

Vergaderjaar 2015–2016

34 376

Initiatiefnota van de leden Bouwmeester en Oosenbrug: «Lobby in daglicht: luisteren en laten zien»

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

SAMENVATTING

Doelen: eerlijke kans op beïnvloeding, tegenspraak ter bevordering van kwaliteit, controle van gemaakte afwegingen

Deze initiatiefnota bouwt voort op ons consultatiedocument «Lobby in daglicht» en bevat verschillende voorstellen over de beïnvloeding van politiek en bestuur. De kern is: *luisteren* naar verschillende belangen en *laten zien* hoe de belangen zijn gewogen.

Met als eerste het doel mensen een gelijke kans te geven tot beïnvloeding. Niet alleen machtige partijen en grote bedrijven, maar een brede groep betrokken mensen moet invloed kunnen hebben op wetgeving, beleid en besluitvorming. Door input uit brede kring te verzamelen, wordt tegenspraak georganiseerd, die de kwaliteit van voorstellen ten goede komt; het tweede doel. En tot slot kan de Tweede Kamer haar controlerende rol bij de gemaakte belangenafweging beter uitvoeren, ons derde doel.

Niet de lobbyist, maar beïnvloeding centraal

Lobby brengt belangen van mensen bij de politiek. Via officiële lobbyisten, maar steeds vaker ook via mensen die ongeorganiseerd voor hun belang op willen komen. Denk hierbij aan grote bedrijven en kleine verenigingen maar bijvoorbeeld ook aan de groeiende rol van social media.

Kortom, we kunnen niet zonder lobby en iedereen kan een lobbyist zijn. Al dan niet professioneel.

Deze initiatiefnota gaat over *beïnvloeden*, ongeacht of dit gebeurt door een professionele lobbyist of door iemand anders met een belang. Uitgangspunt is de vraag hoe politiek en bestuur *beïnvloed worden*.

Risico lobby

Beïnvloeding kan beleid en wetgeving verrijken, maar lobbyen is niet onomstreden. Er zijn ook reële risico's. Bijvoorbeeld dat mensen met een sterke positie, macht of geld de boventoon voeren. En dat voor de Kamer

niet inzichtelijk is wie invloed heeft gehad. Hoe kunnen we de belangenafweging controleren, als we deze niet kennen?

Perspectief van de burger

Er zijn verschillende belangen, wij kiezen het perspectief van de burger, die recht heeft op goede politieke en bestuurlijke besluitvorming. Wij zien een «open en uitnodigende overheid» en «daglicht» als remedie. We richten onze voorstellen op verschillende actoren. Daarbij kijken we naar de «voorkant» (brede input bij besluitvorming) en de «achterkant» (de mogelijkheid om te controleren wat er is gebeurd).

De voorstellen in het kort:

A. Voorstellen voor kabinet

1. Samenleving actiever betrekken bij ontwerpen van wetgeving en beleid
2. Internetconsultatie vaker inzetten en altijd openbaar maken
3. In lobbyparagraaf bij voorstellen laten zien welke belangen zijn gewogen
4. Agenda's bewindspersonen openbaar maken
5. Openbaarheid en archieffunctie versterken
6. Draaideurbeleid bewindspersonen aanscherpen
7. Maatregelen nemen voor uitvoerende en toezichhoudende organisaties

B. Voorstellen voor Tweede Kamer

8. Openheid betrachten over belangenafweging van Kamerleden
9. Open uitnodigingenbeleid van commissies vaststellen
10. Werkwijze bij «groot beleidsonderwerp» vaststellen
11. Alle parlementaire documenten tijdig openbaar maken
12. Beleid voor «lobbypas» herzien

C. Voorstel voor politieke partijen

13. Input verkiezingsprogramma openbaar maken

D. Voorstellen voor lobbyisten

14. Lobbyregister van de beroepsgroep versterken en uitbreiden

INHOUDSOPGAVE

I.	Inleiding	3
II.	Visie	3
III.	Voorstellen	6
IV.	Financiële consequenties	13
V.	Beslispunten	13
VI.	Slotwoord	13

I. INLEIDING

In mei 2015 publiceerden we ons consultatiedocument «Lobby in daglicht». Daarin staan voorstellen om de transparantie van lobby te versterken.¹

Wij zijn blij dat we veel reacties hebben gekregen op onze uitnodiging om te reageren. De e-mails, gesprekken, tweets en columns hebben ons geholpen om de volgende stap te zetten (zie bijlage 2).

Deze initiatiefnota mondt uit in verschillende voorstellen. In paragraaf 2 geven we onze visie op lobbyen en beïnvloeding van politiek en bestuur. In paragraaf 3 volgen de voorgestelde maatregelen.

II. VISIE

We kunnen niet zonder lobby...

Wetgeving en overheidsbeleid worden beïnvloed door de samenleving. Gelukkig maar. Burgers, bedrijven en organisaties moeten de mogelijkheid hebben om hun belangen te behartigen bij politiek en bestuur. Dat draagt bij aan kwaliteit en daarmee aan draagvlak.

... en iedereen kan lobbyist zijn.

Een ieder heeft het recht om voor zijn belang, groot of klein te lobbyen. Dat past bij onze sociaal-democratische waarden. En bij de Nederlandse democratie. In Nederland wonen bijna 17 miljoen lobbyisten, maar slechts enkelen van hen worden zo genoemd. Nog minder mensen hebben deze titel op hun voordeur of visitekaartje gezet. Deze nota gaat dan ook niet over wie onder de officiële definitie van lobbyist² valt, maar hoe beïnvloeding van politiek en overheid plaatsvindt en hoe dit eerlijker en transparanter kan.

