

Een Nederlands transparantieregister

Eisen en suggesties van
belanghebbenden

Een Nederlands transparantieregister

Eisen en suggesties van belanghebbenden

Auteurs

Dries Bartelink
Joris Gerritse
Ipo Kok

Ontwerp

Leonie Lous
Monique Willemse

In opdracht van



De Argumentenfabriek



© 2025

www.argumentenfabriek.nl

Inhoud

Inleiding	5
Hoofdstuk 1. Eisen	9
Eisenkaart	10
Hoofdstuk 2. Aandachtspunten en suggesties	15
Aandachtspuntenkaart	16
Lijst van meedenkers	18

Inleiding

Op welke manieren kunnen we belangenbehartiging in het politieke besluitvormingsproces voor iedereen inzichtelijker maken? Hoe kan een transparantieregister hierbij helpen? En hoe zou zo'n register eruit moeten zien volgens belanghebbenden, zoals onder meer belangenbehartigers, ambtenaren, politici, systeembeheerders, journalisten en wetenschappers?

Belangenbehartiging is een belangrijk onderdeel van het democratisch besluitvormingsproces. Het is een manier voor verschillende groepen in de samenleving om invloed uit te oefenen en aandacht te vestigen op mogelijke gevolgen van politieke beslissingen. Onder andere politici, journalisten en maatschappelijke organisaties uiten regelmatig kritiek dat belangenbehartiging in Nederland weinig transparant verloopt.¹ Het is volgens hen onvoldoende duidelijk wie of welke partijen politieke besluitvorming beïnvloeden en met welk resultaat.

Leden van de Tweede Kamer hebbende afgelopen jaren meerdere moties aangenomen die de regering oproepen een *transparantieregister*² in te voeren op het niveau van de Rijksoverheid, als middel om meer openheid te brengen in belangenbehartiging.³ Zij halen hiervoor inspiratie uit het buitenland, zoals Ierland, Duitsland en Canada. Ook de Europese Unie kent een vorm van een transparantieregister. Deze voorbeelden kennen elk een andere invulling, met onder meer verschillende doelen, reikwijdten en juridische basis.

Minister Uitermark van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) lichtte in haar brief aan de Tweede Kamer op 7 maart 2025 het kabinetsstandpunt toe om in Nederland voorlopig géén transparantieregister in te voeren. De Tweede Kamer reageerde hier kritisch op tijdens het debat dat hierop volgde. Vervolgens beloofde minister Uitermark belanghebbenden te zullen vragen hoe zij vinden dat een Nederlands transparantieregister eruit zou moeten zien, mocht een register in de toekomst worden ingevoerd. Hiermee streeft ze de volgende doelen na:

- Inzicht en overzicht verkrijgen in eisen die belanghebbenden stellen aan een transparantieregister.
- Inzicht verkrijgen in de invalshoeken en belangen van verschillende soorten belanghebbenden.
- Bruikbare suggesties en aandachtspunten verzamelen voor vervolgstappen.

Het ministerie van BZK vroeg De Argumentenfabriek om hiervoor een denktraject in te richten met als onderdeel hiervan twee denksessies met belanghebbenden. Deze publicatie geeft de resultaten weer van dit traject. Een ontwerp maken voor een transparantieregister was nadrukkelijk geen onderdeel van dit traject.

Werkwijze

We vroegen de deelnemers aan de twee denksessies na te denken over twee vragen:

- Wat zijn volgens jullie relevante eisen aan een transparantieregister?
- Welke aandachtspunten en suggesties hebben jullie voor het ministerie van BZK bij het zetten van vervolgstappen?

1. Onder andere de initiatiefnota *Lobby in daglicht* van Kamerleden Bouwmeester en Oosenbrug (2015), meerdere moties waaronder Dassen c.s. (2021), en verschillende aanbevelingen van *Group of States against Corruption* (GRECO).
2. Dit wordt soms ook *lobbyregister* genoemd.
3. Dassen c.s. (2021), Dassen en Omtzigt (2022), Koekkoek (2022).

