



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Over de (on)zin van lobbyregisters: Lessen uit literatuur en praktijk voor de implementatie van een verplicht lobbyregister in Nederland

Schrama, Paul

Citation

Schrama, P. (2023). *Over de (on)zin van lobbyregisters: Lessen uit literatuur en praktijk voor de implementatie van een verplicht lobbyregister in Nederland*.

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/1887/3608069>

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

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	3
1.1	NEDERLAND ‘LOBBYLAND’	3
1.2	GROEIENDE ROEP OM LOBBYREGULERING	4
1.3	ONDERZOEKSVRAAG	5
1.4	RELEVANTIE	6
2	OPZET VAN HET ONDERZOEK	8
2.1	ONDERZOEKSMETHODE & STRUCTUUR	8
2.2	CASUSSELECTIE	9
2.2.1	<i>Verenigde Staten</i>	10
2.2.2	<i>Canada</i>	10
2.2.3	<i>Europese Unie</i>	11
2.2.4	<i>Ierland</i>	12
2.3	VERANTWOORDING	13
3	THEORETISCH PERSPECTIEF – LOBBYREGISTERS IN DE LITERATUUR	13
3.1	LOBBYEN	14
3.1.1	<i>Essentieel of onwenselijk?</i>	15
3.2	LOBBYREGULERING	16
3.2.1	<i>Transparantie vs. gelijk speelveld</i>	18
3.2.2	<i>Robuustheid van transparantiemaatregelen</i>	20
3.3	LOBBYREGISTERS	21
3.3.1	<i>Lobbyregisters en beroepsregisters</i>	23
4	LOBBYREGULERING IN NEDERLAND	26
4.1	GEBREK AAN TRANSPARANTIE EN REGULERING	26
4.1.1	<i>Introductie lobbyregister Tweede Kamer en voorstellen lobbyregulering</i>	27
4.1.2	<i>Initiatiefnota Dassen & Omtzigt</i>	29
4.2	BEROEPSVORMING IN PUBLIC AFFAIRS	30
4.2.1	<i>Beroepsregister essentieel voor professionalisering</i>	32
5	LOBBYREGISTERS IN DE PRAKTIJK – EEN INTERNATIONALE VERGELIJKING	33
5.1	VERENIGDE STATEN	33
5.1.1	<i>Ontwikkeling lobbyregulering</i>	33
5.1.2	<i>Lobbyregister – inrichting</i>	35
5.1.3	<i>Lobbyregister – ervaringen</i>	37
5.2	CANADA	40
5.2.1	<i>Ontwikkeling lobbyregulering</i>	40
5.2.2	<i>Lobbyregister – inrichting</i>	41
5.2.3	<i>Lobbyregister – ervaringen</i>	44
5.3	EUROPESE UNIE	48
5.3.1	<i>Ontwikkeling lobbyregulering</i>	48
5.3.2	<i>Lobbyregister – inrichting</i>	50
5.3.3	<i>Lobbyregister – ervaringen</i>	53
5.4	IERLAND	58
5.4.1	<i>Ontwikkeling lobbyregulering</i>	58
5.4.2	<i>Lobbyregister – inrichting</i>	59
5.4.3	<i>Lobbyregister – ervaringen</i>	61
6	LESSEN VOOR NEDERLAND	64
6.1	LOBBYREGULERING EN LOBBYREGISTER NEDERLAND IN VERGELIJKEND PERSPECTIEF	64
6.2	OP WEG NAAR EEN LOBBYREGISTER IN NEDERLAND	65
6.3	LOBBYREGISTER – LESSEN VOOR NEDERLAND	66
6.3.1	<i>Functies</i>	66
6.3.2	<i>Reikwijdte</i>	68
6.3.3	<i>Inhoud</i>	70
6.3.4	<i>Sanctionering</i>	73
7	CONCLUSIE	76
7.1	LOBBYREGISTER: EFFECTIEF EN ESSENTIEEL, MAAR NIET ZONDER GEVAREN	76
7.2	HET LOBBYREGISTER ALS INSTRUMENT VAN PROFESSIONALISERING	77
7.3	DISCUSSIE	78
	BRONNEN	80

1 Inleiding

1.1 Nederland ‘Lobbyland’

Sinds jaar en dag is Nederland een land waarin overleg en het zoeken naar consensus een essentieel onderdeel is van het besluitvormingsproces. Zodoende zit lobbyen als het ware verscholen in het DNA van Nederlanders (van Keulen, 2017, p. 255). In dat kader is het niet verrassend dat Volkskrant-journalisten Eline Huisman en Ariejan Korteweg (2016) het boek over het Nederlandse lobbylandschap treffend ‘Nederland: Lobbyland’ noemden. Over lobbyisten valt op de cover (2016) te lezen: *‘Je ziet ze niet, je hoort ze niet, je ruikt ze niet. Maar ze zijn overal.’* Transparency International Nederland (2016) spreekt zelfs van de *‘vijfde macht’*.

Van origine kent Nederland een corporatistisch systeem, waarin men constant op zoek is naar compromissen, en waarin het besluitvormingsproces grotendeels achter gesloten deuren plaatsvond (Timmermans et al., 2019, p. 50; Van Keulen, 2017, p. 257; Chari et al., 2019, p. 142). Arend Lijphart noemde dit model in zijn klassieke werk *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (1967) ook wel de consensus- of pacificatiedemocratie. Misschien wel de bekendste typering is echter het ‘poldermodel’, waarin besluitvorming ‘voorgekookt’ werd door overleg in de top van de verschillende zuilen waardoor er aan het ‘uiteinde’ weinig discussie was (Van Keulen, 2017, p. 257). Tot enkele decennia geleden voltrok belangenbehartiging zich dus grotendeels in besloten binnenkamers, waarin de politieke en economische elites van de ‘zuilen’ hun compromissen sloten en de maatschappelijke vrede bewaarden (Timmermans et al., 2019, p. 50).

Hoewel Nederland dus altijd een lobbyland is geweest, zijn de context en mechanismen daarachter met de tijd veranderd en maakt het lobbylandschap zeker de laatste decennia een sterke ontwikkeling door. Van gesloten, corporatistisch ‘poldermodel’ transformeert Nederland steeds meer naar een meer open en pluralistisch systeem, zoals men dat in de VS, Canada, EU en Ierland al langer kent (Chari et al., 2019, p. 143; Juffer, 2021, p. 9-12; Timmermans et al., 2019, p. 325). Dat lobbyen nu gebeurt in een relatief open speelveld is dus een vrij recent verschijnsel (Timmermans et al., 2019, p. 50). Hiermee volgt Nederland overigens een internationale trend; landen met corporatistische structuren van belangenbehartiging veranderen over het algemeen meer en meer in pluralistische systemen met open en soms harde competitie (Timmermans et al., 2019, p. 325). Timmermans et al. (2019, p. 49-50) identificeren een aantal oorzaken van deze ontwikkeling in Nederland: *‘In de*

decennia na de oorlog verbrokkelden langzaam de levensbeschouwelijke zuilen, de partijtrouw verdween voor een groot deel, de individualisering zette door, burgers werden hoger opgeleid en mondiger en het bedrijfsleven ontdekte de voordelen van lobbyen. Er was sprake van steeds meer fragmentatie en individualisering, en steeds meer bedrijven en organisaties voelden de behoefte om hun stem te laten horen (Van Keulen, 2017, p. 256-257).

De ontzuiling – en de daarmee gemoeide fragmentatie en polarisatie in de politiek - was zodoende een maatschappelijke en politieke ontwikkeling die als sterke aanjager werkte op de groei en professionalisering van public affairs in Nederland (Timmermans et al., 2019, p. 55). Het zorgde ervoor dat de deur naar het speelveld van de belangenbehartiging op een kier kwam te staan en hierdoor groeide – voor het eerst – het aantal actoren op dat speelveld (Timmermans et al., 2019, p. 53). Bovendien groeide ook de variatie van het aantal soorten spelers, de snelheid van beïnvloeding (issues kwamen sneller op en verdwenen sneller) en de volatiliteit (Timmermans et al., 2019, p. 58). In de afgelopen decennia is hierdoor een steeds meer open, divers en competitief lobbylandschap ontstaan (Chari et al, 2019, p. 143). Net als in veel andere Westerse landen heeft zich in Nederland inmiddels een volwaardige bedrijfstak van lobbyisten ontwikkeld die als primaire functie heeft de politieke instituties in de vorming en uitvoering van overheidsbeleid te beïnvloeden (Bovend'Eert, 2020, p. 2).

1.2 Groeiende roep om lobbyregulering

Met de groei en professionalisering van het public affairs vakgebied de afgelopen decennia vervult lobbyen een steeds belangrijkere rol, en wordt belangenbehartiging inmiddels zelfs beschouwd als een essentieel onderdeel van ons democratische politieke systeem (Fraussen & Braun, 2018, p. 2; Timmermans et al., 2019, p. 20). De afgelopen jaren is het wantrouwen in lobbyprocessen en lobbyisten echter ook sterk gegroeid (Fraussen & Braun, 2018, p. 2). Ook het vertrouwen in het besluitvormingsproces in Nederland is laag en daalt de afgelopen jaren sterk (Universiteit Utrecht, 2021). Zowel in de publieke als in de politieke arena wordt er met steeds meer argwaan naar de interactie tussen overheid en lobbyisten gekeken (Timmermans et al., 2019, p. 17). Bovendien heeft Nederland de laatste jaren diverse reprimandes gekregen wat betreft het gebrek aan lobbyregulering, van diverse lobbywaakhonden (GRECO, 2019; GRECO, 2021; OECD, 2021; Transparency International Nederland, 2020) tot aan de Europese Commissie (2022b). Dit heeft er onder andere toe geleid dat er steeds meer (vraag naar) regulering op het gebied van lobbyen en overheidstransparantie is in Nederland (Bovend'Eert, 2020, p. 3; Fraussen & Braun, 2018, p. 3; Timmermans et al., 2019, p. 326).

Een recente ontwikkeling op het gebied van lobbyregulering is het voorstel van Tweede Kamerleden Dassen & Omtzigt (2022) voor de invoering van een verplicht lobbyregister voor bewindspersonen en hoge ambtenaren, waar de Tweede Kamer eind 2021 al bijna unaniem mee instemde (Kamerstuk 35896, nr. 12, 2021). Momenteel werkt het Kabinet dit voorstel verder uit, zo valt te lezen in de Kabinetsreactie (Bruins Slot, 2022) op de initiatiefnota van Dassen & Omtzigt (2022): *‘Het kabinet zal een hoogleraar met expertise op het gebied van belangenbehartiging en politieke besluitvorming vragen om advies over een lobbyregister, en hierover najaar 2022 nader berichten. Uitgangspunt bij deze adviesaanvraag is dat een lobbyregister ten aanzien van bewindspersonen [en hoge ambtenaren] wordt ingevoerd, zoals ook is verzocht in de motie van het lid Dassen.’* Het Kabinet beoogt eind 2022 het uitgevraagde wetenschappelijke advies binnen te hebben, en begin 2023 het lobbyregister verder te behandelen (Kamerstuk 2022Z16637, 2022).

De groei van (de vraag naar) lobbyregulering en specifiek gezien een lobbyregister past bovendien in de bredere discussie over professionalisering van public affairs. Ook binnen de beroepsgroep zelf heerst namelijk de opvatting dat gewerkt dient te worden aan het imago van en het vertrouwen in de beroepsgroep. Er is dan ook een groeiende discussie over professionalisering en zogenaamde beroepsvorming binnen de public affairs. Het is immers een werkveld waar de discussie over de essentie van het werk en de professionele status nog volop bezig is. Public affairs past daarmee in de context van de algemene historische groei van zogenaamde professies, inmiddels gevestigde beroepen met hoge status en allerlei nieuwe soorten dienstverlening waar in wisselend tempo en met wisselend enthousiasme wordt gewerkt aan professionalisering, kwaliteitskeurmerken en erkenning (Timmermans, 2018, p. 35-36). De invoering van een beroepsregister helpt volgens de Nederlandse beroepsvereniging voor public affairs (BVPA) de transparantie en kwaliteit binnen de beroepsgroep te verhogen en draagt daarmee bij aan het verhogen van het vertrouwen in lobbyisten (Figuee et al., 2018, p. 4). Het lobbyregister kan hierbij mogelijk een rol spelen.

1.3 Onderzoeksvraag

De invoering van een verplicht lobbyregister voor bewindspersonen en hoge ambtenaren heeft als doel het politieke besluitvormingsproces transparanter te maken en de integriteit van het openbaar bestuur te waarborgen (Dassen & Omtzigt, 2022, p. 10). Bovendien kan het bijdragen aan het verhogen van de transparantie en kwaliteit binnen de public affairs sector en het verhogen van het vertrouwen in deze beroepsgroep, en daarmee mogelijk aan de

professionalisering van de sector. Hoewel transparantie echter bij kan dragen aan meer vertrouwen in de besluitvorming van de overheid en de lobbysector (Ammann, 2021, Fraussen & Braun, 2018), bestaat er in de literatuur geen eensgezindheid over de effecten ervan. Zo is in de literatuur steeds meer aandacht voor de (negatieve) neveneffecten van transparantiebeleid (Cucinello et al., 2017, p. 1-2). Transparantiemaatregelen zijn geen garantie voor integriteit en kunnen bovendien negatieve effecten hebben of zelf tegenstrijdig werken (Anechiarico & Jacobs, 1996; Ammann, 2021; Curtis & Meijer, 2006; Halpin & Warhurst, 2015; Thomas & LaPira, 2017). Specifieker gezien bestaan er zodoende ook zorgen over de mogelijke neveneffecten van lobbyregisters (Jaarsma, 2021; Fraussen & Braun, 2018; Thomas & LaPira, 2017).

Het huidige voorstel voor een verplicht lobbyregister in Nederland en de bestaande onzekerheden in de literatuur geven aanleiding tot kritisch onderzoek naar de reeds bestaande kennis over en voorbeelden van dergelijke registers. Voor een zinvolle uitwerking in Nederland – die niet alleen symbolisch maar ook functioneel is – dient gekeken te worden naar wat we kunnen leren van bestaande observaties en relevante voorbeelden elders. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag, met een aantal deelvragen:

Wat is er bekend over de werking en effecten van lobbyregisters, welk beeld ontstaat er als we kijken naar bestaande voorbeelden en welke lessen kunnen we hieruit trekken voor Nederland?

- 1. Welk onderzoek bestaat er naar de vormen, functies en effecten van lobbyregisters en beroepsregisters in het algemeen?*
- 2. Wat is de status van het Nederlandse lobbylandschap en de regulering hiervan, en specifiek met betrekking tot het lobbyregister?*
- 3. Welke kenmerken en effecten hebben bestaande lobbyregisters in de praktijk elders?*
- 4. Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden, wat betekenen deze lessen voor Nederland, en welke mogelijke rol kan het lobbyregister spelen bij de professionalisering van public affairs?*

1.4 Relevantie

Er is vanwege de huidige ontwikkelingen – het voorstel invoering van een verplicht lobbyregister voor bewindspersonen – vraag naar meer inzicht in de werking en gevolgen van een dergelijk register. Dit geldt overigens niet alleen voor Nederland: Chari et al. (2019, p. 2)

constateren wereldwijd een groeiende vraag. Zoals beschreven heerst er binnen de bestaande literatuur geen eensgezindheid als het gaat om de effectiviteit van lobbyregulering en specifiek gezien de (onbedoelde) effecten van lobbyregisters. Er is dus vraag naar verder onderzoek om meer inzicht in de effecten van lobbyregulering, en in het bijzonder naar de effecten van lobbyregisters (Crepaz, 2020, p. 367). Daarnaast is er vraag naar meer onderzoek naar de uitkomst van transparantiemaatregelen en naar *'understudied claims of transparency such as improved decision making'* (Cucciniello et al., 2017, p. 1). Hoewel dit onderzoeksveld de laatste decennia is gegroeid, is het belangrijk om meer kennis en begrip te vergaren over de (onbedoelde) effecten van overheidstransparantie, omdat dit zal leiden tot een effectievere toepassing van transparantiemaatregelen (Cuccinello et al., 2017, p. 11).

Bovendien kan lobbyregulering niet beschouwd worden als iets dat als een *one size fits all* model overal gekopieerd en toegepast kan worden. Bitonti & Harris (2017, p. 11) beamen dit, en stellen dat er geen perfect model is waar zomaar *'copy and paste'* mee gedaan kan worden. Het is dus belangrijk dat Nederland niet simpelweg reguleringen van elders overneemt, maar deze met een kritische blik bekijkt, er de juiste lessen uit trekt, en deze vervolgens toepast met inachtneming van de specifieke Nederlandse context. Het Kabinet bevindt zich momenteel in de exploratieve fase van de uitwerking van het lobbyregister voor bewindspersonen, en is bezig via verschillende kanalen informatie en advies te vergaren voor een zinvolle uitwerking in Nederland (Bruins Slot, 2022). De uitvraag van extern advies door het Kabinet – aan professor Caelesta Braun van de Universiteit Leiden – over invoering van een lobbyregister getuigen hiervan. Dit onderzoek kijkt daarom met een kritische blik naar het voorstel voor een verplicht lobbyregister en toetst het aan de bestaande literatuur en de praktijk. Op die manier kunnen de effecten van het voorstel zo goed mogelijk ingeschat worden, en kan gekomen worden tot een lobbyregister dat zo effectief mogelijk is. Hiermee draagt dit onderzoek bij aan zinvol lobbyreguleringsbeleid in Nederland. Minister Bruins Slot (Kamerstuk 2022Z17593, 2022, p. 3) beaamt zelf ook dat *'gedegen onderzoek voorafgaand aan de implementatie van een lobbyregister bijdraagt aan de effectiviteit van het instrument'*.

Breder genomen beoogt dit onderzoek bij te dragen aan het public affairs onderzoeksveld, dat nog relatief jong is en waar relatief weinig onderzoek naar bestaat. Belangenbehartiging, mits goed geïstitutionaliseerd, gereguleerd en geprofessionaliseerd, komt het beleidsproces ten goede en is daarmee maatschappelijk gewenst. Zowel in de praktijk als in de wetenschap is er echter behoefte aan meer kennis over het vakgebied en het vergroten van het *body of*

knowledge (Timmermans et al., 2019, p. 12). Meer onderzoek naar, en daarmee inzicht in en kennis over lobbyen daaraan verwante processen, draagt volgens Timmermans bij aan meer begrip van en waardering voor het vakgebied, zo vertelde hij de Volkskrant bij zijn aanstelling tot eerste public affairs hoogleraar van Nederland (Visser, 2013). Er bestaat immers nog veel wantrouwen en cynisme vanuit de samenleving richting lobbyisten, de overheid, en in het bijzonder de wisselwerking tussen deze twee (Bovend'Eert, 2020; Holman & Luneburg, 2012). Aangezien belangenbehartiging een cruciale levensader van is van ons democratische politieke systeem (Fraussen & Braun, 2018, p. 1; Baumgartner & Leech, 1998, p. 188), is het belangrijk dat er meer inzicht in en begrip voor het vakgebied komt, en daarmee minder wantrouwen. Meer transparantie en professionalisering binnen de beroepsgroep kan hier mogelijk aan bijdragen. Lobbyregulering – en specifiek gezien een lobbyregister – kan hier dan weer een belangrijk instrument voor zijn (Timmermans, 2018; Figuee et al., 2018). Goed beleid vraagt immers om belangenbehartiging, en belangenbehartiging vraagt weer om goede en heldere spelregels (Hasekamp, 2019, p. 329). Voor goede spelregels zijn kennis over en inzicht in de werking van lobbyregulering essentieel. Dit onderzoek beoogt daaraan bij te dragen.

2 Opzet van het onderzoek

2.1 Onderzoeksmethode & structuur

Om tot een gedegen antwoord te komen op deze onderzoeksvraag dient zowel gekeken te worden naar de wetenschappelijke literatuur op dit gebied als naar de praktijk. Het relatief jonge public affairs onderzoeksveld is immers nog volop in ontwikkeling, en heeft de praktijk nodig om waardevolle lessen uit te trekken (Timmermans et al., 2019). Bovendien is er in de literatuur vraag naar meer inzicht in de praktijkeffecten van transparantiemaatregelen, en in het bijzonder de effecten van lobbyregisters (Crepaz, 2020). Daarom zal in dit onderzoek zowel gekeken worden naar de literatuur over lobbyregisters als naar lobbyregisters de praktijk.

Dit onderzoek is een internationale benchmark – een vergelijkend onderzoek waarbij de vormen en effecten van lobbyregisters in verschillende casussen op systematische wijze worden onderzocht (Hong et al., 2012). Allereerst zal middels een literatuuronderzoek een theoretisch perspectief geschetst worden waarbinnen we lobbyregisters in dit onderzoek kunnen behandelen. Vervolgens wordt dieper ingegaan op (de geschiedenis van) lobbyregulering in Nederland, en op het huidige voorstel voor het verplichte lobbyregister

voor bewindspersonen. Ook zal de discussie over professionalisering van en beroepsvorming binnen de public affairs uitgelicht worden. Het belangrijkste deel van dit onderzoek is vervolgens de systematische analyse van een aantal voor Nederland relevante praktijkcasussen. Tot slot zal gekeken worden tot welke lessen de inzichten in dit onderzoek leiden voor het lobbyregister in Nederland, en welke rol het register kan spelen bij de professionalisering van public affairs in Nederland.

De systematische analyse van de praktijkcasussen is als volgt gestructureerd. Ten eerste zal voor iedere praktijkcasus een korte beschrijving van (de ontwikkeling) van lobbyregulering en het lobbyregister gegeven worden. Vervolgens zal uiteengezet worden hoe dit lobbyregister in elkaar zit met een specifieke focus op de vraag hoe het bereik van het register bepaald wordt, dus 1) wie moet zich laten registreren (definitie van lobbyist) en 2) wat wordt geregistreerd. In hoeverre een register erin slaagt om een zo groot mogelijk deel van de totale populatie te omvatten is immers zoals eerder in dit onderzoek betoogd een essentieel onderdeel van een succesvol register: ‘*The ultimate test for registers is the extent to which they cover the population* (Greenwood & Dreger, 2013, p. 147). Dassen & Omtzigt sluiten zich aan bij de gedachte dat de groep duidelijk afgebakend moet worden, omdat anders het risico op rechtsonzekerheid en schijnzekerheid toeneemt. Ze beamen daarbij inderdaad dat in de initiatiefnota nog niet gekomen is tot een sluitende definitie van personen of partijen die zich moeten registreren, en hebben de andere partijen dan ook uitgenodigd om hier de komende maanden actief over na te denken (Kamerstuk 36101-4, 2022, p. 22-23). De ervaringen uit andere landen kunnen hiervoor als inspiratie en voorbeeld gebruikt worden. Ook het Kabinet ziet dit als een van de meest prangende vraagstukken en beaamt dat ervaringen uit het buitenland als voorbeeld voor Nederland kunnen dienen (Kamerstuk 2022Z17593, 2022).

Het doel van dit onderzoek is uiteindelijk om te kijken naar wat zinvol is (en wat niet) met betrekking tot het lobbyregister en hoe lessen uit de wetenschap en de praktijk gebruikt kunnen worden voor een zinvolle en effectieve implementatie in Nederland. Zodoende beoogt dit onderzoek bij te dragen aan de invoering van een lobbyregister in Nederland dat niet alleen symbolisch maar ook zo functioneel mogelijk is.

2.2 Casusselectie

Voor de praktijkstudie van dit onderzoek zal een aantal relevante voorbeelden van lobbyregisters wereldwijd systematisch geanalyseerd worden, namelijk de VS, Canada, de

Europese Unie (Europees Parlement, Europese Commissie & de Raad) en Ierland. Deze analyse zal enerzijds bestaan uit een beschrijving van (de ontwikkeling van) het lobbyregister en anderzijds uit een analyse van het register en de effecten – heeft deze het beoogde effect en wat kunnen we van deze casus leren? De betreffende casussen zijn om diverse redenen geselecteerd. Onderstaand wordt per casus toelichting gegeven.

2.2.1 Verenigde Staten

De Verenigde Staten zijn de absolute pionier wat betreft lobbyregulering; het heeft verreweg de langste geschiedenis van lobbyregulering van alle moderne democratieën (Chari et al., 2019, p. 29). Net als in Nederland spelen lobbyisten in de VS een belangrijke rol in het politieke besluitvormingsproces en wordt lobbyen beschouwd als een grondrecht en groot goed (Chari et al., 2019, p. 22). De lange geschiedenis van lobbyregulering in de VS betekent echter niet dat dit hier zonder problemen is gegaan; al sinds 1930 is men in de VS bezig een zo functioneel mogelijk regime in te voeren, en in deze periode zijn er veel relevante ervaringen opgedaan (Chari et al., 2007, p. 422). De lobbyregulering die inmiddels in de VS vormgekregen heeft wordt internationaal gezien als de gouden standaard voor lobbyregulering en specifiek gezien lobbyregistrering (Holman & Luneburg, 2012, p. 76). Vandaag de dag kent de VS een van de meest uitgebreide en stringente lobbyregisters ter wereld (Bovend'Eert, 2020, p. 5). Zo stelt Bovend'Eert (2020, p. 6): *'Met vallen en opstaan zijn in deze twee landen [VS & Canada] de afgelopen vijftwintig jaar redelijk effectieve lobbyregelingen tot ontwikkeling gekomen, waarbij de wettelijke verplichting voor lobbyisten tot registratie en rapportage centraal staat.'* Zodoende biedt de VS veel *best practices* van regulering waarbij transparantie van lobbyactiviteiten centraal staat (Bovend'Eert, 2020, p. 6). Holman & Luneburg (2012, p. 78) beamen dit: *'When transparency is the goal of lobbying regulation, much can be learned from the successes and failures of the North American experience.'* In het Nederlandse voorstel voor het verplichte lobbyregister wordt de VS dan ook als voorbeeld aangehaald: Dassen & Omtzigt – indieners van het voorstel voor het verplichte lobbyregister in Nederland – verwijzen in hun voorstel rechtstreeks naar het Amerikaanse systeem en beschouwen deze als goed functionerend en als voorbeeld voor Nederland (Dassen & Omtzigt, 2022, p. 51-52).

2.2.2 Canada

Ook Canada was als een van de eerste landen ter wereld bezig met het reguleren van lobbyisten (Holman & Luneburg, 2012, p. 76). Net als in Nederland en de VS spelen

lobbyisten in Canada een belangrijke rol in het politieke besluitvormingsproces en wordt lobbyen ook hier beschouwd als een grondrecht en groot goed (Chari et al., 2019, p. 22). Zoals ook beschreven in het kopje over de VS hierboven wordt de lobbyregulering in Noord-Amerika (VS & Canada) internationaal gezien als de gouden standaard voor lobbyregulering en specifiek gezien lobbyregistrering (Holman & Luneburg, 2012, p. 76). Het Canadese systeem kent dan ook een sterke focus op transparantie door middel van registratie & rapportage (Pross & Sheperd, 2017). Zo schrijven Pross & Sheperd (2017, p. 157-158) over lobbyregulering in Canada: *'It established transparency as the cardinal democratic objective of lobby legislation'*. Het Canadese model is net als in de VS stringent, en biedt zodoende veel *best practices* voor het invoeren van regulering waarbij transparantie en registratie centraal staan, zoals het lobbyregister in Nederland (Bovend'Eert, 2020, p. 5). Zo heeft het Canadese model grote invloed gehad op modernere lobbyreguleringen in landen zoals bijvoorbeeld Ierland (Chari et al., 2019, p. 44). Bovendien is het Canadese model zelf ook nog volop in ontwikkeling, en is men hier constant bezig om van ervaringen in het verleden te leren (Pross & Sheperd, 2017). In het Nederlandse voorstel voor het verplichte lobbyregister wordt Canada dan ook evenals de VS als voorbeeld aangehaald: Dassen & Omtzigt – indieners van het voorstel voor het verplichte lobbyregister in Nederland – verwijzen in hun voorstel rechtstreeks naar het Canadese systeem en beschouwen deze als goed functionerend en als voorbeeld voor Nederland (Dassen & Omtzigt, 2022, p. 51-52).

2.2.3 Europese Unie

Binnen de EU dient onderscheid gemaakt te worden tussen de drie belangrijkste instituties, namelijk het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Raad. De EU behoort net als de VS en Canada eveneens tot de pioniers wat betreft lobbyregulering; al in 1996 werd de eerste lobbyregulering ingesteld in het Europees Parlement (Chari et al., 2019, p. 61). Lange tijd kende het Europees Parlement en de Europese Commissie een gezamenlijk vrijwillig lobbyregister, maar er was veel kritiek op de vrijwillige insteek en de beperkte reikwijdte (Bunea, 2017, p. 22-23). In 2021 werd na vele jaren discussie overgegaan tot een verplicht lobbyregister en werd bovendien de Raad betrokken in het Transparantieregister (Beheersorgaan Transparantieregister, 2021). Dit betekent dat alle drie de EU-instituties inmiddels in meer of mindere mate verbonden zijn aan een verplicht lobbyregister (Fyhr, 2021, p. 197). Het Transparantieregister in de EU kent dus al een vrij lange geschiedenis, maar is vanwege het vrijwillige karakter lange tijd zeer omstrede geweest (Chari et al., 2019, p. 61). De omslag naar een verplicht stelsel vorig jaar maakt het een zeer interessante casus

om te analyseren voor deze studie. Bovendien is de hervorming van lobbyregulering in Brussel een belangrijke aanjager van hervormingen in haar lidstaten – zoals Nederland – (Holman & Luneburg, 2012, p. 77; Timmermans et al., 2019, p. 325) en heeft de EU door middel van concrete voorstellen en aanbevelingen een sterke invloed gehad op de Nederlandse lobbyregulering (GRECO, 2019; GRECO, 2021; European Commission, 2022). In de EU wordt belangenbehartiging bovendien net als in Nederland van groot belang geacht voor het besluitvormingsproces (Chari et al., 2019, p. 58). Vanwege de uitgebreide ervaringen met het Europese Transparantieregister, de grote invloed op het Nederlandse lobbybeleid, de belangrijke rol van belangenbehartiging in het besluitvormingsproces en de recente transformatie naar een verplicht lobbyregister is de Europese Unie een zeer relevante en interessante casus.