Maar lobbyen is niet onomstreden...

Het verschijnsel lobbyen en de beroepsgroep van lobbyisten staan – om het mild uit te drukken – niet altijd in een positief daglicht. Als zij in het nieuws komen, gaat dat geregeld gepaard met de geur van onzuivere verhoudingen, vriendjespolitiek, belangenverstrengeling, schimmige praktijken.

... en er zijn ook reële risico's.

De zorgen om lobby zijn niet alleen een kwestie van beeldvorming. Het verschijnsel mag dan vanzelfsprekend, terecht en onvermijdelijk zijn, dat wil niet zeggen dat lobbyen vanzelf goed is. De kritiek is veelal niet gericht

¹ <http://www.pvda.nl/berichten/2015/05/Samen+voor+een+transparante+lobby> 6 mei 2015.

² Het toepassingsgebied van deze nota heeft betrekking op de lobby. Nu is lobby meer dan dat wat er traditioneel onder wordt geschaard, binnen deze nota omvat het dan ook: alle activiteiten die erop gericht zijn de beleidsvorming, uitvoering van het beleid of de besluitvorming van de overheidsinstellingen, ambtenaren, bewindspersonen en Kamerleden direct of indirect te beïnvloeden, maar ook het strategische proces van inspelen op politieke besluitvorming, op veranderingen in de maatschappij en in de publieke opinie, die van invloed zijn op het functioneren van de eigen organisatie. Dit ongeacht het gebruikte communicatiekanaal of communicatiemiddel, zoals uitbesteding, media, overeenkomsten met professionele tussenpersonen, denktanks, platformen, fora, campagnes of burgerinitiatieven, en ongeacht de plaats waar zij worden ondernomen. (Deze definitie is gebaseerd op de definitie die de BVPA hanteert).

op het enkele feit dat belangen worden behartigd, maar er zijn verschillende risico's:

- Het is niet altijd duidelijk wat de invloed van een lobby voor een belang op een besluitvormingsproces is. Het is dan ook moeilijk te controleren welke informatie is gebruikt, welke argumenten (van wie) aan de orde waren en of de afweging een juiste is geweest. Misschien is er niet veel mis met de belangafweging zelf, maar hoe kunnen we dat weten? Hoe wordt een politieke uitkomst beïnvloed? Wat zit er achter?
- Lobbyen kan ervoor zorgen dat bepaalde belangen te sterk doorklinken in beleid. Dit betekent ook dat bepaalde belangen in de verdrinking kunnen komen. En dit kan ervoor zorgen dat een bepaalde stem, met een minder krachtige lobby, te weinig wordt gehoord. Het kan ook zijn dat bepaalde – specifieke of zelfs persoonlijke – belangen een te zwaar stempel drukken op de besluitvorming.
- Er is niet altijd een gelijk of eerlijk speelveld. Professionele lobbyisten hebben bijvoorbeeld meer en betere toegang tot politici, bestuurders en ambtenaren. Zij hebben daardoor een sterkere positie dan anderen.
- Waar belangen niet goed worden gewogen, dreigt dat de besluitvorming niet optimaal is. Als de afweging beter is, wordt een besluit ook beter. Een goede overheid is gebaat bij een gezond lobbyklimaat. Waarbij vooraan in het proces een brede uitnodiging tot meedenken aan een brede groep diverse partijen wordt gedaan. En achteraf de gemaakte afweging te controleren is.

Er zijn verschillende belangen...

De reacties in de consultatieperiode hebben ons eraan herinnerd dat bij het lobbyen verschillende belangen een rol spelen.³ Er zijn verschillende perspectieven:

- **Overheid**

De moderne overheid wil een open overheid zijn. Transparantie is inmiddels een ingesleten – en soms zelfs sleets – begrip. Maar openheid als houding alleen is niet voldoende, het gaat om het daadwerkelijk en actief delen van betekenisvolle informatie. De overheid moet duidelijk maken wat er gebeurt, en waarom. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in zijn actieplan «Open overheid» een aanzet gedaan om meer bekendheid te geven aan de mogelijkheden tot inspraak en beïnvloeding van overheidsbeleid.⁴

Bewindspersonen, bestuurders en ambtenaren hebben informatie nodig over feiten en belangen om tot (goede) besluiten te komen. Zij doen er verstandig aan om open te staan voor inbreng van burgers, bedrijven en organisaties. Reflectie en tegenspraak dragen bij aan kwaliteit en draagvlak.

- **Politiek**

Vanuit het perspectief van de volksvertegenwoordiging – op landelijk niveau de Tweede en Eerste Kamer – heeft de lobby verschillende gezichten. Het parlement heeft inzicht nodig in belangenafwegingen bij de besluitvorming (door bewindspersonen) om de controlerende rol waar te maken. En het parlement is zelf ook doelwit van lobby's; ook – of juist – Kamerleden worden benaderd door lobbyisten.

Het is hier niet zonder betekenis dat Tweede en Eerste Kamer – anders dan het kabinet – niet beschikken over een groot (ambtelijk) ondersteu-

³ Zie bijlage voor overzicht van alle consultatie

⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, «Actieplan Open Overheid» September 2013

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2013/09/01/actieplan-open-overheid/actieplan-open-overheid.pdf>.

nend apparaat. Dit zorgt ook voor een zekere afhankelijkheid van lobby. En het accentueert het belang van een transparante besluitvorming. En van het mogelijk maken van een zorgvuldige afweging.

