Burgemeester en wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	R. Vernooij	**Datum**	20 juni 2023
Doorkiesnummer	14030	**Kenmerk**	11318682
E-mail	r.vernooij@utrecht.nl	**Onderwerp**	Lobbyregister
Bijlage(n)	-	**Beleidsveld**	Bestuurlijke Zaken

Geachte leden van de raad,

Op 10 november 2022 verzocht u ons met motie M358 Lobbyregister om te onderzoeken op welke wijze een lobbyregister kan worden vormgegeven, of de financiering ervan binnen de bestaande begroting past en hoe er laagdrempelig begonnen zou kunnen worden met het publiceren van lobbyafspraken met raadsleden, collegeleden en topambtenaren. Met deze brief informeren wij u over de uitkomsten van het onderzoek. We sluiten hierbij, zoals genoemd in de motie, aan bij het onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK (afwegingskader legitieme belangenvertegenwoordiging[1]). Het kabinet heeft op 3 mei 2023 gereageerd op dit onderzoek.

Hieronder gaan we eerst in op het onderzoek en de verschillende vormen van registers. Daarna sluiten we de brief af met onze conclusie om nu geen register in te voeren, omdat:

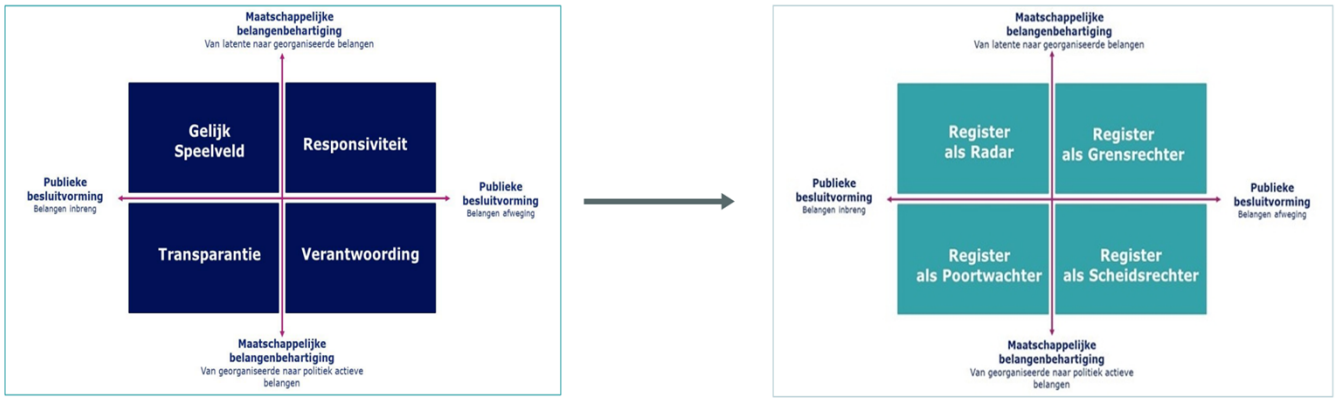
- Uit het onderzoek blijkt dat een register in de vorm zoals in de motie omschreven - waarin staat met wie wanneer waarover gesproken is - geen bewezen effectief middel is voor het vergroten van transparantie van besluitvorming;
- Uit het onderzoek daarnaast blijkt dat registratie van belangenvertegenwoordiging kan leiden tot onbedoelde neveneffecten, zoals een extra drempel voor contact met de gemeente en anticiperend gedrag en omzeiling, waardoor een register juist averechts werkt;
- Iedere vorm van registratie invoerings- en uitvoeringskosten met zich meebrengt, waarvoor geen middelen in de begroting en geen capaciteit in de organisatie beschikbaar zijn;
- Voor registratie van belangenvertegenwoordiging landelijke (en daarmee voor iedere gemeente) eenduidige en effectieve regelgeving en werkwijze randvoorwaardelijk zijn, maar nu (nog) ontbreken.