Een brede groep belanghebbenden dacht mee over deze vragen. Dit bracht inzicht in de veelheid en verscheidenheid van de eisen van belanghebbenden. De deelnemers vertegenwoordigden de perspectieven van onder meer belangenbehartigers voor uiteenlopende organisaties waaronder bedrijven en goede doelen, wetenschappers, Kamerleden en bewindspersonen, politiek assistenten, (top)ambtenaren, journalisten, verschillende overheidsorganisaties en systeembeheerders. De groep bevatte experts op het gebied van onder andere staatsrecht, politicologie, transparantie in het openbaar bestuur, *public affairs* en privacy en gegevensbescherming. Achter in deze publicatie staat een lijst met namen van de deelnemers.

De Argumentenfabriek begeleidde het denkwerk en verwerkte de uitkomsten in deze publicatie, in het bijzonder in de kaarten die je vindt in hoofdstuk een en twee.

We hebben de deelnemers van denksessies niet de vraag gesteld óf zij een transparantieregister zinvol vinden. De deelnemende belanghebbenden spraken hier wel zijdelings over. De meningen liepen uiteen. Sommige deelnemers zijn voor de invoering van een transparantieregister, andere tegen. De deelnemers zijn wel eensgezind dat het nut van een register sterk afhangt van het gekozen doel, de vorm en de inhoud van een register. Als mogelijk hoofddoelen voor een transparantieregister noemen belanghebbenden:

- Het bieden van inzicht in wie toegang heeft tot politieke besluitvorming;
- Het bieden van inzicht in manieren waarop en met welk resultaat belangenbehartigers politieke besluitvorming beïnvloeden.

Denkkader

Bij het nadenken over een transparantieregister geeft het onderzoeksrapport *Mozaïek van Belangen* van prof. dr. C. Braun en dr. B. Fraussen houvast. Zij maken in dit rapport onderscheid tussen drie dimensies, of soorten informatie die bijdragen aan

inzicht in de betrokkenheid van externen bij het publieke besluitvormingsproces:

- Publiek toegankelijke informatie over de mate en wijze van **toegang** van externen tot het publieke besluitvormingsproces;
- Publiek toegankelijke informatie over de concrete **inbreng** van individuele externen die betrokken zijn bij het publieke besluitvormingsproces;
- Publiek toegankelijke informatie over de gemaakte ambtelijke en politieke **belangen-afwegingen** tussen de ingebrachte belangen van externen.⁴

Een transparantieregister is een van de denkbare instrumenten voor het publiek toegankelijk maken van deze informatie. Daarnaast zijn andere instrumenten denkbaar, zoals openbare agenda's van bewindspersonen of een paragraaf over externe inbreng als onderdeel van de memorie van toelichting bij wetsvoorstellen. Deze beide instrumenten bestaan al op dit moment.

Met deze drie dimensies als startpunt hebben we de deelnemers gevraagd na te denken over relevante eisen voor een transparantieregister. Ook vroegen we wat zij het ministerie van BZK willen meegeven bij het zetten van vervolgstappen. De antwoorden hierop zijn te vinden in de hoofdstukken een en twee.

Definities

In deze publicatie en de kaarten die hier onderdeel van zijn hanteren we de volgende definities.

Belangenbehartigers: Iedereen die een specifiek belang onder de aandacht van de Rijksoverheid brengt met als doel politieke besluitvorming te beïnvloeden.

Functionarissen: Leden van de Eerste en Tweede Kamer, bewindspersonen, hun medewerkers en rijksambtenaren.

Lobbycontact: Zakelijk contact tussen belangenbehartigers en functionarissen dat kan bestaan uit een of meerdere contactmomenten.

Contactmoment: Een specifiek moment van gesprek of schriftelijke uitwisseling tussen een belangenbehartiger en een functionaris.

Gebruikers: Iedereen die werkt met een transparantieregister. Dit zijn zowel de personen die informatie in een register zetten, zoals (medewerkers van) belangenbehartigers en functionarissen, als de personen die informatie uit een register raadplegen, zoals burgers, journalisten en wetenschappers.

4. C. Braun en B. Fraussen, *Mozaïek van Belangen: naar beter inzicht in de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming* (2024).