- **Publiek**

Uiteindelijk moet onze toets zijn: waarmee zijn wij allen gebaat, in onze hoedanigheid van burger, bedrijf of organisatie? Wij allen worden geacht te participeren, maar daarbij hoort een uitnodigende houding van de overheid en transparantie over inhoud en proces van besluitvorming. Een eigentijdse overheid legt daarover ook verantwoording af.

- **Media**

Ten behoeve van het publiek doen media verslag vanuit de politieke arena. Lobbyisten kunnen voor de pers een bron van informatie zijn, maar zij kunnen ook worden beschouwd als stoorzenders. We hebben geen reactie op ons consultatiedocument ontvangen vanuit de beroepsgroep van journalisten; wel is daaraan aandacht besteed in artikelen en columns. Dat wil overigens niet zeggen dat persorganisaties niet ook zelf kunnen lobbyen, bijvoorbeeld over de nieuwe mediawetgeving.

- **Lobbyisten**

Lobbyisten leveren lobby. Zij brengen voor hun cliënten een boodschap naar de politiek maar kunnen ook ontvanger (en verspreider) van politieke boodschappen zijn. Lobbyisten vormen een beroepsgroep, die echter niet eenvoudig kan worden afgebakend. Er is een beroepsvereniging, maar ook daarbuiten zijn lobbyisten actief, ook zonder dat zij zichzelf professioneel als zodanig zien of noemen. De ontwikkeling van social media mag niet onderschat worden; mensen kunnen juist in openheid samen wijziging van beleid en opinie proberen af te dwingen, zoals bij de actie #pgbalarm.

... en we kiezen het perspectief van de burger.

De discussie over het lobbyen hoort vooral te gaan over de vraag *hoe* lobby's de (politieke) besluitvorming beïnvloeden. Daarmee gaat het niet alleen om de vraag hoe lobbyisten zich gedragen, maar vooral om de vraag hoe politiek en bestuur daarmee omgaan. Uiteindelijk kiezen wij in deze initiatiefnota het perspectief van de burger, die aanspraak mag maken op een goed functionerende overheid. Die benaderbaar en open is.

Wij zien daglicht als remedie...

We hebben bewust gekozen voor de titel «Lobby in daglicht». In onze ogen kunnen de risico's het best worden bestreden door meer daglicht toe te staan. Een lobby moet het daglicht kunnen verdragen.

Publieke besluitvorming, dus ook de beïnvloeding daarvan, hoort niet in het geheim plaats te vinden. Transparantie is nodig. Het gaat daarbij om betekenisvolle openheid, het moet duidelijk zijn welke invloed er is uitgeoefend op de totstandkoming van beleid of wetgeving. Hoe de belangenafweging is gemaakt.

Transparantie is hier meer dan een modewoord. Daglicht biedt de beste remedie tegen onwenselijke beïnvloeding, tegen ongerechtvaardigde verschillen in de weging van verschillende belangen. En tegen «*regulatory capture*», waarbij er te innige banden zijn tussen toezichthouders en de sector.

... en we richten de voorstellen op verschillende actoren.

De voorstellen in deze initiatiefnota zijn niet alleen gericht op lobbyisten. Sterker nog, nu ons perspectief dat van de burger is, zou het te beperkt zijn om alleen te kijken naar lobbyisten en naar de manier waarop zij

werken. Deze initiatiefnota gaat over *beïnvloeden*, ongeacht of dit gebeurt door een professionele lobbyist of door iemand anders met een belang. Het gaat dus niet om wie er lobbyt, maar uiteindelijk om de vraag hoe politiek en bestuur *beïnvloed worden*.

Aangezien lobbyen een dynamisch proces is met vele actoren, richten wij onze aanbevelingen op de ministeries, de toezichthouders, de Kamer (en het presidium), de politieke partijen en de lobbyisten (koepel).

Daglicht aan de «voorkant»...

De kans op beïnvloeding is het grootst indien men vroeg in het proces van beleidsvorming betrokken is: aan de «voorkant». Daar zitten nu nog te vaak vooral de gevestigde en machtige belanghebbenden aan tafel. En juist deze fase onttrekt zich aan het daglicht, waardoor invloed op dit proces en controleren van proces en inhoud moeilijker wordt. Je kunt geen inbreng leveren als je niet weet dat die nodig en nuttig is. Je kunt niet reageren op wat je niet weet. Je kunt geen belangenafweging controleren die je niet kent.

Meer transparantie aan de «voorkant» vergt een inspanning van de overheid zelf. Ons eerste doel is een meer uitnodigende overheid, die een brede groep mensen – op een interactieve manier, toegespitst op doelgroepen – vraagt mee te denken. Daarmee willen we tegenspraak stimuleren, en daarmee kwaliteit bevorderen. Aan de «voorkant».

... en daglicht aan de «achterkant».

De evenwichtige inbreng bij beleid moet ook gecontroleerd kunnen worden, aan de «achterkant». Niet in de laatste plaats moet de Tweede Kamer nagaan of belangen goed zijn afgewogen. En welke informatie is en welke argumenten zijn ingebracht. Dat hoort bij de controlerende taak.

III. VOORSTELLEN

Onze voorstellen richten zich allereerst op een open en uitnodigende overheid, die een brede groep mensen vraagt om mee te denken met beleidsvorming, in een zo vroeg mogelijk stadium. Ten tweede op tegenspraak die de kwaliteit van besluitvorming vergroot. En ten slotte op transparantie en controleerbaarheid van gemaakte afwegingen en wie daarop invloed heeft gehad.