2.2.4 Ierland

Hoewel lobbyregulering in Ierland nog relatief jong is, is het een zeer interessante casus om mee te nemen in dit onderzoek. In 2015 werd in Ierland ingestemd met de Regulation of Lobbying Act, die als doel had een verplicht wettelijk bindend lobbyregister – het zogenaamde Register of Lobbying – in te stellen (Chari et al., 2019, p. 131-132). Het Ierse model is gebaseerd op onder andere het lobbyregister in Canada en heeft in korte tijd internationaal zeer veel aanzien vergaard; het Ierse lobbyregister wordt internationaal hoog aangeschreven en daarnaast zowel door lobbyisten zelf als politici en het publiek beoordeeld als goed functionerend (Chari et al., 2019, p. 131-135). Met name de duidelijke definities, de reikwijdte, de sanctioneringsmechanismen en de toegankelijkheid van het Ierse model worden geprezen (Chari et al., 2019, p. 134). Het Europees Parlement noemt het Ierse model zelfs een schoolvoorbeeld voor andere lidstaten en zelfs voor het lobbyregister van de EU zelf (European Parliamentary Research Service, 2016). Crepaz (2020, p. 350) stelt bovendien dat het Ierse model typerend is voor trends in andere Europese landen die regulering in (willen) stellen; in dit geval Nederland. Dassen & Omtzigt – indieners van het voorstel voor het verplichte lobbyregister in Nederland – roepen het Kabinet in hun initiatiefnota dan ook op een lobbyregister in te voeren ‘naar Iers model’ (Dassen & Omtzigt, 2022, p. 32). Met het uitvoering geven aan de motie Dassen (Kamerstuk 35896, nr. 12, 2021) – waarin eveneens verzocht wordt om invoering van een lobbyregister naar Iers model – onderstreept het Kabinet de voorbeeldfunctie van Ierland andermaal. Vanwege het de brede internationale waardering en de verwachte invloed op het Nederlandse register is het Ierse model dus een zeer relevante en interessante casus voor deze studie.

2.3 Verantwoording

Met de huidige selectie is gepoogd een diverse blik op de functies en effecten van lobbyregisters te vergaren, met een aantal om diverse redenen relevante voorbeelden voor Nederland. De verschillende casussen kennen belangrijke institutionele en karakteristieke verschillen, maar hebben als belangrijke deler met Nederland de belangrijke en ingecalculerde rol die belangenbehartiging speelt in het politieke besluitvormingsproces. Bij het reguleren van lobbyen dient in al deze landen dus – net als in Nederland – een juiste en delicate balans gevonden te worden tussen enerzijds de belangrijke rol van lobbyen in het besluitvormingsproces en anderzijds de behoefte aan regulering (Chari et al., 2019, p. 11-12; Fraussen & Braun, 2018, p. 3). Bovendien kennen alle casussen net als Nederland een geprofessionaliseerde, omvangrijke en bloeiende lobbysector.

De institutionele en karakteristieke verschillen betekenen dus niet dat een vergelijking onmogelijk is – bovendien concludeerden Crepaz (2017) en Chari et al. (2019) in hun internationale vergelijkingen al dat institutionele verschillen geen doorslaggevend effect hebben op de invoering en uitwerking van lobbyregulering. Zoals betoogd zijn er bovendien juist belangrijke overeenkomsten tussen de geselecteerde casussen en Nederland op een aantal relevante factoren. Al met al zijn de VS, Canada, de EU en Ierland geselecteerd omdat ze een internationaal gerespecteerd en gewaardeerd verplicht lobbyregister hebben dat zich om verschillende uiteengezette redenen goed leent voor reflectie en analyse, en omdat ze naar verwachting de grootste invloed zullen hebben op het register waar momenteel in Nederlandse aan gewerkt wordt - het is dus zeer relevant om juist bij deze casussen naar de vormen, functies en effecten te kijken. Concluderend zijn er te veel voorbeelden om allemaal uitgebreid langs de meetlat te leggen, maar zijn op een systematische manier de voor Nederland meest relevante en leerzame casussen geselecteerd.

3 Theoretisch perspectief – lobbyregisters in de literatuur

Tijdens dit onderzoek zal onderzocht worden welke lessen Nederland kan trekken uit bestaand onderzoek omtrent en bestaande ervaringen met lobbyregisters. Het eerste onderdeel hiervan is de literatuurstudie die in dit hoofdstuk centraal zal staan. Alvorens dieper ingegaan zal worden op respectievelijk het reguleren van lobbyen in het algemeen, transparantie en lobbyregisters, zal eerst stil worden gestaan bij het begrip lobbyen zelf en de complexiteit ervan. Zoals beschreven is de literatuur lang niet eensgezind over de zin en het effect van lobbyregulering, transparantiemaatregelen en lobbyregisters, en is het daarom belangrijk om

een overzicht te creëren van heersende ideeën en opvattingen. Daarnaast wordt gekeken op welke manieren we kunnen kijken naar lobbyregulering, en specifiek gezien lobbyregisters en beroepsregisters. Ook wordt de mogelijke rol van het lobbyregister bij professionalisering van het vakgebied verkend.

3.1 Lobbyen

Het begrip lobbyen laat zich als zodanig lastig definiëren. Zo stellen Baumgartner & Leech (1998, p. 33), twee vooraanstaande wetenschappers op het terrein, het volgende: *'the word lobbying has seldom been used the same way twice by those studying the topic'*. Als algemene definitie van het verschijnsel geven zij *'an effort to influence the policy process'* (Baumgartner & Leech, 1998, p. 34). Vaak wordt voor lobbyen ook de term public affairs gebruikt, omdat dit voor velen op dit terrein vanwege de toegenomen (media)aandacht en negatieve beeldvorming rondom lobbyen een prettiger klinkende term is, zo stellen Timmermans et al (2019, p. 24). Zij stellen echter ook dat deze begrippen niet hetzelfde zijn; lobbyen maakt volgens hen onderdeel uit van het bredere begrip public affairs: lobbyen is dus het naar buiten gerichte, vaak instrumentale deel van het proces van public affairs (Timmermans et al., 2019, p. 40). Van Schendelen (2012, p. 1) beaamt dat lobbyen slechts een onderdeel vormt van public affairs, specifiek gezien het actiegerichte deel. Van Venetië (2013, p. 269) geeft in het *Grote Lobbyboek* de volgende definitie: *'het informeel beïnvloeden van formele besluitvorming'*. Thomson & John (2007, p. 3) zijn iets uitgebreider:

'Any action designed to influence the actions of the institutions of government. That means it covers all parts of central and local government and other public bodies, both nationally and internationally. Its scope includes legislation, regulatory and policy decisions, and negotiations on public sector contacts or grants.'

Over het algemeen kan lobbyen dus gezien worden als het beïnvloeden van het beleidsproces door externe partijen (Chari et al., 2019, p. 3-4). Vervolgens kan onderscheid gemaakt worden tussen direct (via de binnenroute) of indirect (via de buitenroute) lobbyen (Holman & Luneburg, 2012). Dit onderscheid is relevant omdat dit als gevolg heeft dat er ook een onderscheid te maken valt tussen twee soorten lobbyisten, namelijk in-house en professioneel (ofwel consultant) lobbyisten. Daarbij refereert in-house naar lobbyisten die werknemer zijn van de organisatie of instelling waarvoor gelobbyd wordt, en professioneel lobbyist naar diegenen die door een externe partij ingehuurd – en dus betaald – worden. Dit onderscheid is weer relevant omdat dit ook het onderscheid is dat vaak wordt gemaakt in lobbyregulering; zo

hebben bepaalde landen bijvoorbeeld reguleringen die alleen (of juist niet) betrekking hebben op professionele consultancy lobbyisten (Chari et al., 2019, p. 4-5). Hier zal bij het stuk over lobbyregulering dieper op in worden gegaan.

3.1.1 Essentieel of onwenselijk?

Nu we een duidelijk begrip hebben van het concept lobbyen is het tijd om ons te richten op de waardering ervan. Externe invloed op de Haagse politiek is niet per definitie onwenselijk. Integendeel; externe invloed op het wetgevingsproces komt de kwaliteit van wetgeving vaak ten goede en leidt bovendien vaak tot regels die beter aansluiten bij de praktijk (en daardoor beter uitvoerbaar en handhaafbaar zijn) en beter doordachte keuzes (Eijlander, 2017, p. 5). Bovendien past het concept lobbyen goed binnen de Nederlandse deliberatieve democratie waarin informatievergaring, overleg en uitwisseling van argumenten centraal staan (Eijlander, 2017, p. 5). Belangenvertegenwoordiging is dus een cruciale levensader voor ons democratische politieke systeem (Fraussen & Braun, 2018, p. 1; Baumgartner & Leech, 1998, p. 188). Ook de Tweede Kamer benadrukt het belang van de inspraak van burgers, bedrijven en organisaties in beleid (Bouwmeester & Oosenbrug, 2015; Dassen & Omtzigt, 2022). Externe beïnvloeding op het beleidsproces is echter niet zonder gevaren. Hoewel belangenvertegenwoordiging een cruciaal aspect is van ons politieke systeem, leidt het ook vaak tot situaties die juist niet wenselijk zijn in een representatieve democratie (Fraussen & Braun, 2018, p. 1; Baumgartner & Leech, 1998, p. 188). Hier vormt zich dus een paradox, waarbij belangenbehartiging zowel een essentieel onderdeel is van ons democratische systeem, maar tegelijkertijd ook een bedreiging (Berkhout & Hanengraaff, 2017). Schandalen rondom integriteitskwesaties hebben er bovendien toe geleid dat zich over het algemeen een negatiever beeld rondom lobbyen heeft gevormd (Bovend'Eert, 2020; Fraussen & Braun, 2018; Holman & Luneburg, 2012).

Chari et al. (2019, p. 5-6) en Bitonti & Harris (2017, p. 17) onderscheiden op basis van literatuur wereldwijd dan ook twee fundamenteel verschillende percepties over lobbyen, die zowel binnen als tussen landen bestaan: enerzijds de opvatting dat lobbyen een 'slecht iets' is waarbij vaak de associatie met corruptie en achterkamers bestaat, en anderzijds de opvatting dat lobbyen een essentieel onderdeel is van het succes van een representatieve overheid. Deze laatste visie is volgens hen de dominante opvatting in de literatuur, niet alleen vandaag de dag maar ook bij invloedrijke en toonaangevende wetenschappers in de 20^e eeuw. Dit betekent overigens niet dat lobbyen geen problemen op kan leveren, of niet gecontroleerd of

gereguleerd dient te worden, maar erkent wel de belangrijke functie ervan in moderne representatieve democratieën (Chari et al., 2019, p. 5-6). Dit betekent ook dat er dus een juiste en delicate balans gevonden dient te worden gevonden tussen enerzijds de belangrijke rol van lobbyen in het besluitvormingsproces en anderzijds de (groeierende) behoefte aan regulering van het verschijnsel, waar in de volgende paragraaf op in zal worden gegaan (Chari et al., 2019, p. 11-12; Fraussen & Braun, 2018, p. 3).

3.2 Lobbyregulering

Zoals hierboven uiteengezet bestaat er in de wetenschap een breed discours over het verschijnsel lobbyen. Er is in de wetenschap echter ook een groeiende aandacht voor het reguleren van lobbyen, terwijl er ook in de praktijk steeds meer verschillende lobbyregimes geïmplementeerd worden in allerlei verschillende politieke systemen (Bitonti & Harris, 2017; Bitonti & Mariotti, 2022; Chari et al., 2019).

Net als het begrip lobbyen is ook het begrip lobbyregulering ambigu en kent het vele verschillende definities (Chari et al., 2019, p. 6). Moran (2007, p. 13) schrijft hierover: *'regulation is a notoriously inexact word, but its core meaning is mechanical and immediately invokes the act of steering'*. Chari et al. (2019, p. 6) definiëren lobbyregulering als de regels die politieke systemen hebben opgesteld waaraan lobbyende partijen moeten voldoen wanneer zij beleidsmakers en het beleidsproces willen beïnvloeden. Hiermee negeren zij echter die regels, normen en initiatieven die niet formeel zijn of die niet verplicht zijn vanuit de overheid (Bitonti & Mariotti, 2022). Daarom geven zij onderstaande, meer sluitende definitie (2022, p. 5):

'Lobbying regulation can be defined as the set of rules, norms, and frameworks that aim to shape how lobbying is done in a specific political system, regarding a wide range of topics and domains relative to the interaction between policy-makers on the one hand and interest groups and lobbyists on the other.'

Evenals op het gebied van lobbyen onderscheiden Chari et al. (2019, p. 10-11) in de literatuur ook twee verschillende percepties over lobbyregulering. Enerzijds zijn er voorstanders van regulering, die het belang van de deliberatieve democratie benadrukken en de belangrijke rol van lobbyen hierin erkennen, mits goed gereguleerd. De theorie achter de deliberatieve democratie is dat het representatieve democratische proces verbeterd kan worden door discussie & reflectie; de kwaliteit en legitimiteit van het beleidsproces is hierbij *'the product*

of an exchange of reasonable arguments between equal individuals' (Crespy, 2014, p. 83). De belangrijkste ideeën achter de deliberatieve democratische theorie zijn dat het beleidsproces transparant en publiekelijk beschikbaar is, en dat beleidsmakers zodoende ook publiekelijk verantwoordelijk gehouden kunnen worden. In dit licht is het volgens deze theorie dus belangrijk dat er lobbyregulering bestaat die de transparantie – en daarmee verantwoording – verhoogt en waardoor het publiek weet *'who is influencing what'* (Chari et al., 2019, p. 10-11). Een belangrijke aanname hier is dat transparantie een positief effect heeft op het vertrouwen in het besluitvormingsproces en dat het leidt tot een verhoogde mate van verantwoording (Naurin, 2007, p. 209).

Tegenover deze perceptie identificeren Chari et al. (2019, p. 10-11) tegenstanders van lobbyregulering, die menen dat regulering juist een gevaar is voor de deliberatieve democratie. Zij benoemen hiervoor de drie belangrijke argumenten die in de wetenschap worden gegeven. Ten eerste zou lobbyregulering zogenaamde *barriers to entry* op kunnen werpen, waardoor het speelveld slechter toegankelijk zou worden voor groepen met minder kennis en capaciteiten, en zorgt het hiermee juist voor een ongelijker speelveld. Belangenbehartiging is essentieel voor de representatieve democratie en daar zouden zo min mogelijk regels en voorwaarden aan verbonden moeten zijn, zo stelt deze groep. Daarnaast zijn er ook wetenschappers die transparantie niet als oplossing, en zelfs als bedreiging zien. Het idee hierachter is dat voor 'goed beleid' enige mate van vertrouwelijkheid nodig is, en dat transparantie een negatief effect heeft op de effectiviteit en efficiency van beleidsprocessen. Tot slot worden de kosten die verbonden zijn aan het reguleren van lobbyisten nog als tegenargument gebruikt. Chari et al. (2019, p. 12) merken echter zelf op dat dit het minst gehoorde en dus mist sterke en relevante argument is.

Bovendien dient voor effectieve regulering van lobbyen een duidelijk kader te zijn waarbinnen geopereerd wordt, en duidelijke regels over op wie en op welke praktijken de regulering van toepassing is. LaPira (2015) & Thomas & LaPira (2017) lieten zien dat er door onduidelijke definities en *loopholes* in Amerikaanse lobbywetgeving een enorme markt is ontstaan voor zogenaamde *shadow lobbyists*, en dat dit een grote bedreiging is: *'At an institutional level, the trend toward an increasingly shady world of lobbying is extremely troublesome, and ought to be addressed'* (LaPira, 2015, p. 31). Het is dus maar de vraag of – en zo ja, hoe – al deze zaken dusdanig afgebakend kunnen worden zodat een duidelijke categorisering mogelijk is (Eijlander, 2017, p. 4). Want wanneer dit niet het geval is, ontstaat

het gevaar van schijnzekerheid of pseudo-transparantie, een belangrijk gevaar van transparantiemaatregelen waarbij een vals gevoel van transparantie wordt gecreëerd (Ammann, 2021, p. 260; Holman & Luneburg, 2012, p. 99).

Wanneer maatregelen leiden tot een vals gevoel van transparantie en veiligheid, bijvoorbeeld door onduidelijke definities en slechte handhaving, is er sprake van wat in de literatuur zogenaamde symbolische maatregelen worden genoemd wordt (Crepaz, 2017). Dit houdt in dat de maatregelen gericht zijn op het vergaren van geloofwaardigheid en het opwekken van een veilig gevoel, terwijl er in werkelijkheid zeer weinig verandert (Chari et al., 2019, p. 148-149). Precies om deze reden is het essentieel om bij lobbyregulering veel aandacht te besteden aan de effecten en uitvoerbaarheid van het beleid.

De vraag werp zich ook op of lobbyen zich überhaupt wel volledig laat reguleren, en belangrijker nog – of dit zonder duidelijke afbakening en definities wel wenselijk is (Eijlander 2017, p. 4). Ook Dassen & Omtzigt geven in een schriftelijk overleg (Kamerstuk 36101, nr. 4) over de door hen ingediende initiatiefnota aan zich te beseffen dat de voorgestelde maatregelen voor lobbyregulering niet afdoende zullen zijn om het het publieke belang te verzekeren. Ook beseffen zij zich dat er nog de nodige obstakels te overwinnen zijn, zoals een sluitende definitie van ‘lobbyisten’ en ‘lobbyen’, minimumnormen voor meldplicht, en effectieve toezichts- en sanctioneringsmechanismen. Zij nodigen de verschillende partijen hier actief over mee te denken. Want, zo stellen ze: *‘De indieners vermoeden dat de normen soms verbeterd moeten worden, maar dat het belangrijk en goed is om ermee te beginnen’* (Kamerstuk 36101, nr. 4). Ofwel: iets doen is volgens hen beter dan niets doen.

3.2.1 Transparantie vs. gelijk speelveld

Lobbyregulering kan volgens de literatuur een aantal uiteenlopende doelen hebben. Veel reguleringen hebben transparantie, en als gevolg daarvan *accountability* – de mogelijkheid tot verantwoording – als belangrijk doel (Chari et al., 2019, p. 6). Zowel bij de verschillende reguleringen wereldwijd zelf als in de literatuur hierover ligt er over het algemeen een sterke focus op transparantie en verantwoording (Bitonti & Mariotti, p. 6). Hier is echter steeds meer kritiek op binnen de wetenschap omtrent lobbyregulering; door deze focus op transparantie zouden andere belangrijke aspecten zoals een gelijk speelveld vaak over het hoofd worden gezien (Ammann, 2021; Bunea, 2017; Fraussen & Braun, 2018). Dit heeft belangrijke implicaties.

Transparantie wordt in de vakliteratuur over het algemeen gezien als middel om integriteit te waarborgen en demonstreren, en hiermee als middel om het publieke vertrouwen te versterken. Integriteit is dus naast transparantie vaak een belangrijk doel van lobbyregulering; deze twee worden vaak gezamenlijk gezien (Ammann, 2021, p. 264-265). Transparantie is echter geen garantie voor integriteit en zogenaamde imperfecte of selectieve transparantie kan zelfs leiden tot integriteitsproblemen (Ammann, 2021, p. 264-265). Wanneer transparantie op het gebied van lobbyregulering niet compleet is, leidt dit tot ‘*an imperfect and selective realisation of transparency*’ (Ammann, 2021, p. 260). Deze zogenaamde pseudo-transparantie is mogelijk nog problematischer dan een overduidelijk gebrek aan transparantie, omdat het grote publiek hierdoor misleid wordt (Ammann, 2021, p. 260). Hierdoor wordt een vals gevoel van transparantie gecreëerd, en dit kan zelfs leiden tot tegengestelde effecten, zoals een juist minder transparant besluitvormingsproces of een ongelijker speelveld (Fraussen & Braun, 2018, p. 19). Ook Curtis & Meijer (2006) waarschuwen voor het vaak overdreven legitimerende effect van transparantie. Transparantie kan bijdragen aan democratische idealen zoals integriteit en gelijkheid, maar is op zichzelf niet voldoende om deze democratische waarden te waarborgen (Alemanno, 2014, p. 16). En hoewel transparantie bij kan dragen aan meer vertrouwen in de overheid en de lobbysector, is een te sterke focus op transparantie niet per definitie zonder gevaren (Ammann, 2021, Fraussen & Braun, 2018).

Transparantie moet immers ook afgezet worden tegen andere waarden van belangenvertegenwoordiging, zoals bijvoorbeeld een gelijk speelveld (Ammann, 2021; Bunea, 2017; Fraussen & Braun, 2018). Fraussen & Braun (2018, p. 4-5) stellen in dat licht dat het bredere fenomeen belangenvertegenwoordiging bestaat uit twee pijlers: enerzijds een organisatie- en mobilisatievraagstuk en anderzijds politiek-strategisch gedrag. Het organisatie- en mobilisatievraagstuk bestaat uit de mobilisatie van maatschappelijke belangen, en is volgens Lowery & Gray (2004) een belangrijke voorwaarde voor succesvolle belangenbehartiging. De tweede pijler, het politiek-strategische gedrag, omvat het daadwerkelijke lobbyen, wat Timmermans et al. (2019, p. 40) en Van Schendelen (2012, p. 1) ook wel het actiegerichte gedeelte van public affairs noemen. Onder deze tweede pijler worden dus de acties verstaan die gericht zijn op beïnvloeding van het beleidsproces. Lobbyreguleringsmaatregelen met een focus op transparantie richten zich volgens Fraussen & Braun (2018) vaak alleen op de pijler van politiek-strategisch gedrag, en behandelen dus slechts het topje van de ijsberg. Fraussen (2019) stelt hierover: ‘*Om de negatieve gevolgen van belangenvertegenwoordiging effectief te reguleren, is meer nodig dan het realiseren van*

inzichtelijke besluitvorming. Een brede toegankelijkheid van het besluitvormingsproces is van cruciaal belang. Fraussen & Braun (2018) constateren vervolgens dat óók in Nederland de maatregelen een sterke focus op transparantie kennen, en daarmee een blinde vlek hebben voor naar hun mening het meest fundamentele probleem met betrekking tot belangenvertegenwoordiging: een ongelijk speelveld. Sterker nog, ze vragen zich af of de zichtbaarheid van lobbyen zich überhaupt volledig laat reguleren (Fraussen & Braun, 2018, p. 2). Ammann (2021, p. 268) concludeert eveneens dat een te sterke focus op transparantie bij lobbyreguleringsbeleid ongewenst is en andere democratische waarden zoals gelijkheid en integriteit ‘verwaarloost’; *‘the narrow focus on transparency risks legitimising lobbying activities without fundamentally questioning them’*.

Niet alle vormen van transparantie zijn dus voldoende om beter inzicht in het besluitvormingsproces te krijgen of om een gelijk speelveld te creëren. Concluderend kan lobbyregulering door middel van transparantie wel bijdragen aan de zichtbaarheid van het lobbyproces, maar is uitsluitend het verhogen van transparantie geen heilig middel dat recht doet aan de verschillende aspecten van belangenvertegenwoordiging, en kan het bovendien leiden tot zogenaamde schijntransparantie.

3.2.2 Robuustheid van transparantiemaatregelen

We hebben kunnen zien dat lobbyregulering grofweg verdeeld kan worden in twee soorten maatregelen; enerzijds maatregelen met een focus op transparantie, en anderzijds maatregelen die zich meer richten op een gelijk speelveld. Tijdens dit onderzoek ligt de focus op het lobbyregister, wat een typisch voorbeeld is van een maatregel die focust op transparantie. Een interessante indeling die bij deze transparantiemaatregelen gemaakt kan worden is die tussen enerzijds robuuste regelgeving, en anderzijds lossere regelgeving (Chari et al. 2019, p. 11).

In hun eerste internationale comparatieve studie naar lobbyregulering hebben Chari et al. (2010, p. 99) een indeling gemaakt van landen op basis van de relatieve striktheid van lobbyregelgeving in die landen. Om deze indeling te kunnen maken hebben zij gebruikt gemaakt van een bestaande dataset die ontwikkeld is door het *Center for Public Integrity* (CPI) in de Verenigde Staten. Deze dataset geeft landen een score op basis van de striktheid van verschillende geldende regels omtrent de transparantie van lobbyen. Het gebruik van de CPI-analysemethode is niet alleen nuttig omdat deze een kader biedt voor een vergelijkende analyse, maar ook omdat het een uitgebreid onderzoek biedt op basis van 48 vragen over acht

verschillende dimensies met betrekking tot lobbyregulering. Deze acht dimensies zijn (Chari et al., 2010, p. 100):

1. *Definition of lobbyist*
2. *Individual registration*
3. *Individual spending disclosure*
4. *Employer spending disclosure*
5. *Electronic filing*
6. *Public access (to a registry of lobbyists)*
7. *Enforcement*
8. *Revolving-door provisions (with a particular focus on cooling-off periods)*

De CPI-checklist voor de evaluatie van de mate van strengheid van de registratievereisten is dus nuttig omdat het een relatief objectief referentiepunt biedt voor een vergelijking van verschillende systemen (Chari et al., 2010, p. 100). Hiermee kan een schaal van robuustheid worden gemaakt; de bepalingen in lobbywetten met betrekking tot deze conceptuele dimensies kunnen immers meer of minder streng zijn. Zo kunnen de registratie- en rapportageverplichtingen voor lobbyisten of de sancties in geval van wangedrag meer of minder streng zijn. Robuustheid wordt dus omschreven als *'the strictness of the regulation, or, more precisely, the level of transparency and accountability that lobbying laws can guarantee'* (Crepaz & Chari, 2017, p. 277). Op basis hun analyse maken Chari et al. (2010, p. 104) een drievoudige classificatie in soorten lobbyregimes: low-robustness systems, medium-robustness systems & high-robustness systems. Over het algemeen wordt aangenomen dat meer robuuste regulering effectievere regelgeving produceert; meer robuuste systemen bieden immers meer informatie aan het publiek, worden strenger gehandhaafd, en kennen ook zwaardere straffen bij handhaving dan minder robuuste systemen (Chari et al., 2019, p. 160).

3.3 Lobbyregisters

Een fundamenteel onderdeel van lobbyregulering is dat lobbyisten zich bij de staat, meestal een onafhankelijke regelgevende instantie, moeten laten registreren voordat contact wordt gelegd met verkozen ambtenaren en/of hoge ambtenaren waarop men zich richt – zogenaamde lobbyregisters. Dit dient over het algemeen ter verhoging van de transparantie, het publieke vertrouwen en de integriteit van zowel lobbyisten als de overheid.

Het register bepaalt welke lobbyisten tot registratie verplicht zijn zijn (zoals consultancylobbyisten, in-houselobbyisten, niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en belangengroepen) en welke organisaties onder welke omstandigheden van registratie kunnen worden vrijgesteld (bijvoorbeeld liefdadigheidsinstellingen). De hoeveelheid informatie die lobbyisten openbaar moeten maken, verschilt per lobbyregister. Dit varieert van het eenvoudigweg vermelden van de naam van het wetsvoorstel, het ministerie en de ambtenaar die het doelwit zijn, tot het bekendmaken van meer gedetailleerde informatie over bijvoorbeeld wat er precies besproken is en het geld dat aan lobbyen wordt besteed. De regelgever publiceert de registratiegegevens over het algemeen in een open, online databank, zodat burgers kunnen zien wie wanneer bij wie lobbyt en waarover. Als de regels worden overtreden - bijvoorbeeld als blijkt dat een lobbyist actief is zonder te zijn geregistreerd - kan de toezichthouder sancties opleggen, zoals boetes of in sommige gevallen zelfs een gevangenisstraf (Crepaz & Chari, 2017, p. 277).

Een belangrijke vereiste voor een effectief lobbyregister is dat deze zo min mogelijk *loopholes* bevat; zonder duidelijke criteria, handhaving en sancties van registratie is een lobbyregister niet toereikend en dus ook onvoldoende effectief (Halpin & Warhurst, 2015). Zo heerst er zeer veel onduidelijkheid over de afbakening van het label 'lobbyist' (Bovend'Eert, 2020, p. 813), de omvang van de lobbysector in Nederland (Fraussen & Braun, 2018, p. 16) en wat 'lobbyen' precies inhoudt (Bovend'Eert, 2020, p. 813). Holman & Lunebug (2012, p. 100) stellen dan ook: *'Clear definitions are key to the success of lobbying disclosure law. Without that, those who want to evade disclosure will simply argue that they do not meet the registration threshold'*. Bovendien levert dit wederom het gevaar van schijntransparantie op (Ammann, 2021, p. 260; Holman & Luneburg, 2012, p. 99) en kan slechte afbakening zorgen voor juist minder transparantie en een ongelijker speelveld (LaPira, 2015; Thomas & LaPira, 2017; Holman & Luneburg, 2012). Over het algemeen wordt dus aangenomen dat meer robuuste regulering – met verplichte en strikte definities – effectiever is; hier hoort dus een verplicht en stringent lobbyregister bij (Chari et al., 2019, p. 160). De wetenschap stelt over het algemeen dan ook dat het verplichten van lobbyregistratie essentieel is voor de functionaliteit ervan (Chari et al., 2019, p. 188). Vrijwillige en minder robuuste registers leiden vrijwel altijd tot groepen die zich doelbewust onthouden van registratie en hiermee dus een competitief voordeel vergaren (Bunea & Gross, 2019).