Vormen van lobbyregisters

Uit het onderzoek blijkt dat er verschillende vormen van regulering van belangenvertegenwoordiging (lobbyregisters) zijn. Ze verschillen in mate en verplichting van registratie. En er zijn verschillen in wie

[1] Afwegingskader legitieme belangenvertegenwoordiging, Universiteit Leiden, prof. dr. C.H.J.M. Braun en dr. B. Fraussen

er wat registreert (overheid of belangenvertegenwoordiger zelf). Een register is een middel en geen doel op zichzelf. Registervormen zijn afhankelijk van het doel dat met het reguleren van de belangenvertegenwoordiging bereikt dient te worden. Bij het invoeren van een register is het dus van belang eerst een duidelijke keuze te maken welk doel een register dient, omdat dit bepalend is voor de manier van inrichten en registreren. Hieronder worden in de figuur de verschillende doelen (links) en registervormen (links) samengevat. Vervolgens lichten we deze registervormen nader toe, op basis van het genoemde onderzoek.



Gelijk speelveld: register als radar
Bij het doel gelijk speelveld past een register als radar, dat ‘voornamelijk bedoeld is om actief zicht te krijgen op georganiseerde maatschappelijke belangen’. Het gaat hier om het registreren van:

- beperkte achtergrondinformatie over (belangenvertegenwoordigende) partijen;
- informatie over deelname aan overlegorganen, consultatie en participatie-instrumenten;
- informatie over afspraken met bestuurders, topambtenaren en raadsleden.

Responsiviteit: register als grensrechter
Bij het doel responsiviteit past een register als grensrechter, dat ‘voornamelijk bedoeld is om de beleidsinbreng van maatschappelijke belangen inzichtelijk te maken, inclusief het signaleren van mogelijke onevenwichtigheden of blinde vlekken’. Het gaat hier om het registreren van dezelfde zaken als bij het register als radar, aangevuld met:

- de positie/inbreng van belanghebbenden op specifieke projecten, onderwerpen en beleidsdossiers;
- toelichting van de belangenafweging van deze posities/inbreng door het (gemeente)bestuur;
- mogelijkheden om het ontbreken van relevante belangen, of het onvolledig zijn van bepaalde informatie in het register, te kunnen signaleren.

Transparantie: register als poortwachter
Bij transparantie past een register als poortwachter, dat ‘grotendeels bedoeld is als kwaliteitslabel voor belanghebbenden die inbreng leveren voor publieke besluitvorming’. Het gaat hier om het registreren van dezelfde zaken als bij de registervormen ‘radar’ en ‘grensrechter’, aangevuld met:

- achtergrondinformatie over organisatiekenmerken: financiering van belangenbehartiging, organisatiebelangen en informatie over de te vertegenwoordigen doelgroep, achterban, leden en/of cliënten. Dit in combinatie met informatie over standpunten en inhoudelijke inbreng voor specifieke besluitvormingstrajecten.
- verplichte registratie voorafgaand aan afspraken met publieke gezagsdragers en (top)ambtenaren en deelname aan consultatie- en participatieinstrumenten, en consistente

naleving van dit principe door belangenbehartigers en publieke gezagsdragers en (top)ambtenaren.

Verantwoording: register als scheidsrechter
Bij het doel verantwoording past een register als scheidsrechter, ‘bedoeld als ex ante (vooraf) en ex post (achteraf) controle- en sanctioneringsmechanisme om de aard en kwaliteit van publieke besluitvorming en de rol van maatschappelijke belangen daarbij op een structurele manier te bewaken’. Het gaat hier om het registeren van dezelfde zaken als bij ‘poortwachter’, aangevuld met:

- registratie voorafgaand aan contacten en inbreng en achteraf.
- informatie over het gehele beleidsproces (*input-troughput-output*): met wie gesproken, waarover en hoe beïnvloedt, overwegingen en uitkomsten.
- beide partijen (gemeente en de belangenvertegenwoordiger) dragen verantwoordelijkheid voor de (uitgebreide) registratie.
- sanctionering: onvoldoende naleving betekent sancties.