A. Voorstellen voor kabinet

1. Samenleving actiever betrekken bij ontwerpen van wetgeving en beleid

Het is duidelijk dat de samenleving betrokken moet zijn bij totstandkoming van wet- en regelgeving. Input vanuit verschillende invalshoeken is een verrijking en dient als tegenspraak die kwaliteit en draagvlak ten goede komt. Tegelijkertijd scoren we in Nederland niet hoog als het gaat om het betrekken van belanghebbenden bij regelgeving. De OESO bepleit de introductie van systematische consultaties vroeg in het proces, om informatie te verzamelen over de aard van problemen en mogelijke oplossingen.⁵

Wij stellen voor om als regel bij het ontwerp van beleid of wetgeving te starten met een brede uitnodiging aan de samenleving om mee te denken. Hoe opener de uitnodiging naar een brede en diverse groep

⁵ OECD Regulatory Policy Outlook 2015, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4215141e.pdf?expires=1449741060&id=id&accname=ocid49027884&checksum=805CECC534FD7F2EB843A3BAE39C262B>, blz. 186.

mensen, hoe groter de kans dat niet alleen de «bekende» stakeholders invloed hebben «vooraan», in het begin van het proces.

Nieuwe gezichten met andere boodschappen en dwarsdenkers kunnen het denkproces verrijken. Een actief uitnodigen draagt dus bij aan kwaliteit en draagvlak.

We stellen ook voor een aparte procedureafspraken te maken over voorbereiding van wetgeving en grote beleidsonderwerpen, zoals een stelselwijziging, nieuwe visies etc.

Een denkrichting daarbij is de wijze waarop de EU werkt met een groenboek (algemeen consultatie document) en een witboek (document met concrete denkrichting). Zodat het een open en te volgen proces wordt, waar mensen vroegtijdig kennis van en invloed op kunnen hebben. Nu is het zo dat bij een wetsontwerp en «groot beleidsonderwerp» via het zogenaamde Integraal Afwegingskader (IAK) beoordeeld wordt met wie wordt gesproken en welk proces wordt gevolgd voor de totstandkoming van het voorstel. Dit is geen openbaar proces. Die aanpak moet dus worden verbreed en versterkt.⁶

Niet alleen het aanspreken van een bredere groep mensen, maar ook een andere werkwijze kan bijdragen aan een eerlijke toegang tot beïnvloeding. We stellen voor hierbij te experimenteren met nieuwe vormen, zoals openbare ronde tafels (waarmee ervaring is opgedaan in Europees verband).

Ook moeten burgers inzicht krijgen in de stand van zaken van ontwerpen, met de mogelijkheid om hierover contact op te nemen en input te leveren. Dit mag niet enkel voorbehouden zijn aan «insiders» met contacten. Wat ons betreft wordt alle input die in deze fase wordt verkregen openbaar, net als het IAK zelf.

Voorbeeld

Er is momenteel wetgeving in de maak over het versterken van de positie en stem van cliënten, patiënten en bewoners die afhankelijk zijn van zorg. In de afgelopen decennia hebben we wetgeving zien sneuvelen die hun positie moet versterken. Het is van belang dat er vooraan in dit proces een open uitnodiging tot meedenken komt. En er verantwoording wordt afgelegd over het proces en de gemaakte belangenafweging. Door openheid kan de Tweede Kamer proces en afweging controleren. Daardoor wordt de kans kleiner dat de stem van de sterkste de boventoon voert, boven de stem van degenen om wie deze wet gaat: mensen die zorg nodig hebben.

2. Internetconsultatie vaker inzetten en altijd openbaar maken

Via de website www.internetconsultatie.nl kunnen mensen reageren op nieuwe voorstellen voor wet- en regelgeving.⁷ Deze vorm van raadpleging is in kleine kring bekend en wordt nog maar in zeer beperkte mate ingezet. Dit kan en moet beter worden georganiseerd en vaker plaatsvinden.

Beter zodat het vindbaar wordt, uitnodigend om te reageren, en omkleed met relevante informatie over het onderwerp.⁸ Ook een vorm van terugkoppeling aan mensen die de moeite nemen mee te denken past bij een uitnodigende overheid

En vaker, omdat het nu nog te weinig wordt ingezet. Pas onlangs is besloten om fiscale regelgeving frequenter aan internetconsultatie te onderwerpen. Wij vinden dat internetconsultatie de regel moet zijn, elke uitzondering moet worden beargumenteerd. Niet alleen ontwerpen van

⁶ Ministerie van Veiligheid en Justitie, IAK Waaier, <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving>.

⁷ <https://www.internetconsultatie.nl>.

⁸ <http://www.sconline.nl/artikel/een-hordenrace-van-formaat>.

regelgeving, maar ook beleidsnota's kunnen ter consultatie worden voorgelegd.

Bij de spelregels van de democratie hoort dat reacties in principe openbaar zijn. Nu kan zonder argumenten worden bedongen dat de inbreng geheim blijft. Ook hier dient te gelden dat een uitzondering gemotiveerd wordt. Een beroep op geheimhouding zou alleen gehonoreerd moeten worden als sprake is van privacygevoelige of bedrijfsvertrouwelijke informatie.