Een veelgehoorde kritiek op lobbyregisters is dat deze er veelal op gericht zijn om transparantie te verhogen, en veel minder om een gelijk speelveld te creëren (Bitonti & Mariotti, 2022; Fraussen & Braun, 2018; Holman & Luneburg, 2012). Zo blijkt uit onderzoek (Crepaz, 2020) naar het Ierse lobbyregister dat een kleine groep – vaak al zogenaamde *policy insiders* met voldoende kennis & middelen, oftewel de *usual suspects* – het lobbyregister gebruikt als informatiebron en als onderdeel van hun strategievorming. Één lobbyist uit het onderzoek noemde lobbyregisters zelfs ‘*the LinkedIn of the lobbying community*’ (Crepaz, 2020, p. 367). Uiteraard is dit niet per definitie een slechte zaak, maar moet om het speelveld gelijk(er) te maken gepoogd worden om deze functie van lobbyregisters (als informatiebron) ook – of misschien wel juist – te promoten onder groepen die normaal gesproken lastiger hun weg naar beleidsmakers vinden (Fraussen & Braun, 2018, p. 21). Zo blijkt dus dat de sterke focus op transparantie in sommige gevallen zelfs kan leiden tot een juist ongelijker en speelveld. Bitonti & Mariotti (2022, p. 15) sluiten zich hierbij aan:

‘Indeed, it can be difficult to tackle the most worrying risks around lobbying (regulatory capture, and undue influence of a few actors on policymaking) through regulations that pursue only the goal of transparency, as this ‘transparency mindset’ may sometimes even allow a sort of ‘adverse selection’ effect, with more stringent regulations not preventing some players to get out of the spotlight if they can, and resulting in overall more opaque lobbying environments, as pointed out by various authors.’

Concluderend is het registreren van lobbyisten en hun lobbyactiviteiten een essentieel onderdeel van lobbyregulering. Over het algemeen is de wetenschap het eens dat een systeem met *high-robustness* effectiever is dan systemen met een lagere robuustheid. Echter wordt gewezen op het gevaar van de sterke focus op transparantie die lobbyreguleringen – en in het bijzonder lobbyregisters – kennen. Hiermee worden andere belangrijke aspecten van belangenbehartiging – met name een gelijk speelveld – buiten beschouwing gelaten, en in sommige gevallen zelfs bedreigd.

3.3.1 Lobbyregisters en beroepsregisters

Lobbyregisters kunnen beschouwd worden als een specifieke vorm van beroepsregisters. Verschillende beroepsgroepen houden – al dan niet verplicht of binnen de wet geregeld – een register bij waarin diegene die het beroep wil uitoefenen zich moet of kan laten registreren; denk hierbij bijvoorbeeld aan de advocatuur, accountants en notarissen. Waar lobbyregisters dus enkel de toegang tot bepaalde beleidsmakers en de manieren waarop gelobbyd wordt

reguleren, reguleren beroepsregisters de gehele uitoefening van het beroep. Ondanks dit verschil kunnen er nuttige lessen getrokken worden uit dergelijke beroepsregisters; deze kunnen immers bewezen bijdragen aan de professionalisering van beroepsgroepen, aan mogelijke beroepsvorming en bovendien aan het vertrouwen in de beroepsgroep (Figuee et al., 2018). Het is voor dit onderzoek dus relevant om een korte blik te werpen op degelijke registers.

Er is in de literatuur opvallend genoeg weinig tot geen onderzoek gedaan naar de overkoepelende functies en werking van deze beroepsregisters. De informatie die wel voorhanden is komt veelal van organisaties, instellingen en instituties die dergelijke registers bijhouden, zoals beroepsverenigingen en toezichthouders. Op te maken valt dat beroepsregisters verschillende doelen (kunnen) hebben.

Ten eerste dienen beroepsregisters vaak als kwaliteitskeurmerk. Het meest logisch is dit bij de beroepen met zogenaamde ‘beschermd titels’, waarbij eenieder die de betreffende titel wil voeren moet voldoen aan specifieke eisen en voorwaarden. Zo valt op de website van de Nederlandse Orde van Advocaten (2022) te lezen: *‘Het register is een belangrijke objectieve maatstaf om de kwaliteit van de advocatuur handen en voeten te geven, zowel in het belang van de advocaat als de rechtszoekende’*. Ook beroepsgroepen zonder beschermd titel houden in sommige gevallen beroepsregisters bij om de kwaliteit van hun beroep te kunnen waarborgen en verhogen. Zo valt op de website van de Science Council (2021), een internationale beroepsvereniging voor wetenschappers, te lezen: *‘Registration is a mark of quality and competence that is sought after by employers’*. De Academy for Healthcare Science (AHCS, 2021) beaamt dit: *‘Being accepted onto an Accredited Register reinforces qualifications and promotes professional competence’*.

In het verlengde van de rol als kwaliteitskeurmerk dienen beroepsregisters ook ter transparantie. Zo stellen Dovi & McCain (2017, p. 7) over het advocatenregister in de VS: *‘registering lawyers is supposed to facilitate transparency’*. Door middel van het (doorgaans openbare) beroepsregister is informatie over de geregistreerde makkelijk te achterhalen voor het grotere publiek. De beschikbare informatie verschilt per beroepsgroep. Deze transparantie betekent vaak niet alleen dat het publiek kan achterhalen wie zich binnen een bepaald vakgebied begeeft – zoals bijvoorbeeld wie zich als lobbyist identificeert en als lobbyist handelt – maar biedt dikwijls ook specifiekere informatie, zoals bijvoorbeeld diploma’s, adres- en contactgegevens en eventuele aantekeningen of overtredingen. Zo valt

op de site van de Rijksoverheid (2021) over het beroepsregister voor gezondheidsspecialisten (BIG-register) te lezen: *'In het BIG-register kunt u zien of iemand bevoegd is om zijn of haar beroep te mogen doen. Ook kunt u zien of er een tuchtmaatregel is opgelegd, zoals een schorsing'*.

Een andere belangrijke functie van beroepsregisters is dat zij vrijwel altijd gepaard gaan met – al dan niet gesanctioneerde – gedrags- en integriteitscodes. Bij beroepen met beschermde titels is er sprake van zogenaamde beroepscode, waar zware sanctiemechanismen aan verbonden zijn. Overtreding van de beroepscode kan uitsluiting van het beroepsregister – en dus van het beroeps – betekenen (Dovi & McCain, 2017, p. 4). Daarnaast zijn er ook gedragsregels, die vaak voorkomen bij beroepen zonder beschermde titel en die meer als richtlijn gelden. Door middel van deze regels en codes binden diegenen die zich in het beroepsregister registreren zich aan de geldende normen en waarden. Zodoende kan het publiek er zo veel mogelijk op vertrouwen dat professionals in het beroepsregister zich bewust zijn van en houden aan de geldende gedrags- en integriteitseisen. Velayutham (2003, p.1) stelt dan ook: *'A code of ethics has been the traditional means by which a profession assures the public and its clients of its responsibilities and thereby the maintenance of its integrity and reputation.'* Hiermee wordt het publieke belang zo goed mogelijk gewaarborgd, aldus Abbott (1983, p. 856): *'ethics codes are the most concrete cultural form in which profession's acknowledge their societal obligations.'* Concluderend leidt beroepsregistratie dus tot het verzekeren van bepaalde ethische eisen, gedrags- en integriteitsregels.

Door al bovengenoemde functies zijn beroepsregisters een effectief middel om het publieke vertrouwen en het publieke belang te waarborgen en te verhogen. Zo schrijft de Academy for Healthcare Science (AHCS, 2021): *'An Accredited Register is part of a government-backed scheme to protect the public'*. Door middel van een register worden zaken als kwaliteit, transparantie en integriteit immers gereguleerd en gecontroleerd. Vaak komen beroepsregisters dan ook voor bij beroepen waarin de samenleving vertrouwen moet kunnen hebben; of dit nu gaat om wetenschappers, artsen, advocaten of lobbyisten, allen spelen op hun eigen manier een belangrijke rol in het publieke domein. In de context van de advocatuur schrijft advocaat en hoogleraar Floris Bannier (2005) hierover: *'In een iets ander perspectief heeft het te maken met de advocatuur als vertrouwensberoep, een beroep waarin de samenleving vertrouwen moet kunnen hebben. De advocaat speelt een wezenlijke rol in het rechtsbestel, een rol die alleen gespeeld kan worden als het publiek erop mag vertrouwen dat*

de advocaat zorgvuldig met zijn bijzondere positie omgaat. ' Voor lobbyisten zou eenzelfde redenering gemaakt kunnen worden; zij spelen immers zoals eerder in dit onderzoek betoogd een wezenlijke en essentiële rol in ons democratische stelsel, en ook hier geldt dat deze rol alleen wenselijk vervuld kan worden als het publiek erop kan vertrouwen dat deze niet misbruikt wordt. Zodoende kunnen er voor deze beroepsgroep dus nuttige lessen getrokken worden uit beroepsregisters elders.

4 Lobbyregulering in Nederland

Het voorstel voor de invoering van een verplicht lobbyregister is een product van een jarenlange discussie over (het gebrek aan) lobbyregulering in Nederland. Voor een goed begrip van de aanleiding voor en context van het voorstel, is het goed om de (korte) geschiedenis van lobbyregulering in Nederland te analyseren.

4.1 Gebrek aan transparantie en regulering

Met de sterke groei en professionalisering van public affairs is het vakgebied nog volop in ontwikkeling. Voornamelijk op het gebied van transparantie en regulering zijn pas zeer recentelijk stappen gezet en valt nog veel winst te behalen in Nederland (Van Keulen, 2017, p. 259; OECD, 2021). Dit gebrek aan transparantie en regulering in het Nederlandse besluitvormingsproces kan overigens deels verklaard worden door de in de inleiding beschreven verzuiling en de poldertraditie (Timmermans et al, 2019 p. 51).

Het gebrek aan transparantie in Nederland heeft zodoende niet alleen betrekking op lobbyactiviteiten; ook de lobbysector zelf is onderwerp van discussie. Vanwege de minimale regulering en transparantie waar lobbyisten zich aan dienen te conformeren, is er ook geen duidelijk beeld van de (omvang van de) lobbysector als geheel (Transparency International Nederland, 2015, p. 53). Zo staan er op het moment van schrijven minder dan honderd lobbyisten geregistreerd in het officiële lobbyistenregister van de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2022). Ter vergelijking; alleen al bij de (vrijwillige) lobbyistenberoepsvereniging BVPA staan meer dan zeshonderd namen ingeschreven (BVPA, 2022). Volgens gangbare inschattingen zijn er minstens 1300 professionals actief in de Nederlandse 'lobbywereld' (Bovend'Eert, 2020, p. 813) en op basis van wetenschappelijk onderzoek wordt het aantal maatschappelijke organisaties dat actief belangen behartigt op een paar duizend actieve organisaties geschat (Fraussen & Braun, 2018, p. 16). Echter zijn ook deze cijfers waarschijnlijk lang niet volledig, voornamelijk vanwege het feit dat veel lobbyisten zich niet

als zodanig identificeren, terwijl zij vaak wel invloedrijke lobbyfuncties uitoefenen (Bovend'Eert, 2020, p. 813). Zoals onlangs treffend beschreven in een artikel van Vrij Nederland (2022) noemen invloedrijke lobbyisten zich namelijk liever geen lobbyist, omdat dit het lobbyen immers makkelijker maakt. Kortom, over de omvang van de lobbysector in Nederland heerst veel onduidelijkheid.

Chari et al. (2019, p. 144-145) constateren dan ook dat Nederland minimale regulering op het gebied van lobbyen kent en dat het hiermee in scherp contrast staat met onder andere de VS, Canada, Ierland en de EU. Dit is Nederland al meermaals op scherpe reprimandes komen te staan, vanuit zowel de EU (GRECO, 2013; GRECO, 2019; GRECO, 2021; European Commission, 2022) als vanuit diverse internationale maatschappelijke organisaties (Transparency International Nederland, 2015; Transparency International Nederland, 2020; OECD, 2021). Net als in veel andere Europese landen ontbrak het in Nederland dus lange tijd aan enige regelgeving op het punt van belangenbehartiging en lobbyen, maar groeit de laatste jaren – mede door het voorbeeld van bijvoorbeeld de VS, Canada en de Europese Unie – de roep om het verhogen van de transparantie van lobbyactiviteiten en de regulering ervan (Bovend'Eert, 2020, p. 4-5; Holman & Luneburg, 2012, p. 77). Transparantie en eerlijke belangenbehartiging staan dus steeds meer op de maatschappelijke en politieke agenda in Nederland (Timmermans et al., 2019, p. 326).

4.1.1 Introductie lobbyregister Tweede Kamer en voorstellen lobbyregulering

2010 wordt over het algemeen gezien als startpunt voor het Nederlandse debat over het reguleren van de lobbyindustrie, toen een parlementair onderzoek uitgevoerd werd in verband met de financiële crisis en structurele problemen in het financiële stelsel (Transparency International Nederland, 2015, p. 13). De eerste daadwerkelijke stap met betrekking tot lobbyregulering stamt uit 2012, toen de Tweede Kamer onder druk van de PvdA een lobbyregister instelde. Het lobbyistenregister van de Tweede Kamer is echter vrijwillig van aard, en bijna tien jaar na de invoering ervan heerst er brede consensus dat het lobbyregister van de Tweede Kamer grotendeels symbolisch, vrijwel niet bijdraagt aan transparantie en (Chari et al., 2019, p. 145; Transparency International Nederland, 2015, p. 53; Dassen & Omtzigt, 2022, p. 49; Fraussen & Braun, 2018, p. 16). Bovend'Eert (2020, p. 5) stelt zelfs dat het lobbyregister in de Tweede Kamer *'in feite helaas niet meer is dan een schaamlap waarachter het ontbreken van transparantie schuilgaat.'* De belangrijkste kritiek is dat het register – door de vrijwillige aard en de beperkte informatievoorziening – geen realistisch

beeld schetst van de lobbysector in Nederland, en dat het hierdoor bijdraagt aan zogenaamde schijntransparantie, een verschijnsel waarvan de gevaren zoals eerder besproken niet onderschat moeten worden (Ammann, 2021, p. 260; Holman & Luneburg, 2012, p. 99).

Als gevolg van dit gebrek in transparantie, en aangejaagd door aanbevelingen van GRECO (2013) over het instellen van meer robuuste lobbyregulering, verscheen eind 2015 de initiatiefnota '*Lobby in Daglicht*' van Tweede Kamerleden Bouwmeester & Oosenbrug (2015). Hierin werden concrete voorstellen gedaan om regulering omtrent belangenbehartiging te ontwikkelen, gericht op zowel Kabinet, Tweede Kamer, politieke partijen en lobbyisten. Het is opvallend dat er zeer weinig aandacht geschonken werd aan het gebrekkige lobbyregister van de Tweede Kamer – er werd niets gezegd over het verplichten van en striktere criteria voor registratie. Bovendien merken Bouwmeester & Oosenbrug (2015, p. 12) op dat het goed is dat er een lobbyregister van de beroepsgroep is, maar tekenen ze daarbij aan dat er ook veel lobbyisten zijn – en mogen zijn – die niet in het register staan. Ze zien het register van de beroepsgroep vooral als een kwaliteitskeurmerk – en moedigen ook aan dit keurmerk verder te ontwikkelen – maar zien geen heil in het verplichten of uitbreiden van het register. De aanbevelingen uit de initiatiefnota werden aanvankelijk positief ontvangen door de overheid en de Kamer, maar verdronken veelal in discussie en leidden niet tot de grote veranderingen waar de initiatiefnemers op hoopten (Chari et al., 2019, p. 145f). De regulering omtrent lobbyen bleef zodoende nog steeds summier; Nederland bleef haar *laissez-faire* beleid voeren, in tegenstelling tot veel andere landen die met regulering van lobbyen aan de slag gingen (Timmermans et al., 2019, p. 331).

Dit werd pijnlijk duidelijk toen GRECO in 2019 een evaluatierapport uitbracht over de integriteit van het Nederlands openbaar bestuur. Conclusie: Nederland handelt ondermaats als het gaat om het waarborgen van de politiek-bestuurlijke integriteit (GRECO, 2019). GRECO (2019) constateerde dat er in Nederland vrijwel geen beleid bestond ter regulering van de integriteit bij bewindspersonen en de ambtelijke top, en dat Nederland hiermee bij de slechts presterende landen in Europa hoorde. Het GRECO-rapport leidde tot veel discussie en kritiek op de regering, en laatstgenoemde beloofde werk te maken van de aanbevelingen (Korteweg, 2022). Twee jaar later bleek uit een nalevingsverslag van GRECO (2021) echter dat Nederland nog geen enkele aanbeveling had geïmplementeerd.

4.1.2 Initiatiefnota Dassen & Omtzigt

Een doorn in het oog van Tweede Kamerleden Laurens Dassen (Volt) & Pieter Omtzigt (onafhankelijk). Daarom dienen zij op 9 mei 2022 gezamenlijk een initiatiefnota in over wettelijke maatregelen om de integriteit bij bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen (Dassen & Omtzigt, 2022). Hierin doen zij concrete voorstellen om te voldoen aan de eerdergenoemde aanbevelingen van GRECO. Een van hun belangrijkste voorstellen (2022, p. 53) is de invoering van een verplicht lobbyregister voor bewindspersonen en de ambtelijke top, naar Iers model. Eerder werd een motie (Kamerstuk 35896, nr. 12, 2021) met hetzelfde verzoek bijna unaniem door de Kamer aangenomen (Trouw, 2021). Dit voorstel is een directe reactie op onderstaande aanbeveling van GRECO (2019, p. 50):

‘GRECO recommends (i) introducing rules and guidance on how persons entrusted with top executive functions engage in contacts with lobbyists and other third parties who seek to influence governmental processes and decisions, and (ii) increasing the transparency of contacts and subject matters concerning lobbying of persons who are entrusted with top executive functions’

Samengevat pleiten Dassen & Omtzigt (2022, p. 53-55) voor een wettelijk verplicht, openbaar en online toegankelijk registratiesysteem voor lobbyisten en lobbyorganisaties, in combinatie met een halfjaarlijkse rapportageplicht met betrekking tot lobbyactiviteiten. Daarnaast vragen zij om de aanstelling van onder andere een onafhankelijke lobby-functionaris die onder meer de naleving van deze regelgeving waarborgt, verantwoordelijk is voor de ontvangst van de vereiste aangiften van registraties en rapportages en bevoegd is om sancties op te leggen bij overtreding van de regelgeving. Ook moet er een toezichts- en adviesorgaan komen die bewindspersonen kan adviseren en waarschuwen, en wanneer nodig Kabinet en Kamer kan informeren (Kamerstuk 36101-4, 2022, p. 25-26).

Er bestaat in Nederland nog geen lobbyregister ten aanzien van bewindspersonen. Beleid op het gebied van integriteit bij bewindspersonen en ministeries ontbreekt – afgezien van het lobbyverbod voor oud bewindspersonen – volgens GRECO (2019, p. 15) überhaupt in Nederland. Momenteel zijn er – wanneer we het overkoepelende Europese Transparantieregister buiten beschouwing laten – twee manieren waarop een lobbyist zich kan registreren. Ten eerste kan een lobbyist zich registreren in het lobbyregister van de Tweede Kamer. De tekortkomingen hiervan zijn eerder in dit stuk echter al uiteengezet, en dit register leidt eerder tot schijntransparantie – met alle gevolgen van dien – dan dat het daadwerkelijk

bijdraagt aan een transparanter beleidsproces (Lobbywatch, 2015, p. 54). Daarnaast kan een lobbyist zich inschrijven bij de beroepsvereniging BVPA, waarmee hij in het openbare register van de BVPA komt en zich verbindt aan de *code of conduct*. Ook dit register is echter op vrijwillige basis, en biedt lang geen volledig overzicht van de Nederlandse lobbysector (Bovend'Eert, 2020, p. 813). Bovendien worden hier ook geen lobbyactiviteiten bijgehouden.

Tot dusver is transparantie betreft de interactie tussen bewindspersonen en lobbyisten beperkt tot het openbaar maken van de agenda's van bewindspersonen. Het Kabinet besloot hier eind 2016 toe naar aanleiding van de initiatiefnota van Bouwmeester & Oosenbrug (2015). Het verschilde echter sterk per ministerie en bewindspersoon hoe met deze maatregel om werd gegaan (Timmermans et al., 2019, p. 330). Bovendien blijkt de informatievoorziening in de gepubliceerde agenda's van de verschillende ministeries en bewindspersonen niet uniform en niet altijd sluitend (Juffer, 2021; Open State Foundation, 2022). Zo stelt Juffer (2021, p. 560): *'Many agenda items are published using different orders of, for example date, interest group and subject, but also the level of completion of information differs'*. Tot slot merkt Eijlander (2017, p. 4) op dat het openbaar maken van de agenda's een vorm van schijntransparantie is, omdat afspraken makkelijk buiten de agenda gehouden worden en vaak onduidelijk is wat precies besproken is. Al deze zaken maken een verplicht lobbyregister volgens Dassen & Omtzigt (2022) een noodzakelijke ingreep.

4.2 Beroepsvorming in Public Affairs

De groeiende discussie over lobbyregulering kan breder genomen gezien worden als deel van de discussie over professionalisering binnen de public affairs. Public affairs wordt als zodoende (nog) niet beschouwd als professie, dus een professioneel en gereguleerd vakgebied. De discussie over professionalisering – en daarmee professie- of ook wel beroepsvorming – van public affairs speelt in Nederland dan ook steeds vaker op. Deze discussie wordt aangejaagd door een aantal ontwikkelingen in verschillende sferen van aandacht en activiteit. Zo verloopt de vergroting van de publieke legitimiteit en het aanzien voor het vakgebied langzaam, waardoor er steeds meer zorg is over de reputatie van professionele belangenbehartigers, sterk beïnvloed door beeldvorming in de media. Ook is er simpelweg een groei in de gemeenschap van beoefenaren van en de aandacht in media en politiek voor public affairs. Tot slot is er – mede door al eerdergenoemde zaken – steeds meer aandacht voor de ontwikkeling van programma's in het hoger onderwijs. Om al deze redenen zou volgens Timmermans (2018, p.3) in ieder geval een begin van een afbakening van het

beroep moeten worden gemaakt in Nederland. Zo stelt hij (Timmermans, 2018, p. 8): *'Public affairs is niet vanzelf een beroep, een professie, maar de organisatorische, politieke en maatschappelijke impact van activiteiten die onder de noemer van public affairs plaatsvinden maken dat het dit wel zou moeten zijn.'*

Vanuit de beroepsvereniging voor public affairs (BVPA) wordt al langere tijd nagedacht over de mogelijkheden voor en voor- en nadelen van beroepsvorming. Dusdanig dat een aantal prominenten uit de BVPA in 2018 een visiedocument publiceerden met hun gedachten over (de mogelijkheden tot) beroepsvorming binnen public affairs (Figuee et al., 2018). Beknopt samengevat was de conclusie van hun zoektocht dat het aanzien van PA moet verbeteren door middel van professionalisering – ofwel beroepsvorming. Figuee et al. (2018, p. 4) stellen de volgende doelen voor het vakgebied in Nederland:

- *Public Affairs moet een écht, dat wil zeggen een (door anderen) erkend beroep worden.*
- *Voorwaarde voor zo'n erkend beroep is dat er minimale voorwaarden qua kennis & kundes aan de beoefenaar van dat beroep worden gesteld*
- *Voorwaarde voor zo'n erkend beroep is dat er ook minimale voorwaarden aan de wijze van beroepsuitoefening worden gesteld.*
- *De kennis & kundes kunnen verworven worden door opleiding en training. Er zou aan een gerichte HBO- of WO-dagopleiding gedacht kunnen worden, maar evenzeer is een 'kop' (in de vorm van een gerichte Masteropleiding) bovenop een meer algemene HBO- of WO-opleiding zeer goed denkbaar (zoals momenteel al binnen ons land mogelijk is). Plús daarna(ast) gedegen periodieke herhalings- en verdiepingscurricula en dat dan bij voorkeur niet vrijblijvend.*
- *De wijze van beroepsuitoefening -noem het de ethiek of het gedrag van de beroepsuitoefening- kan mede gewaarborgd worden door iets als een beroepseed of -belofte, te vergelijken met de Nederlandse artseneed of de sinds 2015 bestaande bankierseed.*
- *Zoals een advocaat niet op het Tableau kan komen zonder eerst afgestudeerd te zijn als jurist en zoals een arts niet in het BIG-register kan worden ingeschreven zonder éerst te zijn afgestudeerd als basisarts én ten behoeve van dat afstuderen eerst de Nederlandse artseneed of -belofte te hebben afgelegd, zo zou een PA-beoefenaar eveneens pas als erkend beoefenaar in een register moeten worden toegelaten ná het voldoen aan de gestelde voorwaarden.*

- *Er dient aandacht te zijn voor functiescheiding om te voorkómen dat degenen die in het vakgebied werkzaam zijn in een belangenconflict geraken (of nog erger: op grond van die belangenverstrengeling tot subjectieve uitspraken ex cathedra komen).*
- *Een register van een beroepsvereniging moet kwaliteit uitstralen (en dus méér zijn dan een ledenlijst).*

4.2.1 Beroepsregister essentieel voor professionalisering

Samengevat moet public affairs volgens Figuee et al. (2018, p. 13) dus een van een keurmerk voorzien beroep worden, om zo de kwaliteit van het beroep te kunnen waarborgen. Een belangrijke manier waarop dit kan gebeuren is *'door het (al dan niet in eigen beheer) beschermen van het beroep door middel van een register (zoals het BIG register in de zorg, het tableau van de Nederlandse Orde van Advocaten, het onafhankelijke Bureau Architectenregister, de Stichting Certificering Voor Makelaars en taxateurs of het eigen register van de Register Belasting Adviseurs)'* (Figuee et al., 2018, p. 10). Een register wordt hierbij expliciet niet gezien als simpelweg een ledenlijst, maar als een formeel bewijs dat diegenen die zijn ingeschreven in dat register een bepaald keurmerk hebben. Men moet dus aan een aantal voorwaarden voldoen om in dat register te mogen staan. Hiermee heeft zo'n register ook een positief extern effect; mensen die gebruik maken van de diensten van iemand uit het register kunnen ervan uitgaan dat diegene aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet. Dat is anders als er niet of nauwelijks toetsing op kwaliteit bestaat (zoals binnen de BVPA nu het geval is), en daarom kan zo'n register ook niet los worden gezien van gestelde kwaliteitseisen. Samengevat: een register impliceert nog geen keurmerk, maar een keurmerk impliceert wél een register (Figuee et al., 2018, p. 27).

Concluderend kan gesteld worden dat binnen de beroepsgroep een groeiende behoefte bestaat aan professionalisering. Onderdeel hiervan kan zogenaamde beroepsvorming zijn en daarmee het vormen van een keurmerk. Een van de belangrijkste redenen hiertoe is het verhogen van het aanzien en de legitimiteit van – en daarmee het vertrouwen in – het vakgebied. Een essentieel onderdeel van beroepsvorming – en het bijbehorende keurmerk – zou dan een register moeten zijn, waarbij geregistreerden moeten voldoen aan gestelde voorwaarden om in het register te mogen staan. Het verplichte lobbyregister zoals voorgesteld in Nederland zou een rol kunnen spelen in dit proces.

5 Lobbyregisters in de praktijk – een internationale vergelijking

In dit hoofdstuk zal gekeken worden naar een aantal relevante bestaande voorbeelden van lobbyregisters in de praktijk, namelijk de Verenigde Staten, Canada, de Europese Unie en Ierland. Toelichting op deze casusselectie en op de onderzoeksmethode is in hoofdstuk 1 reeds gegeven.

5.1 Verenigde Staten

5.1.1 Ontwikkeling lobbyregulering

Allereerst de Verenigde Staten. De VS zijn de absolute pionier wat betreft lobbyregulering; het heeft verreweg de langste geschiedenis van lobbyregulering van alle moderne democratieën (Chari et al., 2019, p. 29). De eerste vormen van lobbyregulering in de VS ontstonden in de individuele staten, ver voordat daar op federaal niveau iets mee gebeurde. In dit onderzoek wordt echter gekeken naar federale wetgeving.

De eerste pogingen om lobbyactiviteiten op federaal niveau in de Verenigde Staten te reguleren kwamen er in 1876, toen het Huis van Afgevaardigden alleen voor die specifieke congreszitting een resolutie goedkeurde waarin lobbyisten werden verplicht zich te registreren bij de Griffier van het Huis (Holman, 2006, p. 2-3). Ruime tijd later, in de jaren 1935 tot 1938, werden de eerste wetsvoorstellen ingediend die direct betrekking hadden op het reguleren van lobbyen richting overheidsinstanties. Al deze vroege wetsvoorstellen waren echter zeer beperkt in hun bereik en door handhaving die niet of nauwelijks plaatsvond (Chari et al., 2019, p. 29). De eerste poging om lobbyen in brede zin aan te pakken kwam in 1946, toen de Regulation of Lobbying Act werd aangenomen. Het doel van deze wet was het verhogen van de transparantie rondom lobbyen (Chari et al., 2007, p. 422). Dit wetsvoorstel was echter maar vier pagina's lang en beperkte zich tot het registreren van eenieder die namens een andere partij ingehuurd werd om te lobbyen bij het Congres en het verplichten van driemaandelijks rapportage over lobby-uitgaven (Thomas, 1998, p. 507). Er heerst brede consensus over het feit dat dit wetsvoorstel gezien kan worden als een mislukking; het beperkte zich slechts tot het Congres, lobbyisten mochten zelf bepalen wat zij wel en niet meenamen in hun financiële rapportages en er was niet of nauwelijks handhaving (Chari et al., 2019, p. 30). Bovendien was de wet zeer vaag over wie zich moest registreren. Het was hierdoor onduidelijk wat lobbyen precies omvatte en wanneer de meldingsdrempel zou worden overschreden (Holman, 2006, p. 5). Data wees in 1991 bijvoorbeeld uit dat minder

dan 4.000 van de 13.500 personen die in een lijst van lobbyisten in Washington waren opgenomen, geregistreerd waren (Chari et al., 2007, p. 422).