Lobbyregister in Utrecht?
Wanneer we de uitkomsten van het onderzoek en het afwegingskader betrekken op het invoeren van een lobbyregister in Utrecht, komen wij tot de onderstaande overwegingen die leiden tot onze conclusie om nu geen lobbyregister in te voeren.

Effectiviteit van een lobbyregister
De motie overweegt (terecht) dat transparantie de norm is in het openbaar bestuur. Vanzelfsprekend is transparantie ook voor ons een belangrijk uitgangspunt bij de besluitvorming in ons college, bij onze informatievoorziening en bij de voorstellen aan de raad. Wij brengen daarom de deelname aan en uitkomsten van participatieprocessen, de relevante belangen en een integrale afweging daarvan (met argumenten en kanttekeningen/risico’s) in beeld. Zodat op basis daarvan per keer goed afgewogen besluitvorming plaats kan vinden. Uit het onderzoek van Braun en Fraussen blijkt dat een lobbyregister waarin staat ‘wie, wanneer waarover met wie gesproken heeft’, of het publiceren van open agenda’s, daar onvoldoende aan bijdraagt en in die zin niet voldoende effectief is ter vergroting van transparantie van besluitvorming.

Onbedoelde effecten: creëren van een drempel en anticiperend gedrag
Contacten tussen inwoners, ondernemers, verenigingen en vele andere partijen met bestuurders en ambtenaren zijn van groot belang voor een goed werkende lokale democratie. Het is de taak van het gemeentebestuur om verschillende belangen transparant in beeld te brengen, tegen elkaar af te wegen en een besluit te nemen. Belangenvertegenwoordiging is op deze manier een legitiem onderdeel van een gezonde democratie. Ook u, als raadslid, hebt vanzelfsprekend contact met inwoners, ondernemers, verenigingen en (maatschappelijke) organisaties als onderdeel van uw volksvertegenwoordigende rol. Wij willen voorkomen dat wij met het invoeren van een lobbyregister met als doel het vergroten van transparantie (wat zou neerkomen op een ‘register als poortwachter’ met vergaande registratieplicht en administratieve lasten voor inwoners/ondernemers/maatschappelijke organisaties en overige belangenvertegenwoordigers) een onbedoelde drempel opwerpen voor die legitieme belangenvertegenwoordiging. Uit het onderzoek blijkt bovendien het risico op anticiperend gedrag en omzeiling van een lobbyregister, waardoor transparantie uiteindelijk juist afneemt en een register averechts werkt.

Kosten voor invoering en uitvoering
Voor iedere vorm van een lobbyregister zijn incidentele middelen nodig voor het ontwerpen en implementeren van een werkwijze en systeem. Een werkwijze die bovendien goed vastgelegd en uitgevoerd moet worden, omdat het verwerken van persoonsgegevens moet voldoen aan richtlijnen en privacywetgeving (AVG). Tevens zijn voor iedere vorm structurele middelen voor beheer en uitvoering nodig: hoe uitgebreider de registratie, hoe hoger de uitvoeringskosten. Middelen voor een lobbyregister zijn op dit moment niet beschikbaar in de gemeentelijke begroting en de capaciteit is niet beschikbaar in de gemeentelijke organisatie. Daarbij komt dat juist ook vanwege de kosten van een lobbyregister uit het onderzoek blijkt dat voorafgaand aan het invoeren van een register, een duidelijk doel van dat register afgewogen en bepaald moet zijn.

Tot slot, voor een goed functionerende vorm van ‘lobbyregistratie’ is wat ons betreft landelijke (en daarmee voor iedere gemeente) eenduidige, afgewogen en effectieve regelgeving en werkwijze wenselijk en randvoorwaardelijk. Dit is er niet. Wij houden de ontwikkelingen, mede naar aanleiding van het afwegingskader, in de gaten en informeren u hierover wanneer daar aanleiding voor is.

Mocht u behoefte hebben aan een nadere toelichting op de onderzoeksrapportage (Afwegingskader legitieme belangenvertegenwoordiging) en een gesprek over dit thema, dan kunnen wij een technische bijeenkomst organiseren waarin de onderzoekers deze toelichting geven en wij hierover met u in gesprek gaan.

We vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,