3. In lobbyparagraaf bij voorstellen laten zien welke belangen zijn gewogen

Het is nu gebruikelijk om in de toelichting bij regelgeving te vermelden wat de reacties op hoofdlijnen waren en wat hiermee is gedaan in het voorstel. Wij stellen voor een (aparte) lobbyparagraaf tot standaard te verheffen en te versterken. Bij elk groot beleidsonderwerp en elk wetsvoorstel (of een wijziging hiervan) moet openbaar worden gemaakt welke belangen door wie zijn ingebracht en wat ermee is gedaan. De lobbyparagraaf wordt daarmee een *verklaring van invloed* waarin het betreffende krachtenveld en de bijbehorende belangen weergegeven worden. Zo krijgt ook Nederland een «*legislative footprint*» bij beleids- en wetsvoorstellen. De commissie De Wit stelde al voor de buitenparlementaire beïnvloeding en lobbyactiviteiten inzichtelijker te maken.⁹ In onze ogen dient deze aanbeveling beter ter harte te worden genomen, ook buiten het terrein van financiële regelgeving.

Ook burgers, bedrijven en andere organisaties zelf zijn gebaat bij deze versterking. Een lobbyparagraaf als *verklaring van invloed* maakt het minder gemakkelijk om inbreng «weg te schrijven». De verschillende inzichten kunnen vervolgens voluit aan de orde komen in het parlementaire debat. De Minister van Financiën heeft de noodzaak hiervan onlangs onderschreven in de brief over invloed van de ING op bankwetgeving.¹⁰

4. Agenda's bewindspersonen openbaar maken

Met wie praten ministers en staatssecretarissen? Dat is relevante informatie voor wie inzicht wil hebben in de beïnvloeding van beleid, dus zeker voor degene die het kabinet moet controleren. De beleids- en politieke prioriteiten van bewindspersonen zijn mede terug te zien in hun agenda's. Ook werkbezoeken en gehouden speeches zijn hierbij relevant. Wij pleiten voor meer actieve openheid vanuit de bewindspersonen. Doel is inzicht te verkrijgen in de prioriteiten van bewindspersonen. Hoe worden zij beïnvloed en hoe wegen zij de belangen af?

Wij hebben al gemerkt dat dit voorstel ook vragen oproept. Zijn er dan geen informele contacten meer mogelijk? Jazeker, maar er is ook een duidelijk belang van openheid over contacten. Zijn er uitzonderingen nodig, bijvoorbeeld vanuit overwegingen van (staats)veiligheid en intern beraad? Vast wel, maar daarvoor zijn ook voorzieningen denkbaar (bijvoorbeeld door waar nodig de openheid pas achteraf te betrachten). Moeten alle details op straat komen te liggen? Uiteraard niet, maar dat wil niet zeggen dat de openheid niet vergroot kan en moet worden. Het gaat daarbij niet om elke detail, ook niet elke ontmoeting of *handshake*, maar om betekenisvolle gesprekken en bezoeken, die inzicht geven in politieke prioriteiten en de belangenafweging.

Wij verzoeken het kabinet het uitgangspunt van openheid te kiezen en het beleid hierover nader uit te werken.

⁹ Parlementaire Enquetecommissie Financieel Stelstel, 11 april 2012 <http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/pefs/rapport>.

¹⁰ Kamerstukken II 2015–16, 32 013, nr. 108.

5. Openbaarheid en archieffunctie versterken

Een open overheid hanteert openbaarheid als regel. «Openbaar, tenzij...» is de norm. Dit vraagt om een open houding en om een open bestuurspraktijk. Het vraagt ook om het goed registreren en archiveren van documenten. Documenten dienen ruimhartig te worden gedeeld, actief openbaar te worden gemaakt en op aanvraag beschikbaar te zijn, maar dat is alleen mogelijk via een toegankelijk archief. We denken hier aan beleidsdocumenten, maar ook aan uitvoeringstoetsen en juridische adviezen die ingewonnen zijn om beleid te staven. Momenteel zijn die niet allemaal openbaar, terwijl die broodnodig zijn om de controlerende taak van de Kamer goed uit te voeren. We moeten hierbij oog hebben voor de bescherming van ambtenaren. Wij vragen het Kabinet vanuit het belang van de controlerende taak van de Kamer openbaarheid en beschikbaarheid van documenten te verbeteren en hiertoe een visie en plan op te stellen.

6. Draaideurbeleid bewindspersonen aanscherpen

Tijdens de consultatie hebben we ook signalen gekregen over het verschijnsel van de «draaideur» van Kamerleden en ex-bewindspersonen: de ene dag Minister, de volgende dag werkzaam in een topbaan in dezelfde sector.¹¹ Er zijn geen concrete suggesties ter verbetering gekomen, mede omdat wel wordt erkend dat zich hier een dilemma voordoet. Het is immers óók ongewenst als oud-bewindspersonen nodeloos lang afhankelijk zijn van de wachtgeldregeling. Zoals een snelle overstap naar een sector waar iemand de scepter zwaaide eveneens als ongewenst wordt beschouwd.

We hebben hier een nieuwe balans nodig. Wij verzoeken het kabinet met deze bril naar de bestaande regelgeving te kijken. Wat ons betreft komt er een afkoelingsperiode voor bewindspersonen, die ertoe leidt dat zij gedurende een bepaalde periode niet werkzaam mogen zijn op een terrein waarvoor zij politieke verantwoordelijkheid droegen. Het vertrouwen in de politiek is ermee gediend hier heldere normen te stellen.