Hoofdstuk 1

Eisen

De Eisenkaart geeft de uitkomsten weer van twee denksessies met belanghebbenden, waaronder belangenbehartigers, ambtenaren, (oud) politici, journalisten, wetenschappers en systeembeheerders, over mogelijke eisen aan een Nederlands transparantieregister.

De kaart is nadrukkelijk geen ontwerp voor zo'n register en geen afweging van de inbreng van deelnemers, maar een inventarisatie van eisen die belanghebbenden relevant achten. Het geeft hiernaast een indruk hoe talrijk de eisen zijn en hoe wijd ze uiteenlopen.

De kaart laat zien dat de beelden bij een transparantieregister uiteenlopen en dat er veel te kiezen valt. Deze keuzes staan op de kaart aangegeven. Sommige eisen zijn in directe tegenspraak met elkaar. Deze staan op de kaart aangegeven als of-eisen met het bijbehorend icoon . Soms zijn meerdere eisen over dezelfde keuze te combineren, deze en/of-eisen staan ook aangegeven met een bijbehorend icoon .

Ook eisen die niet direct met elkaar in tegenspraak zijn kunnen wel met elkaar samenhangen of op gespannen voet staan. Bijvoorbeeld de keuze voor het vasthouden aan de eis *Een register bevat informatie over hoe functionarissen informatie hebben meegewogen bij het nemen van besluiten* is moeilijk te combineren met de eis *Een register bevat alleen gegevens die afkomstig zijn van belangenbehartigers*. We hebben deze onderlinge verbanden of spanningsvelden niet in beeld gebracht.

- Omvattendheid
- Veiligheid
- Doeltreffendheid
- Doelmatigheid
- Legitimiteit
- Beheerbaarheid
- Toegankelijkheid
- Betrouwbaarheid

Wat zijn volgens belanghebbenden relevante eisen voor een te ontwikkelen transparantieregister voor de Rijksoverheid?

Omvattendheid

en/of
of

Een transparantieregister bevat informatie over belangenbehartigers en hun opdrachtgevers

- Een register bevat informatie over (commerciële) organisaties of collectieven die belangen behartigen.
- Een register bevat informatie over individuele burgers die op persoonlijke titel contact zoeken met functionarissen.
- Een register bevat algemene gegevens over de organisatie van belangenbehartigers.
- Een register bevat algemene gegevens over opdrachtgevers van belangenbehartigers.
- Een register bevat financiële informatie over inkomstenbronnen en lobbyuitgaven van belangenbehartigers.
- Een register bevat de namen van personen die namens belangenbehartigers contact hebben.

Een transparantieregister bevat informatie over lobbycontacten van functionarissen

- Een register bevat informatie over lobbycontacten van bewindspersonen.
- Een register bevat informatie over lobbycontacten van politiek assistenten van bewindspersonen.
- Een register bevat informatie over lobbycontacten van leden van de Eerste en Tweede Kamer.
- Een register bevat informatie over lobbycontacten van medewerkers van leden van de Eerste en Tweede Kamer.
- Een register bevat de naam van de rijksorganisatie of het organisatieonderdeel waar is gelobbyd.
- Een register bevat informatie over lobbycontacten van topambtenaren bij departementen (DG's en SG's).
- Een register bevat informatie over lobbycontacten van alle ambtenaren die voor het Rijk werken inclusief toezichthouders.

Een transparantieregister bevat informatie over afspraken en andere contactmomenten

- Een register bevat geen informatie over afspraken in de agenda van functionarissen.
- Een register bevat informatie over afspraken in de agenda van functionarissen in het verleden.
- Een register bevat informatie over afspraken in de agenda van functionarissen in verleden, heden en toekomst.
- Een register bevat alle contactmomenten tussen belangenbehartigers en functionarissen ongeacht het medium.
- Een register bevat alleen bepaalde (vooraf gedefinieerde) contactmomenten, zoals afspraken en digitale berichten.

