiteit van de belangenorganisaties. Op dit moment is enkel één raadplegingsmethode onderzocht. Een onderzoek naar andere methoden, door gebruik van dezelfde tijdvakken, zou een meer diverse groep aan belangenorganisaties kunnen opleveren.

VII. BIBLIOGRAFIE

- Berkhout, J., Beyers, J., Braun, C., Hanegraaff, M., & Lowery, D. (2018). Making Inference across Mobilization and Influence Research: Comparing Top-Down and Bottom-Up Mapping of Interest Systems. *Political Studies*, 66(1), 43–62. <https://doi.org/10.1177/0032321717702400>.
- Beyers, J., Eising, R., & Maloney, W. (2008). Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know? *West European Politics*, 31(6), 1103–1128. <https://doi.org/10.1080/01402380802370443>.
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>.
- Braun, C., Albareda, A., Fraussen, B., & Müller, M. (2020). Bandwagons and Quiet Corners in Regulatory Governance. *International Review of Public Policy*, 2(2). <https://doi.org/10.4000/irpp.1151>.
- Brining, M.F., Holcombe, R.G., & Schwartzstein, L. (1993). The Regulation of lobbyists. *Public Choice* 77: 377-384.
- Bunea, A. (2018). Legitimacy through targeted transparency? Regulatory effectiveness and sustainability of lobbying regulation in the European Union. *European Journal of Political Research*, 57(2), 378–403. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12231>.
- Bunea, A. (2019). Regulating European Union lobbying: in whose interest? *Journal of European Public Policy*, 26(11), 1579–1599. <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1539115>.
- Chari, R., Murphy, G., & Hogan, J. (2007). Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union. *The Political Quarterly (London. 1930)*, 78(3), 422–438. <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2007.00870.x>.

- Crepaz, M. (2020). To inform, strategise, collaborate, or compete: what use do lobbyists make of lobby registers? *European Political Science Review*, 12(3), 347–369. <https://doi.org/10.1017/S1755773920000156>.
- Crepaz, M. Why do we have lobbying rules? Investigating the introduction of lobbying laws in EU and OECD member states. *Int Groups Adv* 6, 231–252 (2017). <https://doi.org/10.1057/s41309-017-0025-x>.
- Europese Commissie (15 december 2020). *Agreement on a Mandatory Transparency Register*. Geraadpleegd van <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201211IPR93661/agreement-on-a-mandatory-transparency-register>.
- Europese Commissie (23 juni 2011). *Het gezamenlijk transparantieregister: Commissie en Europees Parlement laten zien welke partijen invloed willen uitoefenen op het Europees beleid*. Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_11_773.
- Europese Commissie (15 april 2014). *Het herziene transparantieregister: meer informatie en meer stimulansen, strenger voor overtreders*. Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/MEMO_14_302.
- Europese Commissie. *Raadplegingen*. Geraadpleegd op 3 mei 2022 van https://ec.europa.eu/info/consultations_nl.
- Europese Commissie. *Transparantie*. Geraadpleegd op 3 maart 2022 van https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency_nl.
- Europese Commissie (2 maart 2022). *Wat is het transparantieregister?* Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=nl&reference=WHY_TRANSPARENCY_REGISTER.

Europees Parlement (11 mei 2011). *Lobbyisten en belangengroepen: een gemeenschappelijk register voor de EU-instellingen*. Geraadpleegd van <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20110510IPR19128/lobbyisten-en-belangengroepen-gemeenschappelijk-register-voor-eu-instellingen>.

Fraussen, B., Albareda, A., & Braun, C. (2020). Conceptualizing consultation approaches: identifying combinations of consultation tools and analyzing their implications for stakeholder diversity. *Policy Sciences*. <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09382-3>.

Fraussen, B., & Braun, C. H. J. (2018). 'De lobby' aan banden? Over het ongelijk speelveld en de regulering van belangenvertegenwoordiging. *Tijdschrift voor Toezicht*, 9(4).

Fung, A., Graham, M. & Weil, D. (2007). *The Perils and promise of transparency*. Cambridge: Cambridge University Press.

Halpin, D. R., & Fraussen, B. (2017). Laying the Groundwork: Linking Internal Agenda-Setting Processes Of Interest Groups to Their Role in Policy Making. *Administration and Society*.

Jansen, H. (2012). Wat is kwalitatief in kwalitatief onderzoek? KWALON (Amsterdam), 17(2). <https://doi.org/10.5117/2012.017.002.006>.

Laboutková, S., Šimral, V., & Vymětal, P. (2020). *Transparent lobbying and democracy*. Cham: Palgrave Macmillan.

Lowery, D., Gray, V. How some rules just don't matter: The regulation of lobbyists. *Public Choice* 91, 139–147 (1997). <https://doi.org/10.1023/A:1017909514423>.

McCormick, J. (2015). *European Union Politics* (Second edition). Palgrave Foundations.

Năstase, A., & Muurmans, C. (2020). Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective. *Regulation & Governance*, 14(2), 238–255. <https://doi.org/10.1111/rego.12200>.

OECD (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264214224-en>.

Rosenson, B. A. (2003). Against Their Apparent Self-Interest: The Authorization of Independent State Legislative Ethics Commissions, 1973-96. *State Politics & Policy Quarterly*, 3(1), 42–65. <https://doi.org/10.1177/153244000300300103>.

Smaling, A. (2009). Generaliseerbaarheid in kwalitatief onderzoek. *Kwalon*, 14(3): 5-12.

Smismans, S. (2014). Regulating Interest Group Participation in the European Union: Changing Paradigms between Transparency and Representation. *European law review*, 39, 470-492.

Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Thies, C. G. (2002). A Pragmatic Guide to Qualitative Historical Analysis in the Study of International Relations. *International Studies Perspectives*, 3(4), 351–372. <https://doi.org/10.1111/1528-3577.t01-1-00099>.

Wonka, A., De Bruycker, I., De Bievre, D., Beyers, J., & Braun, C. (2018). Patterns of Conflict and Mobilization: Mapping interest group activity in EU legislative policymaking. *Politics and Governance*, 6(3), 136–146.

VIII. ANNEX

VIII.I DE TIEN PRINCIPES VOOR TRANSPARANTIE EN INTEGRITEIT BIJ LOBBYEN

1.	Countries should provide a level playing field by granting all stakeholders fair and equitable access to the development and implementation of public policies.
2.	Rules and guidelines on lobbying should address the governance concerns related to lobbying practices and respect the socio-political and administrative contexts.
3.	Rules and guidelines on lobbying should be consistent with the wider policy and regulatory frameworks.
4.	Countries should clearly define the terms ‘lobbying’ and ‘lobbyist’ when they consider or develop rules and guidelines on lobbying.
5.	Countries should provide an adequate degree of transparency to ensure that public officials, citizens and businesses can obtain sufficient information on lobbying activities.
6.	Countries should enable stakeholders – including civil society organisations, businesses, the media and the general public – to scrutinise lobbying activities.
7.	Countries should foster a culture of integrity in public organisations and decision making by providing clear rules and guidelines of conduct for public officials.
8.	Lobbyists should comply with standards of professionalism and transparency; they share responsibility for fostering a culture of transparency and integrity in lobbying.
9.	Countries should involve key actors in implementing a coherent spectrum of strategies and practices to achieve compliance.
10.	Countries should review the functioning of their rules and guidelines related to lobbying on a periodic basis and make necessary adjustments considering experience.

Bron: OECD (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264214224-en>.