7. Maatregelen nemen voor uitvoerende en toezichthoudende organisaties

Een lobby bij de overheid houdt niet op bij de grenzen van een ministerie of van de ministeriële verantwoordelijkheid. Organisaties daarbuiten, al dan niet formeel zelfstandig, kunnen evenzeer worden beïnvloed. Het belang van transparantie gaat de hele overheid aan. Ook van op afstand gezette bewindspersonen en overheidsinstanties.

Wij bepleiten daarom om ook maatregelen te nemen voor uitvoerings- en toezichthoudende organisaties. Wij zien geen reden om de maatregelen te beperken tot organisaties onder ministeriële verantwoordelijkheid. Sterker nog, het ontbreken van de ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle vormt een extra reden om hier maatregelen te nemen. Meer transparantie, ook voor deze overheidsgeledingen, draagt bij aan inzicht, controle, vertrouwen en kwaliteit. Wij denken ook hier aan publieke consultaties over plannen en prioriteiten. De prioriteiten van bijvoorbeeld een toezichthouder in de zorg zijn zeer relevant voor de manier waarop het veld zich gedraagt. Hoe deze prioriteiten tot stand komen en of deze aansluiten bij de maatschappelijke vraag en trends is nu onduidelijk. Grotere openheid kan ook hier de kwaliteit vergroten en de controlerende rol van de Kamer versterken. Openheid over maatregelen van toezichthouders in het veld kan de burger beter informeren. Een

¹¹ Zie bijlage 2 om de reacties hierop te lezen.

opgelegde maatregel of boete door de toezichthouder in de voedingsindustrie is voor mensen relevant om te weten. Daarnaast dienen beleidsregels van deze organisaties een lobbyparagraaf te bevatten. De agenda's van hun bestuurders dienen verder – net als die van ministers en staatssecretarissen – zoveel mogelijk openbaar te zijn. En ook hier zijn regels nodig ter versterking van de openbaarheid en ter voorkoming van draaideurconstructies.

B. Voorstellen voor Tweede Kamer

Tijdens onze consultatie hebben we verschillende vragen en suggesties ontvangen die ons aanmoedigen om onze voorstellen niet alleen te richten op het kabinet, maar ook op onszelf, als politiek.¹² De Tweede Kamer is, net als de Eerste Kamer, een doelwit van lobby's. Mensen oefenen invloed op ons uit. Daar is op zich niets mis mee: wij moeten midden in de samenleving staan en weten wat er leeft. Maar het kan nog beter. De volgende zes voorstellen zijn in eerste instantie gericht op de Tweede Kamer, waarvan de laatste drie in het bijzonder de aandacht vragen van het presidium. Wij bevelen aan om een parlementaire werkgroep in te stellen die zich kan buigen over onderstaande voorstellen. Wij geleiden onze voorstellen door naar de Eerste Kamer, zodat die daarover zelf zijn oordeel kan vormen en er hopelijk zijn voordeel mee kan doen.

8. Openheid betrachten over belangenafweging van Kamerleden

Als wij ministers vragen om open te zijn over hun buitenparlementaire contacten en uitnodigend te zijn in de richting van de samenleving, zouden we dan een dergelijke vraag ook niet moeten stellen aan onszelf als volksvertegenwoordigers? We zouden er aan de ene kant goed aan doen ook zelf transparant te zijn over beïnvloeding, maar aan de andere kant er ook voor te zorgen dat we voor en brede groep mensen toegankelijk zijn en blijven.

Ook de Kamer kan opener zijn; de vraag is op welke wijze we dat betekenisvol kunnen doen. Kamerleden zijn veelal eenvoudig te vinden via mail, telefoon, Twitter, Facebook en andere social media. Hierdoor ontvangen we veel informatie (en tegenspraak), als persoon en als lid van een fractie of commissie.

Ons doel is betekenisvolle informatie te verstrekken, die veelzeggend is over de gemaakte belangenafweging. Niet elke ontmoeting is relevant, wel een gesprek dat daadwerkelijk leidt tot wijziging in beleid. De grens is niet eenvoudig vast te stellen, maar dat wil niet zeggen dat we geen grenzen moeten stellen. Niet alles hoeft in de openbaarheid, maar dat wil niet zeggen dat we niet opener kunnen zijn. We streven niet naar nietszeggende overzichten die veel bureaucratie opleveren, wel naar meer inzicht in betekenisvolle contacten.

Uiteraard hebben ook – sommigen zullen zeggen: zelfs – politici recht op informele contacten. Dat recht hoeft ons er echter niet van te weerhouden de formelere betekenisvolle contacten zoveel mogelijk transparant te maken. Al zien ook wij daarbij het risico dat politici hun formele contacten zouden omzetten in informele.

Wij denken dus dat meer openheid wenselijk en mogelijk is. Over de precieze vorm en inhoud kunnen we het nog hebben.

Wij kunnen ons ook voorstellen dat politici, in hun strijd om de gunst van de kiezer, ook hun voordeel doen met transparantie. Als een politicus zich breed laat informeren, zal zijn of haar eindoordeel zorgvuldiger tot stand komen. Ook dit vormt een signaal naar de kiezer die openheid over contacten op prijs stelt.

¹² Zie bijlage voor overzicht van alle consultatie.