Een transparantieregister bevat informatie over belangen(behartiging) rond thema's

- Een register bevat informatie over wie contact had met een functionaris over welk onderwerp.
- Een register bevat informatie over de inbreng van belangenbehartigers.
- Een register bevat informatie over hoe functionarissen informatie hebben meegewogen bij het nemen van besluiten.
- Een register bevat informatie over het spectrum van belangen rond een bepaald thema.
- Een register bevat informatie over lobbycontact bij nieuwe beleidsvoorstellen rond een bepaald thema.
- Een register bevat informatie over lobbycontact gericht op behoud van de status quo rond een bepaald thema.

Een transparantieregister beschermt gegevens van belangenbehartigers en functionarissen

- Een register voldoet aan wettelijke eisen voor het beschermen van persoonsgegevens.
- Een register biedt de mogelijkheid om persoonsgegevens te verwijderen als de veiligheid van betrokkenen hierom vraagt.

Een transparantieregister draagt bij aan goed openbaar bestuur

- Een register heeft een helder omschreven doel.
- Een register stimuleert functionarissen te reflecteren op de invloed van belangenbehartigers op politieke besluitvorming.
- Een register stimuleert functionarissen na te denken over welke belangen zij onvoldoende in beeld hebben.
- Een register biedt inzicht in hoe de Rijksoverheid haar informatiehuishouding kan verbeteren.

Veiligheid

Doeltreffendheid

Omvattendheid
 Veiligheid
 Doeltreffendheid
 Doelmatigheid
 Legitimiteit
 Beheerbaarheid
 Toegankelijkheid
 Betrouwbaarheid

Wat zijn volgens belanghebbenden relevante eisen voor een te ontwikkelen transparantieregister voor de Rijksoverheid?

Doelmatigheid

en/of
 of

Een transparantieregister draagt met relatief weinig inspanningen en kosten bij aan de gestelde doelen

- Een register is tegen geringe kosten te ontwikkelen en te beheren.
- Een register vult bestaande instrumenten voor transparantie van politieke besluitvorming aan en overlapt hier niet mee.
- Een register biedt alleen functionaliteiten waarvan de kosten opwegen tegen de baten.
- Een register hergebruikt gegevens over belangenbehartigers die al bekend zijn bij de overheid (als dit wettelijk is toegestaan).
- Een register stelt goedbedoelenorganisaties met een CBF-certificaat vrij van het opnieuw aanleveren van informatie.

Legitimiteit

Een transparantieregister heeft draagvlak en (g)een juridische basis

- Een register heeft een wettelijke basis inclusief bijbehorend toezicht en sancties.
- Een register is vrijwillig en gebaseerd op individuele zelfregulering door belangenbehartigers en functionarissen.
- Een register is gebaseerd op brancheregulering van belangenbehartigers inclusief afspraken over klachtenafhandeling.
- Een register heeft draagvlak bij gebruikers zoals functionarissen en belangenbehartigers.
- Een register houdt rekening met bestaande en aankomende Europese regels, zoals de transparantierichtlijn.
- Een register houdt rekening met de wettelijke verplichting van ambtenaren tot onpartijdigheid en geheimhouding.

Beheerbaarheid

Een transparantieregister bevat informatie afkomstig van belangenbehartigers en/of functionarissen

- Een register bevat (alleen) gegevens afkomstig van belangenbehartigers.
- Een register bevat (alleen) gegevens afkomstig van functionarissen.
- Een register bevat gegevens afkomstig van belangenbehartigers én functionarissen.
- Een register is makkelijk in te vullen en te wijzigen door belangenbehartigers en/of functionarissen.
- Een register geeft aan, zoals via voorbeelden, welke contactmomenten wel of niet in het register horen.

Een transparantieregister is goed technisch en functioneel te beheren

- Een register heeft voldoende middelen, zoals budget, personeel en kennis, voor beheer en gebruikersondersteuning.
- Een register kan informatie uitwisselen met of gebruiken van andere relevante informatiebronnen.
- Een register maakt gebruik van relevante (open) standaarden om gegevens uit te wisselen en hergebruik mogelijk te maken.
- Een register is makkelijk aan te passen, zoals aan nieuwe wetgeving of technologische ontwikkelingen.
- Een register kent duidelijke afspraken over wie verantwoordelijk is voor en besluit over het technisch en inhoudelijk beheer.
- Een register voldoet aan de kaders van de Rijksoverheid met betrekking tot informatievoorziening.

Toegankelijkheid

Een transparantieregister is toegankelijk en gemakkelijk te raadplegen voor gebruikers

- Een register bevat actuele informatie die volledig openbaar toegankelijk is.
- Een register is niet openbaar toegankelijk en alleen op aanvraag te raadplegen.
- Een register bevat informatie die direct openbaar is, en die met opgaaf van reden na een vooraf bepaalde tijd openbaar wordt.
- Een register is makkelijk doorzoekbaar door belangenbehartigers, functionarissen en andere gebruikers zoals journalisten.
- Een register is geautomatiseerd uit te lezen door gebruikers, zoals met scripts.

Een transparantieregister regelt wie toegang heeft tot gebouwen

- Een register fungeert als voorwaarde voor toegang van belangenbehartigers tot rijksgebouwen.

Betrouwbaarheid

Een transparantieregister bevat complete en betrouwbare informatie

- Een register bevat controles om te toetsen of ingevoerde informatie volledig is.
- Een register bevat controles om te toetsen of ingevoerde informatie juist is en consistent met eerder ingevoerde informatie.
- Een register biedt belangenbehartigers en functionarissen de optie te reageren op niet-accurate informatie.

Hoofdstuk 2

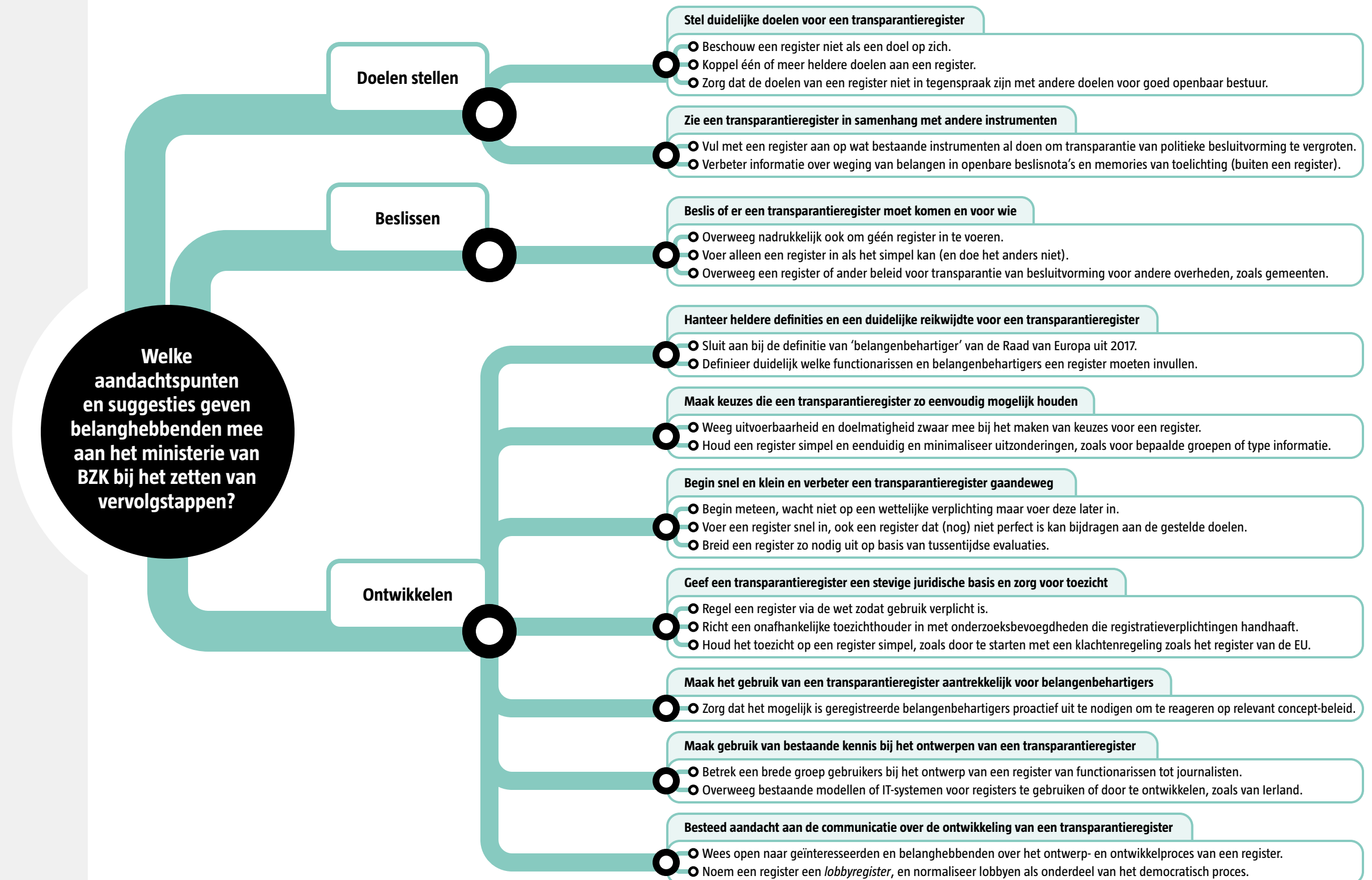
Aandachtspunten en suggesties

Dit hoofdstuk geeft de antwoorden van de deelnemende belanghebbenden weer op de vraag wat zij willen meegeven aan het ministerie van BZK bij het nemen van vervolgstappen met betrekking tot een transparantieregister.

We categoriseren de aandachtspunten en suggesties naar de vervolgstappen die BZK kan zetten. Dit zijn *doelen stellen, beslissen, en ontwikkelen*.

De meeste aandachtspunten en suggesties gaan ervan uit dat de minister van BZK inderdaad de beslissing neemt een transparantieregister in te voeren, hoewel niet alle deelnemers dit wenselijk vinden, zoals eerder vermeld. De aandachtspunten en suggesties in de categorie *beslissen* zijn hierop een uitzondering.

Net als de eisen kunnen ook de aandachtspunten en suggesties onderling tegenspraak of spanning bevatten. Sommige aandachtspunten en suggesties hangen samen met de te maken keuzes uit de Eisenkaart. Dus ook deze kaart geeft inzicht in de veelheid en verscheidenheid van perspectieven van belanghebbenden. De zin *Begin meteen, wacht niet op een wettelijke verplichting maar voer deze later in* laat zich bijvoorbeeld niet direct combineren met *Richt een onafhankelijke toezichthouder in met onderzoeksbevoegdheden die registratieverplichtingen handhaaft*.



Lijst van meedenkers

De volgende personen dachten mee over de inhoud van deze publicatie.
Dank aan allen voor hun denkwerk.

- Nicolien Badura, *gemeente Rotterdam*
- Stef Blok, voormalig bewindspersoon, *Europese Rekenkamer*
- Ramona van den Bosch, *MKB-Nederland*
- Lea Bouwmeester, voormalig Tweede Kamerlid
- Paul Boven d’Eert, emeritus hoogleraar staatsrecht
- Mark Frequin, voormalig topambtenaar
- Jeroen de Graaf, voormalig politiek assistent bewindspersoon, *NMT-IRO (branchevereniging maritieme maak- en offshore energie-industrie)*
- Marcel Hanegraaff, universitair hoofddocent politicologie, *Universiteit van Amsterdam*
- Cornee Hoogerwerf, *PO-Raad*
- Esmeralda Huizen, *Beroepsvereniging voor Public Affairs*
- Yvette Kleekamp, *Goede Doelen Nederland*
- Lousewies van der Laan, voormalig Tweede Kamerlid, *Transparency International Nederland*
- Esther Meester, *European Center for Not-for-profit Law*
- Maro Pas, *CIO-Rijk*
- Erik Peeters, *Stichting AAP*
- Veronika Pišorn, *Breed Mensenrechtenoverleg*
- Peter Teffer, journalist, *Follow the Money*
- Richard Vernooij, *gemeente Utrecht*
- Serv Wiemers, *Open State Foundation*
- Aleid Wolfsen, *Autoriteit Persoonsgegevens*
- Julia Wouters, voormalig politiek assistent bewindspersoon
- Henny Zunderman, *ministerie van Economische Zaken*