Toch bleef deze wet bijna 50 jaar in stand, totdat in 1995 de Lobbying Disclosure Act (LDA) werd ingevoerd, die tot op heden – zij het meermaals geamendeerd – in stand is. Het was het hoogtepunt van de jarenlange inspanningen van voorstanders van lobbyhervorming en bevatte een definitie van lobbyisten die alle personen omvat die invloed proberen uit te oefenen op het Congres, het personeel van het Congres en de beleidsmakers van de uitvoerende macht, met inbegrip van de president, de topambtenaren van het Witte Huis, de secretarissen van het kabinet en hun adjuncten, en onafhankelijke bestuurders van agentschappen en hun assistenten (Chari et al., 2019, p. 30). Deze wet breidde de registratievereisten voor lobbyisten uit en zorgde ervoor dat de definitie van lobbyisten nu zowel degenen omvat die rechtstreeks lobbyen als degenen die externe lobbybedrijven inhuren (Holman & Luneburg, 2012, p. 422-423). Het feit dat deze wet unaniem door de Senaat werd aangenomen (421 tegen 0) toont aan dat de opvatting heerste dat er in de VS enige vorm van lobbyregulering ingesteld diende te worden (Chari et al., 2019, p. 31; Holman, 2006, p. 8). De LDA is tot op heden actief en heeft de eerdere lappendeken van lobbywetten vervangen door één uniforme wet die de activiteiten van alle professionele lobbyisten bestrijkt. In 2007 heeft er wel nog een belangrijke herziening plaatsgevonden, na het beruchte corruptieschandaal met ‘super-lobbyist’ Jack Abramoff. Hij werd in 2006 veroordeeld voor zes jaar celstraf nadat hij schuldig werd bevonden aan fraude, belastingontduiking en grootschalige omkoping van politici en ambtenaren. Dit schandaal had grote invloed in de VS en leidde tot vele veroordelingen en arrestaties van politici en ambtenaren, en uiteindelijk tot een grootschalige amendering en herziening van de bestaande lobbyregulering, met een sterke focus op het gebied van financiële verplichtingen. Een belangrijk gevolg van deze herziening voor het lobbyregistratiesysteem in de VS was dat alle informatie vanaf nu online en makkelijk toegankelijk moest zijn (Holman, 2007, p. 11).

Het voornaamste doel van de LDA is het verhogen van de transparantie rondom lobbyen door middel van strenge registratie- en rapportage-eisen voor lobbyende partijen. Hiernaast bevat het ook regels over andere lobby-gerelateerde zaken zoals bijvoorbeeld draaideurbeleid, het fenomeen dat oud-bewindspersonen na hun publieke carrière aan de slag gaan op datzelfde werkterrein in de private sector met alle voordelen van dien, beleid op het gebied van giften en donaties en beleid op het gebied van het vergroten van de transparantie van het

wetgevingsproces (Chari et al., 2019, p. 32). In dit onderzoek ligt de focus op de registratie- en rapportageverplichtingen; het zogenaamde lobbyregister.

5.1.2 Lobbyregister – inrichting

De Lobbying Disclosure Act van 1995 was in de eerste plaats bedoeld als transparantie-regime, en voorziet in een registratieverplichting voor lobbyisten en bedrijven die binnen de definities van de regulering vallen. Hierdoor is er sprake van een zogenaamd lobbyregister; een openbaar en publiek toegankelijk register waarin specifieke informatie over lobbyisten en hun lobbyactiviteiten te vinden is. Chari et al. (2019, p. 183) scharen de lobbyregulering in de Verenigde Staten als een systeem met *high-robustness*, en dus relatief strenge registratie- en rapportageverplichtingen. Hieronder staat gespecificeerd welke verplichtingen de LDA kent ten aanzien van het lobbyregister.

De LDA maakt onderscheid tussen commerciële lobbyisten / lobbyorganisaties (consultants) en *inhouse* lobbyisten / organisaties die zelf lobbyen. Een commerciële lobbyist moet zich volgens de LDA registreren als deze: 1) een financiële of andere vergoeding ontvangt voor het lobbyen van meer dan 3000 dollar per periode van drie maanden; 2) meer dan één lobbycontact legt; en 3) 20% of meer van zijn of haar tijd over een periode van drie maanden besteedt aan lobbyactiviteiten namens een werkgever of een individuele cliënt. Tenzij aan elk van deze criteria is voldaan, is er voor die persoon geen registratieverplichting. Een organisatie moet zich volgens de LDA registreren als zij van plan is om gedurende een periode van drie maanden lobbyactiviteiten te ontplooiën en gedurende die periode ten minste 14.000 dollar aan lobbykosten maakt, inclusief kosten aan eventuele externe lobbyisten (US Congress, 2021).

Volgens de LDA is vrijwel elke schriftelijke of mondelinge communicatie met ‘betrokken ambtenaren van de wetgevende macht’ of ‘betrokken ambtenaren van de uitvoerende macht’ over de ‘formulering, wijziging of implementatie van beleid of wetgeving een ‘lobbycontact’. Ook communicatie met betrekking tot het beheer of de uitvoering van een federaal programma of beleid en de benoeming of bevestiging van een persoon die door de Senaat moet worden bevestigd, valt hieronder. De registratiedrempel van meer dan één lobbycontact is niet beperkt tot een specifieke periode. Onder lobbyactiviteiten worden alle lobbycontacten verstaan, maar ook alle voorbereidende en planningsactiviteiten, onderzoek en ander achtergrondwerk dat bedoeld is voor gebruik in lobbyactiviteiten van anderen. Bij het bepalen

of men voldoet aan de 20%-grens (zie alinea hierboven) moeten deze activiteiten dus worden meegerekend (US Congress, 2021).

De overheidsfunctionarissen die onder de regulering vallen zijn alle leden van het Congres – dus zowel leden van de Senaat als leden van het Huis van Afgevaardigden, de twee Kamers van het Congres – en hun medewerkers, topambtenaren en hun medewerkers in het Witte Huis, Kabinetsleden en hun medewerkers, de President & Vice-president, en onafhankelijke overheidsinstellingen en hun medewerkers (Chari et al., 2019, p. 30).

Een lobbyist of bedrijf moet zich registreren binnen 45 dagen na het leggen van een lobbycontact of het in dienst nemen voor dergelijke activiteiten, afhankelijk van wat zich het eerst voordoet. Om zich te registreren moeten lobbyisten een online formulier invullen en informatie aanleveren. De registratiegegevens omvatten doorgaans de namen van de lobbyist(en), de werkgever en/of de klant, en alle organisaties die binnen een periode van zes maanden 10.000 dollar of meer bijdragen aan de lobbyactiviteiten en een belangrijke rol spelen bij het aansturen van de lobbyactiviteiten; alle buitenlandse entiteiten met een belang van 20% of meer in de lobbyactiviteit; en een lijst van onderwerpen waarvoor gelobbyd zal worden (Holman, 2007, p. 8).

Wanneer een lobbyist of organisatie in het register wordt opgenomen brengt dit ook rapportageverplichtingen met zich mee. Geregistreerde lobbyisten en bedrijven moeten ieder kwartaal een rapport van hun lobbyactiviteiten aanleveren. Dit rapport moet informatie bevatten over eventuele wijzigingen ten opzichte van de initiële registratie (bij het begin van het lobbytraject), specifieke informatie over op welke beleidsterreinen en issues is gelobbyd en bij welke instantie (bijvoorbeeld Huis, Senaat of welke Federal Agency), en een zogenaamde '*good faith estimate*' (US Congress, 2021, p. 17) van de lobbyinkomsten wanneer deze boven de \$5.000 uitkomen (afgerond op de dichtstbijzijnde \$10.000).

De Secretaris van de Senaat en de Griffier van het Huis zijn verantwoordelijk voor de naleving van de regulering. Zij moeten de juistheid, volledigheid en tijdigheid van de registraties en verslagen die in het kader van de LDA worden ingediend controleren en waar nodig om correcties verzoeken. Wie willens en wetens nalaat (1) een gebrekkige indiening te corrigeren binnen 60 dagen na kennisgeving van een gebrek door de Secretaris van de Senaat of de Griffier van het Huis; of (2) te voldoen aan enige andere bepaling van de LDA kan een

boete krijgen van ten hoogste \$200.000, of zelfs worden opgesloten een periode van maximaal 5 jaar (US Congress, 2021, p. 30).

5.1.3 Lobbyregister – ervaringen

Zoals beschreven was eerste serieuze poging om lobbyen te reguleren de Regulation of Lobbying Act van 1946. De ervaringen met deze wet waren echter zeer slecht – ondanks het feit dat deze bijna 50 jaar in stand is gebleven. De belangrijkste zwakke punten van de Regulation of Lobbying Act waren dat deze niet van toepassing was op het personeel van het Congres of de uitvoerende macht, dat hij alleen betrekking had op lobbyisten die extern werden ingehuurd (commerciële lobbyisten) en dat hij geen betrekking had *grass-roots lobbying* (publieke opiniecampagnes die burgers aanmoedigen zelf contact op te nemen met beleidsmakers). Bovendien zorgde de wet er niet voor dat men bekend moest maken hoeveel er in totaal is uitgegeven en voor welk beleidsdoel. Ook was de wet zeer vaag over wie zich moest registreren. Het was daardoor helemaal niet duidelijk wat lobbyen volgens de wet precies inhield en wie als lobbyist moest worden geïdentificeerd. Tot slot was er vrijwel geen sprake van handhaving (Chari et al., 2019, p. 29-30; Holman, 2006, p. 5). Een studie van het Amerikaanse General Accounting Office (GAO) uit 1991 bracht aan het licht hoe poreus de wet van 1946 daadwerkelijk was. Uit de studie bleek dat ongeveer 10.000 van de 13.500 personen en organisaties die in een boek met de titel *Directory of Washington Representatives* worden genoemd als belangrijke beïnvloeders op Capitol Hill, niet als lobbyist waren geregistreerd, en dat de rapporten over lobbyisten onvolledig waren. Met name door slechte definities, slechte afbakening en een zeer beperkte reikwijdte was de wet een grote mislukking (Holman, 2006, p. 6).

De Lobbying Disclosure Act van 1995 moest de tekortkomingen van de wet uit 1946 doen vergeten. Het was in de eerste plaats bedoeld als een *disclosure regime*, oftewel als transparantieregime, om mogelijke corruptie tussen lobbyisten en wetgevers aan het licht te brengen. In dat doel, het verhogen van de transparantie rondom lobbyen, is de LDA volgens Holman (2007, p. 11) geslaagd. Dat de LDA echter niet waterdicht was en ook zijn tekortkomingen kende, erkent Holman ook. Hij doelt hiermee wel voornamelijk op de tekortkomingen op het gebied van financiële transparantie met betrekking tot giften en donaties, waaruit ook het Abramoff-schandaal voortkwam. Een hoop van deze tekortkomingen zijn met de herziening van 2007 verholpen. Echter kent ook de huidige LDA natuurlijk nog haar beperkingen. Zo kent ook deze wet de nodige uitzonderingen, zoals

bijvoorbeeld voor *grass-roots lobbying* en voor lobbyen door religieuze groepen (Chari et al., 2019, p. 30). Ook hoeft onder de LDA niet geregistreerd te worden bij wie er specifiek gelobbyd wordt, maar alleen bij welke instantie. Dit zorgt ook voor onvoldoende transparantie (LaPira, 2015, p. 21). Bovendien is het belangrijk dat het register goed toegankelijk blijft, dus dat er 1) niet teveél informatie gevraagd wordt en dat 2) deze informatie duidelijk geordend en gecategoriseerd wordt zodat het register 3) voor zowel het publiek als de handhavende instanties duidelijk en toegankelijk blijft, en voorziet in de rol waarvoor het ingesteld is (Holman & Luneburg, 2012, p. 79-80). Hier is nog veel terrein te winnen volgens LaPira (2015, p. 19-22), die stelt dat het publiek door onduidelijke categorisering bijna onmogelijk een duidelijk overzicht kan krijgen van wie er precies lobbyen op een specifieke wet of beleidsterrein. LaPira (2015, p. 21) vat de tekortkomingen van de LDA als volgt samen: *'the LDA makes it impossible to know how much Interest Group A paid Lobbyist B to lobby Government Official C on issue D'*.

Hoe lobbyen gedefinieerd wordt – dus wat er onder lobbyen verstaan wordt en wie als lobbyist gezien wordt – is bovendien een essentieel onderdeel van iedere lobbyregulering. In hoeverre de beoogde populatie daadwerkelijk omvat wordt door de regulering is zoals betoogd namelijk een essentieel onderdeel voor een succesvol register. Slechte definities en afbakening maakten eerdere reguleringen in de VS – zoals de Regulation of Lobbying Act van 1946 – al praktisch inefficiënt en zinloos. Hoewel dit aspect met de huidige wetgeving sterk verbeterd is, blijven er zorgen. Zo lieten LaPira (2015) en Thomas & LaPira (2017) zien dat er in de Verenigde Staten een enorme markt is ontstaan voor zogenaamde *shadow lobbyists*. LaPira (2015, p. 2-3) noemt dit het zogenaamde *'Daschle loophole'*, wat hij als volgt beschrijft:

'Like many of his former colleagues and their staffers – including former House Speaker Gingrich who shepherded the bill through the House – Senator Daschle secured a lucrative career at a Washington law and lobbying firm after leaving Congress. Yet, he insists that he is a 'strategic policy advisor', not a lobbyist. Gingrich, who holds a Ph.D. in history, insists that he was hired as a 'policy historian', not a lobbyist. Accordingly, neither have ever formally disclosed their clients or the issues on which they offer strategic advice or historical wisdom. [...] Both Senator Daschle and Representative Gingrich represent the epitome of the shadow lobbyist.'

LaPira (2015) stelt dus dat het probleem erin zit dat mensen zelf geacht worden te bepalen of ze lobbyist zijn en of ze voldoen aan de drempels van de LDA: inkomsten, meer dan één lobbycontact & méér dan 20% van hun tijd besteden aan lobbyactiviteiten voor een cliënt. Met name dit laatste punt vindt hij (2015, p. 5) problematisch, aangezien dit heel veel aan de inschatting en ‘guesstimation’ van de lobbyist zelf over laat:

‘That Senator Daschle has “never made a call to the Senate... on behalf of a client” does not necessarily mean that his firm is not lobbying on behalf of his clients, and doing so with a distinct advantage over those who do not benefit from the senator’s sage advice. [...] At an individual lobbyist or lobbying firm level, the practice of choosing not to disclose lobbying clearly may simply be a benign interpretation of their routine professional duties. Yet such benign choices at the micro level have the effect of undermining the lobbying disclosure laws at the macro level.’

Het probleem van de zogenaamde *shadow lobbyists* die zich niet als lobbyist identificeren en zo onder de radar blijven is groot en bovendien een groeiend probleem. Zo neemt het aantal lobbyisten dat zich onder de radar begeeft neemt nog steeds toe; volgens LaPira (2015, p. 30) was in 2012 al één op de twee lobbyisten niet geregistreerd (terwijl deze dat volgens de gedachte van de wet wel zou moeten zijn) en neemt dit probleem naar verwachting alleen maar toe. Dit betekent dat in 2012 al het merendeel van de lobbyactiviteiten plaatsvond ‘*in the shadows*’ (Thomas & LaPira, 2017, p. 207). Een belangrijke aanleiding voor dit probleem is volgens LaPira (2015, p. 25-26) duidelijk te herleiden naar de hervormingen van de LDA in 2007, waarbij er significant strengere wetgeving werd ingesteld, zoals langere ‘afkoelperiodes’, veel striktere regulering van giften en donaties, strengere registratie- en rapportageverplichtingen en fors strengere straffen. Dit alles heeft geleid tot een nieuwe situatie waarbij de *loopholes* van de LDA – met name vage definiëringen van wat lobbyen en lobbyisten precies omvatten – in stand bleven maar de consequenties van registratie veel groter werden, en dus veranderde de kosten-baten analyse van lobbyisten. LaPira (2015, p. 26) stelt dan ook: *‘It did subject those who were registered – and only those who were registered – to new penalties. The consequence was that organizations and lobbying firms that had been inclined to report lobbying were now faced with a disincentive to do so.’* Dat door strengere regulering eigenlijk het tegenovergestelde bereikt wordt ondermijnt niet alleen het lobbyregister in de VS, het zorgt bovendien ook voor een ongelijker speelveld; lobbyisten

die zich niet laten registreren hoeven zich niet te houden aan de regels en voorwaarden die voor geregistreerde lobbyisten wel gelden (Holman & Luneburg, 2012, p. 99).

Concluderend is het register in de VS in de afgelopen decennia door de vele ervaringen met vallen en opstaan getransformeerd in een relatief goed functionerend register, waarin wettelijke registratie en rapportage door lobbyisten centraal staat. Er is volgens Chari et al. (2019, p. 183) sprake van een systeem met *high-robustness* en dus relatief strenge registratie- en rapportageverplichtingen, die bovendien verplicht zijn. De registratie- en rapportageverplichtingen zijn sterk gefocust op transparantie, een veel minder op het reguleren of promoten van een gelijk speelveld. Ook kritisch worden gekeken naar enkele belangrijke *loopholes* in het systeem, voornamelijk naar de problemen met betrekking tot de definities van lobbyen en lobbyisten, die mogelijk zelfs leiden tot minder transparantie (LaPira, 2015; Thomas & LaPira, 2017). In dat kader kan het interessant zijn om – in navolging van de bevindingen over beroepsregisters in hoofdstuk 2 – meer focus te leggen op voordelen van registratie in het lobbyregister en te zorgen voor *incentives*. Ondanks de bestaande en beschreven tekortkomingen biedt het veel *best practices* voor andere landen die dergelijke reguleringen in willen stellen, zoals Nederland (Bovend'Eert, 2020, p. 6). Holman & Luneburg (2012, p. 78) vatten het goed samen: *'When transparency is the goal of lobbying regulation, much can be learned from the successes and failures of the North American experience.'*

5.2 Canada

5.2.1 Ontwikkeling lobbyregulering

Ook Canada kan worden gezien als een van de pioniers op het gebied van lobbyregulering, en wordt samen met de VS internationaal gezien als de gouden standaard voor lobbyregulering en specifiek gezien lobbyregistrering (Holman & Luneburg, 2012, p. 76). Op 30 september 1989 werd in Canada, na uitgebreid overleg en veel discussie, de Lobbyists Registration Act ingesteld. Dit was de eerste serieuze poging tot lobbyregulering en had tot doel de activiteiten van lobbyisten transparant te maken zonder de toegang tot de overheid te belemmeren. De wet was een antwoord op de toenmalige publieke opinie dat personen die de regering via politieke of persoonlijke contacten wilden beïnvloeden, misbruik maakten van het systeem. Tussen 1965 en 1985 werden in het Lagerhuis dan ook meer dan 20 wetsvoorstellen ingediend over de regulering van lobbyisten naar aanleiding van politieke schandalen (Holmes & Lithwick, 2020, p. 1). Het belangrijkste doel van de Lobbyists Registration Act

was het creëren van een nationaal verplicht register van groepen die wilden lobbyen bij overheidsfunctionarissen (Chari et al., 2019, p. 44). Er heeft een aantal grote amenderingen plaatsgevonden, waaronder in 1989 toen de informatie die geregistreerd diende te worden werd uitgebreid, en in 2005, bepaalde *loopholes* met betrekking tot de definitie van lobbyen en lobbyisten aangepakt werden. De laatste grote wijziging vond plaats in 2008, toen de wet ook hernoemd werd tot de Lobbying Act, ook wel ‘the Act’ genoemd (Sheperd, 2014, p. 126). De nieuwe Lobbying Act bracht ook strengere verplichtingen voor lobbyisten met zich mee (Chari et al., 2019, p. 44).

De Lobbying Act voorziet in de registratie van personen die worden betaald om met federale overheidsfunctionarissen te communiceren over bepaalde aangelegenheden die onder ‘registreerbare lobbyactiviteit’ vallen. Lobbyregulering in Canada kent vier basisprincipes (Sheperd, 2014, p. 126):

1. *Free and open access to government is an important matter of public interest.*
2. *Lobbying public office holders is a legitimate activity.*
3. *It is desirable that public office holders and the general public know who is engaged in lobbying activities.*
4. *The system for the registration of paid lobbyists should not impede free and open access to government.*

De kerngedachte achter de lobbywetgeving in Canada is dat lobbyisten zich bij de staat moeten laten registreren. Registratie van lobbygroepen op zich is dus het doel. Het doel is niet om te controleren wat er precies gebeurt wanneer de lobbyactiviteit zelf plaatsvindt. Ook vereist de wetgeving geen openbaarmaking van alle financiële informatie van de lobbygroep of de cliënt die wordt vertegenwoordigd, of legt de wetgeving politici verantwoordelijkheden op om ervoor te zorgen dat degenen die bij hen lobbyen geregistreerd zijn. Kortom, ‘*Canadian legislation on lobbying is principally concerned with the requirements of the process of registration*’ (Chari et al., 2019, p. 46). Pross & Sheperd (2017, p. 157-158) schrijven over lobbyregulering in Canada: ‘*It established transparency as the cardinal democratic objective of lobby legislation*’.

5.2.2 Lobbyregister – inrichting

Het lobbyregister is dus het belangrijkste instrument voor transparantie dat door de Lobbying Act wordt ingesteld. De wet geeft een zogenaamde *Commissioner of lobbying* de

verantwoordelijkheid om een register van lobbyisten in te stellen en bij te houden waarin personen, bedrijven en organisaties hun lobbyactiviteiten openbaar moeten maken. Het register, dat openbaar toegankelijk is, stelt overheidsfunctionarissen en het publiek in staat om te zien wie er bij welke federale functionaris lobbyt en bij welke wetsvoorstellen, verordeningen, beleidsmaatregelen en programma's er gelobbyd wordt (Sheperd, 2014, p. 127). Chari et al. (2019, p. 183) scharen de Canadese lobbyregulering onder systemen met *medium-robustness*. Zoals gezegd zijn voornamelijk de financiële verplichtingen minder streng dan in bijvoorbeeld de VS, wat leidt tot het verschil in robuustheid. Bepaalde aspecten, zoals bijvoorbeeld de frequentie van registratie- en rapportageverplichtingen, zijn zelfs strenger in Canada. Onderstaand staat gespecificeerd welke verplichtingen het lobbyregister in Canada kent.

Het lobbyregister is van toepassing op betaalde lobbyisten die namens een derde persoon of partij communiceren met federale ambtenaren. De wet onderscheidt twee soorten lobbyisten; enerzijds consultantlobbyisten (personen die namens cliënten lobbyen, moeten zich als consultantlobbyist laten registreren) en anderzijds inhouse-lobbyisten (in dienst van bedrijven en organisaties. Bedrijven en organisaties moeten zich registreren als inhouse-lobbyist wanneer één of meer werknemers lobbyen en wanneer de totale lobbytaken van alle werknemers een ‘aanzienlijk deel’ van de taken van één werknemer zouden uitmaken (Government of Canada, 2022). Dit laatste aspect is al lange tijd onderwerp van discussie, waarover later meer.

Lobbyen gebeurt volgens de Lobbying Act wanneer ‘*an individual who for payment, on behalf of any person or organization makes any oral or written communication to a public office holder*’ (Chari et al., 2019, p. 47). Iedere communicatie van een persoon of groep richting welke overheidsfunctionaris dan ook wordt gezien als lobbyen en iedereen die dit doet én onder de definitie van lobbyist valt moet dit melden. In het algemeen gaat het om communicatie met overheidsfunctionarissen over wetsvoorstellen, voorschriften, beleid of programma's; het verkrijgen van een financieel voordeel zoals een subsidie of bijdrage; en, in bepaalde gevallen, het verkrijgen van een overheidscontract. Voor consultantlobbyisten geldt daarnaast dat ook het organiseren van een afspraak tussen een overheidsfunctionaris en een derde persoon onder lobbyen valt, en dus gemeld moet worden (Holmes & Lithwick, 2020, p. 5).

Overheidsfunctionarissen zoals gedefinieerd in de Lobbying Act – en waar de regulering dus betrekking op heeft – zijn vrijwel alle personen die een verkozen of benoemde functie in de federale regering bekleden, inclusief leden van het Lagerhuis en de Senaat en hun personeel. Daarnaast maakt het Canadese lobbyregister ook nog onderscheid in zogenaamde Designated Public Office Holders (DPOH). De term verwijst naar de belangrijkste besluitvormers binnen de overheid en omvat alle Ministers en hun medewerkers, alle leden van het Lagerhuis en de Senaat, alle onderministers en hun assistenten, en nog enkele andere belangrijke posities (Chari et al., 2019, p. 47). Voor deze DPOH's geldt dat er strenge 'afkoelperiodes' zijn maar wat voor dit onderzoek relevant is ook dat lobbyisten extra rapportageplichten hebben bij communicatie met dergelijke personen.

Personen of organisaties die zich moeten registreren in het *Registry of Lobbyists* – het Canadese lobbyregister – moeten bij een initiële registratie alle soorten communicatie met publieke ambtsdragers registreren. Ook moeten zij daarbij bepaalde aanvullende informatie verstrekken. Deze informatie bevat onder andere de naam van de cliënt of werkgever, het onderwerp van het lobbyen, de federale instelling waarvoor gelobbyd wordt, de gebruikte lobbymethoden, of de lobbyist vroeger een openbaar ambt bekleedde, de beklede openbare functie(s), bevestiging of de lobbyist een DPOH was, en de laatste datum waarop hij die functie bekleedde (Holmes & Lithwick, 2020, p. 7). Normaal gesproken moeten deze personen of organisaties hun registratie iedere zes maanden updaten. Wanneer er echter sprake is van communicatie (dit omvat wederom alle orale of schriftelijke communicatie) met DPOH's gelden er zoals gezegd extra rapportageverplichtingen. In dit geval moeten lobbyisten maandelijks hun registratie updaten. De rapportage moet voor elke communicatie die in een bepaalde maand plaatsvindt, de datum van de communicatie met een DPOH, de naam en de titel van alle DPOH's waar communicatie mee heeft plaatsgevonden, en het onderwerp van de communicatie vermelden (Holmes & Lithwick, 2020, p. 7).

Tot slot verbinden lobbyisten die zich moeten laten registreren zich daarmee ook aan de in 1996 ingestelde Lobbyist's *Code of Conduct*. Het doel van deze gedragscode met verplichte gedragsregels voor lobbyisten is het Canadese publiek ervan te verzekeren dat het lobbyen ethisch en volgens de hoogste normen verloopt. Met de gedragscode wil de Canadese overheid het vertrouwen van het publiek in de integriteit, objectiviteit en onpartijdigheid van de besluitvorming van de overheid te vergroten (Sheperd, 2014, p. 128-129).

Controle en handhaving van het register is de verantwoordelijkheid van de Commissioner of Lobbying. Deze Commissioner heeft vergaande onderzoekscapaciteiten, vrijwel gelijk aan die van het Hooggerechtshof. Zo kan deze personen oproepen om onder ede te getuigen, hun aanwezigheid daartoe afdwingen en hen dwingen documenten over te leggen (Sheperd, 2014, p. 134). Hij kan zelfs een (voormalig) DPOH verplichten om door lobbyisten aangeleverde informatie te verifiëren – er ligt dus ook enige verantwoordelijkheid bij de politiek. Sanctionering op overtreding van het lobbyregister varieert maar kan flink oplopen, met boetes tot 200.000 dollar en gevangenisstraffen tot twee jaar. Bovendien kan een lobbyverbod opgelegd worden van maximaal twee jaar (Chari et al., 2019, p. 52). Iedereen die dus wordt veroordeeld voor een overtreding van de regels van het lobbyregister kan worden onderworpen aan boetes, gevangenisstraf en een lobbyverbod. Overtreding van de gedragscode voor lobbyisten is hiervan uitgezonderd, maar kan wel leiden tot een rapport aan het Parlement, zogenaamde *naming & shaming*; aangezien reputatie essentieel is voor lobbyisten kunnen deze openbare verslagen hun carrière sterk aantasten en dus dienen als stimulans voor alle beoefenaars om de wet en de code na te leven (Sheperd, 2014, p. 133).

5.2.3 Lobbyregister – ervaringen

De Lobbyist Registration Act werd in september 1989 ingesteld. Het lobbyregister (Registry of Lobbyists) is het belangrijkste transparantie-instrument van de wet. Het register is sinds 1989 geëvolueerd wat betreft de informatie die het bevat en de middelen om die gegevens beschikbaar te stellen. Bij het instellen in 1989 definieerde deze wet lobbyen als rechtstreekse communicatie met federale overheidsfunctionarissen met het doel de formulering of uitvoering van het overheidsbeleid te beïnvloeden. Directe communicatie was de drempel van registratie, zodat lobbyisten die informatie en advies gaven, zich niet hoefden te laten registreren. In de wet werd ook een onderscheid gemaakt tussen degenen die tegen betaling namens cliënten lobbyen - consultantlobbyisten - en degenen die geheel of gedeeltelijk in dienst zijn om namens hun eigen werkgevers te lobbyen – inhouse-lobbyisten (Rush, 1998, p. 518). Voor de laatste groep golden nog minder (strikte) regels dan voor consultantlobbyisten. In 1995 vond de eerste grote amendering van de wet plaats. Deze amendering zorgde voornamelijk voor uitgebreidere informatievereisten en strengere registratie en rapportage-eisen. Bovendien gingen voor alle lobbyisten (dat wil zeggen zowel consultant- als inhouse-lobbyisten) nagenoeg dezelfde regels gelden (OECD, 2009, p. 112).