Werkgroep Kamerleden

Het is in eerste instantie aan Kamerleden zelf om af te wegen hoe en wanneer zij open zijn over de gemaakte belangenafweging en contacten. Wij bevelen aan om een werkgroep van Kamerleden in te stellen die zich buigt over een slimme manier waarop de Kamer op een betekenisvolle wijze open kan zijn over onze contacten en afwegingen. We willen daarbij het vertrouwen versterken en toegankelijk zijn en blijven voor een brede groep mensen die willen opkomen voor hun belang.

9. Open uitnodigingen beleid van commissies vaststellen

De Tweede Kamer organiseert verschillende bijeenkomsten met mensen buiten het parlement: hoorzittingen, rondetafelgesprekken, werkbezoeken, petitie-ontvangsten, etc. Het gevaar daarbij is dat er een vaste kring van insprekers ontstaat. We dienen niet telkens terug te grijpen op een groep bekende mensen die de weg naar het parlement toch wel vindt. We zijn erbij gebaat dat we geregeld nieuwe gezichten zien.

Ons voorstel is dat een open uitnodigingenbeleid voor commissies wordt vastgesteld. De Tweede Kamer kan meer bekendheid geven aan de mogelijkheid om inbreng te leveren, maar we dienen ook op zoek te gaan naar nieuwe manieren om de kring van mensen te vergroten. Ook hier gaat het erom een brede groep mensen van buiten naar binnen te halen. We kunnen meer mensen op een (inter)actieve wijze betrekken bij de politieke besluitvorming. Waarbij ook gekeken kan worden naar verduidelijking rondom stemgedrag. De commissie Onderwijs heeft onlangs in de hoorzitting over de visie op hoger onderwijs een mooi voorbeeld gegeven van het betrekken van een brede groep mensen. Wij stellen voor om de parlementaire werkgroep voorstellen te laten doen, die per commissie kunnen worden uitgewerkt.

10. Werkwijze bij «groot beleidsonderwerp» vaststellen

In ons voorstel hebben we gepleit voor een specifieke lobbyparagraaf, niet alleen bij wetsvoorstellen maar ook bij beleidsvoorstellen. Wij vinden dat een lobbyparagraaf onmisbaar is bij alle wetsvoorstellen maar ook bij «grote beleidsonderwerpen». Daarmee is het belangrijk dat de Tweede Kamer zelf een procedure ontwerpt en afsprekt over wat er moet gebeuren als er een groot beleidsonderwerp op de agenda komt. In deze gevallen dienen we extra eisen te stellen aan de voorstellen van het kabinet.

11. Alle parlementaire documenten tijdig openbaar maken

De Tweede Kamer maakt gebruik van een eigen documentatiesysteem: Parlis. Veel daarvan is openbaar, via de website van de Tweede Kamer. Het systeem Parlis bevat echter ook documenten die niet (meteen) openbaar zijn. Denk hierbij aan ingekomen lobbybrieven en readers ter voorbereiding van hoorzittingen die ter ondersteuning van het Kamerwerk worden gemaakt. Ons voorstel is de transparantie van het democratisch proces te versterken door ook deze documenten onverwijld openbaar te maken. En daarbij zorg te dragen voor betere toegankelijkheid van deze informatie.

12. Beleid voor «lobbypas» herzien

De zogenaamde «lobbypas» biedt lobbyisten op dit ogenblik eenvoudige toegang tot gebouwen van de Tweede Kamer. Wij stellen voor het beleid op dit punt te herzien. Het is goed dat gastvrijheid wordt geboden aan mensen die voor hun werk vaak in de Kamer moeten zijn. Maar daarbij

moeten we wel voorkomen dat we ongelijke toegang creëren door bepaalde privileges te bieden aan een deel van de lobbyisten, namelijk degenen die beschikken over een lobbypas. Daarbij is speciale aandacht nodig voor oud-Kamerleden, die als lobbyist werken of in een andere hoedanigheid komen lobbyen.

We kunnen ook denken aan het openbaar maken van de aanwezigheid van lobbyisten.

C. Voorstel voor politieke partijen

Ook politieke partijen kunnen worden benaderd door lobbyisten. Daarom formuleren we ook een voorstel voor hen.

13. Input verkiezingsprogramma openbaar maken

Een lobby kan zich onder meer richten op verkiezingsprogramma's. In een verkiezingsprogramma toont een politieke partij de uitgangspunten en prioriteiten voor de komende jaren. Als een partij gaat deelnemen aan een coalitie, levert het programma ook de bouwstenen voor een regeerakkoord.

Het zou partijen sieren als zij ook een lobbyparagraaf opnemen in het verkiezingsprogramma. Voor partijleden die het programma uiteindelijk vaststellen, en de samenleving, hoort openheid erbij. Zoals de brieven die een kabinetsformateur ontvangt openbaar worden, zo kan een politieke partij er ook voor kiezen de inbreng voor het partijprogramma te publiceren.

D. Voorstellen voor lobbyisten

Op onze voorstellen is tot nu toe vooral gereageerd door lobbyisten. Wij juichen toe dat ook zij nut en noodzaak van veranderingen zien. Een overzicht van hun inbreng is te vinden in bijlage.

We maakten al eerder duidelijk dat onze voorstellen zich niet alleen tot beroepsmatige lobbyisten richten. Het gaat ons vooral om eerlijke – toegang tot – beïnvloeding en op controle op wat er met invloeden is gedaan.

Daarbij merken we nogmaals op dat professionele lobbyisten een betere toegang tot ambtenaren, bestuurders en politiek hebben dan andere mensen en organisaties. Dat schept een verantwoordelijkheid.

Uiteraard moedigen wij het, mede daarom, aan als lobbyisten ook zelf streven naar verbetering van lobby.