In 2005 vond een volgende amendering plaats. Deze had twee belangrijke implicaties. De eerste ingreep was een verbreding van de definitie van lobbyen; het haalde het stuk in ‘*an attempt to influence*’ uit de definitie, zoals het er voorheen stond. Dit betekent dat alle communicatie die onder de wetgeving valt, nu als lobbyen moest worden beschouwd en dus moet worden geregistreerd. Hiervoor zat er heel veel speling in de definitie doordat niet goed duidelijk was wanneer iets ‘*an attempt to influence was*’ of gewoon een mededeling (Chari et al., 2019, p. 47). De tweede ingreep was dat er een ‘*single filing approach*’ kwam voor bedrijven & organisaties (inhouse-lobbyisten). Voorheen lag de verantwoordelijkheid voor de registratie van bedrijfslobbyisten bij de individuele lobbyisten zelf. Door de wijziging is deze verantwoordelijkheid verschoven naar de hoogste functionaris in de onderneming. Dit systeem van één enkele registratie was bedoeld om alle soorten lobbyisten een consistente behandeling te geven, zoals vastgesteld in de wet, om ervoor te zorgen dat de verantwoordelijkheid voor de handelingen van lobbyisten op het hoogste bedrijfsniveau berust, en om te zorgen voor een zo overzichtelijk mogelijk lobbyregister voor het publiek (OECD, 2009, p. 112). Of er een rechtstreeks verband is valt niet te zeggen, maar opvallend is dat in het volgende jaar een toename van 847% (!) in de registratie van inhouse-lobbyisten plaatsvond (OECD, 2009, p. 114).

De belangrijkste en laatste ingreep kwam echter in 2008, toen de Lobbyist Registration Act omgedoopt werd tot de Lobbying Act. Dit zorgde voor een aantal belangrijke wijzigingen, zoals een scherpere definitie van ‘lobbyen’, afschaffing van de vrijstelling van registratie indien een ambtsdrager het initiatief nam tot contact met een lobbyist, het verplichten van alle categorieën lobbyisten om hun registratie om de zes maanden bij te werken, het aanwijzen van DPOH’s en bijbehorende verplichtingen (zie hiervoor 4.2.1), en tot slot strengere sanctioneringsmechanismen en hogere straffen (Commissioner of Lobbying Canada, 2022). In 2012 vond de eerste grote evaluatie plaats van de Lobbying Act, waaruit een aantal aanbevelingen volgde, maar dit leidde tot op heden niet tot veranderingen. Zo blijft er nog altijd een aantal zwakke punten in de wet.

Een van de belangrijkste zorgen met betrekking tot het Canadese systeem is dat de huidige regels (nog steeds) veel marge overlaten voor inhouse-lobbyisten om zelf te bepalen of ze al dan niet in het lobbyregister thuishoren. Dit heeft te maken met de dubieuze formulering van het deel van de wet die voorschrijft dat inhouse-lobbyisten zich alleen hoeven te registreren wanneer lobbyen ‘een significant onderdeel van hun werk’ vormt (Chari et al., 2019, p. 48-

49). Hier bestond altijd al veel discussie over, en later heeft de Commissioner of Lobbying verduidelijkt dat een significant deel volgens haar bereikt wordt wanneer *'the total lobbying activity of all employees equals 20% or more of the duties of one equivalent full-time employee'* (Sheperd, 2014, p. 127). Dit staat echter nergens gespecificeerd en is ook slechts een aanwijzing, geen geldende wet, zo schrijft de Commissioner of Lobbying (2021, p. 2) zelf: *'Neither the Lobbying Act nor its regulations define what constitutes "significant part of duties".'* Bovendien blijft ook dit vrijwel compleet afhangen van *'guesstimates'* en van goed vertrouwen in het bedrijf of de organisatie zelf. Volgens Chari et al. (2019, p. 48-49) is deze clause nog een overblijfsel van de vroege lobbyregulering in Canada, toen beleidsmakers bezorgd waren dat de registratievereisten een te grote last zouden zijn voor bedrijven of organisaties die zich af en toe met lobbyen bezighielden; de registratielasten zouden niet opwegen tegen de transparantiewinst.

Inmiddels is deze gedachte echter achterhaald en gaan steeds meer stemmen op om deze clause te verwijderen. In een recent rapport met aanbevelingen over verbetering van de lobbywet in Canada schrijft de Commissioner of Lobbying dan ook (2021, p. 1-2) dat deze *'significant part of duties'* drempel moeilijk toe te passen en te controleren is, en wordt geconcludeerd: *'this threshold fails to ensure the transparency of all lobbying activities.'* Chari et al. (2019, p. 49) voegen hieraan toe dat niets lobbyisten nu in de weg staat om simpelweg te liegen over de tijd die ze kwijt zijn aan lobbyactiviteiten zodat ze zich niet hoeven te registreren. Bovendien stellen ze: *'Nor does lobbying less than 20 percent of one's job mean that they are not effective lobbyists: sometimes all it takes is one simple 10-minute phone call from a corporate CEO to exert huge influence on a minister.'* Tot slot hebben inhouse-lobbyisten ook nog veel grotere tijds marges waarbinnen zij registraties en rapporten dienen in te leveren. Ook dit wordt door de Canadese Commissioner of Lobbying (2021, p. 7) als zwak punt genoemd en voornamelijk als iets dat het speelveld ongelijk maakt en dus gelijkgetrokken moet worden.

Een belangrijke kracht van het Canadese systeem is de educatieve rol en verantwoordelijkheid van de Commissioner of Lobbying. Dit educatieve mandaat is expliciet verwoord in de amendering van 2008, toen de Lobbying Act van kracht werd, en is specifiek gericht op lobbyisten, hun cliënten en overheidsfunctionarissen (Sheperd, 2014, p. 4). Het doel hiervan is volgens Sheperd (2014, p. 10): *'to provide guidance to public office holders and lobbyists in respect of their obligations under their respective regimes and to ensure consistency,*

comprehensiveness and clarity in such matters.’ De Canadese Commissioner of Lobbying heeft bovendien de taak om dit ook actief en preventief te doen, door middel van lezingen, educatieprogramma’s en preventieve brieven en mails. Dit educatieve werk van de Commissioner heeft gezorgd voor een enorme afname in het aantal documenten dat onvolledig of niet op tijd werd ingeleverd, en wordt bovendien ook door lobbyisten gewaardeerd (Chari et al., 2019, p. 53). Zo stelt Philip Cartwright, een belangrijke Canadese lobbyist en bovendien het hoofd van het Government Relations Institute of Canada (Chari et al., 2019, p. 53):

‘The Lobbying Commissioner’s Office is staffed with officials who know the Act well and who are very accessible and interested in being able to provide advice and answers to questions about interpretations or registration issues.’

Ook Pross & Sheperd (2017, p. 169-170) roemen het Canadese register om het educatieve en innovatieve vermogen. Zij stellen dat lobbyen constant verandert door allerlei omstandigheden, en dat het Canadese systeem er goed in slaagt om zich mee te bewegen met en aan te passen aan deze veranderingen. Het heeft de juiste balans tussen *soft approaches* (bijvoorbeeld educatie) en *hard approaches* (bijvoorbeeld handhaving en boetes). Wel valt er volgens hen nog winst te behalen op het gebied van het vrijgeven van financiële details, omdat niet te ontkennen valt dat geld een zeer belangrijke rol speelt bij lobbyprocessen. Bovendien is er heel veel focus op transparantie maar minder op een gelijk speelveld, onder andere door de afwezige financiële controle. Pross & Sheperd (2017, p. 170) besluiten: *‘The disproportionate power of money in lobbying, and the lack of a level playing field for public interest groups, still render much of this legitimate activity illegitimate in the eyes of the public. Hopefully institutional maturity will enable regulators to address such issues.’*

Concluderend kent Canada een uitgebreid en over het algemeen goed functionerend systeem van lobbyregulering, met een sterke focus op het registreren van lobbyisten en lobbyactiviteiten, het zogenaamde lobbyregister. Het wordt door Chari et al. (2019) omschreven als *medium-robust* systeem, in tegenstelling tot de Verenigde staten, dat als *high-robustness* systeem gezien wordt. De belangrijkste reden hiervoor is dat Canada veel minder regels kent omtrent het vrijgeven van financiële aspecten rondom lobbyen, zoals hoeveel er verdiend of juist uitgegeven is aan lobbyen. Andere aspecten zijn in Canada juist weer strenger, zoals bijvoorbeeld de frequentie en deadlines van registratie (maandelijks in het geval van communicatie met DPOH’s en vaak binnen 10 of 15 dagen na het contact). Dit

betekent dat het register een veel beter real-time en *up to date* beeld van het lobbylandschap geeft voor het publiek en eenieder die gebruikt maakt van het openbare register. Ook het zogenaamde *single-filing* systeem (waarbij organisaties één gezamenlijke registratie maken) getuigt van de moeite die Canada doet om het register zo overzichtelijk en gebruiksvriendelijk mogelijk te maken. Canada ligt de focus van het lobbyregister net als in de VS sterk op transparantie en veel minder op het verkrijgen van een zo gelijk mogelijk speelveld. Zo zijn er nog steeds veel voordelen voor inhouse-lobbyisten ten opzichte van consultantlobbyisten, met name door vage definiëringen, waar overigens net als in de VS veel discussie over is, en zijn er zeer weinig financiële registratieverplichtingen voor lobbyisten. Tot slot zijn twee belangrijke sterke punten van het Canadese lobbyregister dat men zich bij registratie verbindt aan een verplichte gedragscode en dat er actief gewerkt wordt aan educatie over en het verhogen van steun voor het lobbyregister. Al met al biedt het veel *best practices* die in andere landen, zoals Nederland, gebruikt kunnen worden.

5.3 Europese Unie

5.3.1 Ontwikkeling lobbyregulering

De EU behoort, samen met de VS en Canada tot de pioniers wat betreft lobbyregulering; al in 1996 werd de eerste lobbyregulering ingesteld in het Europees Parlement (Chari et al., 2019, p. 61). Ondanks het feit dat de Europese Unie de eerste in Europa was die iets ondernam op het gebied van lobbyregulering, was er lange tijd sprake van zeer minimale regulering (Holman & Luneburg, 2012, p. 423-424).

Lobbyregulering in de EU richt zich op de drie belangrijkste instellingen in het wetgevingsproces van de EU, namelijk het Europees Parlement (vanaf nu ‘EP’), de Europese Commissie (vanaf nu ‘de Commissie’) en de Raad van de Europese Unie (vanaf nu ‘de Raad’) (Levitt et al., 2017, p. 34). Lobbyregulering in de EU begon in 1996 in het EP, toen na een aantal jaren van discussie over schandalen een pasjessysteem werd ingesteld voor lobbyisten die het Parlementsgebouw in wilden om te lobbyen. Bij de registratie moest elke lobbyist informatie verstrekken over de naam van de organisatie, enkele persoonlijke gegevens en een algemene indicatie van hun lobbyactiviteiten. Lobbyisten kregen vervolgens een pas voor maximaal één jaar, hun naam verscheen op een openbare lijst die op het web beschikbaar is, en ze verbonden zich met een gedragscode. Er was echter veel kritiek op deze initiële regels: zo was er bijna geen handhaving en reguleerde het alleen fysieke toegang tot

de Parlementsgebouwen - degenen die buiten de muren van het Parlement lobbyden hoefden zich niet te laten registreren (Chari & O'Donovan, 2011, p. 106-107).

In 2005 mengde de Commissie zich in de discussie rondom lobbyregulering. De introductie van lobbyregulering in de Commissie was onderdeel van een breder initiatief, ook wel bekend als het European Transparency Initiative (ETI). Het hoofddoel hiervan was om het lage publieke vertrouwen in de EU-instituten te verhogen en om de transparantie te verhogen in een ongereguleerde industrie van meer dan 15.000 lobbyisten. Zo werd in 2008 het Transparency Register ingesteld, een vrijwillig register voor lobbyisten, dat alleen nog betrekking had op de Europese Commissie. Tijdens de jarenlange consultaties in aanloop naar dit register kwam er al veel kritiek van NGO's zoals bijvoorbeeld Transparency International, die pleitten voor verplichte registratie en regels (Chari et al., 2019, p. 61). Interessant genoeg ging de voorkeur van de Commissie voor zelfregulering in tegen de voorkeuren van politici, ambtenaren en zelfs lobbyisten die in de EU werkten: een meerderheid van deze in 2005 en 2006 ondervraagde actoren gaf de voorkeur aan een systeem van verplichte registratie (Chari & O'Donovan, 2011, p. 108-109).

In 2011 werd middels een zogenaamd interinstitutioneel akkoord het Joint Transparency Register (JTR) ingesteld, een gezamenlijk vrijwilliger lobbyregister voor het EP en de Commissie gezamenlijk. Omdat registratie vrijwillig was stimuleerde de JTR lobbyisten om zich in het register in te schrijven door middel van *incentives*. Geregistreerden moesten informatie over hun organisatie delen, waaronder het aantal personeelsleden dat zich bezighoudt met lobbyactiviteiten en in het bezit is van een toegangspas. Daarnaast moesten ze wetgeving waarover zij lobbyen, hun banden met EU-instellingen en financiële informatie over hun lobbyactiviteiten bekendmaken. Ook bevatte de JTR een gedragscode die alle geregistreerden hieraan verbond (Ammann, 2021, p. 256-257). Wederom was er fikse kritiek op het register, en dan met name op de vrijwillige aard ervan. Deze kritiek leidde er uiteindelijk toe dat het EP striktere regels eiste van de Commissie; in 2014 werd dan ook een nieuw akkoord tussen beide instituten gesloten waarin meer financiële details vereist werden bij registratie en waarbij de data in het register meer openbaar gemaakt moest worden. Belangrijker nog was dat het EP de Commissie opriep om voor eind 2016 met een nieuw wetsvoorstel te komen met betrekking tot lobbyregulering en het lobbyregister. Dit wetsvoorstel moest een verplicht lobbyregister instellen voor alle drie grote Europese instituten: het EP, de Commissie én de Raad (Chari et al., 2019, p. 61-62).

In december 2020 hebben het EP, de Raad en de Commissie een akkoord bereikt over een verplicht transparantieregister (Mandatory Transparency Register – MTR). Onder de nieuwe regeling, en in tegenstelling tot wat de naam van het Mandatory Transparency Register suggereert, blijft registratie voor lobbyisten vrijwillig. Om registratie aan te moedigen nemen de ondertekenende instellingen zogenaamde ‘*conditional measures*’. Dit houdt in dat de drie instellingen voorwaarden te stellen waarbij ze bepaalde activiteiten op het gebied van belangenvertegenwoordiging afhankelijk stellen van voorafgaande inschrijving in het Transparantieregister. Dit betekent dat, hoewel registratie vrijwillig is, lobbyisten bepaalde activiteiten ten aanzien van de instellingen niet kunnen uitvoeren tenzij zij zijn geregistreerd (European Commission, 2022b). Evenals bij de JTR moeten geregistreerden algemene informatie over hun organisatie, hun banden met instellingen van de Unie en financiële gegevens bekendmaken. Bovendien verbinden ze zich wederom aan een gedragscode.

5.3.2 Lobbyregister – inrichting

Sinds de zomer van 2021 is middels een interinstitutioneel akkoord (IIA) tussen het EP, de Commissie en de Raad dus het Mandatory Transparency Register van kracht in de EU. Het Transparantieregister is een openbare online database met 'belangenvertegenwoordigers' (organisaties, verenigingen, groepen en zelfstandigen) die activiteiten uitvoeren om het beleids- en besluitvormingsproces van de EU te beïnvloeden. Het biedt particulieren, de media, belanghebbenden en EU-personeel de mogelijkheid om na te gaan welke belangen via de EU-instellingen worden behartigd, wie deze belangen namens wie vertegenwoordigt en welke middelen worden besteed aan de daarmee verband houdende lobbyactiviteiten en -inspanningen. Het is een van de verschillende transparantie-instrumenten die de transparantie en openheid van het EU-besluitvormingsproces moeten verbeteren (Beheersorgaan Transparantieregister, 2021, p. 4). Het register wordt beheerd door een secretariaat dat bestaat uit medewerkers van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, en bestaat uit de volgende hoofdelementen (European Commission, 2022a):

1. Een openbare website waar belangenvertegenwoordigers actuele informatie over hun activiteiten op EU-niveau registreren
2. Een gedragscode die bepaalt hoe belangenvertegenwoordigers met de EU-instellingen moeten omgaan

3. Een klachtenmechanisme waarmee iedereen een administratief onderzoek kan instellen naar vermeende gevallen van het niet naleven van de gedragscode door geregistreerde belangenvertegenwoordigers.

Hoewel het register het label *mandatory* (verplicht) draagt, is het in niet in directe zin verplicht. In plaats daarvan geeft het elk instituut de vrijheid om het interinstitutionele akkoord (IIA) individueel te interpreteren, en om de activiteiten te definiëren die zij afhankelijk willen maken van inschrijving in het register. Deze zogenaamde conditionaliteitseisen moeten de instituten op de website van het Transparantieregister bekendmaken. De drie instellingen kunnen ook aanvullende transparantiemaatregelen nemen om de registratie verder aan te moedigen en het gezamenlijke kader te versterken. Andere instellingen, organen en instanties (dan de drie genoemde instituten) van de EU kunnen ook besluiten voorwaarden en/of aanvullende transparantiemaatregelen vast te stellen. Ook de lidstaten kunnen besluiten voorwaarden en/of aanvullende transparantiemaatregelen vast te stellen met betrekking tot hun Permanente Vertegenwoordigingen bij de Europese Unie (European Commission, 2022a).

Vanwege het feit dat de specifieke activiteiten waarvoor registratie vereist is per instituut verschillen, is het interinstitutioneel akkoord vrij vaag en breed in haar bewoordingen en definities. In het IIA (Journal of the European Union, 2021) valt de volgende definitie te lezen van lobbyist: *'interest representative means any natural or legal person, or formal or informal group, association or network, that engages in covered activities.'* Het IIA beschouwt 'lobbyen' als activiteiten van belangenvertegenwoordigers met het doel invloed uit te oefenen op de formulering of uitvoering van beleid of wetgeving, of op het besluitvormingsproces van de ondertekenende instellingen of andere instellingen, organen en instanties van de EU. Deze activiteiten – ook wel *'covered activities'* – omvatten met name & onder meer (Journal of the European Union, 2021):

- *organising or participating in meetings, conferences and events, and engaging in any similar contacts with EU institutions,*
- *contributing to, or participating in, consultations, hearings or similar initiatives,*
- *organising communication campaigns, platforms, networks and grassroots initiatives,*

- *preparing or commissioning policy and position papers, amendments, opinion polls, surveys, open letters, other communication or information material, or commissioning and carrying out research;*

De informatie die geregistreerden moeten aanleveren bestaat ten eerste uit algemene informatie, zoals persoons-, adres- en contactgegevens, informatie over namens wie gelobbyd wordt, het doel van de lobbyactiviteiten, een aantal gegevens over lidmaatschappen van relevante netwerken en tot slot kennisneming van en instemming met de gedragscode. Ook moet aangegeven worden op welke specifieke voorstellen, beleidsterreinen of wetgevingsprocedures gelobbyd wordt en bij welke instituties precies. Tot slot moeten geregistreerden ook financiële informatie vrijgeven, zoals te lezen valt in ANNEX II van het IIA (Journal of the European Union, 2021); in het geval van inhouse-lobbyisten van commerciële partijen gaat dit om de geschatte jaarlijkse uitgaven aan de lobbyactiviteiten, in het geval van externe lobbyisten (consultants) gaat het om een schatting van de jaarlijkse inkomsten aan de lobbyactiviteiten. Tot slot hoeven mensen of partijen die géén commerciële belangen behartigen alleen hun budget voor dat jaar vrij te geven, evenals hun belangrijkste inkomstenbronnen en grote donateurs.

Het Transparantieregister heeft een bestuursstructuur van twee niveaus: een Raad van Bestuur die het algemene toezicht op het Transparantieregister uitoefent en een Secretariaat dat belast is met het dagelijkse beheer. De raad van bestuur houdt toezicht op de algemene uitvoering van het IIA. Hiermee is het verantwoordelijk voor het vaststellen van de *needs* en prioriteiten van het Transparantieregister, het goedkeuren van het jaarverslag over de werking ervan en het geven van algemene instructies aan het Secretariaat. Het Secretariaat geeft belangenvertegenwoordigers advies over de registratieprocedure, controleert en verifieert de geldigheid van aanvragen en voert controles uit op de kwaliteit van de door de geregistreerden verstrekte informatie. Het behandelt ook klachten over vermeende inbreuken op de gedragscode door geregistreerden en kan maatregelen nemen wanneer het de klacht gegrond acht. Het secretariaat stelt ook het jaarverslag op en geeft voorlichting over het Transparantieregister (Beheersorgaan Transparantieregister, 2021, p. 5-6).

Omdat het een interinstitutioneel akkoord betreft (en bijvoorbeeld geen Reguleringswet) is het Transparantieregister niet wettelijk verankerd, en dus ook niet wettelijk sanctioneerbaar. Dit betekent dat het Secretariaat – als handhavende instantie – maar beperkte handhavingscapaciteiten heeft. In feite heeft het Secretariaat, na afhandeling van de

onderzoeksprocedure, maar twee sanctioneringsmogelijkheden, zo valt te lezen in ANNEX III van het IIA (Journal of the European Union, 2021). Ten eerste kan het de lobbyende partij uitsluiten van het register voor een periode van minimaal 20 dagen en maximaal 2 jaar. Hiermee krijgt de lobbyende partij de facto een lobbyverbod; dit is dus een vrij krachtig middel. Daarnaast kan het Secretariaat de overtreding evenals de genomen maatregel publiceren op de website van het Transparantieregister: *naming & shaming*. Gezien de waarde die de verschillende instituties aan het register hechten is ook dit een pijnlijke maatregel voor lobbyisten.

5.3.3 Lobbyregister – ervaringen

De intentie van het lobbyregister in de EU was aanvankelijk heel anders dan die van de registers in Noord-Amerika (Canada & de VS). Terwijl het Amerikaanse en Canadese systeem sterk gericht waren op het vergroten van de transparantie, ging het bij het Europese systeem meer om het verlenen van toegang voor lobbyisten tot besluitvormers (Holman & Luneburg, 2012, p. 77). Dit is terug te zien in de ontwikkeling van het Transparantieregister, die in het begin vooral gericht was - en wellicht nog steeds is - op het controleren van de toegang van lobbyisten tot de EU (Fyrh, 2021, p. 183).

Het EP had al sinds 1996 een registratiesysteem voor lobbyisten, maar dit was een zeer zwakke regulering; het voorzag enkel in jaarlijkse toegangspasjes voor het Parlement. Hoewel de namen van geregistreerde lobbyisten op de website van het EP openbaar werden gemaakt, werd andere relevante informatie (zoals de aard van het lobbywerk, de belangen waarvoor de lobbyisten optraden en de wetgeving waarvoor gelobbyd werd) niet bekendgemaakt. Het lobbyistenregister van het EP was destijds dus de eerste plaats bedoeld voor lobbyisten en wetgevers, en niet per se ter verhoging van de transparantie. Na veel kritiek begon in 2005 met het European Transparency Register (ETI) echter een nieuwe poging van de EU om het publieke vertrouwen terug te winnen en meer transparantie in de EU en haar processen te brengen. Dit nieuwe register moest als primaire doel hebben om de transparantie te verhogen. Het ETI werd aanvankelijk voorgesteld als een verplicht registratiesysteem. De identiteit van lobbyisten, hun klanten, financiële activiteiten en onderwerpen waarvoor gelobbyd wordt, zouden allemaal onmiddellijk beschikbaar zijn voor het publiek via een online register. Het uiteindelijke resultaat van het ETI is echter minder ambitieus gebleken. Het uiteindelijke voorstel, dat medio 2008 werd geïntroduceerd, stelde een vrijwillig register voor ‘belangenvertegenwoordigers’ in. Organisaties en personen die zich laten registreren moesten

een bescheiden hoeveelheid informatie vrijgeven, met name over wie zij vertegenwoordigen, wat hun doelen zijn en enkele financiële zaken. De namen van individuele lobbyisten werden niet bekendgemaakt. Dit register zou bekend komen te staan als het Joint Transparency Register (JTR).

Over het JTR, dat overigens alleen betrekking had op het EP en de Commissie (en dus niet op de Raad), is veel gezegd en geschreven. Enerzijds doet het geen recht aan de inspanningen van de EU om het JTR af te schrijven als een complete mislukking. Sinds haar instelling in 2011 is het JTR erin geslaagd om het aantal geregistreerden drastisch te laten toenemen; van 244 organisaties in 2011 tot meer dan 10.000 in 2016 (Dionigi & Martens, 2016, p. 2). Volgens Greenwood & Dreger (2013, p. 159) weet het register voor zijn vrijwillige aard met naar hun schatting ongeveer driekwart een groot deel van de populatie over te halen te registreren: *Not quite 'de-facto mandatory', but substantial when compared with the rather small number of entries in some of the national registers to have emerged in Europe in recent years.'*

De EU is er volgens Crepaz & Chari (2014) in geslaagd om zoveel 'vrijwillige' inschrijvingen te vergaren doordat zij ervoor hebben gezorgd dat het register voldoende aanzien had, waardoor lobbyisten en bedrijven graag in het register wilden komen voor hun reputatie en om als betrouwbare partner te worden gezien. Nastase & Muurmans (2020, p. 250) bevestigen dit: *'We also conclude that actors emphasize the value that membership has for their reputations within the Brussels public affairs scene'*. Bovendien kenden het EP en de Commissie bepaalde *incentives* in verband met registratie. Zo werden toegangspassen voor langere duur voor de gebouwen van het EP alleen verstrekt aan personen die geregistreerde organisaties vertegenwoordigen of voor hen werken, en moesten gasten die worden uitgenodigd om tijdens een hoorzitting te spreken, geregistreerd zijn. Bij de Commissie worden alleen geregistreerde entiteiten automatisch op de hoogte gehouden over raadplegingen en werden commissarissen, kabinetsleden en directeuren-generaal alleen geacht te vergaderen met belangenvertegenwoordigers die zich hebben ingeschreven in het transparantieregister. Dit maakte het JTR een soort semi-verplicht, en hierom werd het ook gezien als robuuster dan haar voorgangers (Chari et al., 2019, p. 62). Zo stelde Commissielid Maroš Šefcovic over het JTR (Thiel, 2014, p. 147): *'All those who are not in the register will have to be asked why they can't be transparent – and they will see their daily work made*

more difficult by not being registered, in particular through the requirements of the European Parliament.'

Toch was er ook veel kritiek op het JTR, en dan met name op de vrijwillige aard ervan, de reikwijdte (het ontbreken van de Raad) en de onduidelijke of simpelweg onjuiste informatie. Ten eerste de vrijwillige aard van het register. Kanol (2012, p. 524) beschrijft dat de Commissie een jaar na de invoering van het JTR stelde dat er voldoende registraties waren om verplichte registratie niet onnodig te maken, maar dat uit rapporten bleek dat de meeste lobbyisten zich niet lieten registreren (Chari & O'Donovan, 2011, p. 9-15). Bovendien bleek uit onderzoek at de vijftig grootste bedrijven in de EU zich in feite niet lieten registreren en in het geheim lobbyden. Al deze zaken zijn niet verwonderlijk aangezien er onvoldoende prikkels waren voor belangengroepen om zich vrijwillig te laten registreren; er kan dan ook gesteld worden dat het vrijwillige register geen wezenlijk effect heeft gehad op het gedrag van lobbyisten en op het daadwerkelijk verhogen van de transparantie rondom lobbyen (Kanol, 2012, p. 524). Bunea concludeerde in haar studie (2018, p. 1) dan ook: *'The Register [JTR] did not effectively bridge the information gap between the public and interest groups about supranational lobbying'*. Volgens Kanol (2012, p. 524) was de omschakeling naar een verplicht register onvermijdelijk, omdat vrijwillige registers vrijwel overal uiteindelijk gefaald hebben.

Crepaz & Chari (2014, p. 89) concludeerden dat het JTR een medium-robuust systeem was. Het huidige MTR is een grote stap voorwaarts volgens Chari et al. (2019, p. 65), die het een stuk robuuster beschouwen dan haar voorganger, het JTR. Ook Fyhr (2021, p. 198) spreekt van *'a new wave of strong lobby regulation'*. Behalve de informatievoorziening is ook het vrijwillige karakter aangepakt en de reikwijdte aangepakt. Hoewel het register het label *mandatory* (verplicht) draagt, is het in niet in directe zin verplicht. In plaats daarvan geeft het elk instituut de vrijheid om het interinstitutionele akkoord (IIA) individueel te interpreteren, en om de activiteiten te definiëren die zij afhankelijk willen maken van inschrijving in het register. De huidige set aan maatregelen zorgt er echter wel voor dat registratie praktisch een vereiste is om welke lobbyactiviteit dan ook uit te voeren, zeker in het EP of de Commissie (Beheersorgaan Transparantieregister, 2021, p. 4). Ook de Raad heeft zich verbonden aan het register, maar er klinken kritieken op de reikwijdte van het register binnen de raad (Fyhr, 2021, p. 197). Dat de Raad zich echter aangesloten heeft bij het MTR, en dat het nu dus een interinstitutioneel register betreft dat de drie belangrijkste Europese organen omvat, is echter

toch de grootste winst van het MTR (Fyhr, 2021, p. 198). Zo beschrijven Levitt et al. (2017, p. 36-37) dat de Raad vanwege jarenlang de afwezigheid van lobbyregulering en de grote invloed op het Europese beleidsproces de grote ‘*black box*’ van de EU was, en het beste voorbeeld van het ongelijke lobby-speelveld in de EU. Zo beschrijven ze (2017, p. 37): ‘*it [the Council] can be the most important place to make a single decisive intervention, yet its decision-making is famously opaque*’. Dat de Raad zich nu verbonden heeft aan het MTR is dus een grote overwinning te noemen volgens Fyhr (2021, p. 197), die stelt dat ondanks het feit dat er (vooral binnen de Raad) nog winst valt te behalen het MTR de deuren heeft geopend voor toekomstige uitbreiding van het register.

Tot slot was ook kwaliteit van informatie in en de handhaving van het eerdere JTR onderwerp van discussie. Zo stelde Bunea (2018, p. 23) met betrekking tot het voorstel voor het MTR dat het verplichten van het register zinloos is als de kwaliteit en en toegankelijkheid van het register niet verbeterd worden, en als er niet beter gehandhaafd wordt. Het eerste punt heeft het nieuwe MTR redelijk succesvol weten te ondervangen. De onjuistheid van informatie kwam voornamelijk omdat het JTR slechts 4 medewerkers kende, en hierdoor lang niet alle informatie gecheckt kon worden, laat staan ondervraagd wanneer nodig (Chari et al., 2019, p. 63-64). Om dit laatste punt aan te pakken en het nieuwe register (MTR) zo overzichtelijk mogelijk te houden legt de EU tegenwoordig een sterke nadruk op de kwaliteit van de inhoud van het transparantieregister door preventieve beoordeling van de geldigheid en de kwaliteit van aangeleverde gegevens van nieuwe inschrijvingsaanvragen. Dit betekent dat er toezicht en toestemming nodig is vóór publicatie (Beheersorgaan Transparantieregister, 2021, p. 5). Hierdoor moet de informatie in het register aanzienlijk accurater, completer en betrouwbaarder worden. Handhaving blijft echter een lastige kwestie. Onder het JTR was de handhavingscapaciteit zeer laag, terwijl dit volgens Chari et al. (2019, p. 65) een cruciaal aspect is van effectieve regulering. Het belangrijkste knelpunt in de handhaving zit hem – naast het capaciteitsprobleem, waar zoals hierboven stappen voor worden ondernomen – in het feit dat het MTR een interinstitutioneel akkoord betreft, en geen meer wettelijk bindende verordening of richtlijn, zoals het EP graag had gezien (Bunea, 2019, p. 1583). Hierdoor kunnen lobbyisten die zich niet aan de regels houden niet wettelijk gesanctioneerd worden (met bijvoorbeeld boetes of gevangenisstraffen, zoals dat in de VS en Canada bijvoorbeeld gebeurt). Zo stelde het EP al in 2016 (p. 2): ‘*While this [MTR] may create a de facto mandatory regime, it must be noted that such an agreement cannot oblige third parties – interest representatives – to sign up, other than via incentives and conditions for access to the*

institutions and their members.’ De enige vorm van sanctionering is uitsluiting van het MTR voor een periode van maximaal twee jaar, waarbij tevens een aantekening van de overtreding en de opgelegde straf in het register wordt opgenomen, naar het EP wordt gestuurd en tot slot op de website van het MTR gepubliceerd (Journal of the European Union, 2021). Ondanks de belangrijke gevolgen van deze sanctie – de facto een lobbyverbod en belangrijke reputatieschade – valt te bezien of deze sanctionering afdoende zal zijn om *non-compliance* effectief tegen te gaan.

In hoeverre de informatiekwaliteit daadwerkelijk omhoog zal gaan en de handhaving daadwerkelijk strenger zal worden, valt nog lastig te zeggen, omdat het IIA niet erg specifiek is over de precieze voorzieningen die het toewijst aan het MTR, maar alleen stelt dat het samengesteld wordt uit voorzieningen van alle drie de instituten (Nastase & Muurmans 2020, p. 251). Fyhr (2021, p. 200) besluit dan ook: *‘Naturally it remains for research at a later stage to judge the overall impact of the new MTR on increasing transparency based on the gathered data. For an in-depth analysis of the impact of the new TR, one would need parameters and the necessary temporal distance.’*

Concluderend kan gesteld worden dat in de EU een vrijwillig systeem van lobbyregistratie en *self-regulation* onvoldoende effectief was om de transparantie rondom lobbyen te verhogen en om dat democratische tekort goed te ondervangen. Hoewel de EU de eerste in Europa was die lobbyregulering instelde, was dit lange tijd zeer summier. Vanaf 2005 vond er een cultuuromslag plaats en sinds 2011 zijn er grote stappen gezet wat betreft het Transparantieregister. Van een systeem met zeer zwakke robuustheid is de EU de afgelopen decennia getransformeerd in een systeem met aanzienlijk hogere robuustheid. Het lobbyregister in de EU verschilde aanvankelijk wezenlijk van dat in de VS en Canada omdat het minder gericht was op transparantie, maar meer op het reguleren van toegang tot beleidsmakers – en dus meer op een zo gelijk mogelijk speelveld. De afgelopen tien jaar is echter ook in de EU steeds meer focus op transparantie komen te liggen. Ook in de EU is registratie in het register bovendien verbonden met een gedragscode. De belangrijkste lessen van het Europese Transparantieregister zijn dat de reikwijdte – dus welke beleidsvormende instanties het betreft – essentieel zijn en dat door middel van het bieden van de juiste *incentives* en het promoten van het reputatie-aspect van het register een aanzienlijk deel van de lobbyisten succesvol overgehaald kan worden zich te laten registreren. Echter blijkt het onvermijdelijk om voor dat – tevens aanzienlijke – deel dat dit niet vrijwillig doet (min of

meer) verplichte maatregelen in te stellen. Tot slot zijn er ook belangrijke lessen te trekken wat betreft kwaliteit van informatie, handhavingscapaciteit en sanctioneringsmogelijkheden. De komende jaren zal bovendien blijken in hoeverre de hervormingen van 2021 – de switch naar het MTR – effectief zullen blijken.

5.4 Ierland

5.4.1 Ontwikkeling lobbyregulering

Ierland is veruit het land met de kortste geschiedenis op het gebied van lobbyregulering dat in dit onderzoek behandeld wordt. In korte tijd is het Ierse model er echter in geslaagd om internationaal veel aanzien te vergaren en als schoolvoorbeeld voor andere (Europese) landen beschouwd te worden (European Parliamentary Research Service, 2016). Het Ierse model is gebaseerd op onder andere het lobbyregister in Canada en heeft in korte tijd internationaal zeer veel aanzien vergaard; het Ierse lobbyregister wordt internationaal hoog aangeschreven en wordt door zowel lobbyisten zelf als politici en het publiek beoordeeld als goed functionerend (Chari et al., 2019, p. 131-135). Bovendien is het volgens Crepaz (2020, p. 350) vanwege het succes en de voortrekkersrol typerend voor trends in Europese landen die lobbyregulering willen instellen. Dassen & Omtzigt (2022, p. 32) pleiten in hun initiatiefnota dan ook voor invoering van een lobbyregister ‘naar Iers model’ in Nederland.

In 2015 werd in Ierland ingestemd met de Regulation of Lobbying Act, die als doel had een verplicht wettelijk bindend lobbyregister – het zogenaamde Register of Lobbying – in te stellen (Chari et al., 2019, p. 131-132). De strenge lobbywetten vinden hun oorsprong in de financiële crisis van 2008 die de Ierse economie op de knieën dwong. Deze crisis werd algemeen beschouwd gezien als een gevolg van de nauwe banden tussen politici van de Fianna Fáil-partij, die ten tijde van de crisis aan de macht was, en Ierse projectontwikkelaars. De weerstand van de bevolking tegen corruptie nam al tientallen jaren toe. Verschillende onderzoeken - waaronder een onderzoek naar het Ierse systeem van Ruimtelijke Ordening, waaruit bleek dat er in de jaren 1980 en 1990 op grote schaal corruptie had plaatsgevonden - hadden geconcludeerd dat corruptie door het hele Ierse systeem verworven was geraakt (Cooper, 2017; Keeling et al., 2017, p. 126). Vanaf 1999 werd in Ierland al gediscussieerd over lobbyregulering, maar na een aantal mislukte pogingen en gebroken (verkiezings)beloften werd in 2011 geconstateerd dat daarvan nog niets terechtgekomen was. In dat jaar beloofden Fine Gael & Labour – die net een verpletterende verkiezingsoverwinning behaald hadden ten opzichte van Fianna Fáil, de partij die tot die tijd

altijd de Ierse politiek gedomineerd had – dat zij nu daadwerkelijk werk zouden maken van serieuze lobbyregulering, inclusief verplicht lobbyregister (Murphy, 2017, p. 202-203). Deze ideeën maakten deel uit van een breder hervormingsplan om het vertrouwen in en functioneren van de Ierse politiek te verbeteren, genaamd *New Politics* (Chari et al., 2019, p. 132). De plannen voor lobbyregulering werden uiteindelijk in 2015 gerealiseerd in de Regulation of Lobbying Act. Stapleton et al. (2014, p. 170) stellen dat dit een grote omslag was voor het Ierse politieke systeem: *‘The introduction of lobbying regulation in Ireland represents a significant change to the existing political culture, as it replaces a relatively informal set of arrangements with a more structured, transparent system.’*

Bij het opstellen van de Regulation of Lobbying Act van 2015 keek Ierland naar bestaande lobbyreguleringsregimes over de hele wereld, waaronder die van Canada (Cooper, 2017; Chari et al., 2019, p. 131). Het doel van de wet is om een openbaar en toegankelijk online register in te stellen waar lobbyisten zich moeten laten registreren en waar het publiek details kan vinden over wie er namens wie bij wie lobbyt en waarvoor. Daarnaast regelt de wet een afkoelperiode voor overheidsfunctionarissen (Murphy, 2017, p. 202). De wet is inmiddels twee keer geëvalueerd, maar dit heeft nog niet tot amenderingen geleid (Department of Public Expenditure and Reform, 2020, p. 79). Zodoende is de initiële wet uit 2015 nog steeds van kracht.

5.4.2 Lobbyregister – inrichting

De Regulation of Lobbying Act 2015 schrijft voor dat als een persoon / organisatie die onder de wet valt communiceert met een zogenaamde *designated public official* over een relevante kwestie, lobbyt en zich dus moet registreren in en regelmatig online aangifte moet doen van lobbyactiviteiten bij het Register of Lobbying (het Ierse lobbyregister). Het voornaamste doel van de het lobbyregister is om transparantie te bieden over diegenen die over beleidskwesties communiceren met overheidsfunctionarissen (Department of Public Expenditure and Reform, 2020, p. 3). De wet wordt voornamelijk geprezen om zijn duidelijke definities en regels, volledige afbakening van het hele spectrum van de lobbyindustrie en toegankelijkheid (Chari et al., 2019, p. 134). Chari et al. (2019, p. 183) beschouwen het Ierse systeem als medium-robust. Onderstaand worden de specifieke definities en regels van de wet uiteengezet.

Lobbyisten worden in de Regulation of Lobbying Act gedefinieerd als *‘employers or their staff (where employers have more than ten employees), third-party lobbyists (those who are paid by a client to lobby on the client’s behalf), or anyone lobbying about the development of*

zoning of land'. Lobbyen wordt gedefinieerd als '*communications about the initiation, development or modification of any public policy or programme, the preparation of legislation, and the award of any grant, loan or contract.*' (Chari et al., 2019, p. 132-133). Relevante communicatie is communicatie die schriftelijk of mondeling wordt gedaan, persoonlijk (direct of indirect) wordt gedaan, aan een aangewezen ambtenaar wordt gedaan (DPO – zie hieronder) en verband houdt met een relevante kwestie (zoals hierboven beschreven) (European Parliamentary Research Service, 2016, p. 3). De overheidsfunctionarissen waar de wet betrekking op heeft – zogenaamde *designated public officials (DPO)* – zijn (Government of Ireland, 2015):

- Ministers & Ministers of State
- Alle parlementsleden (van beide Kamers)
- Alle leden van het Europees Parlement
- Alle leden van lokale overheden
- Special Advisors
- Aangewezen ambtenaren

Lobbyisten moeten bij hun initiële registratie een aantal basisgegevens verstrekken, waaronder persoons- en adresgegevens. Daarnaast moet iedereen in het Register drie keer per jaar rapporteren over al zijn of haar lobbyactiviteiten. Deze viermaandelijke rapportage moet meer gedetailleerde informatie bevatten over namens wie gelobbyd wordt (wanneer van toepassing), bij welke afdeling en bij welke specifieke DPO, het onderwerp en het doel van de lobbyactiviteit, het type lobbyactiviteit, en de namen van ieder persoon die een DPO is of is geweest en die deelneemt aan de lobbyactiviteiten (Government of Ireland, 2015).

Lobbyisten die aan alle beschreven voorwaarden voldoen dienen zich in te schrijven in het online register. Registratie is toegankelijk en verbinden zich met registratie in het Ierse lobbyregister ook met een gedragscode. Het Ierse lobbyregister is volledig verplicht. Lobbyisten die binnen de definities van de wet vallen, zijn wettelijk verplicht zich te registreren en kunnen sancties opgelegd krijgen als ze dat niet doen. De toezichhoudende instantie van het Ierse Register of Lobbying is het onafhankelijke Standards in Public Office Commission (SIPO), die verantwoordelijk is voor de handhaving en naleving van het Register (Keeling et al., 2017, p. 131). Lobbyisten die zich niet aan de regels houden riskeren een boete oplopend tot 25.000 euro of twee jaar gevangenisstraf (Chari et al., 2019, p. 134).

5.4.3 Lobbyregister – ervaringen

Over het algemeen gezien wordt het Ierse lobbyregister gezien als een groot succes. Twee jaar nadat Ierland een van de strengste regimes ter wereld op het gebied van lobbytransparantie heeft ingevoerd, worden de hervormingen gezien als de gouden standaard voor beleidsmakers die een licht willen werpen op lobbyactiviteiten (Cooper, 2017). In korte tijd is het Ierse model erin geslaagd om internationaal veel aanzien te vergaren en als schoolvoorbeeld voor andere (Europese) landen beschouwd te worden (European Parliamentary Research Service, 2016). Het Ierse Register wordt door Chari et al. (2019, p. 183) beschouwd als medium-robuust. Dit komt met name omdat de wet geen enkele verplichtingen kent wat betreft het vrijgeven van financiële informatie. De wet is ook minder gericht op puur transparantie – zoals het geval is in de VS en Canada – maar voornamelijk op het reguleren van toegang tot beleidsmakers en dus op het verzekeren van een gelijk speelveld. In dat licht is het niet verwonderlijk Crepez & Chari (2022, p. 24) concluderen dat het Ierse beleidsproces zeer open is voor verschillende actoren en dat er dus sprake is van een redelijk gelijk speelveld. Omdat de Regulation of Lobbying Act pas in 2015 werd ingesteld is er – zeker in vergelijking met de eerder behandelde casussen in dit onderzoek – nog relatief weinig onderzoek gedaan naar de effecten van het beleid. Het onderzoek dat wél gedaan is geeft bovendien aan dat in acht moet worden genomen dat het Register pas net geïmplementeerd is en dus nog niet direct afgerekend kan worden op basis van premature conclusies (Keeling et al., 2017). Zodoende leent het zich ook minder voor uitgebreide evaluatie. Toch kunnen er zeker al bruikbare observaties worden gedaan wat betreft het Ierse lobbyregister. Zo stelt Crepez in de meest recente jaarlijkse *review* van de Regulation of Lobbying Act (Department of Public Expenditure and Reform, 2020, p. 10): *‘According to our research and interviews with European Regulators, the Irish legislation has been taken as an example of best practice in Europe. Regulated and unregulated political systems (that are, however, in the process of introducing similar laws) are looking at Ireland with interest.’* Murphy (2017, p. 142) voegt toe dat het Ierse register een schoolvoorbeeld is van hoe ervaringen en inzichten uit het buitenland zinvol gebruikt kunnen voor (verbeterde) regulering in het eigen land:

‘Ultimately, the Regulation of Lobbying Act is built upon regulation introduced in North America, particularly Canada, which has stood the test of time. This is a classically good example of policy learning, showing the positive experience that the Irish state has gained from its examination of the international environment in order to produce better public policy.’

Het Ierse lobbyregister kent volgens Chari et al. (2019, p. 134) dan ook een aantal significante sterke punten. Allereerst is het vanwege het verplichte karakter en de wettelijke verankering en het feit dat het de volledige lobbyindustrie omvat zeer effectief. Daarnaast wordt het geroemd om de duidelijke en veelomvattende definities van lobbyisten, lobbyactiviteiten en de personen waar het betrekking op heeft (DPO's). Bovendien is het zeer toegankelijk voor het publiek én voor lobbyisten, omdat het makkelijk is om online alle benodigde informatie aan te leveren (Keeling et al., 2017, p. 131). Crepaz & Chari (2022, p. 24) beamen dat de toegankelijkheid van de informatie in het register een sterk punt is van het Ierse systeem, en dat de informatie bovendien veel mogelijkheden biedt voor onderzoekers én lobbyisten zelf. Crepaz (2020, p. 367) concludeert in zijn studie ook dat Ierse lobbyisten de informatie in het register gebruiken voor hun werk en bij het opstellen van lobby strategieën, en stelt dat dit een kracht van dergelijke registers is die ook in het buitenland verder onderzocht zou moeten worden. Met name bij groepen die normaal gesproken lastiger aan informatie over dergelijke processen komen valt nog veel winst te behalen met dergelijke registers, zo stelt Crepaz (2020, p. 367: *'registers could be designed to support both public scrutiny and lobbying activity, especially for those interest groups that grapple with access to government'*). Een lobbyist uit zijn onderzoek noemt het Ierse lobbyregister zelfs *'the LinkedIn of the lobbying community'*. Een ander sterk punt van het Ierse register is dat het geregistreerden – net als in Canada en de EU – verbindt aan een gedragscode. Tot slot wordt ook de handhaving van de wet geprezen; vanwege de verstreckende onderzoeksbevoegdheden die nalevingsorgaan SIPO van de wet krijgt en vanwege de driejaarlijkse evaluatie van de wet (Chari et al., 2019, p. 134). Bovendien is SIPO een onafhankelijk bestuursorgaan, waardoor de neutraliteit en effectiviteit van de handhaving gewaarborgd worden – anders dan bijvoorbeeld in de EU (European Parliamentary Research Service, 2016, p. 7). Genoteerd moet worden dat er aanvankelijk wel wat kritiek klonk op de uitvoering van de handhavingsverantwoordelijkheden door SIPO (Keeling et al., 2017, p. 132). SIPO geeft echter aan dat het – ondanks dat het de mogelijkheid heeft tot redelijk zware sanctionering – de voorkeur geeft aan *'compliance through advocacy and education rather than penalising them'* (Chari et al., 2019, p. 135). Zo geeft SIPO actief voorlichting over de wet en zijn verplichtingen; dit omvat onder andere sectorspecifieke voorlichtingscampagnes, bijeenkomsten met brancheorganisaties en regionale groeperingen en maatwerk waar nodig (Department of Public Expenditure and Reform, 2020, p. 71). Chari et al. (2019, p. 135) besluiten dan ook:

‘In that context the Act [Regulation of Lobbying Act] performs the vital function of raising awareness of the importance of the independent office of the head of lobbying regulation in promoting both public confidence in the system and compliance by lobbyists.’

Toch zijn er ook een aantal zwakkere punten van de Regulation of Lobbying Act aan te wijzen met betrekking tot het lobbyregister. Ten eerste vraagt het Ierse lobbyregister om geen enkele vorm van financiële informatie; zowel niet bij initiële registratie als bij de periodieke rapportage. Keeling et al. (2017, p. 131) stellen dan ook: *‘without financial disclosures being a requirement of the Irish or British laws—a failure in terms of ensuring that the system is as transparent as possible— this aspect of lobbying will continue to pass under the radar in both countries.’* Daarnaast is er geen enkele trigger voor registratie met betrekking tot voorbereidend en adviserend werk. Dit leidt ertoe dat in potentie veel commerciële (consultants) en in-house lobbyisten onder de radar kunnen blijven; iets dat de Act en haar doelen – het verhogen van transparantie en vertrouwen – zou kunnen schaden (Chari et al., 2019, p. 135). Tot slot klinken er enkele kritieken wat betreft de kwaliteit van de aangeleverde informatie; zo ontdekten McDermott & Fitzgerald (2022) onlangs dat er veel onjuiste informatie in het register staat met betrekking tot lobbywerk dat verricht wordt door (voormalig) DPO’s, en dat het register niet altijd even toegankelijk is. Ondanks de benoemde zwakke punten – vanwege de recente invoering van het register wellicht het best te beschouwen als ‘kinderziektes’ – valt het Ierse lobbyregister over het algemeen echter te beschouwen als succes. Murphy (2017, p. 141) besluit dan ook: *‘In general, the evidence suggests that, rather than being a fool’s errand, the Act was actually the government’s finest hour in relation to ensuring openness in public life and has made Irish politics more transparent and accountable.’*

Concluderend valt het Ierse lobbyregister te beschouwen als een groot succes. Ondanks de benoemde zwakke punten heeft het register in korte tijd zeer veel (inter)nationaal aanzien vergaard en wordt het inmiddels beschouwd als de Gouden Standaard voor lobbyregisters wereldwijd. Het Ierse register is tevens het bewijs dat – met lessen uit andere landen in het achterhoofd – in korte tijd zeer effectieve en efficiënte lobbyregulering kan worden ingesteld. Het Ierse model is een medium-robust lobbyreguleringssysteem en is naast transparantie ook gericht op het vergaren van een gelijk speelveld. Naast het verplichte karakter, de duidelijke definities, de brede reikwijdte en de toegankelijkheid van het register bindt het geregistreerden bovendien aan een gedragscode. Het register wordt in Ierland door zowel

lobbyisten, politici en het publiek als zeer waardevol en effectief beschouwd en kan worden gezien als een belangrijke stap in het verhogen van de transparantie van en het vertrouwen in de Ierse politiek.

6 Lessen voor Nederland

6.1 Lobbyregulering en lobbyregister Nederland in vergelijkend perspectief

Nederland kent van origine een politieke cultuur waarin overleg en het zoeken naar consensus een essentieel onderdeel is van het besluitvormingsproces. Hiermee zit ook het fenomeen lobbyen als het waren verscholen in het DNA van de Nederlanders (van Keulen, 2017, p. 255). Van gesloten, corporatistisch ‘poldermodel’ transformeert Nederland echter steeds meer naar een meer open en pluralistisch systeem zoals men dat in de VS, Canada, EU en Ierland al langer kent, met een omvangrijke en geprofessionaliseerde public affairs sector (Chari et al., 2019, p. 143; Juffer, 2021, p. 9-12; Timmermans et al., 2019, p. 325). Zodoende heeft er ook in Nederland een sterke groei van de omvang en de professionaliteit van de public affairs sector plaatsgevonden (Timmermans et al., 2019, p. 55). Toch blijft het aspect van de regulering van lobbyen lange tijd achter bij bovengenoemde voorbeelden. Voornamelijk op het gebied van transparantie en regulering zijn pas zeer recentelijk stappen gezet en valt nog veel winst te behalen in Nederland (Van Keulen, 2017, p. 259; OECD, 2021). Ook Chari et al. (2019, p. 144-145) constateren in hun recente grote vergelijkende onderzoek naar lobbyregulering wereldwijd dat Nederland minimale regulering op het gebied van lobbyen kent en hiermee in scherp contrast staat met bijvoorbeeld de VS, Canada, Ierland en de VS. Vanwege de minimale regulering en transparantie waar lobbyisten zich aan dienen te conformeren, is er ook geen duidelijk beeld van de (omvang van de) lobbysector als geheel (Transparency International Nederland, 2015, p. 53). Het gebrek aan lobbyregulering is Nederland de afgelopen jaren op vele (inter)nationale reprimandes komen te staan.

Onder deze groeiende (inter)nationale druk gaan er de afgelopen jaren steeds meer stemmen op voor strengere regulering op het gebied van lobbyregulering. Een eerste stap werd gezet in 2012, toen de Tweede Kamer een vrijwillig register voor lobbyisten instelde, maar tien jaar later heerst brede consensus dat grotendeels een symbolische maatregel was en vrijwel niets aan transparantie heeft opgeleverd (Chari et al., 2019, p. 145; Transparency International Nederland, 2015, p. 53; Dassen & Omtzigt, 2022, p. 49; Fraussen & Braun, 2018, p. 16). Eind 2015 werd het eerste grootschalige initiatief ter verbetering van lobbyregulering in Nederland ingediend met de initiatiefnota ‘Lobby in Daglicht’ van Tweede Kamerleden Bouwmeester &

Oosenbrug. Opvallend genoeg was er vrijwel geen aandacht voor de invoering van een (verplicht) lobbyregister, terwijl dit in andere landen wel al succesvol was ingevoerd. Er werd slechts een oproep gedaan aan de beroepsgroep van lobbyisten zelf om hun eigen vrijwillige register te versterken en uit te breiden. De aanbevelingen uit de initiatiefnota werden aanvankelijk positief ontvangen door de overheid en de Kamer, maar verdronken veelal in discussie en leidden uiteindelijk niet tot de grote veranderingen waar de initiatiefnemers op hoopten.

Als gevolg hiervan bleef de kritiek op (het gebrek aan) lobbyregulering in Nederland aanhouden, onder andere met twee zeer kritische rapporten in 2019 en 2021 van GRECO, de Europese lobbywaakhond. Om deze reden dienen Tweede Kamerleden Dassen en Omtzigt medio 2022 een nieuwe initiatiefnota in met wettelijke maatregelen om de integriteit bij bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen. Zij richtten zich voor een belangrijk deel op (gewezen) bewindspersonen, omdat voor deze groep op dat moment niet of nauwelijks reguleringen op het gebied van lobbyactiviteiten zijn. Een belangrijk onderdeel van hun voorstel is de invoering van een wettelijk verplicht en openbaar registratiesysteem voor lobbyisten, waarin lobbyisten zich moeten registreren en rapporteren over hun lobbyactiviteiten.

6.2 Op weg naar een lobbyregister in Nederland

De invoering van een lobbyregister in Nederland wordt hiermee steeds aannemelijker. Minister Bruins Slot (2022, p. 7-8) stelt dat het uitgangspunt van het Kabinet is dat dat een lobbyregister ten aanzien van bewindspersonen wordt ingevoerd, zoals verzocht door Dassen & Omtzigt. Het Kabinet heeft bovendien zowel in het debat over de regeringsverklaring als in een commissiedebat Integriteit Openbaar Bestuur (beiden begin 2022) laten weten werk te maken van de oproep en bezig te zijn met de uitwerking van een verplicht lobbyregister. Vanwege de ingrijpende gevolgen van het voorstel heeft het Kabinet echter eerst advies uitgevraagd aan professor Caelesta Braun van de Universiteit Leiden met expertise op het gebied van belangenbehartiging en politieke besluitvorming. De toelichting van de Minister (Bruins Slot, 2022, p. 8) luidt:

‘In de adviesaanvraag zal onder meer worden verzocht aandacht te besteden aan de vraag wat precies onder lobbyisten moeten worden verstaan, hoe bij een registratie bureaucratische lasten binnen de perken kunnen blijven en hoe ervaringen vanuit andere landen kunnen

worden betrokken. Ook is het van belang dat een lobbyregister niet onbedoeld beperkingen oplegt aan mensen met wie een bewindspersoon graag in contact komt en die geen lobbyist zijn.’

Het Kabinet lijkt dus overtuigd van het feit dat een verplicht lobbyregister voor bewindspersonen een noodzakelijke maatregel is. Ook de Tweede Kamer is overwegend positief over het voorstel, zo blijkt uit het schriftelijk overleg (Kamerstuk 36101-4, 2022). Na diverse oproepen, zowel op Europees niveau als vanuit de Kamer, is het Kabinet inmiddels serieus bezig met de uitwerking van een verplicht lobbyregister voor bewindspersonen. Het advies moet eind 2022 gereed zijn, en het Kabinet zal naar eigen zeggen begin 2023 haar standpunt met betrekking tot het lobbyregister en het uitgevraagde advies komen (Kamerstuk 2022-0000687729, 2022). Deze maanden staan hiermee in het teken van verkenning naar de mogelijk- en wenselijkheden omtrent invoering van het lobbyregister.

6.3 Lobbyregister – lessen voor Nederland

Aan de hand van de literatuur- en praktijkstudie die in dit onderzoek zijn uitgevoerd kunnen conclusies – of lessen – worden getrokken voor de implementatie van een lobbyregister in Nederland. Deze conclusies zijn onderverdeeld in vier groepen, namelijk de functies die het register kan vervullen, de reikwijdte van het register, de inhoud van het register en tot slot de sanctionering van het register. Zie Tabel 1 op pagina 75 voor een overzicht van de conclusies.

6.3.1 Functies

Uit dit onderzoek is gebleken dat lobbyregisters een aantal belangrijke functies (kunnen) vervullen. Ten eerste kan het lobbyregister dienen als een soort keurmerk – een kenmerk van kwaliteit. De BVPA haalt dit in haar eigen discussie over beroepsvorming binnen de public affairs ook aan – een keurmerk is volgens hen essentieel voor beroepsvorming, en een register is weer essentieel voor een keurmerk (Figuee et al., 2018, p. 27). We zien nu nog een groot verschil tussen het lobbyregister zoals beoogd door de beroepsgroep – die zich vooral richt op de vraag wie zich lobbyist mag noemen – en het lobbyregister zoals het nu op de onderhandelingstafel van het Kabinet ligt, dat zich voornamelijk richt op de vraag wie zich lobbyist moet noemen. In Ierland en de EU is bewezen dat wanneer het lobbyregister een positief effect heeft op de kwaliteitsperceptie en de reputatie van geregistreerden, dit het draagvlak binnen de beroepsgroep versterkt en aantal (vrijwillige) registraties sterk ten goede komt, en bovendien zorgt voor meer vertrouwen in de beroepsgroep. Zo stelt Ibec, Ierlands grootste belangenbehartiger voor de lobby- en bedrijfsindustrie, dat *‘the Act [Ierse*

lobbyregister] provides strong reputational value for lobbyists ... and supports transformation and professionalisation of lobbying in Ireland' (Department of Public Expenditure and Reform, 2020, p. 14). Nastase & Muurmans (2020, p. 250) concluderen hetzelfde voor de EU: *'We also conclude that actors emphasize the value that membership has for their reputation'*. Zowel in de EU als in Ierland zien we dan ook dat er onder de beroepsgroep van lobbyisten veel steun voor het register is en dat het aantal (vrijwillige) registraties en de steun van de beroepsgroep – die zoals in dit onderzoek bewezen essentieel is voor een effectief lobbyregister – sterk toeneemt wanneer registratie de reputatie van en het vertrouwen in hen positief beïnvloedt. Nederland moet dus sterk inzetten op het lobbyregister als keurmerk, omdat dit de reputatie van en het vertrouwen in de beroepsgroep vergroot en bovendien de compliance verhoogt. In het verlengde hiervan moet ook in Nederland ook ingezet worden op de functies die een dergelijk register kan hebben vóór lobbyisten, omdat ook dit de participatie en de steun van de beroepsgroep ten goede komt. Met name in Ierland is men hier goed in geslaagd; zo blijkt uit de meest recente evaluatie van het register dat het gebruikt wordt om te demonstreren welk belangrijk werk lobbyorganisaties uitvoeren (Department of Public Expenditure and Reform, 2020, p. 14): *'The part the Register plays in promoting the role of organisations in shaping public policy is mentioned. For example, The Wheel states "Feedback from our members has largely been that, since the establishment of the Act, they are now better able to demonstrate the important advocacy work that they undertake by referencing their entries to the lobbying register.'*

Een andere belangrijke functie die het register moet vervullen is uiteraard die van transparantie-instrument. Uit de literatuur- en praktijkstudie is gebleken dat een van de belangrijkste onderdelen van lobbyregulering het verhogen van de transparantie rondom lobbyactiviteiten is. Essentieel onderdeel van deze transparantiemaatregelen is dan weer het registreren van lobbyisten en hun lobbyactiviteiten. Onder andere Fraussen & Braun (2018) concludeerden echter al dat eerdere lobbyreguleringsvoorstellen in Nederland (te) sterk gefocust waren op transparantie, en daarmee een blinde vlek hadden voor een ander essentieel aspect van belangenbehartiging, namelijk een gelijk speelveld. Ook in de VS en Canada is gebleken dat er een zeer sterke focus ligt op transparantie, en veel minder op een gelijk speelveld. Aangetoond is dat uitsluitend het verhogen van transparantie geen heilig middel is dat recht doet aan de verschillende aspecten van belangenvertegenwoordiging, en dat bovendien kan leiden tot zogenaamde schijntransparantie. Zo blijkt dat het Ierse lobbyregister maar een kleine groep – vaak al zogenaamde *policy insiders* met voldoende kennis &

middelen, oftewel de *usual suspects* – het lobbyregister gebruikt als informatiebron en als onderdeel van hun strategievorming. Één lobbyist noemde lobbyregisters zelfs ‘*the LinkedIn of the lobbying community*’ (Crepaz, 2020, p. 367). Uiteraard is dit geen slechte zaak, maar moet om het speelveld gelijk(er) te maken gepoogd worden om deze functie van lobbyregisters (als informatiebron) ook – of misschien wel juist – te promoten onder groepen die normaal gesproken lastiger hun weg naar beleidsmakers vinden (Fraussen & Braun, 2018, p. 21). Ook de verschillende reguleringen voor inhouse- en externe lobbyisten en de diverse uitzonderingsposities blijken in de Verenigde Staten, Canada en Ierland te zorgen voor een ongelijker speelveld. Het is dus belangrijk dat in Nederland niet alleen transparantie als uitgangspunt wordt genomen bij invoering van een lobbyregister, maar ook het zorgen voor een zo gelijk mogelijk speelveld.

Tot slot moet het register geen barrières opwerpen om te kunnen lobbyen, maar enkel beperkingen opleggen over hoe en waar lobbyen plaatsvindt – dit is immers de crux van het lobbyregister (en lobbyregulering in het algemeen). De angst voor het opwerpen van barrières voor groepen die willen lobbyen is een van de meest gehoorde kritieken op het invoeren van lobbyregistratie, niet alleen in Nederland – waar het Kabinet deze zorg als expliciet uitte bij de uitvraag van extern wetenschappelijk advies - maar in alle onderzochte casussen in dit onderzoek. Bewezen is echter dat dit uiteindelijk nergens echt een probleem heeft gevormd, en dat Nederland dit dus niet als reden moet zien om van een lobbyregister af te zien. Zo werd in Ierland geconcludeerd: ‘*It is acknowledged in the submissions received as part of the public consultation process for this review that the Act has not led to a ‘chilling effect’ on lobbying activities*’ (Department of Public Expenditure and Reform, 2020, p. 14). Kanol (2012, p. 524) concludeert voor Canada hetzelfde.

6.3.2 Reikwijdte

Het Nederlandse voorstel voor het lobbyregister heeft tot dusver alleen betrekking op bewindspersonen, en ter discussie ligt of enkele topambtenaren ook meegenomen dienen te worden, maar dit lijkt vooralsnog niet het geval. Weliswaar is er sinds 2012 ook een vrijwillig lobbyistenregister van de Tweede Kamer, maar aangetoond is dat deze vrijwel geen enkel effect heeft gehad op de transparantie en dat er maar een fractie van de lobbyisten in vermeld staat – en bovendien geen lobbyactiviteiten. Uit dit onderzoek is gebleken dat het essentieel is voor een effectief en zinvol lobbyregister dat het betrekking heeft op zoveel mogelijk overheidsfunctionarissen, van parlement tot bewindspersonen en zelfs de ambtenarij. In de VS en Canada bleek de beperkte scope al medio 19^e eeuw te beperkt, waarna het in beide

landen meerdere keren is uitgebreid. In de EU is het transparantieregister in 2011 al uitgebreid van het Europees Parlement naar de Europese Commissie. Vorig jaar is daar na jarenlange discussie uiteindelijk ook de Raad bijgekomen, die voorheen vanwege de jarenlange afwezigheid van lobbyregulering en de grote invloed op het Europese beleidsproces de grote *'black box'* van de EU genoemd werd (Levitt et al., 2017, p. 36-37). Tot slot is men ook in Ierland van mening dat een lobbyregister het best functioneert wanneer het betrekking heeft op zoveel mogelijk overheidsfunctionarissen (Department of Public Expenditure and Reform, 2020, p. 42): *'If MEPs were removed as DPOs, a loophole could be created in the legislation allowing lobbyists to avoid registration on the Register. Communications could be made to MEPs rather than to other DPOs where registration would be required.'* Nederland doet er dus goed aan om serieus te overwegen het lobbyregister veel breder toe te passen dan slechts op bewindspersonen.

Naast de overheidsfunctionarissen waar het register al dan niet betrekking op heeft is veruit een van de meest essentiële onderdelen van lobbyregisters de definitie van lobbyisten en lobbyactiviteiten – ofwel wie zich moet laten registreren en wat geregistreerd dient te worden. Uit de literatuurstudie bleek al dat dit het belangrijkste aspect was van al dan niet zinvolle lobbyregulering, en ook het Nederlandse Kabinet vraagt expliciet extern wetenschappelijk advies uit over deze kwestie. In de VS en Canada is aangetoond hoe onduidelijke definities tot grote problemen met het lobbyregister leiden. Zo toonde LaPira (2015; 2017) aan dat door *loopholes* in de Amerikaanse definities tot bijna de helft van de lobbyisten registratie kan ontwijken. Dit levert niet alleen morele problemen op, maar zorgt ook voor een ongelijk speelveld en schijntransparantie door het bestaan van een grote populatie aan zogenaamde *shadow lobbyists*. Ook in Canada ontstond door soortgelijke *loopholes* – met name de zogenaamde *20% threshold* – een situatie waarin met name *inhouse*-lobbyisten net als in de VS in feite zelf konden bepalen of ze moesten registreren of niet. Met dergelijke *loopholes* in de definities van lobbyen en lobbyisten zijn alle verdere stappen op het gebied van lobbyregulering – waar dan ook – tevergeefs en zorgen ze alleen maar voor een nog ongelijker speelveld, zo stellen Thomas & LaPira (2017, p. 212).

In Ierland heeft men geleerd van deze ervaringen elders en zijn dergelijke *loopholes* uit de definities gelaten (Keeling et al., 2017, p. 130): *'While legislation elsewhere, as in the USA, has held that a person, or group, would only have to register if they lobbied for more than a set amount of time, the Irish Act has no such requirement and anyone who engages in*

lobbying has to register. Section 8, subsection 1 of the Act states ‘a person shall not carry on lobbying activities unless the person is a registered person’.’ In Ierland heeft men echter ook een belangrijk punt van kritiek: er is geen enkele trigger voor registratie met betrekking tot voorbereidend en adviserend werk. Dit leidt ertoe dat in potentie veel commerciële (consultants) en in-house lobbyisten – net als in de VS en Canada – onder de radar kunnen blijven in Ierland. Nederland doet er dus goed aan het Ierse voorbeeld te volgen door te leren van gemaakte fouten in de VS en Canada wat betreft de definities van lobbyisten en lobbyen, maar ook de *loophole* die voorbereidend en adviserend lobbywerk uitsluit van registratie te voorkomen.

Tot slot is het ook essentieel dat Nederland het lobbyregister verplicht. Chari et al. (2019) toonden in hun internationale vergelijking al aan dat meer robuuste lobbyregulering – dus systemen met onder andere verplichte registratie – over het algemeen effectiever zijn dan minder robuuste systemen. Dit onderzoek bevestigt deze bevinding andermaal – er is aan de hand van de onderzochte literatuur en praktijkvoorbeelden aangetoond dat vrijwillige registers simpelweg niet toereikend zijn. Het Nederlandse lobbyistenregister van de Tweede Kamer is hier een treffend en pijnlijk voorbeeld van, maar ook elders is dit gebleken. In Canada, de VS en Ierland is het register dan ook altijd al verplicht geweest. In de EU heeft men lange tijd nog vrij succesvol een vrijwillig register in stand gehouden, dat ondanks het gebrek aan verplichting toch een redelijk hoge registratiegraad haalde. Echter moest zelfs men hier concluderen dat verplichting noodzakelijk was, hoofdzakelijk omdat de groep – hoe klein deze ook mag zijn – die zich niet laat registreren zorgt voor schijntransparantie en bovendien competitieve voordelen heeft ten opzichte van diegenen die zich wel registreren, iets dat weer leidt tot een ongelijker speelveld. Opvallend is overigens dat er over het algemeen veel steun is voor verplichte registratie onder lobbyisten, zeker in Europa, en dat dus aangenomen kan worden dat het relatief lage aantal registraties bij vrijwillige registers voor een belangrijk deel veroorzaakt door de angst voor de beschreven *competitive disadvantages* ten opzichte van lobbyisten die zich niet registreren (Holman & Luneburg (2012, p. 99). Nederland doet er dus goed aan het register niet alleen breed genoeg te maken en de definities zo sluitend mogelijk te maken, maar ook zeker om het register verplicht te maken.

6.3.3 Inhoud

Inhoudelijk zijn de verschillen van de verschillende lobbyregisters niet extreem groot. Alle onderzochte casussen vereisen het registreren van algemene informatie, zoals persoons-, adres-

en contactgegevens, informatie over namens wie gelobbyd wordt, het doel van de lobbyactiviteiten, en bij wie gelobbyd wordt. Dit laatste is overigens interessant; bij alle casussen dient specifiek aangegeven te worden bij welke overheidsfunctionaris gelobbyd is, behalve in de VS; hier is dan ook veel kritiek op. De ervaring in de onderzochte casussen leert ons dat het belangrijk is dat de specifieke personen waarbij gelobbyd wordt in het register vermeld worden, omdat dit anderszins ten koste gaat van de transparantie en *accountability*. Ook moet het onderwerp waarover gelobbyd wordt duidelijk vermeld worden en moet goed nagedacht worden over de manier waarop deze thema's gecategoriseerd en genoteerd worden (verderop in deze paragraaf zal hier verder op worden gegaan, in de alinea over datakwaliteit). Belangrijk onderdeel van de onderzochte lobbyregisters is dat naast een initiële registratie – met bovengenoemde informatie – ook periodieke rapportageverplichtingen gelden. Deze rapportageverplichtingen bevatten over het algemeen specifieke informatie over lobbyactiviteiten in een bepaalde periode, variërend van een jaarlijkse update in de EU tot maandelijkse rapportage in het geval van contact met een aangewezen groep belangrijke overheidsfunctionarissen (Designated Public Office Holders) in Canada. Deze rapportageverplichtingen vormen een essentieel onderdeel van lobbyregisters en zorgen voor een *up to date* beeld van de lobbyactiviteiten van lobbyisten en belangengroepen. Nederland dient dus net als in de onderzochte casussen ook dergelijke rapportageverplichtingen in te stellen in combinatie met het lobbyregister. De specifieke periode waarbinnen rapportage plaats moet vinden kan door het Kabinet zelf bepaald worden, maar uit dit onderzoek blijkt dat voor een zo optimaal mogelijke transparantie een *up to date* beeld van lobbyactiviteiten vereist is met minimaal drie tot vier keer per jaar een rapportage. Het Canadese model – waarbij voor contact met een aangewezen groep Designated Public Officials een maandelijkse rapportageplicht bestaat en voor contact met overige overheidsfunctionarissen een halfjaarlijkse rapportageplicht – is ook het onderzoeken waard, omdat het de administratieve lasten voor minder relevante lobbyactiviteiten kan beperken.

Het punt waarop de onderzochte casussen wat betreft inhoudelijke verplichtingen van het register het meest verschillen is de mate waarin het lobbyregister vereist dat financiële gegevens vermeld worden, zoals bijvoorbeeld de uitgaven & verdiensten aan lobbywerk of de belangrijkste donateurs / inkomstenbronnen. In de VS zijn deze financiële verplichtingen echter zeer stringent; de LDA heeft met een sterke focus op *'following the money trail'* (Holman, 2007, p. 11) dan ook een aantal belangrijke corruptieschandalen blootgelegd. Ook in Europa dient er vermeld te worden wat de geschatte jaarlijkse inkomsten / uitgaven aan

lobbyactiviteiten zijn. De registers in Canada en Ierland kennen echter geen enkele financiële verplichting, iets waar in deze landen veel kritiek op is. Chari et al. (2019, p. 183) classificeren beide landen – ondanks hun verplichte aard en strenge regels – dan ook als medium-robust, in tegenstelling tot de VS die zij classificeren als high-robust. Pross & Sheperd (2017, p. 169-170) stellen dat niet te ontkennen valt dat geld een belangrijke rol speelt bij lobbyprocessen, en dat het ontbreken van transparantie op dit gebied een bedreiging vormt voor een *level playing field*. De ervaringen in de EU en de VS – waar de financiële verplichtingen diverse schandalen aan het licht hebben gebracht – en de kritiek op de afwezigheid van dergelijke verplichtingen in Canada en Ierland leiden tot de conclusie dat Nederland er goed aan doet om bij het opstellen van het lobbyregister financiële rapportageverplichtingen in te stellen.

Een belangrijke voorwaarde voor de goede werking van lobbyregisters is bovendien de kwaliteit en toegankelijkheid van de data in het register. Gebleken is dat wanneer de data in het register incompleet en onoverzichtelijk weergegeven is, het register haar belangrijke functie als transparantie-instrument niet goed kan waarmaken. Zo stellen LaPira (2015, p. 21) en Holman & Luneburg (2012, p. 79-80) dat men in de VS door onduidelijke categorisering bijna onmogelijk een duidelijk overzicht kan krijgen van wie er precies lobbyen op welke specifieke wet of beleidsterrein. Ierland en Canada presteren veel beter op dit gebied, onder andere door de in dit onderzoek beschreven *single filing* methode, en door actieve educatie over het (gebruik van het) register, wat de compliance onder de doelgroep ook sterk ten goede komt. Nederland dient het voorbeeld van dergelijke landen te volgen en te zorgen voor een register waarin de data niet alleen actueel is, maar ook compleet, overzichtelijk en voor iedereen toegankelijk. Dit is in dit onderzoek essentieel gebleken voor een effectief lobbyregister.

Tot slot is het aan te bevelen dat het lobbyregister in Nederland een gedragscode voor lobbyisten te bevat. In alle onderzochte casussen – met uitzondering van de VS – verbindt eenieder die zich in het register inschrijft zich aan een gedragscode. Deze gedragscode zorgt voor een groei in het publieke vertrouwen in de integriteit, objectiviteit en onpartijdigheid van de besluitvorming van de overheid, en hierom zou het Nederlandse Kabinet dit eveneens moeten implementeren. Bovendien zorgt de gedragscode ook voor een verbetering in het vertrouwen in lobbyisten en lobbyactiviteiten; door middel van een gedragscode kunnen lobbyisten het publiek ervan verzekeren dat lobbyen ethisch en via de afgesproken normen

verloopt. Dergelijke gedragscodes zijn dan ook van essentieel voor de professionalisering van public affairs – en daarmee ook voor beroepsvorming binnen public affairs (Timmermans, 2018, p. 8; Figuee et al., 2018, p. 4).

6.3.4 Sanctionering

Het laatste aspect van lobbyregisters dat behandeld zal worden is de sanctionering en handhaving ervan. Uit dit onderzoek is gebleken dat lobbyregisters een zekere mate van sanctionering nodig hebben om effectief te kunnen zijn. In Europa blijft dit een van de heikele punten; omdat het Transparantieregister een zogenaamd interinstitutioneel akkoord betreft tussen de verschillende instituties en bijvoorbeeld geen Regulering is het Transparantieregister niet wettelijk verankerd, en dus ook niet wettelijk sanctioneerbaar. Ook is het belangrijk dat deze sanctionering niet alleen op papier bestaat, maar dat er ook daadwerkelijk handhaving plaatsvindt, het liefst door een onafhankelijke instantie om de neutraliteit ervan te verzekeren en om te voorkomen dat de spreekwoordelijke slager zijn eigen vlees keurt. Zowel in de VS als in Canada zijn de strafmaten gaandeweg verhoogd, omdat de *compliance* aanvankelijk mede door het gebrek aan sanctionering en handhaving zeer laag was.

Een belangrijke les die getrokken kan worden uit de ervaringen in de VS is echter dat simpelweg het verhogen van de boetes en straffen geen effectieve manier is om compliance te verzekeren. Door de hoge straffen in combinatie met de *loopholes* in het Amerikaanse register is er volgens LaPira (2015; 2017) een aanzienlijke populatie *shadow lobbyists* ontstaan. Omdat de voordelen bij registratie niet opwegen tegen de mogelijke nadelen van registratie – en dus handhaving – besluiten zij zich buiten het register te houden door middel van een aantal loopholes in de definities van lobbyisten en lobbyactiviteiten. In Canada en Ierland heeft men een meer genuanceerde aanpak. Zij zoeken de juiste balans tussen *soft approaches* (bijvoorbeeld educatie) en *hard approaches* (bijvoorbeeld handhaving en boetes): er zijn relatief zware straffen mogelijk wanneer dat nodig is, maar de focus ligt op '*compliance through advocacy and education rather than penalising them*' (Chari et al., 2019, p. 135). Bovendien is uit dit onderzoek gebleken dat ook sanctionering buiten het wetboek om – door middel van uitsluiting uit het register en *naming & shaming* – zeer effectieve maatregelen zijn om compliance af te dwingen, omdat uitsluiting van het register praktisch een lobbyverbod betekent en omdat reputatie essentieel is voor het werk van lobbyisten. Een belangrijke les voor Nederland dus – zoek de juiste balans tussen *soft* en *hard approaches* in combinatie met een effectieve en toereikende handhavingsinstantie.

Een laatste notie is nog dat in de toekomst ook nagedacht kan worden over de vraag of niet meer verantwoordelijkheid bij de politiek moet worden gelegd. Canada is de enige onderzochte casus waar hiervan – al is het marginaal – enige sprake is, omdat overheidsfunctionarissen bij lopende onderzoeken naar overtreding van het register verplicht kunnen worden onder ede te getuigen. Verder richten alle onderzochte registers – en ook het register zoals het in Nederland nu op tafel ligt – zich uitsluitend op lobbyisten zelf, terwijl er voor overheidsfunctionarissen geen enkele rapportageplicht geldt. Eijlander (2017, p. 5) zegt hierover: *‘De goede gang van zaken zal primair door de overheid zelf bewaakt moeten worden. [...] We kunnen een (professioneel) lobbyist moeilijk kwalijk nemen dat hij of zij tracht zo effectief mogelijk het belang van de ‘eigen’ organisatie in te brengen. Die ruimte zal er altijd wel zijn en blijven.’* Ook Thomas & LaPira (2017, p. 212-213) sluiten zich hierbij aan, en stellen dat lobbyregulering wereldwijd meer focus op en verantwoordelijkheid bij overheidsfunctionarissen zou mogen en misschien wel moeten leggen. Dit betekent niet dat de verantwoordelijkheid helemaal niet bij lobbyisten zou moeten liggen, maar wel dat deze ook (deels) bij de politiek gelegd zal moeten worden. In de discussie over lobbyregulering en specifiek gezien het lobbyregister in Nederland zou dit aspect wellicht dus ook vaker meegenomen moeten worden.

Tabel 1 - overzicht belangrijkste lessen met betrekking tot het Lobbyregister

Functies	Reikwijdte	Inhoud	Sanctionering
<i>Register belangrijk als transparantieinstrument, maar te sterke focus op transparantie kan negatieve effecten hebben</i>	<i>Voor een zo effectief en zinvol mogelijk register is het essentieel dat het register betrekking heeft op zoveel mogelijk belangrijke overheidsfunctionarissen</i>	<i>Behalve basisgegevens dient het register ook specifieke informatie te bevatten over de specifiek onderwerpen waarover en de specifieke personen waarbij gelobbyd is</i>	<i>Een zekere mate van sanctionering is essentieel voor een effectief register; het register dient dan ook het liefst wettelijk verankerd te zijn</i>
<i>Register moet zich daarom ook richten op andere belangrijke aspecten van lobbyen, zoals het waarborgen en promoten van een gelijk speelveld</i>	<i>Hetzelfde geldt voor het spectrum lobbyisten en lobbyactiviteiten waar het register betrekking op heeft; onduidelijke definities leiden tot loopholes en mogelijk ondermijning van het register</i>	<i>Ook dienen naast de basisregistratie ook periodieke rapportageverplichtingen verplicht te worden, die actuele informatie bevatten over lobbyactiviteiten (wellicht verschillend per overheidsfunctionaris)</i>	<i>Naast sanctionering is ook een toereikende en effectieve handhavinginstantie essentieel; gebleken is dat de compliance zonder handhaving sterk achterblijft</i>
<i>Ook kan het register dienen als een soort kwaliteitskeurmerk; het is bewezen succesvoller en effectiever wanneer het een positief effect heeft op de kwaliteitsperceptie en reputatie van geregistreerden</i>	<i>Het is dan ook belangrijk dat er zo min mogelijk ruimte voor interpretatie of 'guesstimations' overgelaten wordt; maak sluitende definities waarbij niet de lobbyist zelf maar de wetgeving bepaalt wie en wat precies geregistreerd dient te worden</i>	<i>Het betrekken van financiële rapportageverplichtingen is wenselijk; dergelijke reguleringen hebben elders al belangrijke schandalen blootgelegd en waar deze verplichtingen nog niet gelden klinkt steeds meer kritiek op het ontbreken hiervan</i>	<i>Simpelweg het verhogen van boetes en straffen is echter geen effectief middel gebleken; er dient een juiste balans gevonden te worden tussen soft & hard approaches, waaronder bijvoorbeeld naming & shaming</i>
<i>Register kan ook gebruikt worden om meer transparantie te scheppen rondom het (belangrijke) werk dat lobbyorganisaties uitvoeren en om te demonstreren hoe en waar dit werk precies wordt uitgevoerd</i>	<i>Verplichting is essentieel voor een effectief en zinvol register; hoewel vrijwillige registers tot op een bepaalde hoogte functioneel kunnen zijn, is vrijwel overal bewezen dat verplichting onvermijdelijk is en zorgt voor een zoveel mogelijk transparantie en een zo gelijk mogelijk speelveld</i>	<i>Belangrijke voorwaarde voor de goede werking van het register is de kwaliteit en de toegankelijkheid van de data; zowel voor degenen die zich moeten registreren als voor het publiek is dit een belangrijk aspect om werk van te maken</i>	<i>Educatie over het register is een belangrijk middel om compliance te verhogen en om overtredingen te voorkomen; bovendien zorgt het voor meer begrip en draagvlak onder de doelgroep</i>
<i>Het register moet geen barrières opwerpen om te kunnen lobbyen, maar enkel beperkingen opleggen over hoe en waar lobbyen plaatsvindt</i>		<i>Het koppelen van een (al dan niet wettelijke) gedragscode aan het register is sterk aan te bevelen; dit zorgt bewezen voor een groei van het publieke vertrouwen in lobbyisten en het besluitvormingsproces, en is bovendien belangrijk voor de professionalisering van public affairs</i>	<i>Nagedacht moet worden over hoe de verantwoordelijkheid wordt verdeeld; vrijwel overal ligt deze bij lobbyisten, maar wellicht dient dit ook meer bij de overheid gelegd te worden, zowel uit ethisch als uit praktisch oogpunt</i>

7 Conclusie

Het doel van dit onderzoek was om aan de hand van de literatuur en relevante praktijkvoorbeelden te onderzoeken wat er bekend is over de werking en effecten van lobbyregisters, welk beeld er ontstaat als we kijken naar bestaande voorbeelden en welke lessen we hier dan uit kunnen trekken voor een lobbyregister in Nederland. Tot slot kunnen we aan de hand van deze conclusies ook kijken welke rol een lobbyregister in Nederland kan spelen bij professionalisering van public affairs.

7.1 Lobbyregister: effectief en essentieel, maar niet zonder gevaren

In dit onderzoek is gebleken dat lobbyregisters een essentieel onderdeel zijn van effectieve lobbyreguleringsregimes wereldwijd. In alle onderzochte casussen is het lobbyregister een belangrijk en effectief instrument om de transparantie rondom lobbyprocessen te verhogen. Dit leidt over het algemeen bovendien tot meer vertrouwen in de besluitvorming van de overheid en in lobbyisten en hun werk. Uit alle verschillende bevindingen van dit onderzoek is dan ook een aantal relevante lessen getrokken voor Nederland.

Voor een effectief en zinvol lobbyregister is het essentieel dat deze verplicht, en bovendien gesanctioneerd en gehandhaafd wordt. Daarnaast is het wenselijk dat het betrekking heeft op een zo breed mogelijk scala aan belangrijke overheidsfunctionarissen, niet slechts op één specifieke tak of groep. Bovendien geldt dit ook voor de lobbyisten en de lobbyactiviteiten waar het register betrekking op heeft; het is aan te bevelen dat het register een zo groot mogelijk deel van de lobbyisten en lobbyactiviteiten te omvat en zo min mogelijk uitzonderingen kent. Het register dient actuele informatie te bevatten over door wie, waarover en bij wie gelobbyd is, en het liefst ook hoeveel geld hiermee gemoeid is. Deze data moet bovendien overzichtelijk en goed toegankelijk te zijn. Voor de sanctionering van het register dient een juiste balans gevonden te worden tussen soft & hard approaches, en dient een – het liefst onafhankelijke – toereikende handhavingsinstantie ingesteld te worden, die bovendien ook zorgt voor preventie van overtredingen en het verhogen van compliance door bijvoorbeeld educatie over het register. Tot slot kan de koppeling van een gedragscode aan het register zorgen voor een extra toename in het publieke vertrouwen in lobbyisten en het besluitvormingsproces.

Hoewel een lobbyregister dus essentieel is voor effectieve lobbyregulering en de ervaringen met het register over het algemeen positief zijn, zijn er ook de nodige valkuilen. Zo leiden

onduidelijke definities vrijwel overal tot problemen en loopholes, en daarmee mogelijk tot ondermijning van het register en haar doelen. Bovendien kan een te sterke focus op transparantie in sommige gevallen tegenstrijdig werken en bovendien een bedreiging vormen voor andere belangrijke aspecten van belangenvertegenwoordiging, zoals bijvoorbeeld het waarborgen en promoten van een gelijk speelveld. Bij het ontwerpen en implementeren van een lobbyregister dient dus ook aandacht geschonken te worden aan dit aspect. Ook moet bij de sanctionering een juiste balans gevonden te worden tussen soft & hard approaches, en moet het register niet afschrikkend werken maar bij voorkeur juist de uitstraling van een kwaliteitskeurmerk dragen en bovendien die van instrument waarmee lobbyisten hun reputatie kunnen verbeteren en hun belangrijke werk kunnen demonstreren.

Concluderend kan gesteld worden dat het lobbyregister een essentieel onderdeel vormt van succesvolle en effectieve lobbyregulering en dus een aan te raden maatregel is in Nederland, maar dat het ook de nodige valkuilen kent die mogelijk verstreckende en ondermijnende gevolgen kunnen hebben. Bij het ontwerp en de implementatie van het lobbyregister in Nederland dient hier dus rekening mee gehouden te worden, en dient constant geleerd te worden van ervaringen elders en vooral ook in eigen land; het lobbyregister moet dan ook beschouwd worden als een constant *work in progress*.

7.2 Het lobbyregister als instrument van professionalisering

Uit dit onderzoek is gebleken dat beroepsregisters een essentiële rol spelen bij professionalisering van beroepsgroepen. Het lobbyregister kan gezien worden als een specifieke vorm van beroepsregisters; waar lobbyregisters enkel de toegang tot bepaalde beleidsmakers en de manieren waarop gelobbyd wordt reguleren, reguleren beroepsregisters de gehele beroepsgroep en de gehele uitoefening van het beroep. Toch kan ook een lobbyregister een belangrijke rol spelen bij professionalisering van de beroepsgroep; uit dit onderzoek blijkt namelijk dat er een aantal belangrijke overeenkomsten zit in de functies van lobbyregisters en die van de het bredere fenomeen beroepsregisters.

Ten eerste is de belangrijkste functie van lobbyregisters het verhogen van transparantie; dit is in lijn met de functies van beroepsregisters, die onder andere ook als doel hebben de transparantie binnen de doelgroep te verhogen, en te zorgen voor toegankelijke en actuele informatie voor het grote publiek. Ook kan het lobbyregister door middel van positieve effecten op de kwaliteitsperceptie en reputatie van lobbyisten net als een beroepsregister dienen als een soort kwaliteitskeurmerk. Bovendien kan het lobbyregister net als vrijwel alle

beroepsregisters verbonden worden aan een gedragscode. Aangetoond is dat deze gedragscode het publieke vertrouwen in beroepsgroepen verhoogt en dat het publieke belang met de invoering van dergelijke codes beter gewaarborgd wordt.

Door al deze functies kan het lobbyregister een belangrijk en effectief middel zijn om het publieke vertrouwen in de beroepsgroep te verhogen; door middel van het register worden zaken als kwaliteit, transparantie en integriteit immers beter gereguleerd en gecontroleerd. Bovendien leiden alle bovengenoemde functies van het lobbyregister tot een verhogen van het publieke vertrouwen in de beroepsgroep, iets dat door de BVPA zelf als een van de belangrijkste uitdagingen voor de public affairs sector is geïdentificeerd en bovendien als een van de belangrijkste vereisen voor professionalisering van de sector. Concluderend kan het lobbyregister dus een belangrijk instrument zijn bij de professionalisering van public affairs, al dan niet aangevuld en versterkt met een verbeterd register vanuit de beroepsvereniging zelf.

7.3 Discussie

Dit onderzoek leidt tot een aantal interessante aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Ten eerste blijkt uit dit onderzoek dat er nog maar weinig bekend is over de vormen en effecten van beroepsregisters in het algemeen. Hier zou in de literatuur meer aandacht aan besteed moeten worden, omdat deze registers in steeds meer beroepsgroepen opduiken. Het is dus van belang om de processen achter dergelijke registers goed in beeld te hebben om deze registers zo optimaal mogelijk in te kunnen richten en om (maatschappelijk) ongewenste effecten te identificeren en te voorkomen. Ditzelfde geldt bovendien voor lobbyregisters specifiek; ook hier is vanwege de relatief korte geschiedenis ervan in de meeste (Europese) landen nog relatief weinig onderzoek naar (kunnen) doen en valt nog veel winst te behalen. Tot slot is in dit onderzoek nogmaals het beeld bevestigd dat er geen perfect of *one-size-fits-all* model bestaat; ieder onderzochte casus heeft verschillende benaderingen, ontwerpen en ervaringen. Het is daarom belangrijk dat Nederland hier bij de implementatie van het lobbyregister rekening mee houdt en zorgt voor regelmatige evaluatie en wanneer nodig amendering. Hierbij zorgt Nederland niet alleen voor een zo zinvol en effectief register in eigen land, maar draagt het ook bij aan het internationale *body of knowledge* omtrent lobbyregisters en hun vormen, functies en effecten.

Tot slot kent dit onderzoek een aantal beperkingen. Zo is er vanwege de beperkte tijd van de onderzoeker wellicht niet op alle recente ontwikkelingen op het gebied van lobbyregulering en het lobbyregister in Nederland in de afgelopen maanden in kunnen spelen. Desondanks is

dit onderzoek tussentijds een aantal keer aangepast om zoveel mogelijk recente ontwikkelingen in het onderzoek te betrekken. Ook had dit onderzoek sterker kunnen worden wanneer er een combinatie gemaakt was met andere kwalitatieve onderzoeksmethoden, zoals bijvoorbeeld diepte-interviews of focusgroepen. Helaas was dit vanwege de capaciteit van dit onderzoek niet mogelijk.

Bronnen

- Abbott, A. (1983). Professional Ethics. *American Journal of Sociology*, 88(5), 855–885. <https://doi.org/10.1086/227762>
- AD. (2021, 31 augustus). *VVD-minister Cora van Nieuwenhuizen stapt op en wordt lobbyist*. AD.nl. Geraadpleegd op 1 november 2022, van <https://www.ad.nl/politiek/vvd-minister-cora-van-nieuwenhuizen-stapt-op-en-wordt-lobbyist~a1fabdea/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
- Alemanno, A. (2014). Unpacking the Principle of Openness in EU Law: Transparency, Participation and Democracy. *European Law Review*, 72. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2303644
- Ammann, O. (2021). Transparency at the Expense of Equality and Integrity: Present and Future Directions of Lobby Regulation in the European Parliament. *European Papers - A Journal on Law and Integration*, 1, 239–268. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/465>
- Anechiarico, F. & Jacobs, J. B. (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective (Studies in Crime and Justice)*. University of Chicago Press.
- Bannier, F. (2005). Over historie en functie van de advocateneed. *Nederlands Advocatenblad*, 12, 528–531. https://assets.budh.nl/advocatenblad/article_pdf/20084416/basis_pdf_oid.pdf
- Baumgartner, F. R. & Leech, B. L. (1998). *Basic Interests - The Importance of Groups in Politics and in Political Science: The Importance of Groups in Politics and in Political Science* (1ste editie). Amsterdam University Press.
- Beheersorgaan Transparantieregister. (2021). *Jaarverslag over de werking van het Transparantieregister 2021*. Europese Unie. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency-and-ethics/lobby-groups/nl-annual-report-on-the-operations-of-the-transparency-register-2021.pdf>

- Berkhout, J. & Hanengraaff, M. (2017). Belangengroepen en sociale bewegingen. In *Politologie en de veranderende politiek* (pp. 191–214). Amsterdam University Press.
- Bitonti, A. & Harris, P. (2017). *Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries*. Palgrave Macmillan.
- Bitonti, A., & Mariotti, C. (2022). Beyond transparency. The principles of lobbying regulation and the perspective of professional lobbying consultancies. *Italian Political Science Review / Rivista Italiana di Scienza Politica*, online first version: <https://doi.org/10.1017/ipo.2022.16>
- Bouwmeester, L. T. & Oosenbrug, R. F. A. (2015). *Initiatiefnota - Lobby in daglicht: luisteren en laten zien*. Tweede Kamer. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015Z25266&did=2015D51222>
- Bovend'Eert, P. (2020). Lobbypraktijken in en rond het Binnenhof. Op weg naar meer transparantie en integriteit. *Nederlands Juristenblad*, 13. <https://www.njb.nl/magazines/njb-13-2020/>
- Bruins Slot, H. G. J. (2022). *Kamerbrief met reactie op initiatiefnota over integriteitsbeleid bewindspersonen*. Rijksoverheid. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/11/kamerbrief-met-reactie-op-initiatiefnota-over-integriteitsbeleid-bewindspersonen>
- Bunea, A. (2017). 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://www.tandfonline.com.ezproxy.leidenuniv.nl/doi/pdf/10.1080/13501763.2018.1539115?needAccess=true>

- Bunea, A. & Gross, V. (2019). Regulating lobbying through voluntary transparency clubs: The connoisseurs' assessment. Evidence from the European Union. *Public Administration*, 97(4), 797–813. <https://doi.org/10.1111/padm.12594>
- BVPA. (2022). *Ledenlijst | Beroepsvereniging voor Public Affairs*. www.bvpa.nl. Geraadpleegd op 1 november 2022, van <https://bvpa.nl/leden/ledenlijst>
- Chari, R., Hogan, J. & Murphy, G. (2010). *Regulating Lobbying: a Global Comparison* (1ste editie). Amsterdam University Press.
- Chari, R., Hogan, J., Murphy, G. & Crepaz, M. (2019). *Regulating Lobbying: A Global Comparison, 2nd edition* (2de editie). Manchester University Press.
- 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*, 78, 422–438. <https://onlinelibrary-wiley-com.ezproxy.leidenuniv.nl/doi/pdfdirect/10.1111/j.1467-923X.2007.00870.x>
- Chari, R. & O'Donovan, D. H. (2011). Lobbying the European Commission: Open or Secret? *Socialism and Democracy*, 25(2), 104–124. <https://doi.org/10.1080/08854300.2011.579475>
- Coalitieakkoord. (2021). Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. In *Rijksoverheid*. Rijksoverheid. <https://open.overheid.nl/repository/rnl-f3cb0d9c-878b-4608-9f6a-8a2f6e24a410/1/pdf/coalitieakkoord-2021-2025.pdf>
- Commissioner of Lobbying Canada. (2021). Improving the Lobbying Act Preliminary recommendations. In *www.lobbycanada.gc.ca*. Office of the Commissioner of Lobbying of Canada. <https://lobbycanada.gc.ca/media/rc0mcbny/leg-improving-the-lobbying-act-submission-preliminary-recommendations-2021-02-12-en.pdf>
- Commissioner of Lobbying Canada. (2022). *The Lobbying Act*. www.lobbycanada.gc.ca. <https://lobbycanada.gc.ca/en/rules/the-lobbying-act/>
- Cooper, H. (2017, 9 augustus). *Ireland's tough lobbying rules spark cries for similar laws elsewhere*. POLITICO. <https://www.politico.eu/article/ireland-lobbying-clampdown-model-for-europe/>

- Crepaz, M. (2015). Investigating the robustness of lobbying laws: Evidence from the Austrian case. *Interest Groups & Advocacy*, 5(1), 5–24. <https://doi.org/10.1057/iga.2015.12>
- Crepaz, M. (2017). Why do we have lobbying rules? Investigating the introduction of lobbying laws in EU and OECD member states. *Interest Groups & Advocacy*, 6, 231–252. <https://link.springer.com/article/10.1057/s41309-017-0025-x>
- Crepaz, M. (2020). To inform, strategise, collaborate, or compete: what use do lobbyists make of lobby registers? *European Political Science Review*, 12, 347–369. <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/72D1E827DAE51086254DA10F7050E8BE/S1755773920000156a.pdf/div-class-title-to-inform-strategise-collaborate-or-compete-what-use-do-lobbyists-make-of-lobby-registers-div.pdf>
- Crepaz, M. & Chari, R. (2014). The EU’s initiatives to regulate lobbyists: good or bad administration? *Cuadernos Europeos de Deusto*, 51, 71–97. https://www.tcd.ie/Political_Science/assets/pdfs/eu_lobbyist_regulation_crepaz_chari_2014.pdf
- Crepaz, M. & Chari, R. (2022). Interest group access to policymaking in Ireland. *Irish Political Studies*. <https://doi.org/10.1080/07907184.2022.2078145>
- Cucciniello, M., Porumbescu, G. A. & Grimmelikhuijsen, S. (2017). 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32–44. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12685>
- Curtin, D. & Meijer, A. J. (2006). Does transparency strengthen legitimacy? *Information Polity*, 11(2), 109–122. <https://doi.org/10.3233/ip-2006-0091>
- Dassen, L. & Omtzigt, P. (2022). *Initiatiefnota van de leden Dassen en Omtzigt over wettelijke maatregelen om de integriteit bij bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen*. Tweede Kamer. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D17882&did=2022D17882>

Deliberative Democracy and the Legitimacy of the European Union: A Reappraisal of Conflict. (2013). *Political Studies*, 62(1), 81–98. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12058>

Department of Public Expenditure and Reform. (2020). Second Statutory Review of the Regulation of Lobbying Act 2015.

In *www.gov.ie*. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiOuuVHm_77AhXI-aQKHeLIB1QQFnoECDEQAQ&url=https%3A%2F%2Fassets.gov.ie%2F70176%2Fb8820b6be93b4a79872d1941832332d1.pdf&usg=AOvVaw0L04stMJmIMKp9aric4oR1

Dionigi, M. & Martens, H. (2016). The EU Transparency Register: on the right path, but not quite there yet. In *European Policy Centre*. European Policy Centre. http://aei.pitt.edu/82866/1/pub_7298_eutransparencyregister.pdf

Dovi, S. & McCain, J. (2017). Are Lobbyists Lawyers? In *Ethics in politics: the rights and obligations of individual political agents* (pp. 319–338). London: Routledge. <https://ebookcentral.proquest.com/lib/leidenuniv/reader.action?docID=4767293#>

Eijlander, P. (2017). Wie schrijft de wet (voor)? *Nederlands Juristenblad*, 38. https://new.navigator.nl/document/idf2e41666db164e2899f98307b3662736?ctx=WKNL_CSL_85&tab=tekst

European Commission. (2022). *Transparency Register*. [ec.europa.eu. https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en](https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en)

European Commission. (2022). Rule of law report 2022.

In *ec.europa.eu*. https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_en

European Parliamentary Research Service. (2016). *Transparency of lobbying: The example of the Irish Lobby Register*. European

- Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586636/EPR_S_BRI\(2016\)586636_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586636/EPR_S_BRI(2016)586636_EN.pdf)
- European Parliament. (2016). Public consultation on the Transparency Register Towards a mandatory Transparency Register for lobbyists.
- In *www.europarl.europa.eu*. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/581981/EPRS_ATA%282016%29581981_EN.pdf
- Figee, E., Burm, van Schendelen, R. & Jonker, S. (2018). Visiedocument: Public Affairs Management - een erkend beroep. Verslag van onze zoektocht.
- In *www.bvpa.nl*. https://bvpa.nl/documents/2019_04_24_b.05_Visiedocument_PAM_Kwartet1.pdf
- Fraussen, B. & Braun, C. (2018). ‘De lobby’ aan banden? Over het ongelijk speelveld en de regulering van belangenvertegenwoordiging. *Tijdschrift voor Toezicht*, 9(4). <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item%3A2909394/view>
- Fraussen, C. (2019, 11 oktober). *Meer transparantie reguleert slechts top van de lobby ijsberg*. Platform Overheid. <https://platformoverheid.nl/transparantie-lobby/>
- Fyhr, K. (2021). The Reform of the EU Transparency Register. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 177, 177–202. <https://doi.org/10.3935/cyelp.17.2021.438>
- Government of Canada. (2022). *Lobbying Act*. www.laws.justice.gc.ca. <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/>
- Government of Ireland. (2015). *Regulation of Lobbying Act 2015*. irishstatutebook.ie. <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/5/enacted/en/html>
- GRECO. (2019). *Evaluation Report Netherlands*. Council of Europe. <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680931c9d>
- GRECO. (2021). *Nalevingsverslag GRECO vijfde evaluatieronde*. Raad van Europa. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-ed5063e5-6319-44e4-adc0-1af2806e86b8/1/pdf/nalevingsverslag-greco-vijfde-evaluatieronde-in-het-nederlands.pdf>

- Greenwood, J. & Dreger, J. (2013). The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation? *Interest Groups & Advocacy*, 2(2), 139–162. <https://doi.org/10.1057/iga.2013.3>
- Grimmelikhuijsen, S., Porumbescu, G., Hong, B. & Im, T. (2013). The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment. *Public Administration Review*, 73(4), 575–586. <https://doi.org/10.1111/puar.12047>
- Halpin, D. & Warhurst, J. (2015). Commercial Lobbying in Australia: Exploring the Australian Lobby Register. *Australian Journal of Public Administration*, 75(1), 100–111. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12159>
- Hasekamp, P. (2019). Goed beleid vraagt om lobby. In *Public affairs in maatschappelijk perspectief* (pp. 328–329). Wolters Kluwer.
- Holman, C. (2006). Origins, Evolution and Structure of the Lobbying Disclosure Act. In *Public Citizen*. <https://www.citizen.org/wp-content/uploads/ldaorigins.pdf>
- Holman, C. (2007). Making the U.S. Lobbying Disclosure Act Work as Intended: Implications for the European Transparency Initiative. In *Public Citizen*. <https://www.citizen.org/wp-content/uploads/making-lda-work.pdf>
- Holman, C. & Luneburg, W. (2012). Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. *Interest Groups & Advocacy*, 1(1), 75–104. <https://doi.org/10.1057/iga.2012.4>
- Holmes, N. & Lithwick, D. (2020). The Federal Lobbying System: The Lobbying Act and the Lobbyists' Code of Conduct. In *Parliament of Canada*. Parliament of Canada. https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/201173E#a3
- Hong, P., Hong, S. W., Jungbae Roh, J. & Park, K. (2012). Evolving benchmarking practices: a review for research perspectives. *Benchmarking: An International Journal*, 19(4/5), 444–462. <https://doi.org/10.1108/14635771211257945>
- Huberts, L. W. J. (2005). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past. . .* FSW, VU

Amsterdam. <https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/74100349/Oratie+Huberts+origineel+leo>

Huisman, E. & Korteweg, A. (2016). *Lobbyland: de geheime krachten van Den Haag*. Singel Uitgeverijen.

Journal of the European Union. (2021). *Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register*. eur-lex.europa.eu. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32021Q0611%2801%29>

Juffer, R. (2021). *Who gets a seat at the table? Understanding the lobbying landscape by analyzing the agendas of Dutch ministers*. Universiteit van Amsterdam. https://openstate.eu/wp-content/uploads/sites/14/2021/03/Thesis_-Rosa-Juffer-11304162.pdf

Kamerstuk 2021-0000627966 (29 november 2021). www.rijksoverheid.nl. geraadpleegd op 3 november 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/11/29/kamerbrief-over-integriteitsbeleid-voormalige-bewindspersonen>

Kamerstuk 2022-0000271736 (25 mei 2022). www.rijksoverheid.nl. geraadpleegd op 20 september 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/05/25/antwoorden-op-kamervragen-over-lobbyist-met-toegangspas-voor-ministerie-van-defensie>

Kamerstuk 2022-0000687729 (23 december 2022). www.tweedekamer.nl. geraadpleegd op 5 januari 2023, van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z26378&did=2022D56968

Kamerstuk 2022Z16637 (9 september 2022). www.tweedekamer.nl. geraadpleegd op 16 september 2022, van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z16637&did=2022D34952

- Kamerstuk 2022Z17593 (18 oktober 2022). www.tweedekamer.nl. geraadpleegd op 5 december 2022, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2022Z17593&did=2022D42444>
- Kamerstuk 35896, nr. 12 (9 september 2021). www.overheid.nl. geraadpleegd op 16 september 2022, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35896-18.pdf>
- Kamerstuk 36101, nr. 4 (14 september 2022). www.tweedekamer.nl. geraadpleegd op 15 september 2022, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022Z16959&did=2022D35727>
- Kanol, D. (2012). Should the European Commission Enact a Mandatory Lobby Register? *Journal of Contemporary European Research*, 8(4). <https://doi.org/10.30950/jcer.v8i4.460>
- Keeling, S., Feeney, S. & Hogan, J. (2017). Transparency! Transparency? Comparing the new lobbying legislation in Ireland and the UK. *Interest Groups & Advocacy*, 6(2), 121–142. <https://doi.org/10.1057/s41309-017-0015-z>
- Korteweg, A. (2021, 20 mei). *Met de regels voor lobbyisten raakt Nederland ver achterop* | *De Volkskrant*. de Volkskrant. Geraadpleegd op 20 september 2022, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/met-de-regels-voor-lobbyisten-raakt-nederland-ver-achterop~b27abd11/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
- Korteweg, A. (2022, 9 mei). *Dassen en Omtzigt willen strenge regels om integriteit bewindspersonen en topambtenaren te bewaken*. de Volkskrant. Geraadpleegd op 3 november 2022, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/dassen-en-omtzigt-willen-strenge-regels-om-integriteit-bewindspersonen-en-topambtenaren-te-bewaken~b5cb6bdc/>
- LaPira, T. (2015). Lobbying in the Shadows: How Private Interests Hide from Public Scrutiny, and Why that Matters. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2507300>

- Levitt, S., Bryceson, S. & van Mierlo, F. (2017). The EU institutions. In *Lobbying in Europe* (pp. 31–45). Palgrave Macmillan.
- Lowery, D. & Gray, V. (2004). A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests. *Political Research Quarterly*, 57(1), 163. <https://doi.org/10.2307/3219843>
- McDermott, S. & Fitzgerald, C. (2022, 10 november). *Former Government officials' details missing from hundreds of lobbying returns*. TheJournal.ie. <https://www.thejournal.ie/revolving-door-lobbying-register-5896553-Nov2022/>
- Moran, M. (2007). *The British Regulatory State: High Modernism and Hyper-Innovation*. Oxford University Press.
- Murphy, G. (2017). Ireland. In *Lobbying in Europe* (pp. 195–205). Palgrave Macmillan.
- Nastase, A. & Muurmans, C. (2020). Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective. *Regulation & Governance*, 14, 238–255. <https://bws-game.eu/wp-content/uploads/2020/11/rego.12200.pdf>
- Naurin, D. (2007). Backstage Behavior? Lobbyists in Public and Private Settings in Sweden and the European Union. *Comparative Politics*, 39(2). https://www.jstor.org/stable/20434034?sid=primo&origin=crossref#metadata_info_tab_contents
- Nederlandse Orde van Advocaten. (2022). *Nederlandse orde van advocaten*. Advocatenorde. <https://www.advocatenorde.nl/praktijkuitoefening/kwaliteitsbevordering/registratie-van-uw-rechtsgebieden>
- OECD. (2009). Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1 Increasing Transparency through Legislation. In *OECD*. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264073371-6-en.pdf?expires=1670931754&id=id&accname=oid048188&checksum=90F9240C70FEC6ABB7128F799D9321D3>
- OECD. (2021). *Lobbying in the 21st Century: transparency, integrity and access*. OECD Publishing. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/c6d8eff8->

[en.pdf?expires=1662560851&id=id&accname=oid048188&checksum=0EDEDDB2D15116BAD89A592E8FBECB607](https://openstate.eu/nl/openlobby/)

- Open State Foundation. (2022). *Open Lobby*. Geraadpleegd op 6 november 2022, van <https://openstate.eu/nl/openlobby/>
- Pross, A. P. & Sheperd, R. P. (2017). Innovation diffusion and networking: Canada's evolving approach to lobbying regulation. *Canadian public administration*, 60(2), 153–172. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdfdirect/10.1111/capa.12217>
- Rijksoverheid. (2021, 20 oktober). *Waar kan ik zien of mijn zorgverlener zijn beroep mag uitoefenen?* Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voorbehouden-handelingen/vraag-en-antwoord/bevoegdheid-zorgverlener>
- Rush, M. (1998). The Canadian Experience: The Lobbyists Registration Act. *Parliamentary Affairs*, 51(4), 516–523. <https://doi.org/10.1093/pa/51.4.516>
- Sallé, D. & Marchi, F. (2017). France. In *Lobbying in Europe* (pp. 255–262). Palgrave Macmillan.
- Science Council. (2021, 17 september). *Benefits of professional registration*. The Science Council. <https://sciencecouncil.org/scientists-science-technicians/benefits-of-professional-registration/>
- Sheperd, K. E. (2014). Canada: How the federal lobbying act has matured. In *Lobbyists, Governments and Public Trust. Implementing the OECD principles for transparency and integrity in lobbying* (pp. 125–137). OECD. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264214224-en.pdf?expires=1670931901&id=id&accname=oid048188&checksum=860B71132363CEE78E78643F87239E1D>
- Stapleton, A., Nolan, J. & Orr, B. (2014). Ireland: Proposals for registering lobbying activities. In *lobbyists, governments and public trust Implementing the OeCD principles for transparency and Integrity in lobbying* (pp. 169–181). OECD. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264214224-en.pdf?expires=1671196046&id=id&accname=oid048188&checksum=E441D044EDAD374FF342ECCDBA617B44>

- The Academy for Healthcare Science. (2021, 16 maart). *The Benefits of Registration*. The Academy For Healthcare Science. <https://www.ahcs.ac.uk/our-registers/hcs-register/for-healthcare-scientists/the-benefits-of-registration/>
- Thiel, M. (2014). The EU Transparency Register: Increasing the transparency of interest representation in Brussels. In *lobbyists, governments and public trust Implementing the OeCD principles for transparency and Integrity in lobbying* (pp. 145–156). OECD. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264214224-en.pdf?expires=1671196046&id=id&accname=oid048188&checksum=E441D044EDAD374FF342ECCDBA617B44>
- Thomas, H. F. & LaPira, T. M. (2017). How many lobbyists are in Washington? Shadow lobbying and the gray market for policy advocacy. *Interest Groups & Advocacy*, 6(3), 199–214. <https://doi.org/10.1057/s41309-017-0024-y>
- Timmermans, A. (2018). Van competenties naar beroepsprofielen voor public affairs: Terreinverkenning voor de weg vooruit. In *www.bvpa.nl*. https://bvpa.nl/documents/Beroepsprofielen_Public_Affairs_Onderzoek_rapport_februari_20181.pdf
- Timmermans, A., Coops, R., van Keep, S., de Lange, R. & van Venetië, E. (2019). *Public affairs in maatschappelijk perspectief: professionals tussen wetenschap en praktijk*. Wolters Kluwer.
- Transparency International Nederland. (2015). Lifting the lid on lobbying: Enhancing trust in public decision-making in the Netherlands. In *www.lobbywatch.nl*. <https://lobbywatch.nl/wp-content/uploads/2016/12/Lifting-the-Lid-on-Lobbying-Enhancing-Trust-in-Public-Decision-making-in-the-Netherlands.pdf>
- Transparency International Nederland. (2016, 9 november). *Lobbyland: de geheime krachten in Den Haag*. Transparency International Nederland. Geraadpleegd op 18 oktober 2022, van <https://www.transparency.nl/nieuws/2016/11/lobbyland-geheime-krachten-in-den-haag/>

- Transparency International Nederland. (2020). *Integriteit onder nieuw toezicht: Integrity Watch Nederland Nationaal Rapport 2020*. <https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2020/11/Integrity-Watch-Nederland-national-report-final.pdf>
- Transparency International Nederland. (2021, 24 november). *Tweede Kamer stemt in met lobbyregister*.
<https://www.transparency.nl>. https://www.transparency.nl/nieuws/2021/11/goed-nieuws-tweede-kamer-stemt-in-met-lobbyregister/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=goed-nieuws-tweede-kamer-stemt-in-met-lobbyregister
- Trouw. (2021, 17 november). *Kamer stemt in met lobbyregister voor bewindspersonen en hoge ambtenaren*. Geraadpleegd op 16 september 2022, van <https://www.trouw.nl/politiek/kamer-stemt-in-met-lobbyregister-voor-bewindspersonen-en-hoge-ambtenaren~b2c75483/>
- Tweede Kamer. (2021). Stenogram Begroting Binnenlandse Zaken 2022.
In www.tweedekamer.nl.
Rijksoverheid. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2021D47473>
- Tweede Kamer. (2022). *Tweede Kamer: Lobbyistenregister*. www.tweedekamer.nl.
Geraadpleegd op 13 september 2022,
van <https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/2022-09/Lobbyistenregister%20d.d.%206%20september%202022.pdf>
- UK Public Health Register. (2022). *UK Public Health Register – Benefits of practitioner registration*. www.ukphr.org. <https://ukphr.org/benefits-of-practitioner-registration/>
- Universiteit Utrecht. (2021, 22 april). *Transparantie niet zaligmakend voor vertrouwen in politiek, bestuur en wetenschap*. Universiteit Utrecht. Geraadpleegd op 3 november 2022, van <https://www.uu.nl/achtergrond/transparantie-niet-zaligmakend-voor-vertrouwen-in-politiek-bestuur-en-wetenschap>
- US Congress. (2021). *Lobbying Disclosure Act Guidance*. <https://lobbyingdisclosure.house.gov/ldaguidance.pdf>

- Van Keulen, P. (2011, 1 augustus). *Lobbyregister is een halve maatregel*. FD.nl. Geraadpleegd op 14 september 2022, van <https://fd.nl/frontpage/Print/krant/Pagina/Optiek/787136/lobbyregister-is-een-halve-maatregel-mni2carG6J76>
- Van Schendelen, R. (2012). *Public affairs / lobby op politieke processen in Nederland en Europese Unie*. <https://docplayer.nl/15506627-Public-affairs-lobby-op-politieke-processen-in-nederland-en-europese-unie.html>
- Van Venetië, E. (2013). *Het grote lobbyboek: de ongeschreven regels van het spel* (5de editie). Reed Business Education.
- Velayutham, S. (2003). The Accounting profession's code of ethics: is it a code of ethics or a code of quality assurance? *Critical Perspectives on Accounting*, 14(4), 483–503. [https://doi.org/10.1016/s1045-2354\(02\)00138-7](https://doi.org/10.1016/s1045-2354(02)00138-7)
- Visser, J. (2013, 26 augustus). *Lobbyprofessor: "Rijke lobby krijgt niet altijd haar zin"* | *De Volkskrant*. de Volkskrant. Geraadpleegd op 22 september 2022, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/lobbyprofessor-rijke-lobby-krijgt-niet-altijd-haar-zin~b9eb26c8/>
- Volkskrant. (2022, 11 februari). *De geheime coronadeals van Sywert van Lienden*. de Volkskrant. Geraadpleegd op 1 november 2022, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/de-geheime-coronadeals-van-sywert-van-lienden~b2dff054/>
- Volt. (2022, 25 juli). *Kamervragen Omtzigt en Dassen: hoe wil de minister de motie voor een lobbyregister gaan uitvoeren?* Volt Nederland. Geraadpleegd op 20 september 2022, van <https://voltnederland.org/blog/kamervragen-omtzig-en-dassen-hoe-wil-de-minister-de-motie-voor-een-lobbyregister-gaan-uitvoeren>
- Vrij Nederland. (2022, 9 juli). *Bij Hague Corporate Affairs noemen ze zich geen lobbyisten, want dat lobbyt makkelijker*. Vrij Nederland. Geraadpleegd op 1 november 2022, van <https://www.vn.nl/lobbykantoor-zonder-lobbyisten/>