Het creëren van en uitgebreid lobbyregister zoals in Brussel is in onze ogen niet het middel tegen alle kwalen. Wij willen ook geen gesloten kartel van lobbyisten creëren; daarvoor is het recht van iedereen om te lobbyen ons te lief. De politiek heeft niet alleen te maken met beroepsmatige lobbyisten of mensen die werkzaam zijn in public affairs, maar ook met burgemeesters en andere bestuurders, vertegenwoordigers van andere organisaties, kleinere belangengroepen of individuen zonder professionele lobbyist. En dat willen we graag zo houden.

14. Lobbyregister van de beroepsgroep versterken en uitbreiden

Het is goed dat er een lobbyregister is van de beroepsgroep, al tekenen wij daarbij aan dat er ook veel lobbyisten zijn – en mogen zijn – die niet in het register staan.¹³ Wij bevelen de beroepsvereniging aan om te laten zien dat mensen in het eigen lobbyregister aan eisen voldoen. Daarbij hoort beleid voor de gevallen waarin geregistreerde lobbyisten zich niet conform de gedragscode blijken te gedragen. De beroepsvereniging kan

¹³ Beroepsvereniging voor Public Affairs, <http://bvpa.nl/leden/ledenlijst>.

het register ook uitbreiden met betekenisvolle informatie over opdrachtgevers en over bedragen die met opdrachten zijn gemoeid.

IV. FINANCIËLE CONSEQUENTIES

Volgens ons gaan de kosten voor de baten uit. We gaan er vanuit dat een open overheid die mensen vroegtijdig uitnodigt mee te denken tot beter beleid en wetgeving leidt. Dat bespaart dus kosten. In onze ogen kunnen de financiële consequenties beperkt blijven. Er worden nu al kosten gemaakt voor bijvoorbeeld internetconsultatie. Wij stellen voor om deze beter te organiseren; dit verhoogt de effectiviteit maar hoeft niet duurder te zijn. We vragen open te zijn over beschikbare informatie en deze beter te archiveren, zodat deze vindbaar is. Een reguliere overheidstaak die betere uitvoering verdient, maar die niet hoeft te leiden tot een grote stijging van kosten.

V. BESLISPUNTEN

De Kamer wordt gevraagd in te stemmen met de aanbevelingen.

VI. SLOTWOORD

Doelen: eerlijke kans op beïnvloeding, tegenspraak organiseren en gemaakte afwegingen controleren

Deze nota is gericht op het creëren van eerlijke toegang tot beïnvloeding van de overheid en op vergroting van de kwaliteit van beleid. We bepleiten een open en uitnodigende overheid, die een eerlijke kans op beïnvloeding biedt, die tegenspraak organiseert en de controle van gemaakte belangenafwegingen mogelijk maakt. Niet alleen de grote bedrijven, ook kleinere belangen verdienen aandacht en zijn nodig om tot een goed besluit te komen. Daarom zijn de voorstellen niet zozeer gericht op lobbyisten maar juist op een open en uitnodigende overheid.

Startpunt

De afgelopen jaren hebben we regelingen, wetten en systemen over lobby en beïnvloeding bestudeerd uit de EU, de VS en andere landen. Wij hebben gekozen om de focus te leggen op een open en uitnodigende overheid, op tegenspraak en op de controlemogelijkheden van de Kamer. Daar zijn de voorstellen dan ook op gericht. Onze voorstellen zijn bedoeld als een startpunt voor discussie en eerste aanzet tot een verplichte werkwijze hiertoe, niet als een limitatieve opsomming.

Vooralsnog geen wet, maar regeling

Bij beïnvloeding en lobbyen gaat het om een moeilijk «vast te pakken» proces. We stellen voor niet met een statische wet, maar met regelingen en afspraken te werken. Dit beleid mag en moet zich ook ontwikkelen. Niet vrijblijvend, maar wel flexibel genoeg om in te spelen op snel veranderende praktijk.

Werkgroep

Deze nota bevat concrete beslispunten voor kabinet, Kamer en lobbyisten. Wij willen eveneens met een breed samengestelde werkgroep uit de Kamer de voorstellen uitwerken en omzetten in regelingen en jaarlijks de voortgang controleren. Zodat het een werkwijze wordt, met draagvlak, die

elk jaar op basis van bevindingen kan verbeteren. Zodat een openheid de norm en ook de houding en het gedrag gaat bepalen.

Verantwoording en dank

In de bijlage¹⁴ hebben wij een opsomming gemaakt van bronnen en van mensen die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van deze initiatiefnota. Het overzicht bevat ook onze (!) weergave van gesprekken. Onze intentie was om voor elke gesprek een A4 met standpunt over ons consultatiedocument te ontvangen. En om nog een bredere groep mensen te spreken. Met de goede, maar beperkte ondersteuning die Kamerleden ter beschikking hebben is het helaas niet gelukt hierop te sturen. Daarom gaan we ook verder met verzamelen van input. Dat willen we met een brede groep van diverse Kamerleden oppakken.

Wij willen graag onze dank uitspreken voor iedereen die heeft meegedacht. Speciaal dank voor Cas Henckens, onze stagiair die hier veel tijd en energie in heeft gestoken. Ook deze initiatiefnota willen we graag afsluiten met de uitnodiging om te reageren en te blijven meedenken over «Lobby in daglicht». Wij zullen blijven luisteren en laten zien wat we met de inbreng doen.

Bouwmeester
Oosenbrug

¹⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer