Universiteit Leiden
The Netherlands

Mozaïek van belangen. Naar beter inzicht in de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming

Braun, C.; Fraussen, B.

Citation
Braun, C., & Fraussen, B. (2024). *Mozaïek van belangen.: Naar beter inzicht in de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming*. Leiden: Leiden University. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/4308009

Version:	Not Applicable (or Unknown)
License:	Leiden University Non-exclusive license
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/4308009

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

Mozaïek van Belangen

Naar beter inzicht in de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming

Prof. dr. C. Braun en dr. B. Fraussen

Met medewerking van: dr. V. Pattyn, S. Schothorst en L. Jonker

Instituut Bestuurskunde

Universiteit Leiden

Inhoudsopgave

1. Ten geleide **3**

2. Samenvatting **4**

3. Evaluatiekader: inzicht in toegang, beleidsinbreng en belangenafweging **9**
3.1 Beleidsaannames 9
3.2 Afbakening en uitgangspunten van het evaluatiekader 10
3.3 Evaluatiekader: drie samenhangende criteria 12

4. Evaluatie van openbare agenda's van bewindspersonen **16**
4.1 Achtergrond en ontwikkeling van openbare agenda's 16
4.2 Evaluatie openbare agenda's: toegang, beleidsinbreng en belangenafwegingen 17
4.3 Conclusie 25

5. Evaluatie van advies- en consultatieparagrafen **27**
5.1 Achtergrond en ontwikkeling van advies- en consultatieparagrafen 27
5.2 Evaluatie consultatieparagrafen: toegang, beleidsinbreng en belangenafwegingen 29
5.3 Conclusie 39

6. Naar beter inzicht in de betrokkenheid van externen **42**
6.1 Conclusies 42
6.2 Aanbevelingen 47

Appendix: opzet evaluatiestudie en gespreksleidraden 54

1. Ten geleide

Naar aanleiding van het *Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging. Naar een weloverwogen register voor belangenvertegenwoording*[1] kondigde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een evaluatie aan van de openbare agenda's van bewindspersonen en de vermelding van inbreng van externen in de memorie van toelichting in een brief aan de Tweede Kamer.[2]

Publieke besluitvorming die tot stand komt zonder de betrokkenheid van de samenleving is in een democratische rechtsorde ondenkbaar. De betrokkenheid van externen is daarmee een fundamenteel onderdeel van publieke besluitvorming in ons politiek-bestuurlijk stelsel. Tegelijkertijd kan dezelfde betrokkenheid tot een ongelijk speelveld van maatschappelijke belangen leiden, met als gevolg dat sommige maatschappelijke belangen onvoldoende op de radar van politiek en bestuur komen en er sprake kan zijn van onevenredige beïnvloeding. Ook inzicht in de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming is dus essentieel om te kunnen interveniëren indien nodig en politieke verantwoording hierover te faciliteren.

In deze evaluatiestudie evalueren we in welke mate de openbare agenda's en advies- en consultatieparagrafen van de memories van toelichting inzicht bieden in de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming. We doen dat aan de hand van drie cruciale dimensies: inzicht in de toegang van externen tot publieke besluitvorming, inzicht in de beleidsinbreng van externen, en inzicht in de belangenafweging die vervolgens door de overheid gemaakt wordt. Gezamenlijk kunnen deze drie afzonderlijke dimensies een patroon van betrokkenheid inzichtelijk maken, precies zoals de steentjes in een mozaïek ook een patroon laten zien. Het goed kunnen aanschouwen en op waarde schatten van een mozaïek vereisen afstand en overzicht. Op een glinsterend steentje inzoomen kan afleiden van het geheel. Net zoals het plaatsen van de schijnwerper op één instrument om de betrokkenheid van externen zichtbaar te maken, relevante patronen kan verbloemen en daarmee het beeld van de structurele betrokkenheid van externen kan vertroebelen. Voor zowel een mozaïek van steentjes als een mozaïek van belangen geldt dat inzichtelijkheid en focus even nastrevenwaardig zijn als volledigheid en accuraatheid, met als doel een betrouwbare en integere weergave van de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming. Met ons rapport een *Mozaïek van Belangen. Naar beter inzicht in de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming* ontwikkelen we een evaluatiekader met drie dimensies van betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming: toegang, beleidsinbreng en belangenafweging (hoofdstuk 3). Vervolgens evalueren we of openbare agenda's en advies- en consultatieparagrafen de toegang, beleidsinbreng en belangenafweging inzichtelijk maken (hoofdstuk 4 en 5) en beoordelen we of ze gezamenlijk inzicht geven in patronen van betrokkenheid (hoofdstuk 6).

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

[1] Kamerstukken 2022-2023, 36 101, nummer 16;
Braun, C. en Fraussen, B. (2022), *Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoording. Naar een weloverwogen lobbyregister,* achtergrondstudie in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Universiteit Leiden.
[2] Kamerstukken 2022-2023, 28844, nummer 266

2. Samenvatting

Betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming (en ook breder bij de uitvoering en evaluatie van beleid en wetgeving) is een fundamenteel principe van het openbaar bestuur in een democratische rechtsorde. Betrokkenheid van externen maakt publieke besluitvorming effectiever en responsiever. Op deze manier vormt overleg met externen een cruciale component van goed bestuur.

Tegelijkertijd zien we dat dergelijke betrokkenheid tot een ongelijk speelveld kan leiden (niet alle maatschappelijke belangen kunnen zich even goed organiseren en laten horen), een specifiek deelbelang kan dienen in plaats van een breder gedefinieerd collectief dan wel publiek belang, of tot uitwassen kan leiden die te lang verborgen blijven.[3] Daarom is het noodzakelijk om de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming inzichtelijk te maken. Op deze manier kan er (politieke) verantwoording over worden afgelegd en is het voor de samenleving en voor (onderzoeks) journalistiek, (publieke) organisaties met een waakhondfunctie en de wetenschap, navolgbaar welke organisaties en actoren (en dus welke maatschappelijke belangen) betrokken zijn geweest bij publieke besluitvorming.

In deze samenvatting brengen we de belangrijkste inzichten en aanbevelingen van de evaluatie naar openbare agenda's van bewindspersonen (hierna openbare agenda's) en advies- en consultatieparagrafen samen en besteden we aandacht aan een betere samenhang tussen deze individuele instrumenten en de bredere beleidscontext waarin ze een rol spelen.

I Het dynamisch en essentieel samenspel tussen overheden en externe belanghebbenden vraagt om inzicht in hun betrokkenheid bij publieke besluitvorming

- Om meer inzicht te krijgen in betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming zijn inzicht in toegang, inzicht in beleidsinbreng en inzicht in belangenafweging nodig.
- Inzicht in toegang, beleidsinbreng en belangenafweging zijn noodzakelijke voorwaarden voor het analyseren van invloed, maar geen voldoende voorwaarden: dit vereist ook inzicht in andere factoren, die buiten de scope van dit onderzoek vallen, zoals de beleidsvoorkeuren van bestuurders, politici en ambtenaren, publieke opinie, de mate en wijze van media-aandacht, en inzicht in activiteiten voor en achter de schermen van externe belanghebbenden binnen de context van specifieke beleidsdossiers.

Om meer inzicht te krijgen in de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming zijn drie dimensies van belang. Ten eerste is een goed inzicht in de mate en wijze van **toegang** die externen hebben tot publieke besluitvorming relevant. De mate en wijze van toegang geven aan wie zijn of haar stem heeft kunnen laten horen en wie niet. Inzicht in toegang geeft een eerste beeld van de betrokkenheid van externen bij het besluitvormingsproces. Het is hierbij belangrijk aan te stippen dat toegang niet altijd beleidsinvloed impliceert; hiervoor is meer inzicht in bovenstaande factoren nodig.

Ten tweede is inzicht in de informatie of beleidsvoorkeuren, oftewel de **beleidsinbreng** die deze externen inbrengen in het besluitvormingsproces, relevant om hun betrokkenheid te kunnen beoordelen. Hierbij dienen hun standpunten duidelijk kenbaar te zijn. Externen die betrokken willen zijn bij publieke besluitvorming hebben namelijk ook de verantwoordelijkheid om inzicht te geven in

[3]Fraussen, B. en Braun, C. (2018), ''De Lobby' aan Banden'? Over het ongelijk speelveld en de regulering van belangenvertegenwoordiging', *Tijdschrift voor Toezicht,* 4: 103-113, DOI: 10.5553/TvT/187987052018009004004

hun voorkeuren en belangen, en dus hun standpunten publiekelijk kenbaar te maken, of er geen bezwaar tegen te hebben als dat gebeurt door beleidsmakers. Inzicht in de beleidsinbreng geeft een indicatie van de zichtbare maatschappelijke en sociaal-economische belangen die ingebracht zijn ten behoeve van de publieke besluitvorming.

Ten derde is inzicht in de gemaakte **belangenafweging** door beleidsmakers en politici cruciaal om de betrokkenheid van externen op waarde te kunnen schatten. Middels dit inzicht kunnen we achterhalen welke voorkeuren en belangen van welke actoren en organisaties (die toegang en beleidsinbreng hadden) zijn meegenomen, welke niet, en waarom. Dit is cruciaal als het gaat om publieke besluitvorming en de (politieke) verantwoording daarover.

Figuur 1.1: Drie dimensies van inzicht in de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming.

II De openbare agenda's van bewindspersonen bieden beperkt inzicht in toegang

- Openbare agenda's bieden een gedeeltelijk inzicht in toegang tot bewindspersonen en toegang tot publieke besluitvorming in het algemeen, in het beste geval een zeer algemeen zicht op beleidsinbreng en geven geen informatie over belangenafweging.
- In de mate dat openbare agenda's toegang inzichtelijk maken, gaat het hierbij om toegang los van concrete besluitvormingsprocessen, of toegang waarvan de koppeling met concrete besluitvormingsprocessen meestal ontbreekt.
- Als openbare agenda's breder dan alleen bewindspersonen zouden worden toegepast, bieden ze beter zicht op (structurele dan wel ad hoc) toegang van externen tot publieke besluitvorming.

Deze evaluatie laat zien dat de openbare agenda's, door de combinatie van huidige richtlijnen, variatie aan doelstellingen en complexe werkprocessen, een onvolledig beeld geven van de totale activiteiten van bewindspersonen. Ze geven daarnaast ook een onvolledig beeld van de afspraken die bewindspersonen hebben met externen, en in het beste geval een zeer beperkt zicht op de beleidsinbreng, als er sprake is van een specifieke onderwerpsaanduiding van de gesprekken.

Deze openbare agenda's geven daarnaast alleen zicht op de toegang van externen tot een beperkt deel van publieke besluitvorming, namelijk de politieke toplaag. Toegang tot andere politieke – en bestuurslagen binnen een ministerie, waar ook frequent contacten met externen plaatsvinden, blijven buiten beeld. In de huidige vorm en werkwijze zijn openbare agenda's minder geschikt als instrument om de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming inzichtelijk te maken.

De aanbevelingen voor de openbare agenda's hebben dan ook met name betrekking op de stroomlijning van de werkprocessen (en dus een identieke invulling bij individuele ministeries, zodat agenda's meer vergelijkbaar zijn), concretere weergave van gesprekspartners en gespreksonderwerpen, een eventuele verbreding van het toepassingsbereik en een betere toegankelijkheid van de gearchiveerde agenda data.

III De advies- en consultatieparagrafen bieden het meeste potentieel om vollediger inzicht te bieden in toegang, beleidsinbreng en belangenafweging voor wetgevingstrajecten.

- De advies- en consultatieparagrafen bieden redelijk goed inzicht in toegang, beleidsinbreng en belangenafweging voor specifieke wetgevingstrajecten.
- De advies- en consultatieparagrafen, en breder de memories van toelichting, bieden de meeste aanknopingspunten voor vollediger inzicht in de betrokkenheid van externen bij concrete besluitvormingstrajecten gerelateerd aan wetgevingstrajecten.

De advies- en consultatieparagrafen bieden deels inzicht in de toegang van externen, omdat met de vermelding van externen inzicht ontstaat wie er bij de besluitvorming betrokken was. Hierbij wordt de mate en de wijze van toegang (bijvoorbeeld ook in eerdere fases via andere consultatievormen zoals ronde tafelgesprekken, informeel overleg of bilaterale afspraken) niet altijd even duidelijk.

De advies- en consultatieparagrafen geven over het algemeen redelijk goed de inbreng van externen weer, met de nadruk op inbreng die verkregen is via internetconsultaties of de (wettelijk verplichte) adviezen of inbreng van andere publieke instanties. De afweging van de belangen komt in de meeste gevallen redelijk tot uiting, maar lijkt vaak concreter toegespitst te zijn op de inbreng van wettelijk verplichte adviezen en op de wijze waarop de inbreng van externen relevant is voor het voorliggende wetsvoorstel. De inbreng van andere externen via de internetconsultaties is vaak algemener en selectiever omschreven, en inbreng in eerdere fases van de besluitvorming, bijvoorbeeld in het informele consultatieproces dat aan de formulering van het wetsvoorstel voorafgaat, wordt niet beschreven of blijft impliciet.

Met enkele verbeterslagen kunnen de advies- en consultatieparagrafen goed dienen als instrument om de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming in het kader van wetgeving inzichtelijk te maken. De centrale aanbevelingen zijn onder meer het concreter vermelden van betrokken externen en hun wijze van toegang. Daarnaast kan de specifieke inbreng van actoren en organisaties via andere kanalen dan internetconsultaties (en naast advies dat van andere publieke instanties ontvangen is) beter en vollediger ontsloten worden. Tot slot kunnen de advies- en consultatieparagrafen (en memorie van toelichting in bredere zin) beter benut worden om de bredere ambtelijke en politieke belangenafweging inzichtelijk te maken, inclusief inbreng die niet direct relevant is voor het voorliggende wetsvoorstel, of die niet is meegenomen. Daarmee hoeven memories van toelichting dus niet alleen te dienen ter onderbouwing van een voorliggend wetsvoorstel (of wijziging daartoe), maar kunnen ze ook inzicht geven in afwegingen die eerder in het proces gemaakt zijn.

IV Aandacht voor (betere) samenhang van instrumenten (met erkenning van hun verschillende doelstellingen) is nodig om de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming inzichtelijk te maken.

- Een betere toepassing van bestaande instrumenten en samenhang tussen bestaande en nieuwe instrumenten met duidelijkere doelstellingen is nodig om zowel de toegang van externen tot algemene publieke besluitvorming als de rol van externen in specifieke publieke besluitvormingstrajecten inzichtelijk te maken.

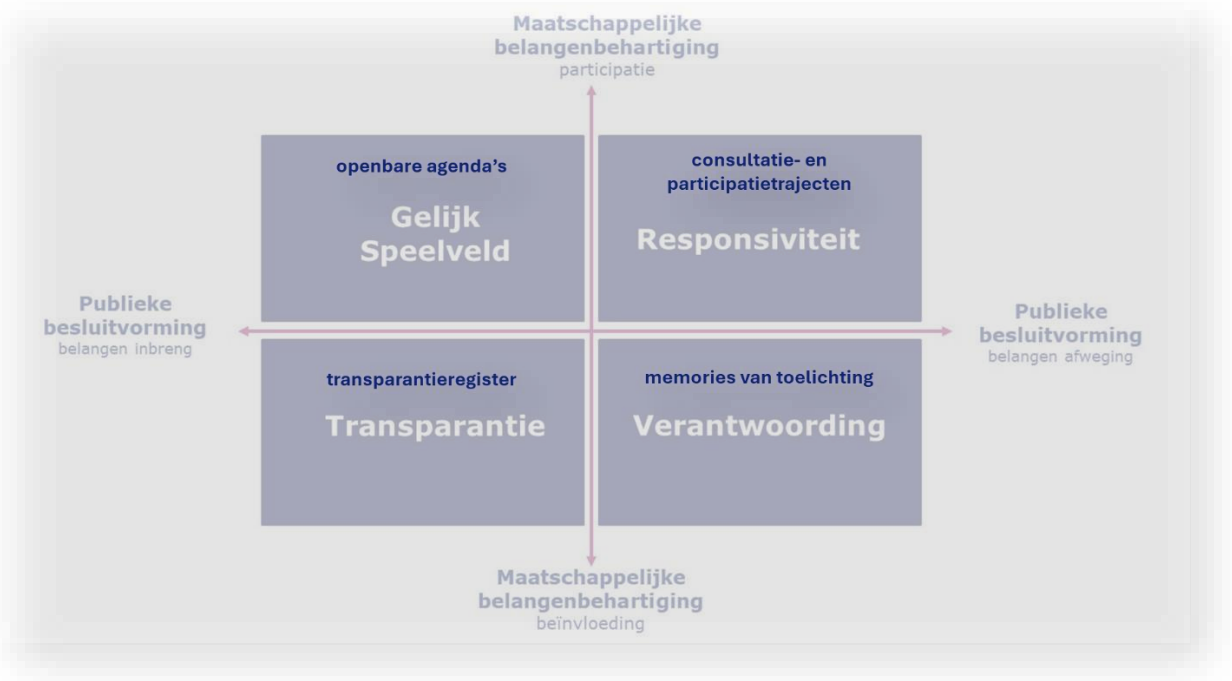
Betrokkenheid van externen is cruciaal voor effectieve en responsieve publieke besluitvorming. In het *Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging*[4] hebben we eerder aangegeven dat voor een goed samenspel tussen overheid en samenleving het allereerst van belang is de centrale doelstellingen van een regelgevend kader, en de bijdrage daaraan van specifieke instrumenten, helder te krijgen. Dit is in eerste instantie een politieke verantwoordelijkheid. Bij legitieme belangenvertegenwoordiging, en daarmee een goed samenspel tussen overheid en samenleving, staan vier overkoepelende doelstellingen centraal: een gelijk speelveld faciliteren, transparantie omtrent betrokkenen bij publieke besluitvorming betrachten, responsief zijn ten opzichte van de samenleving en het faciliteren van (politieke) verantwoording over gemaakte keuzes en afwegingen. Een regelgevend kader kan meerdere van deze doelstellingen realiseren, maar niet elk instrument is even geschikt voor elke doelstelling. Politieke overeenstemming over de centrale doelstellingen van initiatieven om de betrokkenheid van externen meer inzichtelijk te maken en te reguleren, en helderheid over de potentiële bijdrage van bestaande en nieuwe instrumenten aan een specifieke doelstelling (of meerdere doelstellingen), idealiter in overleg met het werkveld, vormt een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van en het draagvlak voor deze initiatieven (en de goede werking van begeleidende instrumenten, zoals schrijfwijzers en aanwijzingen).

Deze centrale doelstellingen van legitieme belangenvertegenwoordiging (gelijk speelveld, transparantie, responsiviteit en verantwoording) zijn verbonden maar ook verschillend, waardoor ze niet allemaal gedragen kunnen worden door één specifiek instrument. De potentiële verbetering ligt dus minstens zozeer in een betere afbakening en doelgerichte invulling van bestaande individuele instrumenten, en hun samenhang, als in het invullen van leemtes met nieuwe initiatieven. Hierbij moet de verantwoordelijkheid tot inzicht in betrokkenheid steeds gedeeld worden tussen overheden en externen.

Een gelijk speelveld en transparantie zijn gebaat bij inzicht in wie er toegang heeft tot publieke besluitvorming. Hierbij kunnen instrumenten als openbare agenda's in combinatie met een transparantieregister, waarvan de vormgeving afhankelijk is van de doelstelling(en) die ermee beoogd wordt,[5] nuttig zijn. Responsiviteit (wie zijn of haar stem kan laten horen en naar wie er daadwerkelijk wordt geluisterd) en (politieke) verantwoording zijn gebaat bij inzicht in de beleidsinbreng die geleverd is door externen en inzicht in de concrete ambtelijke en politieke reactie daarop, en dus afweging daartussen. Instrumenten zoals consistentere inzet van consultatie- en participatietrajecten, een bredere invulling van advies- en consultatieparagrafen en betere facilitering van politieke verantwoording via memories van toelichting kunnen hierbij helpen.

[4] Braun, C. en Fraussen, B. (2023), over regels voor het samenspel tussen overheid en belangenbehartigers. Waarom effectieve lobbywetgeving meer is dan transparantie en integriteit, *Ars Aequi*, mei, p. 332-336

[5] Braun, C. en Fraussen, B. (2022), *Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoording. Naar een weloverwogen lobbyregister,* achtergrondstudie in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Universiteit Leiden.



Figuur 1.2: Combinatie van instrumenten om de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming inzichtelijk te maken op basis van het *Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging*.[6]

Tot slot, een betere toepassing en combinatie van bestaande (en eventuele nieuwe) instrumenten vragen ruimte voor de eigenstandige rol van ambtelijke advisering, een afgebakende politieke afweging en verantwoordingsmechanismen gericht op lerend vermogen in plaats van afbreukrisico's. Het vraagt ook aan externe belanghebbenden om proactief inzicht te bieden in hun beleidsinbreng en verantwoordelijkheid te nemen voor hun betrokkenheid bij besluitvorming. Hieruit blijkt dat, in aanvulling op een passend gebruik van doelgerichte instrumenten, een moreel bewustzijn, goed burgerschap, en in bredere zin een veerkrachtige maatschappelijke democratie,[7] en een goede bestuurscultuur bij zowel de overheid als externen cruciaal zijn om legitieme belangenvertegenwoordiging te realiseren, wat uiteindelijk positief kan bijdragen aan het vertrouwen in publieke besluitvorming en het openbaar bestuur.

[6] idem
[7] Braun, C. (2022). *Ongekende Belangen. Over Maatschappelijke Democratie en Bestuurlijke Responsiviteit*, oratie uitgesproken op 16 september, Universiteit Leiden.

3. Evaluatiekader: inzicht in toegang, beleidsinbreng en belangenafweging

3.1 Beleidsaannames

Zowel de openbare agenda's als de advies- en consultatieparagrafen in de memories van toelichting op wet- en regelgeving worden beschouwd als relevante instrumenten om meer inzicht in de rol van externen te verkrijgen in het beleid- en besluitvormingsproces. In de initiatiefnota *Lobby in Daglicht*[8] van toenmalige Kamerleden Bouwmeester en Oosenbrug worden beide instrumenten genoemd in de aanbevelingen om dit inzicht te realiseren. In deze initiatiefnota worden openbare agenda's van bewindspersonen genoemd als één van de maatregelen met als doel 'meer inzicht te krijgen in de prioriteiten van de bewindspersonen', waarbij betekenisvolle gesprekken en bezoeken die inzicht geven in de politieke prioriteiten en de belangenafweging openbaar gemaakt zouden moeten worden. De aanname in de initiatiefnota hierbij is dat de agenda's van bewindspersonen beleids- en politieke prioriteiten weergeven. Bijgevolg worden deze agenda's gezien als een relevante informatiebron voor wie inzicht wil hebben in de beïnvloeding van beleid, en de externe organisaties die in het kader van deze prioriteiten in gesprek gaan met bewindspersonen.[9]

Ook de weergave van de inbreng van externen kwam in deze initiatiefnota expliciet aan bod, met als voorstel standaard een aparte paragraaf hierover op te nemen in de toelichting bij regelgeving (met andere woorden, er zou een aparte paragraaf als onderdeel van de memories van toelichting moeten worden opgenomen). Hierbij zou bij elk groot beleidsonderwerp en elk wetsvoorstel (of een wijziging hiervan) openbaar moeten worden gemaakt welke belangen door wie zijn ingebracht, en wat ermee is gedaan. Op deze manier zou een dergelijke afzonderlijke paragraaf in de toelichting gezien kunnen worden als 'verklaring van invloed' (*legislative footprint*),[10] waarin het betreffende krachtenveld en de bijbehorende belangen worden weergegeven. Deze paragraaf staat sinds de initiatiefnota ook wel bekend als 'lobbyparagraaf'. In de initiatiefnota is de aanname dat een dergelijke rapportage eveneens inzicht in invloed van externen vergroot, omdat in de initiatiefnota een direct en expliciet verband wordt gelegd tussen de inbreng van externen en de mate waarin deze is meegenomen in de uiteindelijke wetsvoorstellen.

Zowel in de initiatiefnota *Lobby in Daglicht*, als de daaropvolgende Kabinetsreactie, de notitie *Transparantie van Wetgeving,* en de Kabinetsreactie op het *Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging*, worden diverse doelstellingen genoemd voor zowel de openbare agenda's van bewindspersonen als de advies- en consultatieparagrafen. Anders gezegd, in deze verschillende documenten worden de onderliggende beleidsaannames genoemd die, impliciet of expliciet, ten grondslag liggen aan deze instrumenten. Samenvattend zien we in figuur 3.1 de impliciete en expliciete beleidsaannames ten aanzien van de openbare agenda's en advies- en consultatieparagraaf van de memories van toelichting, zoals die terugkomen in beleidsdocumenten en het politieke debat.

[8] Kamerstuk 34 376, nr. 2; 2015-2016
[9] Kamerstuk 34 376, nr. 4, p. 8
[10] Hier nam het kabinet overigens van het begin af aan wat afstand van. Toenmalig minister Kamp gaf aan dat het onrealistisch is te verwachten dat ambtenaren alle contacten kunnen vermelden en niet verder te kunnen gaan dan consultaties,en eventueel zaken als expertbijeenkomsten en rondetafelgesprekken etc. wel te kunnen vermelden. Ook *Transparency International NL* geeft een wat genuanceerder beeld van de essentie van de consultatieparagraaf, namelijk: balans in toegang tot de wetgeving en een helder overzicht van de spelende belangen (Transparency International 2022: 'Hoe de lobbyparagraaf op kousenvoeten uit het publieke debat verdween': https://www.transparency.nl/nieuws/2022/05/hoe-de-lobbyparagraaf-verdween/).

Beleidsaannames	openbare agenda's	Weergave van de inbreng externen MvTs
Inzicht in beleids- en politieke prioriteiten	✓	
Inzicht in contacten externen bewindspersonen	✓	
Inzicht in afwegingen tussen maatschappelijke belangen	✓	✓
Inzicht in verantwoording over afweging maatschappelijke belangen		✓
Inzicht in betrokkenheid van externen bij beleid- en besluitvorming	✓	✓
Inzicht in beïnvloeding beleid- en besluitvorming door externen	✓	✓
Herstellen c.q. vergroten vertrouwen van burgers in de overheid	✓	✓
Bijdragen aan transparantie	✓	✓

Figuur 3.1: Weergave van de beleidsaannames uit beleidsdocumenten en het politieke debat.
NB: De vinkjes geven weer voor welk van beide instrumenten de betreffende beleidsaanname genoemd werd.

Zoals uit figuur 3.1 blijkt, variëren de beleidsaannames van het inzichtelijk maken van welke externen afspraken hebben met individuele bewindspersonen, tot het inzichtelijk maken van invloed en het vergroten van het vertrouwen van burgers in de overheid. Dit zijn zeer uiteenlopende aannames waaraan een of beide instrumenten zouden moeten voldoen. De aannames behelzen zowel diverse aspecten en fases van het beleidsproces, als het meer algemeen inzichtelijk maken van de werkzaamheden van bewindspersonen. Daarnaast bevatten de beleidsaannames ook effectverwachtingen, bijvoorbeeld het effect op het vertrouwen van burgers in de overheid.

3.2 Afbakening en uitgangspunten van het evaluatiekader

Deze variëteit aan beleidsaannames (waarvan sommige vanzelfsprekend verband houden met elkaar en in enkele gevallen deels overlappen) zijn kenmerkend voor voorstellen voor regelgeving en interventies over de rol van maatschappelijke organisaties of lobbyisten.[11] Een dergelijk scala aan doelstellingen noopt tot een explicitering en afbakening van meetbare en passende doelstellingen ten behoeve van het evaluatiekader. Door doelstellingen beter te expliciteren, kunnen bestaande beleidsinstrumenten gerichter geëvalueerd en beoordeeld worden. Sommige instrumenten zijn namelijk inherent meer geschikt voor het realiseren van bepaalde doelstellingen, al is dit ook afhankelijk van de manier waarop dergelijke instrumenten ingevuld en toegepast worden.[12] We lichten onderstaand de afbakening en uitgangspunten van het evaluatiekader toe.

In deze evaluatie wordt de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming en beleidsprocessen als een essentieel aspect van democratische besluitvorming gezien, passend bij de fundamentele taak van de overheid om op basis van een afweging van deelbelangen het publieke

[11] Braun, C. en Fraussen, B. (2023), over regels voor het samenspel tussen overheid en belangenbehartigers. Waarom effectieve lobbywetgeving meer is dan transparantie en integriteit, *Ars Aequi*, mei, p. 332-336
[12] Braun, C. and Fraussen, B. (2022) *Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoording. Naar een weloverwogen lobbyregister*, achtergrondstudie in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie ook: Van der Knaap P., Pattyn V. & Hanemaayer, D. (2023). *Beleidsevaluatie in theorie en praktijk* (tweede druk). Den Haag: Boom.

belang te dienen.[13] Tegelijkertijd is de rol en betrokkenheid van externen bij het beleid- en besluitvormingsproces niet zonder negatieve effecten. Grote en/of structurele verschillen in deze betrokkenheid kunnen tot vervormde besluitvorming leiden, waarbij er blinde vlekken kunnen ontstaan voor bepaalde maatschappelijke belangen en er sprake kan zijn van onevenredige beïnvloeding.[14] Instrumenten zoals openbare agenda's en de advies- en consultatieparagrafen van de memories van toelichting kunnen meer inzicht geven in de rol van externen bij besluitvorming en hun verhouding tot de representatieve democratie via politieke en /of maatschappelijke verantwoording. Dat betekent dat we openbare agenda's en de advies- en consultatieparagrafen van de memories van toelichting met deze doelstelling als uitgangspunt zullen evalueren. We beschouwen transparantie daarmee als belangrijke voorwaarde maar niet als centrale doelstelling om meer inzicht te krijgen in de rol van externen bij beleid- en besluitvorming.[15]

Afgeleid van de transparantiedoelstelling, die vaak in politieke en publieke debatten terugkomt, zien we ook vaak de aanname dat transparantie zal bijdragen aan het vergroten van het vertrouwen van de burgers in de overheid. De wetenschappelijke literatuur levert geen eenduidige resultaten over de relatie tussen beleidsinstrumenten die inzicht bieden in de rol van externen bij publieke besluitvorming en de mate van het vertrouwen van de samenleving in de overheid.[16] Deze aanname betreft daarnaast een indirect effect op de langere termijn, waarbij ook vele andere aspecten een rol spelen. Een accurate meting van deze beleidsaanname vereist een alternatief onderzoeksontwerp met een langere tijdshorizon dan deze evaluatie behelst. Mede hierom laten we deze aanname in het voorliggende evaluatiekader buiten beschouwing.

Tot slot wordt voor beide instrumenten, maar met name voor de advies- en consultatieparagrafen in de memories van toelichting, de mogelijkheid om invloed inzichtelijk te maken expliciet genoemd als doelstelling. Er wordt bijvoorbeeld ook concreet gerefereerd naar de advies- en consultatieparagraaf uit de memories van toelichting als een 'verklaring van invloed'.[17] Dit is een aanname die vooral in het politieke en publieke debat vaak zichtbaar is en via casuïstiek in (onderzoeks)journalistiek aannemelijk wordt gemaakt. Tegelijkertijd is een van de terugkerende conclusies uit wetenschappelijk onderzoek dat invloed, en specifieker beleids- en/of politieke invloed, zeer lastig meetbaar is.[18] Vaak wordt de toegang of betrokkenheid van externen direct vertaald als de oorzaak van een bepaalde beleidsuitkomst of politieke beslissing. Anders gezegd, de correlatie tussen betrokkenheid en toegang van externen en beleidsuitkomsten wordt vaak verward met een causaal verband tussen deze aspecten. Een causaal verband tussen de rol en betrokkenheid van belanghebbenden en beleids- of politieke invloed vraagt om een andere onderzoeksmethodiek dan alleen een bestudering van de weergave van de inbreng van externen en wat er vervolgens met deze inbreng gebeurd is.[19] In wetenschappelijk onderzoek waarin deze inbreng wordt vergeleken met beleidsuitkomsten wordt vaak

[13] Braun, C. en Fraussen, B. (2023), over regels voor het samenspel tussen overheid en belangenbehartigers. Waarom effectieve lobbywetgeving meer is dan transparantie en integriteit, *Ars Aequi*, mei, p. 332-336.
[14] Lowery, D., Baumgartner, F.R., Berkhout, J., Berry, J.M., Halpin, D., Hojnacki, M., Klüver, H., Kohler-Koch, B., Richardson, J. en Lehman Schlozman, K. (2015) Images of an unbiased interest system. *Journal of European Public Policy*, 22:8, 1212-1231.
[15] We erkennen dat transparantie een legitieme doelstelling is en een belangrijke waarde voor goed openbaar bestuur. Ons overkoepelend uitgangspunt en doelstelling om inzicht te vergroten in de betrokkenheid van externen bij het beleid- en besluitvormingsproces impliceert dat we transparantie in deze evaluatie niet als een op zichzelf staande doelstelling meenemen.
[16] Zie bijvoorbeeld Crepaz, M. (2024). Lobbying transparency and attitudes towards interest groups: a survey experiment. *Interest Groups & Advocacy.* Online first: doi:10.1057/s41309-024-00201-1 en Kanol, D. (2018). Knowledge of lobbying regulations and attitudes toward politics: findings from a survey experiment in Cyprus. *Public Integrity*, 20(2): 163-178.
[17] Kamerstuk 34 376, nr. 4, p. 8
[18] Lowery, D. (2013). Lobbying influence: Meaning, measurement and missing. *Interest Groups and Advocacy*, 2(1), 1-26.
[19] Dur, A. (2008). Forum Section Measuring Interest Group Influence in the EU. A Note on Methodology. *European Union Politics*, 9(4), 559-576.

gesproken van 'preference alignment,'[20] de mate waarin beleidsvoorkeuren van belanghebbenden en de uiteindelijke beleidsuitkomst overeenkomt. Hoewel een dergelijke overeenstemming van voorkeuren zeker een indicator van invloed kan zijn, is dit niet per definitie het geval (het kan bijvoorbeeld ook het resultaat zijn van de acties van andere externen die een overeenkomstig standpunt hebben, of resulteren uit het feit dat een bewindspersoon ook los van de handelingen en inbreng van externen eerder al dezelfde beleidsvoorkeur had).[21] Omwille van de conceptuele en methodologische vereisten voor een invloedsmeting die buiten de reikwijdte van deze evaluatiestudie vallen, nemen we inzicht in invloed niet mee in deze evaluatie.

3.3 Evaluatiekader: drie samenhangende dimensies

We hanteren voor deze evaluatie het bieden van meer inzicht in de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming als centrale doelstelling. Betrokkenheid definiëren we als zowel toegang tot publieke besluitvorming als de rol die externen bij deze besluitvorming kunnen spelen via het leveren van beleidsinbreng en de afweging die daartussen gemaakt wordt door beleidsmakers en politici. We maken daarmee onderscheid tussen drie belangrijke evaluatiecriteria om de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming te kunnen beoordelen. Ten eerste, inzicht bieden in de *toegang* van externen tot het beleid- en besluitvormingsproces. Hierbij gaat het over de contacten, afspraken en diverse type besloten consultaties met beleidsmakers, politici en bestuurders. Ten tweede is *inzicht in de beleidsinbreng* van externen relevant. Dit geeft namelijk aan welke inhoudelijke voorkeuren aan beleidsmakers, politici of bestuurders zijn meegegeven en op welke wijze. Tot slot, is *inzicht in de belangenafweging* relevant, waar de inbreng van externen, de afwegingen daartussen en de relatie met de uiteindelijke besluitvorming helder gemaakt worden ten behoeve van verantwoording. Alhoewel dit geen invloedsverklaring is (zie ook bovenstaande toelichting met betrekking tot invloedsmetingen), geeft meer inzicht in de belangenafweging wel degelijk aanwijzingen met welke (zichtbare) belangen rekening gehouden is, en belangrijk, met welke belangen niet. Onderstaand lichten we deze drie evaluatiecriteria verder toe.

Inzicht bieden in de toegang van externen

Inzicht in de toegang tot beleidsmakers komt in de wetenschappelijke literatuur over *policy access* tot uiting, waarbij de toegang die externen hebben tot beleidsmakers en politici centraal staat.[22] De onderliggende assumptie waarmee de mate van toegang van externen verklaard wordt, is een zogenaamde uitruilrelatie, waarbij beleidsmakers, bestuurders of politici externen toegang verlenen op basis van de informatie, expertise, maatschappelijk draagvlak of uitvoeringscapaciteit die ze kunnen bieden aan deze beleidsmakers, bestuurders of politici. In ruil daarvoor krijgen ze de kans om in hun contacten met deze actoren hun beleidsvoorkeuren te delen en het beleid, of meer algemeen de besluitvorming, in de gewenste richting te beïnvloeden. Deze toegang kan ofwel beleidsspecifiek zijn

[20] Klüver, H. en Mahoney, C. (2015). Measuring interest group framing strategies in public policy debates, *Journal of Public Policy*, 35(2): 223–244 © Cambridge University Press, 2015
doi:10.1017/S0143814X14000294; Borang, F. en Naurin, D. (2015). Try to see it my way: Frame congruence between lobbyists and European Commission Officials, *Journal of European Public Policy,* 22(4): 499-515; De Bruycker, I. (2017). Framing and advocacy: a research agenda for interest group studies. *Journal of European Public Policy*, 24:5, 775-787, DOI:10.1080/13501763.2016.1149208

[21] Zie: Lowery, D. (2013). Lobbying influence: Meaning, measurement and missing. *Interest Groups and Advocacy*, 2(1), 1-26.

[22] Braun, C. (2012). The Captive or the Broker? Explaining public agency-interest group interactions. *Governance. An international journal of policy administration and institutions*, 25 (2): 291-314; Braun, C. (2024) Administrative lobbying: on executive policy packages and stakeholder engagement, in: Coen, D. and Katsaitis, A. (eds.), *Handbook on lobbying and public policy,* Edward Elgar, UK, p. 105-117. Halpin, D. R., en Fraussen, B. (2017). Conceptualising the policy engagement of interest groups: Involvement, access and prominence. *European Journal of Political Research*, 56(3), 723–732; Binderkrantz, A., Pedersen, H., & Beyers, J. (2016). What is access? A discussion of the definition and measurement of interest group access. *European Political Science*.

(en daarmee bijvoorbeeld plaatsvinden in de context van een specifiek wetgevingstraject of ontwikkeling van een beleidsprogramma), of meer algemeen (bijvoorbeeld in het kader van een kennismakingsgesprek of naar aanleiding van bepaalde actuele gebeurtenissen). Beide kunnen plaatsvinden binnen de context van individuele gesprekken of ontmoetingen tijdens lezingen, werkbezoeken of evenementen, in het kader van een structurele overlegcyclus waarbij organisaties eens in de zoveel tijd worden uitgenodigd om over lopende zaken bij te praten danwel met beleidsgerichte consultatie-instrumenten zoals ronde tafels, expertgroepen of andere zogenoemde gesloten vormen van consultatie.[23]

Alhoewel directe toegang tot beleidsmakers, politici en bestuurders relevant is, is dit niet een-op-een gelijk te stellen met het hebben van invloed. In dit kader is het belangrijk op te merken dat er verschillende niveaus van toegang zijn, waarbij sommige externen in de context van een beleidsproces eenmalig toegang hebben (bijvoorbeeld via een gesloten vorm van consultatie) en andere meermaals (bijvoorbeeld via zowel een consultatie als individuele gesprekken op verschillende momenten in het proces). Deze mate en kwaliteit van de toegang variëren tussen diverse externen, waarbij professioneel georganiseerde partijen en/of bedrijven vaker en beter toegang krijgen in vergelijking met andere externen, als er niet specifiek op gestuurd wordt om daar diversiteit in aan te brengen.[24] Veel beleidsdomeinen kenmerken zich mede daarom door een kleine kern van externen die vaker toegang heeft, en een grote periferie met andere externen die meer ad hoc en eenmalig toegang heeft.[25]

Kortom, inzicht in toegang is daarmee een belangrijk criterium om de rol van externen bij beleid- en besluitvorming te realiseren, waarbij het vooral belangrijk is dat niet alleen het type toegang, maar ook de mate van toegang en de kwaliteit ervan inzichtelijk gemaakt worden.

Inzicht bieden in de beleidsinbreng van externen

Een tweede belangrijk criterium om de rol van externen bij beleids- en besluitvorming te kunnen beoordelen is inzicht in de beleidsinbreng van externen. Hiermee wordt de inhoudelijke betrokkenheid van externen bij een beleidstraject of besluitvorming over een specifiek onderwerp inzichtelijk gemaakt, met name de inhoudelijke argumenten en voorkeuren die zij inbrengen. Beleidsinbreng kan naast de meer besloten vormen, die eveneens een mate van directe toegang behelzen zoals bovenstaand omschreven, ook tot stand komen via open consultatieprocessen zoals bijvoorbeeld online consultaties, waarbij iedereen in principe inhoudelijke kennis en argumenten kan inbrengen of via een congres of andere werkvormen waarbij externen uitgenodigd worden om in wat bredere kring hun inzichten te delen (met elkaar en met beleidsmakers). Het zichtbaar maken van deze inbreng vormt een belangrijk onderdeel van een meer democratisch besluitvormingsproces.[26]

[23] Fraussen, B., Albareda, A. en Braun, C. (2020), 'Unpacking Consultation Approaches: identifying combinations of consultation tools and their implications for stakeholder diversity', *Policy Sciences*.
[24] Fraussen e.a. 2021; Albareda, A. and Braun, C. (2019), 'Organizing Transmission Belts: the effect of interest group organizational design on access to EU policymaking', *Journal of Common Market Studies*, 57(3): 468-485.
[25] Fraussen, B., Beyers, J., en Donas, T. (2015). The Expanding Core and Varying Degrees of Insiderness: Institutionalised Interest Group Access to Advisory Councils. *Political Studies*, 63(3), 569-588; Maloney, W., Jordan, G., en McLaughlin, M. (1994). Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited. *Journal of Public Policy*, 14(1), 17-38; Albareda, A. (2020). Prioritizing professionals? How the democratic and professionalized nature of interest groups shapes their degree of access to EU officials. *European Political Science Review*, 12(4), 485-501.
[26] Zie ook: Drutman, L., en Mahoney, C. (2017). On the advantages of a well-constructed lobbying system: toward a more democratic, modern lobbying process. *Interest Groups & Advocacy*, 6(3), 290-310.

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de specifieke beleidscontext een cruciale contextuele factor is om de beleidsinbreng en daarmee de betrokkenheid en mogelijke invloed van externe organisaties op beleidsvorming accuraat te kunnen analyseren.[27] Kenmerken van beleidsdossiers, zoals het totale aantal relevante en/of betrokken externen, de mate waarin een of meerdere ministeries betrokken zijn, de complexiteit en het conflict-gehalte van een dossier, alsook de mate van media-aandacht, blijken invloed te hebben op de toegang en de mate waarin externen (succesvol) beleidsinbreng kunnen aanleveren.

Kortom, inzicht in beleidsinbreng en de wijze waarop deze wordt ingebracht is een belangrijk tweede aspect om de rol van externen bij beleid- en besluitvorming te kunnen evalueren. Immers, alleen toegang, zonder een indicatie van de inhoudelijke inbreng, levert een beperkt beeld op van de rol en betrokkenheid van externen.

Inzicht bieden in de belangenafweging

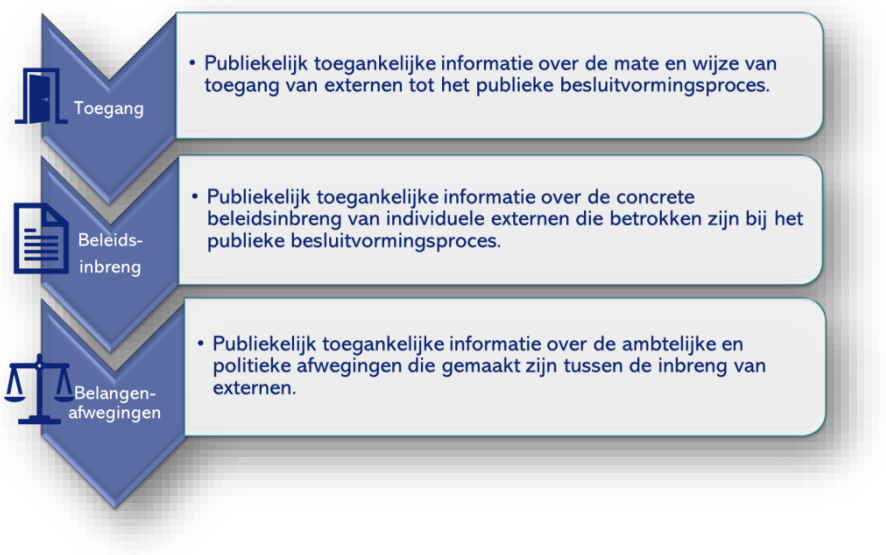
Een derde belangrijke criterium is inzicht in de belangenafweging door beleidsmakers. Om expliciet te maken wat de rol van externen bij het beleid en besluitvormingsproces is (geweest), is inzicht in de weging van hun verschillende beleidsvoorkeuren, de politieke keuze daartussen en waarom deze keuze op de betreffende manier gemaakt is, cruciaal. Een inzichtelijke belangenafweging is de kern van een politiek verantwoordingsproces, waarbij de bewindspersonen aanspreekbaar zijn op de door hen gemaakte keuzes. Als zodanig is een inzichtelijke belangenafweging een verantwoordingsinstrument, dat de mate van responsiviteit van publieke besluitvorming weerspiegelt.[28] Daarnaast maakt deze afweging direct inzichtelijk welke belangen wel meegenomen zijn, maar geeft ook op meer indirecte wijze aan welke belangen niet zijn meegenomen in de afwegingen omdat deze niet vermeld worden, zowel via ontbrekende concrete verwijzing naar externen die geconsulteerd zijn of ontbrekende vermelding van bepaalde maatschappelijke belangen. Belangen kunnen namelijk ook mee worden gewogen zonder dat er sprake is van concrete inbreng door individuele organisaties of collectieven van externen zoals branche- en beroepsorganisaties, maar omdat een selectie van belanghebbenden *on top of mind* is van beleidsmakers.[29] Dat kan tot de situatie leiden dat hun belangen worden meegenomen bij de besluitvorming zonder dat er van concrete toegang of beleidsinbreng sprake is geweest.

Kortom, inzicht in de belangenafweging, en daarmee dus allereerst inzicht in wat er met de inbreng van externen is gebeurd is dus van belang om een indicatie te krijgen welke belangen meegewogen zijn. Niet alleen het concreet noemen van externen die geconsulteerd zijn geweest, maar ook de koppeling van beleidsvoorkeuren aan de betreffende externen is daarmee van belang om daadwerkelijk inzicht te krijgen in wat er met inbreng van externen gebeurd is.

[27] Beyers, J. (2008). Policy Issues, Organisational Format and the Political Strategies of Interest Organizations. *West European Politics*, 31(6), 1188-1211; Klüver, H., Braun, C., en Beyers, J. (2015). Legislative lobbying in context: towards a conceptual framework of interest group lobbying in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 22(4), 447-461. doi:10.1080/13501763.2015.1008792

[28] Braun, C. (2022). Ongekende Belangen. Over Maatschappelijke Democratie en Bestuurlijke Responsiviteit, oratie uitgesproken op 16 september, Universiteit Leiden.

[29] Halpin, D. R., en Fraussen, B. (2017). Conceptualising the policy engagement of interest groups: Involvement, access and prominence. *European Journal of Political Research*, 56(3), 723–732.



Figuur 3.2: Drie dimensies van inzicht in de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming.

Inzicht in de drie gerelateerde criteria toegang – beleidsinbreng – belangenafweging biedt een significante stap naar meer inzicht in de betrokkenheid van externen bij beleid- en besluitvorming. Figuur 3.2 geeft een overzicht van deze drie evaluatiecriteria en concrete aspecten ervan, op basis waarvan de openbare agenda's en de advies- en consultatieparagrafen geanalyseerd kunnen worden om te beoordelen of ze voldoende inzicht bieden in één of meerdere van deze drie criteria. En daarmee of ze voldoende inzicht bieden in de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming.

4 Evaluatie openbare agenda's van bewindspersonen

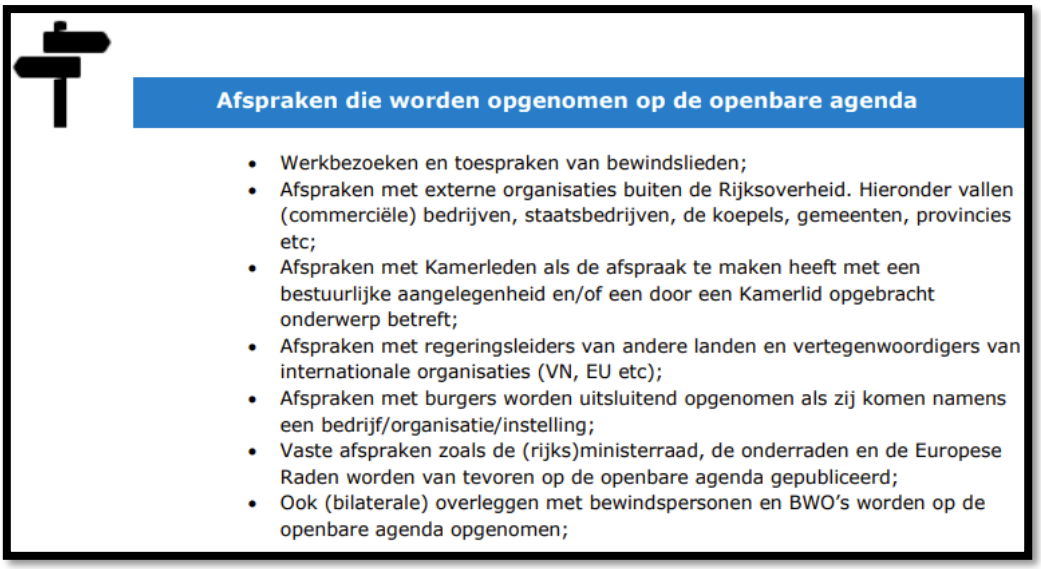
4.1 Achtergrond en ontwikkeling van openbare agenda's

Het openbaar maken van de agenda's van bewindspersonen wordt in de initiatiefnota *Lobby in Daglicht* genoemd als een middel om meer inzicht te krijgen in de prioriteiten van bewindspersonen, hoe zij beïnvloed worden en hoe zij belangen afwegen. Het gaat er volgens de initiatiefnota daarbij niet om "dat elk detail, ook niet elke ontmoeting of *handshake* gepubliceerd wordt, maar dat betekenisvolle gesprekken en bezoeken openbaar worden die inzicht geven in politieke prioriteiten en de belangenafweging."[30] In de kabinetsreactie op deze initiatiefnota wordt aangegeven dat het kabinet besloten heeft meer inzicht te geven in de agenda-afspraken van de bewindspersonen, de door hen afgelegde werkbezoeken en gehouden speeches door publicatie op www.rijksoverheid.nl.[31]

In navolging van deze publicatie heeft de Voorlichtingsraad, het interdepartementale overlegorgaan van de directeuren communicatie van alle departementen, een uitvoeringsrichtlijn en handleiding ontwikkeld over de wijze waarop de agenda's van de bewindspersonen openbaar gemaakt konden worden. Deze uitvoeringsrichtlijn en bijbehorende handleiding zijn in 2023 herzien om uitvoering te geven aan de motie van Kamerleden Van Baarle en Dassen.[32] Hierbij zijn geen substantiële wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de eerdere versie, maar zijn er belangrijke elementen uit de handleiding expliciet in de uitvoeringsrichtlijn opgenomen om hiermee de werkwijze rondom de openbare agenda meer inzichtelijk te maken.

De uitvoeringsrichtlijn geeft aan welke afspraken openbaar gemaakt worden, op welke Woo-uitzonderingsgronden de departementen zich kunnen beroepen en welke afspraken niet openbaar gemaakt worden. Figuur 4.1 geeft het deel van de uitvoeringsrichtlijn weer waarin kenbaar wordt gemaakt welke afspraken openbaar gemaakt worden. We zien een overzicht van diverse afspraken en activiteiten, waaronder werkbezoeken en toespraken, maar ook vaste afspraken, zoals bijvoorbeeld ministerraden. Onder de afspraken met externen vallen organisaties buiten de rijksoverheid. Dat betekent dat afspraken met mede-overheden of andere publieke organisaties ook als afspraken met externen worden beschouwd. Op de pagina van rijksoverheid.nl, waar de agenda's van de bewindspersonen openbaar worden gemaakt, is de categorisering op basis van dit overzicht van afspraken afgestemd. De afspraken kunnen variëren van: werkbezoek; ontvangsten; evenementen; ministerraad, onderraad of ministerieel overleg; Kamervergadering, internationale bijeenkomst, gesprek en een categorie 'overig'.

[30] Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 376, nr. 2, p.8
[31] Kamerstukken, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 376, nr. 4, p. 5
[32] Uitvoeringsrichtlijn openbare agenda bewindslieden, beschikbaar via: https://open.overheid.nl/documenten/701d5eee-f46e-49f9a04b86dd43517016/file



Figuur 4.1: De afspraken die openbaar worden gemaakt volgens de uitvoeringsrichtlijn van de Voorlichtingsraad.[33]

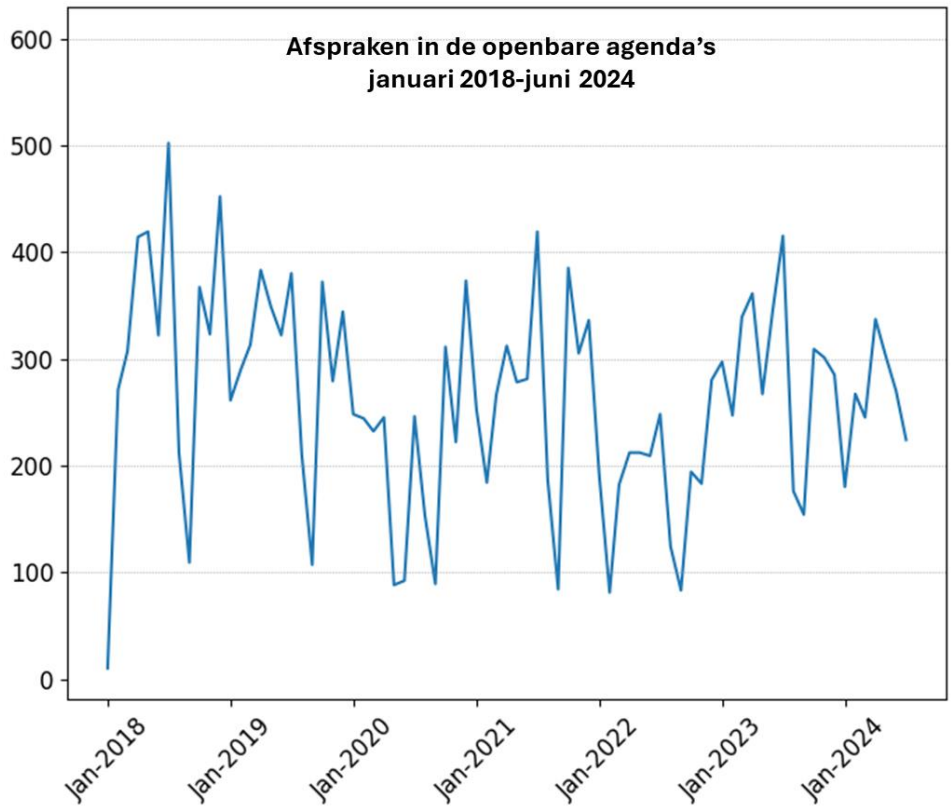
4.2 Evaluatie openbare agenda's: toegang, beleidsinbreng en belangenafwegingen

Om te beoordelen in welke mate de openbare agenda's inzicht bieden in de rol van externen bij beleid- en besluitvorming, beoordelen we of en op welke wijze via de openbare agenda's van bewindspersonen inzicht wordt verkregen in de mate en wijze van toegang, de beleidsinbreng van externen en de belangenafweging die gemaakt is.[34] Gezien de aard van dit instrument is inzicht in toegang van externen tot publieke besluitvorming het meest relevant en daarnaast mogelijk inzicht in de beleidsinbreng. Inzicht in de belangenafweging is niet van toepassing op de openbare agenda's.

De openbare agenda's van 2017-2024

De openbare agenda's, inclusief de archiefwebsite, zijn via www.rijksoverheid.nl te raadplegen en doorzoekbaar op, onder andere, het type afspraken die al eerder ter sprake kwamen, bewindspersonen en periode. Tegelijkertijd is een overkoepelend overzicht van alle afspraken gedurende de gehele periode van openbaarmaking lastig uit deze archiefwebsite te destilleren. Een dergelijk overzicht is nodig om te kunnen beoordelen welk deel de afspraken met externen vormen van de hele openbare agenda's en of dit veranderd is vanaf het begin van de openbare agenda's. Dit is noodzakelijk om de toegang tot publieke besluitvorming van externen goed te kunnen beoordelen. Op basis van *webscraping* hebben we deze gehele periode van openbaarmaking van de agenda's van bewindspersonen in beeld kunnen brengen. Gedurende de onderzochte periode zien we het aantal agenda-items variëren, maar lijkt zich een consistent patroon af te tekenen. In de recesperioden, en met name in de zomer, zien we minder gepubliceerde afspraken en over de jaren heen zien we een relatieve stabiliteit in het aantal openbaar gemaakte agenda afspraken. De lichte schommelingen die we observeren kunnen onder andere het resultaat zijn van de aard van data (zie onderstaand voor verdere bespreking hiervan), het wat onnatuurlijke vergelijkingspunt door de tussenliggende covid-jaren, en de diverse demissionaire kabinetten in deze periode.

[33] https://open.overheid.nl/documenten/701d5eee-f46e-49f9-a04b-86dd43517016/file
[34] Zie voor verdere informatie over de wijze van evalueren de evaluatieopzet in de bijlage van dit rapport.



Figuur 4.2: Totaal aantal gepubliceerde agenda-items voor de periode 1 januari 2018 en 30 juni 2024.

Figuur 4.2 geeft deze ontwikkeling van het totaal aantal gepubliceerde afspraken weer. Het is hierbij goed om op te merken dat dit gaat om het aantal openbaar gemaakte afspraken die niet de volledige agenda's van de bewindspersonen weerspiegelen. Dat komt met name omdat er sprake is van een aantal uitzonderingsgronden en afspraken die niet in de openbare agenda's worden opgenomen. Hier zijn een aantal redenen voor. Ten eerste hoeven niet alle afspraken van de bewindspersonen openbaar gemaakt te worden (zie ook figuur 4.3). Partijpolitieke of privé-afspraken vallen buiten de openbare agenda's. De openbare agenda's beslaan hiermee vooral de afspraken die betrekking hebben op het ambt van een bewindspersoon, maar ook niet volledig. De interne afspraken die bewindspersonen hebben op het ministerie met hun ambtenaren vallen bijvoorbeeld ook buiten de openbare agenda's, al behoren deze wel tot het ambt van een bewindspersoon. Daarnaast bevat de uitvoeringsrichtlijn (zie figuur 4.3) ook een aantal uitzonderingsgronden waar departementen zich op kunnen beroepen, gebaseerd op de Woo, de Wet open overheid.

Figuur 4.3: De uitzonderingsgronden en afspraken die niet openbaar gemaakt worden volgens de uitvoeringsrichtlijn van de Voorlichtingsraad.[35]

Het wordt niet helemaal duidelijk in hoeverre afspraken die bijvoorbeeld als partijpolitieke afspraken gelabeld worden door een bewindspersoon eigenlijk afspraken met externen waren die relevant waren voor het ambt en daarmee openbaar gemaakt hadden moeten worden. Dit komt omdat een relatief klein aantal betrokken medewerkers toegang heeft tot de agenda van bewindspersonen. De bij openbaarmaking betrokken medewerkers hebben vaak geen zicht op in hoeverre agenda-items als partijpolitiek of privé gelabeld worden.

Ten tweede blijkt uit de achtergrondgesprekken het streven om de afspraken die volgens de richtlijn openbaar gemaakt moeten worden, zo volledig mogelijk openbaar te maken. De besluitvorming over de openbare agenda's van de bewindspersonen verloopt zorgvuldig. Er zijn vaak meerdere

[35] https://open.overheid.nl/documenten/701d5eee-f46e-49f9-a04b-86dd43517016/file

medewerkers bij dit proces betrokken, onder meer om te beoordelen welke afspraken openbaar gemaakt moeten worden, waarbij altijd het adagium 'openbaar tenzij' wordt gehanteerd. Tegelijkertijd blijkt ook dat de uitzonderingsgronden voor de afspraken die openbaar gemaakt moeten worden voor verschillende interpretaties vatbaar zijn. Soms wordt voor bepaalde afspraken met externen aanspraak gemaakt op bedrijfsgevoelige informatie (onevenredige benadeling van derden, in Woo termen) of worden op basis van veiligheidsoverwegingen afspraken in ieder geval vooraf uit de openbare agenda gehouden. Hierbij is niet zozeer alleen sprake van de Woo en de daarin opgenomen uitzonderingsgrond 'veiligheid van de staat', maar gaat het in sommige gevallen ook over de persoonlijke veiligheid van bewindspersonen of van de externen met wie de afspraak gemaakt is. De toepassing van dergelijke uitzonderingsgronden kan per ministerie, afspraak en situatie verschillen. In sommige gevallen wordt dit opgelost door de agenda achteraf openbaar te maken, zodat deze specifieke veiligheidsoverwegingen minder of niet meer van toepassing zijn.

Hoewel er diverse medewerkers betrokken zijn bij het proces van openbaarmaking, heeft slechts een beperkt aantal medewerkerstoegang tot de agenda's van de bewindspersonen. Via diverse classificatiesystemen (kleuren, labels, etc.) wordt in de daadwerkelijke agenda van de bewindspersonen duidelijk gemaakt om welk type afspraak het gaat. Hier vindt de eerste schifting plaats tussen privé-afspraken, partijpolitieke afspraken en afspraken die in beginsel openbaar gemaakt moeten worden. Vaak hebben de medewerkers die betrokken zijn bij de openbaarmaking alleen toegang (of indirect via het secretariaat van de bewindspersoon) tot de afspraken die openbaar gemaakt moeten worden en hebben ze geen zicht op de andere afspraken. Vervolgens varieert het per ministerie of slechts een of meerdere betrokken communicatiemedewerker(s), of aanvullend nog een woordvoerder of strategisch adviseur, betrokken is bij de besluitvorming omtrent de openbaarmaking en een controle of de uitzonderingsgronden uit de uitvoeringsrichtlijn goed zijn toegepast. Voor sommige ministeries geldt dat de bewindspersonen ook zelf akkoord willen geven op hun openbare agenda's. Met dergelijke relatief complexe werkprocessen met verschillende tussenstappen is het niet verwonderlijk dat er ondanks de aanzienlijke inspanningen en goede bedoelingen van de ambtelijke medewerkers afspraken over het hoofd worden gezien, of achteraf niet aangevuld worden (als ze wegens de uitzonderingsgronden aanvankelijk niet openbaar gemaakt konden worden, of onverwacht en *last-minute* zijn toegevoegd aan de agenda).

Deze gang van zaken maakt dat de openbare agenda's in de huidige vorm niet alle afspraken van bewindspersonen weergeven en dat het voor de openbaar gemaakte afspraken onmogelijk is een uitspraak te doen over de volledigheid ervan, gegeven de (meervoudige en variërende) toepassing van de uitzonderingsgronden.

De bezoekersinformatie van de openbare agenda's geeft een eerste inkijk in het bereik en de maatschappelijke interesse in deze agenda's. Voor het Kabinet-Rutte III is bezoekersinformatie beschikbaar per ministerie voor de periode van 26 oktober 2017 tot 10 januari 2022, de dag dat het kabinet-Rutte IV aantrad. Tijdens deze kabinetsperiode wordt de agendapagina van het ministerie van Algemene Zaken het meest bezocht, namelijk 176140 *unique page views*. *Unique page views* geven het aantal bezoeken weer waarbinnen deze pagina minimaal 1 keer bekeken is. De meeste bezochte afspraak in de openbare agenda van het ministerie van Algemene Zaken in die tijd (2350 *unique page views*) is die van een extra ministerraad op 26 april 2021 naar aanleiding van berichtgeving van RTL over de toeslagenaffaire. Op die dag worden ook de geanomiseerde notulen uit 2019 openbaar gemaakt die besprekingen betreffen van de toeslagenaffaire, wat een goede verklaring kan zijn voor het hoge aantal bezoeken aan die betreffende afspraak-pagina (waar ook links naar de officiële documenten en Kamerstukken staan opgenomen). Een aantal van de meeste bezochte afspraken in de agenda van het ministerie van Algemene Zaken in die periode betreffen in het algemeen de

ministerraden. In de periode van Kabinet-Rutte III variëren de *unique page views* van de openbare agenda's per ministerie van de zojuist beschreven 176140 *unique page views* voor het ministerie van Algemene Zaken tot ongeveer 18000 *unique page views* voor het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Er zit dus behoorlijk wat variatie in het bezoekersgedrag voor deze openbare agenda's.

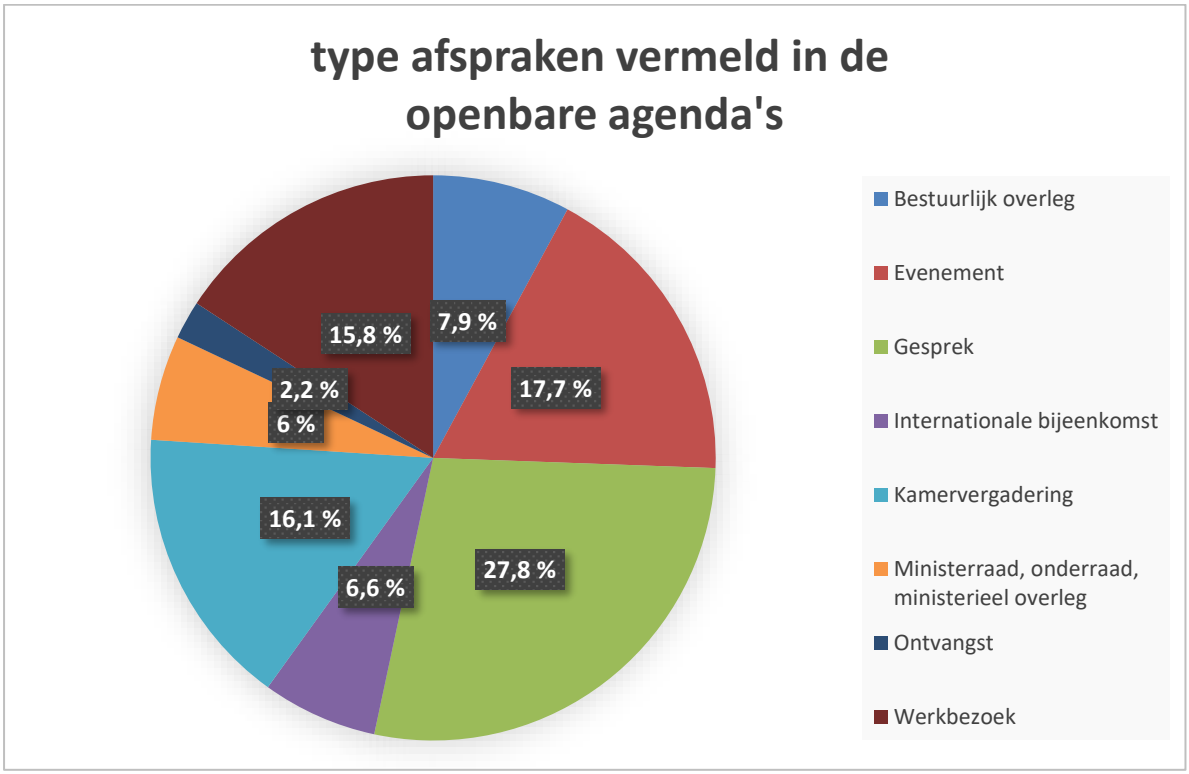
Voor Kabinet-Rutte IV is de bezoekersinformatie voor de openbare agenda's deels per ministerie en deels per minister beschikbaar gesteld. Voor de periode dat deze gegevens per minister beschikbaar zijn gesteld (van 27-10-2022 tot 24-02-2024) zien we ook dat de agenda van de premier het meest wordt bezocht (46415 *unique page views* in deze periode). De meest bekeken afspraakpagina van premier Rutte (2940 unique page views) is zijn openbare agenda van 25 september 2023 tot 1 oktober 2023.[36] Voor de andere ministers variëren de *unique page views* van 13340 tot 65 in diezelfde periode voor hun totale openbare agenda. [37] Een relevante vraag, die buiten de opzet van dit onderzoek valt, is allereerst de vergelijking van deze bezoekersinformatie met die van andere websites met publieksinformatie om de interesse en reikwijdte beter te kunnen beoordelen. Ter vergelijking, de overige pagina's van rijksoverheid.nl voor de periode 27-10-2022 en 24-02-2024 leveren 213.105.690 *unique page views* op. Daarnaast is voor een goede duiding van deze bezoekersinformatie uiteraard de achtergrond van de mensen die de openbare agenda's raadplegen, en de mate waarin dit naast burgers die professioneel met politiek en bestuur bezig zijn (zoals beleidsmedewerkers bij publieke en maatschappelijke organisaties, journalisten en belangenbehartigers) ook burgers betreft die zich buiten deze professionele netwerken bevinden.

[36] https://www.rijksoverheid.nl/actueel/agenda/2023/09/25/agenda-minister-president-rutte-week-39

[37] deze gegevens zijn op onze vraag beschikbaar gesteld door DPC om een beeld te krijgen van het bereik van en de publieke interesse in de openbare agenda's.

Inzicht in toegang

In de openbare agenda's worden diverse afspraken weergegeven. In figuur 4.4 zien we een globale verdeling van het type afspraken over de gehele geanalyseerde periode.



Figuur 4.4: Verdeling van type afspraken op basis van alle openbare agenda's van de bewindspersonen.

Wat hieruit duidelijk wordt is dat de grote variëteit in het type openbaar gemaakte afspraken. Ministerraden, onderraden en ministeriële overleggen en internationale overeenkomsten vormen zo'n zes procent van de afspraken. Kamervergaderingen, evenementen en werkbezoeken vormen ieder rond de 16-17 procent van de openbare agenda. De gesprekken die bewindspersonen hebben met externen vormen gemiddeld over de gehele periode ruim een kwart van de openbare agenda's van bewindspersonen. De openbare agenda, zoals ook uit de uitvoeringsrichtlijn duidelijk wordt, omvat dus meer dan alleen gesprekken met externen die relatief vaak media-aandacht krijgen.

Als het om toegang van externen tot het publieke besluitvormingsproces gaat, zijn niet alleen de aan het ambt verbonden en daarmee openbaar te maken afspraken relevant. Uiteraard bieden partijpolitieke afspraken of bijeenkomsten ook inzicht in toegang, deze hoeven echter niet openbaar gemaakt te worden. Voor de afspraken die wel openbaar gemaakt moeten worden, zijn vooral voor evenementen, werkbezoeken en gesprekken de aanwezigheid van externen gerapporteerd.[38] Uit de achtergrondgesprekken blijkt ook dat het met name voor de evenementen en werkbezoeken niet doenbaar is om alle contacten van externen met de bewindspersonen mee te nemen in de openbaarmaking van deze afspraken. Op een werkbezoek kunnen meerdere organisaties zijn uitgenodigd, waarvan dat vooraf niet altijd helemaal duidelijk is, en voor een evenement geldt dit nog sterker. Het is onhaalbaar om alle contacten en gesprekken die een bewindspersoon in de context van een evenement of werkbezoek heeft in de openbare agenda op te nemen (al kan de organisator van het event of werkbezoek natuurlijk wel concreet toegelicht worden). De categorie 'gesprekken' van de

[38] Uit de handmatige codering blijkt dat voor deze drie type afspraken het vaakst de aanwezigheid van externen wordt weergegeven.

openbare agenda's zijn daarmee het meest duidelijk om de toegang van externen tot publieke besluitvorming inzichtelijk te maken.

De gesprekken met externen waar bewindspersonen bij betrokken zijn, als percentage van het totaal aantal afspraken waar bewindspersonen van de afzonderlijke ministeries bij betrokken zijn, variëren tussen de verschillende bewindspersonen. Voor de gehele geanalyseerde periode van openbare agenda's zijn er bewindspersonen van ministeries die relatief vaak gesprekken voeren als percentage van hun totale aantal afspraken. De bewindspersonen van bijvoorbeeld het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Algemene Zaken en het ministerie van Financiën horen daarbij, en zitten rond 25 procent gesprekken als aandeel van alle afspraken waar ze bij betrokken zijn. Er zijn ook bewindspersonen die relatief minder vaak gesprekken met externen voeren, bijvoorbeeld de bewindspersonen verbonden aan de ministeries van Justitie en Veiligheid (J&V), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Defensie. Het aandeel gesprekken dat zij voeren varieert tussen ongeveer 10 en 15 procent van hun afspraken. Hierbij moet ook in gedachten worden gehouden dat gesprekken met alle andere organisaties dan de rijksoverheid onder de categorie gesprekken vallen, inclusief afspraken met mede-overheden of uitvoeringsorganisaties.

Deze verschillen kunnen, zo blijkt uit de achtergrondgesprekken, deels te maken hebben met de verschillende verantwoordelijkheden van de departementen, of het effect van de covid-jaren of andere grote maatschappelijke gebeurtenissen, de demissionaire status van diverse kabinetten, of de toepassing van de uitzonderingsgronden. Op basis van de agenda-data alleen is de variatie tussen de ministeries lastig echt goed te verklaren. Als we kijken naar de verschillende externen die toegang hebben verkregen over de gehele periode van openbaarmaking, dan zien we dat voor alle ministeries samen gemiddeld ongeveer een derde van alle externen die afspraken hebben bestaat uit individuele bedrijven en georganiseerde bedrijfs- of beroepsbelangen, ongeveer een vijfde uit NGOs, en gemiddeld ongeveer een derde uit organisaties uit het openbaar bestuur, inclusief internationale organisaties en mede-overheden. Deze verdelingen komen overeen met internationaal onderzoek dat ook hogere percentages van bedrijfs- en beroepsbelangen rapporteert als deze inzichtelijk gemaakt worden op basis van toegangsdata, zoals openbare agenda's of vergelijkbare registratiesystemen van externe belanghebbenden die op gehele overheidslagen betrekking hebben.[39] Ook hier geldt dat de eventuele variatie tussen bewindpersonen en ministeries allerlei oorzaken kan hebben, variërend van de verantwoordelijkheden van de individuele departementen tot de effecten van externe omstandigheden of de toepassing van uitzonderingsgronden, vergelijkbaar met de variatie tussen bewindspersonen met betrekking tot het aantal gesprekken dat ze hebben.

Inzicht in beleidsinbreng

De openbare agenda's bieden geen inzicht in de eventuele beleidsinbreng van externen. Ze bieden enkel potentieel zicht op specifieke onderwerpen of besluitvormingstrajecten die besproken worden. Dat kan alleen als de onderwerpsomschrijving in de afspraakpagina's concreet genoeg is en er directe koppeling is met het betreffende wetgevingstraject, beleidsprogramma of politieke besluitvorming over een maatschappelijke kwestie. Dit is niet altijd het geval. Zo verwijst de onderwerpsomschrijving vaak enkel naar een "gesprek", waarbij beschrijvingen als 'kennismaking', 'maakt kennis' of 'spreekt' veelvuldig voorkomen. In vergelijking hiermee komen termen die een concreet wetgevingstraject of besluitvormingsproces kunnen aanduiden, zoals 'beleid' , 'wet', 'programma' of 'regeling' veel minder vaak voor in de onderwerpsomschrijvingen. Dergelijke specifiekere onderwerpsomschrijvingen geven

[39] Berkhout, J., Beyers, J., Braun, C., Hanegraaff, M. en Lowery, D. (2018), Making inference across mobilisation and influence research: comparing top-down and bottom-up mapping of interest systems, *Political Studies,* 66(1): 43-62

wel een concretere afbakening van het gespreksonderwerp, maar ook deze omschrijvingen zijn verder meestal niet gekoppeld aan concrete beleidsvorming of wetgevingstrajecten.

Uit de achtergrondgesprekken blijkt dat de specifieke onderwerpsomschrijving lastig kan zijn, zeker als er vooraf gepubliceerd wordt of binnen korte termijn achteraf gecorrigeerd moet worden. Er worden dan privacy-overwegingen of bedrijfsgevoelige informatie genoemd als redenen waarom de onderwerpsbeschrijving soms lastig of niet te specificeren is. Deze uitdaging zien we ook terug op EU niveau, waar EU commissarissen meestal ook alleen een meer algemeen onderwerp rapporteren.[40] Tegelijkertijd zien we ook in de onderwerpsomschrijving wel pogingen om specifieker te zijn, bijvoorbeeld in de agenda van Minister Harbers voor een afspraak op 1 november 2022 met de volgende omschrijving: gesprek met de heer van der Sande, voorzitter Unie van Waterschappen, over het wetsvoorstel voor aanpassing van de waterschapsbelastingen (Den Haag). Hier is zowel het specifieke wetsvoorstel genoemd waarover gesproken is, als de hoedanigheid op basis waarvan dit gesprek plaatsvindt. Dat geldt ook voor het volgende voorbeeld, waar minister Dijkgraaf op 31 januari 2022 'spreekt met de vertegenwoordigers van JOB, LSVb en ISO over de hervormingen in het studiefinancieringsstelsel'. Ondanks dat er geen specifieke wetgeving of beleidsprogramma genoemd wordt, is de thematiek wel duidelijk. Daarentegen is de omschrijving van 'de Catshuissessie met premier Rutte en minister Vijlbrief met diverse familiebedrijven in aanwezigheid van voorzitter VNO-NCW De Boer' op 19 februari 2020 dan weer een voorbeeld van een veel algemenere en weinig concrete omschrijving van de thematiek die besproken is. Met de omschrijving van het gespreksonderwerp kan ten hoogste een koppeling gemaakt worden met specifieke wetgeving of hervormingstraject, of een afgebakend inhoudelijk thema dat besproken wordt.

Inzicht in belangenafweging

De openbare agenda's zijn niet toegerust om inzicht te bieden in de belangenafweging. Tijdens de achtergrondgesprekken zijn wel de verschillende doelstellingen aan bod gekomen die in het publieke dan wel politieke debat circuleren over de openbare agenda's van bewindspersonen. Hier gaat het dan met name over de vraag of openbare agenda's politieke of beleidsprioriteiten van bewindspersonen kunnen weergeven, of de mogelijke invloed van externen op besluitvorming inzichtelijk kunnen maken. Ook in de kabinetsreactie op de initiatiefnota *Lobby in Daglicht* wordt gerefereerd aan politieke prioriteiten van bewindspersonen die via de openbare agenda inzichtelijk gemaakt zouden kunnen worden. Veel van de gesprekspartners geven aan dat de mate van inzicht in de beleids- dan wel politieke prioriteiten lastig in te schatten is. Regelmatige afspraken met een specifiek bedrijf of publieke organisatie hoeven bijvoorbeeld niet direct iets te maken te hebben met politieke prioriteiten, beleidsvorming of regulering, maar kunnen ook verbonden zijn met een specifieke bedrijfs-economische of maatschappelijke situatie waardoor regelmatig overleg binnen korte termijn noodzakelijk is, of onderdeel vormen van een reguliere overlegcyclus om in het algemeen bij te praten. Tegelijkertijd geven veel van de gesprekspartners aan dat de afspraken met externen, los van deze specifieke gevallen, wel een aanduiding kunnen geven van de politieke prioriteiten van een bewindspersoon. Er zullen immers meer afspraken met externen zijn die bij deze prioriteiten passen, en minder tot geen afspraken met externen die daar niet of minder relevant voor zijn. Bovendien betreffen gesprekken met bewindspersonen per definitie een hoog en exclusief niveau van toegang, dat slechts een kleine minderheid aan organisaties (frequent) heeft. Deze toegang zal daarom doorgaans ook goed doordacht toegekend worden.

[40] Zie voor een recent voorbeeld op EU-niveau van meer algemenere aanduiding: https://commissioners.ec.europa.eu/ursula-von-der-leyen_en#calendar

Over inzicht in invloed zijn de meeste gesprekspartners het wel eens: daar kunnen de openbare agenda's eigenlijk nauwelijks inzicht in bieden. Om dit te kunnen beoordelen is de informatie onvoldoende gekoppeld aan concrete besluitvorming of beleidsprocessen. Tot slot is er brede consensus over de relevantie van de openbare agenda van de bewindspersonen onder de gesprekspartners, omdat transparantie ook als waarde op zichzelf wordt aangemerkt. Al worden ook hier praktische kanttekeningen gemaakt die eerder aan bod zijn gekomen. De openbare agenda's bieden namelijk geen volledige afspiegeling van de agenda van bewindspersonen door de uitzonderingsgronden en de wijze van weergave van externen en gespreksonderwerpen. Tegelijkertijd vinden veel gesprekspartners dat openbare agenda's een nuttig perspectief bieden op een deel van de agenda van bewindspersonen, wat in het kader van transparantie waardevol gevonden wordt.

4.3 Conclusie

De openbare agenda's van bewindspersonen worden sinds de initiatiefnota *Lobby in Daglicht* explicieter beschouwd als instrument om de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming inzichtelijk te maken en daarmee ook inzicht te bieden in de politieke prioriteiten van bewindspersonen en belangenafweging. De allereerste doelstelling van de publicatie van activiteiten van een minister was voornamelijk gericht op de attendering van de media en de samenleving op werkbezoeken en evenementen waar de bewindspersonen bij aanwezig waren. Gaandeweg zijn de openbare agenda's ook gezien als instrumenten die de doelen gesteld in de initiatiefnota konden waarborgen. Deze verschuiving van doelstellingen heeft zich de afgelopen jaren afgetekend, en op dit moment bevindt het gebruik en de invulling van deze agenda's zich ergens tussen deze twee doelstellingen. Naar aanleiding van de Kabinetsreactie op de initiatiefnota *Lobby in Daglicht* heeft de Voorlichtingsraad een uitvoeringsrichtlijn ontwikkeld voor de openbaarmaking van de agenda's. Naar aanleiding van de toezeggingen van de minister van BZK in het Kamerdebat in juli 2023 heeft de Voorlichtingsraad in deze uitvoeringsrichtlijn concretere omschrijvingen uit de handleiding op genomen, om zo een duidelijker kader te bieden voor het openbaar maken van de agenda's van bewindspersonen.

Op basis van deze uitvoeringsrichtlijn en de variatie in de toepassing ervan op de verschillende ministeries, concluderen we dat de openbare agenda's van bewindspersonen niet volledig de agenda's van bewindspersonen (kunnen) weerspiegelen. De uitzonderingsgronden en de variatie in de wijze waarop afspraken, type externen en gespreksonderwerpen worden omschreven geven een globaal en gedeeltelijk beeld van de werkweek van bewindspersonen met inbegrip van de afspraken met externen. Tegelijkertijd bieden de openbare agenda's daarmee wel een waardevolle blik op een deel van de activiteiten van bewindspersonen, inclusief gesprekken met externen, wat in het kader van transparantie een waardevol gegeven is.

Voor een aantal van de openbaar gemaakte afspraken van bewindspersonen worden contacten met externen geregistreerd. Dat geldt met name voor evenementen, werkbezoeken en gesprekken. Voor de eerste twee activiteiten geldt dat het lastig is om alle contacten met externen inzichtelijk te maken. Voor specifieke gesprekken met externen is dit eenduidiger, alhoewel de uitzonderingsgronden, zoals vermeld in de uitvoeringsrichtlijn, en diverse werkprocessen binnen de ministeries, een consistente en concrete vermelding van zowel de hoedanigheid van gesprekspartners als het gespreksonderwerp lastig kunnen maken.

Openbare agenda's van bewindspersonen en inzicht in toegang, beleidsinbreng en belangenafweging

De openbare agenda's van bewindspersonen bieden gedeeltelijk zicht op de toegang van externen tot publieke besluitvorming. Deze toegang heeft alleen betrekking op contacten met bewindspersonen en daarmee dus een klein deel van het openbare bestuur of publieke besluitvorming. Dit is namelijk de toplaag van publieke besluitvorming, waartoe de meeste externen nooit toegang zullen hebben. Zij zullen eerder gesprekken hebben met naaste medewerkers van bewindspersonen en andere ambtenaren binnen ministeries. Inzicht in de beleidsinbreng bieden openbare agenda's van bewindspersonen niet, een concrete onderwerpsaanduiding kan de thematiek of het dossier aanduiden waar het gesprek over gaat, maar dat zegt weinig over datgene wat er besproken is. Dit geldt ook voor inzicht in de belangenafweging. Hoewel veel van de gesprekspartners tijdens de achtergrondgesprekken aangeven dat deze afspraken wel een zekere indicatie geven van politieke prioriteiten van bewindspersonen, biedt de informatie in de openbare agenda's geen inzicht in de belangenafweging die plaats heeft gevonden. De openbare agenda's van bewindspersonen zijn dus voornamelijk geschikt om zicht te bieden op een gedeeltelijk en vrij exclusief deel van de toegang van externen tot het openbaar bestuur.

5. Evaluatie advies- en consultatieparagrafen

5.1 Achtergrond en ontwikkeling van de advies- en consultatieparagrafen

De advies- en consultatieparagrafen zijn als afzonderlijke paragrafen opgenomen in de memorie van toelichting bij wetsvoorstellen. Memories van toelichting zijn bedoeld ter toelichting van wetsvoorstellen. In de interdepartementale Schrijfwijzer memories van toelichting (hierna: Schrijfwijzer) zijn drie doelstellingen van de memorie van toelichting omschreven. Een eerste doel is verantwoording. Om een wet te begrijpen is het van cruciaal belang dat de achterliggende gedachten van de wetgever bij regelgeving inzichtelijk worden gemaakt, zo staat in de Schrijfwijzer omschreven. Het gaat erom in de toelichting helder te omschrijven welk doel wordt gediend met de voorliggende regelgeving en duidelijk te maken welke afwegingen zijn gemaakt. Om dat doel te bereiken moeten in de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel of wetswijziging de gemaakte keuzes gemotiveerd en verantwoord worden en aangegeven worden welke afwegingen zijn gemaakt. Het tweede doel dat wordt beoogd met een memorie van toelichting is dat er uitleg aan de rechtspraktijk wordt gegeven. Als de rechter bijvoorbeeld de bedoeling van de wetgever wil toetsen, dan is de memorie van toelichting een van de beschikbare bronnen daarvoor. En, tot slot, is een belangrijke functie van een memorie van toelichting om het parlement te overtuigen van een voorstel en te zorgen voor politiek draagvlak.[41]

Een vast onderdeel van de memorie van toelichting is de advies- en consultatieparagraaf. Volgens de Schrijfwijzer is het de bedoeling om in de advies- en consultatieparagraaf in te gaan op de uitgebrachte adviezen over het wetsvoorstel en de onderwerpen die bij consultatie aan de orde zijn gekomen. Daarnaast geeft de Schrijfwijzer aan dat in de advies- en consultatieparagraaf ook moet worden ingegaan op de inbreng van organisaties of belanghebbenden, waaronder uitvoeringsorganisaties of toezichthouders, ook als zij die los van de consultatie tijdens de totstandkoming van het wetsvoorstel hebben aangeleverd. Volgens de Schrijfwijzer is het de bedoeling om alleen in te gaan op reacties voor zover die reacties daadwerkelijk een rol hebben gespeeld in de ambtelijke en politieke besluitvorming, dus ook als ze niet volledig zijn overgenomen. Hierbij is het de bedoeling te vermelden wat er met de reacties is gedaan. Tegelijkertijd geeft de Schrijfwijzer als aandachtspunt om te overwegen of het wenselijk is om in het kader van transparantie ook te vermelden met welke partijen overleg is gepleegd, zonder dat dat daadwerkelijk invloed heeft gehad op het ambtelijke en politieke besluitvormingsproces.[42]

De advies- en consultatieparagraaf wordt tegenwoordig vaak als 'lobbyparagraaf' aangeduid. Deze term is vooral in zwang geraakt nadat dit in de initiatiefnota *Lobby in Daglicht* uit 2015 als aanbeveling was opgenomen om de invloed van lobbyisten meer transparant te maken. Destijds stelden Kamerleden Oosenbrug en Bouwmeester, initiatiefnemers van de nota, voor om een (aparte) lobbyparagraaf aan de wet- en regelgeving als standaard te hanteren: "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. Zo heeft Nederland ook een *legislative footprint,* stellen de initiatiefneemsters, en de lobbyparagraaf wordt daarmee in hun ogen een verklaring van invloed waarin het betreffende krachtenveld en de bijbehorende belangen weergegeven worden."[43]

[41] Zie: https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/schrijfwijzer-memorie-van-toelichting; het laatste punt 'overtuigen', geldt met name bij een memorie van toelichting bij een wetsvoorstel, maar kan ook spelen bij lagere wetgeving waarin beleidskeuzes worden gemaakt.
[42] https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/schrijfwijzer-memorie-van-toelichting/11-advies-en-consultatie
[43] Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 376, nr. 2, p.8

In de kabinetsreactie op deze aanbeveling wordt tweeledig gereageerd. Enerzijds wordt verwezen naar de reactie van de minister van Economische Zaken, mede namens de ministers van J&V en BZK, op een eerdere motie van Van Gerven en Oosenbrug, die erop wees dat volgens vast gebruik in de memories van toelichting een paragraaf advies- en consultatie wordt toegevoegd. In de reactie van de minister van Economische Zaken wordt de advies- en consultatieparagraaf benoemd als al bestaande praktijk om de inbreng en adviezen van externen te vermelden en vernoemen. Daarnaast wordt ook gesteld dat het hierbij alleen "relevant is om in de toelichting te vermelden welke externe inbreng daadwerkelijk een rol heeft gespeeld in de besluitvorming. Bovendien is vertrouwelijke communicatie soms een noodzakelijke voorwaarde om bijvoorbeeld prille ideeën, relevante (bedrijfs-)vertrouwelijke gegevens of onvervalste kritiek te ontvangen. Indien dat soort informatie herleidbaar in de toelichting zou worden opgenomen, zou dit partijen kunnen weerhouden van het leveren van waardevolle inbreng aan bewindspersonen of ambtenaren." Volgens de ministers zou dit afbreuk doen aan de reflectie en tegenspraak die externe partijen kunnen leveren en daarmee de kwaliteit van het wetsvoorstel verminderen.[44]

Naast de verwijzing naar deze reactie, geeft de Kabinetsreactie op de initiatiefnota *Lobby in Daglicht* aan dat de advies- en consultatieparagraaf bedoeld is om reacties die zijn ontvangen op het concept-wetsvoorstel tijdens de internetconsultatie en, ook voorafgaand aan het opstellen van het wetsvoorstel via overige inspreekmomenten, weer te geven. Ook zou in deze paragraaf moeten worden beschreven wat de inhoud van deze reacties was en wat hiermee is gedaan. Daarnaast zijn er andere delen van de memorie van toelichting, zoals de beschrijving van de aanleiding en de overwogen alternatieven, waarin de inbreng van externen aan de orde kan komen, volgens de Kabinetsreactie. In de Kabinetsreactie wordt vervolgens melding gemaakt van een wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarbij meer expliciet zal worden voorgeschreven hoe in de memories van toelichting verantwoording over de inbreng van externen moet worden afgelegd.

Deze aangekondigde wijziging wordt uiteindelijk aanwijzing 4.44 die betrekking heeft op de weergave van de inbreng van externen in de memorie van toelichting. Deze aanwijzing is uitgebreider dan het voorgaande voorschrift in de aanwijzingen voor de regelgeving voor 2018, die als volgt luidde: "In de toelichting wordt vermeld welke adviescolleges en organisaties van belanghebbenden ten aanzien van de regeling zijn gehoord." De huidige aanwijzing 4.44 schrijft voor dat:[45]

1. In de toelichting wordt, voor zover mogelijk en relevant voor de inhoud van de regeling, vermeld welke externe partijen inbreng hebben geleverd bij de totstandkoming van de regeling, op welke wijze dat is gebeurd, wat de strekking van de inbreng was en wat er met de inbreng is gedaan.
2. Indien voor de totstandkoming van een regeling een bijzondere procedure wettelijk is voorgeschreven, wordt aan het volgen daarvan in de toelichting aandacht geschonken.
3. Indien op hoofdpunten in een regeling wordt afgeweken van een krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies, wordt de reden hiervan in de toelichting weergegeven.

Zowel in de Schrijfwijzer voor de memorie van toelichting als in aanwijzing 4.44 van de aanwijzingen voor de regelgeving, staat toegelicht hoe de inbreng van externen in de memorie van toelichting moet worden opgenomen. De Schrijfwijzer geeft aan dat de advies- en consultatieparagraaf niet alleen bedoeld is om de gekregen adviezen en inbreng tijdens de formele consultatie(periode) weer te geven, maar ook om de inbreng die in een eerdere fase en los van de formele consultatieperiode verkregen is toe te lichten. Aanwijzing 4.44 specificeert de plaats waar in de memorie van toelichting de inbreng

[44] Kamerstukken 2016-2017 33009, nr. 39, p. 4.

[45] https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/aanwijzingen-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-4-algemene-bestanddelen-van-regelingen-41-453/ss-49-toelichting-442-453/aanwijzing-444-vermelding-inbreng-externe-partijen

van externen moet worden weergeven niet expliciet. Onder externen wordt een breed scala verstaan. Volgens de bijbehorende uitleg van Aanwijzing 4.44 worden hieronder zowel burgers, bedrijven, instellingen, als andere organisaties begrepen. Onder 'betrokkenheid' wordt in Aanwijzing 4.44 het volgende verstaan: 'Betrokkenheid kan aan de orde zijn doordat zij [externen] verzocht hebben om het opstellen van regelgeving, gevraagd of ongevraagd hun inbreng hebben geleverd voorafgaand aan of gedurende het opstellen van de regeling, of hun zienswijze hebben gegeven over een conceptregeling waarover consultatie is gehouden.'

Volgens de Schrijfwijzer en aanwijzing 4.44 kan voor de weergave van inbreng van externen zowel een individuele als een categoriale omschrijving toegepast worden. Een categoriale omschrijving is toegestaan als er bij groepen burgers of bedrijven sprake is van gelijksoortige inbreng. Verder is volgens de toelichting bij aanwijzing 4.44 bij de vermelding van inbreng een zakelijke weergave toegestaan, zonder dat overigens duidelijk wordt wat een zakelijke weergave dan precies is. Tot slot, kunnen adviezen ook, al dan niet krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht, onder de term 'inbreng' vallen. In de toelichting, behorend bij aanwijzing 4.44, wordt ook een uitzonderingsgrond geformuleerd op basis waarvan inbreng van externen niet vermeld hoeft te worden. Volgens deze toelichting blijft het opnemen van informatie over de geleverde inbreng achterwege voor zover dat niet mogelijk is, zoals in gevallen waarin de wetgeving over openbaarheid van overheidsinformatie zich daartegen verzet, of niet relevant is voor de inhoud van de regeling, zoals in de gevallen waarin de inbreng geen betrekking had op de regeling zelf. [46]

Ook in het beleidskompas wordt verwezen naar de advies- en consultatieparagraaf en worden handreikingen geformuleerd over het belang van het betrekken van externe belanghebbenden, en het brede scala dat daaronder verstaan wordt, en de manieren waarop externen bij de besluitvorming betrokken kunnen worden.[47] In 2024 is de Schrijfwijzer voor memories van toelichting, en daarmee ook het gedeelte dat de advies- en consultatieparagrafen betreft, herzien, waarbij het doel onder andere was om de richtlijnen voor de invulling van de advies- en consultatieparagraaf te verduidelijken.[48]

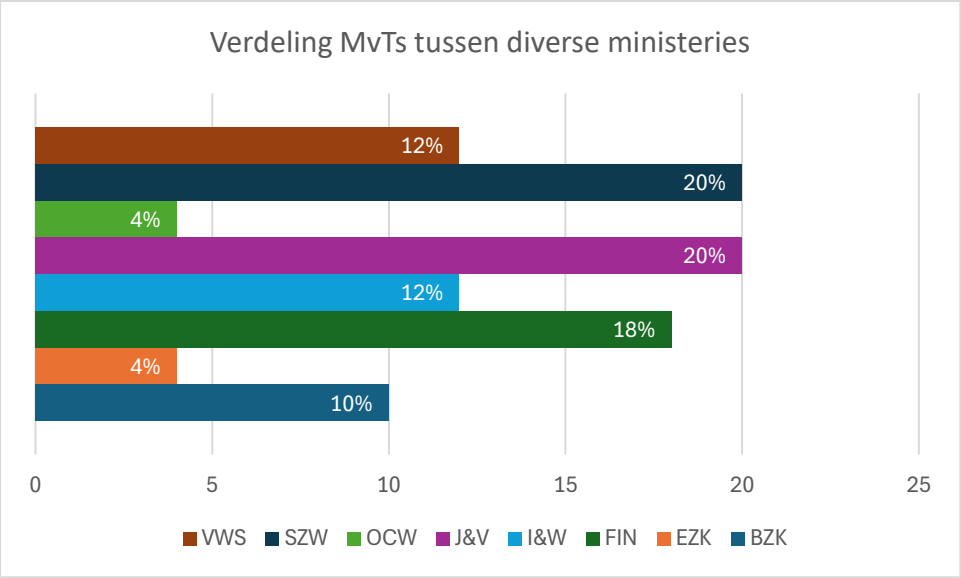
5.2 Evaluatie advies- en consultatieparagrafen: toegang, beleidsinbreng en belangenafwegingen

Om te beoordelen in welke mate de advies- en consultatieparagrafen inzicht bieden in de rol van externen bij beleid- en besluitvorming, beoordelen we of en op welke wijze via deze paragrafen inzicht wordt verkregen in de mate en wijze van toegang, de beleidsinbreng van externen en de belangenafweging die gemaakt is.[49] Inzicht in toegang is in het geval van de advies- en consultatieparagrafen een relevante dimensie, omdat er bij de vermelding van externen logischerwijs een overzicht ontstaat en daarmee een mate van inzicht in de toegang van externen tot publieke besluitvorming. Het inzicht in toegang van externen is hierbij met name gericht op het betreffende besluitvormingsproces voor een specifiek wetsvoorstel, wijziging daartoe of beleidsprogramma. Voor de dimensie beleidsinbreng is met name relevant in hoeverre de inbreng van externen concreet wordt omschreven en/of op een andere manier inzichtelijk is, inclusief koppeling met de actor of organisatie die deze inbreng aangeleverd heeft. Voor de belangenafweging moet helder zijn op basis van welke inbreng welke afwegingen zijn gemaakt.

[46] https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/aanwijzingen-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-4-algemene-bestanddelen-van-regelingen-41-453/ss-49-toelichting-442-453/aanwijzing-444-vermelding-inbreng-externe-partijen
[47] https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/wie-zijn-belanghebbenden-en-waarom
[48] Interne correspondentie met wetgevingsjuristen
[49] Zie voor verdere informatie over de evaluatiestudie de informatie in de bijlage.

Advies- en consultatieparagrafen vergeleken

De memories van toelichting, en de bijbehorende advies- en consultatieparagrafen die we geanalyseerd hebben, bestonden voor 42 procent uit wetsvoorstellen, 34 procent uit wetswijzigingen en 24 procent uit overige beleidsdossiers, waaronder bijvoorbeeld de implementatie van EU Richtlijnen of overige regelingen. De gemiddelde omvang van de advies- en consultatieparagrafen als percentage van de memories van toelichting is ongeveer 12 procent en ze hebben een gemiddelde lengte van ongeveer 6 pagina's. Bij ongeveer 74% van de wetsvoorstellen die we geanalyseerd hebben is sprake van een internetconsultatie.

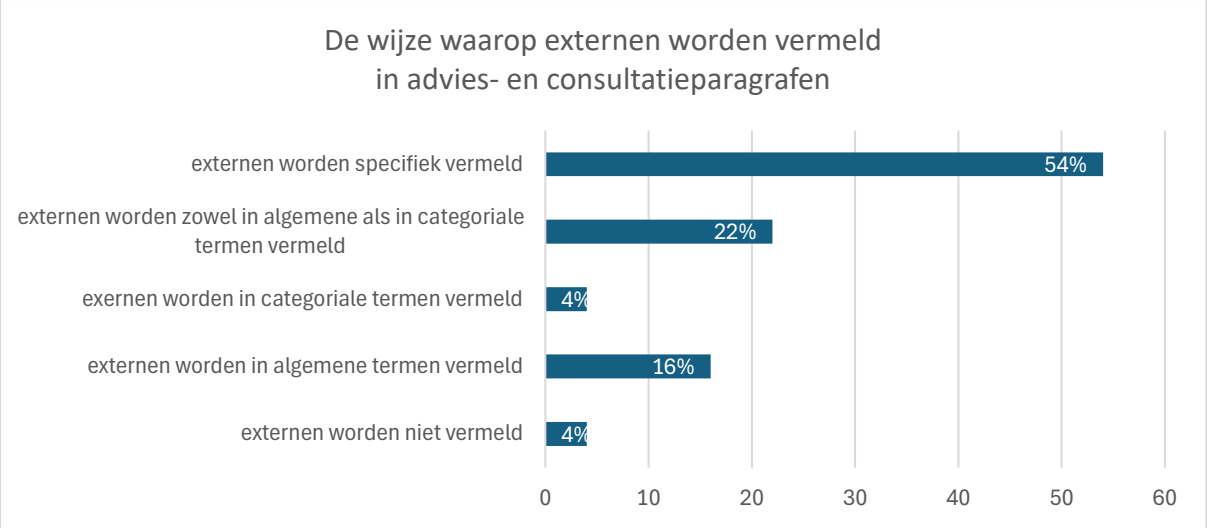


Figuur 5.1: Verdeling van de geanalyseerde memories van toelichting over ministeries die wetsvoorstellen (of wijzigingen) daartoe ingediend hebben in de Tweede Kamer.

De meeste wetsvoorstellen of wijzigingen daartoe zijn ingediend door de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), van Financiën (FIN) en Justitie en Veiligheid (J&V). De minste voorstellen komen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). We zien een gemiddeld aantal concreet genoemde externen van ongeveer 22 in de advies- en consultatieparagrafen, al zijn er uitschieters, die we voor dit gemiddelde niet hebben meegenomen, naar ongeveer 475 expliciet en specifiek genoemde externen binnen de formele consultatieprocedure. Het aantal genoemde externen, zonder deze uitschieter, varieert van 3 tot 150.

Inzicht in toegang

Zowel in de aanwijzing 4.44 als de Schrijfwijzer wordt aangegeven dat zowel een individuele als groepsgewijze (categoriale) vermelding van externen die inbreng hebben geleverd kan plaatsvinden. Deze vermelding biedt hiermee zicht op de toegang die deze externen hebben verkregen tot het besluitvormingsproces.

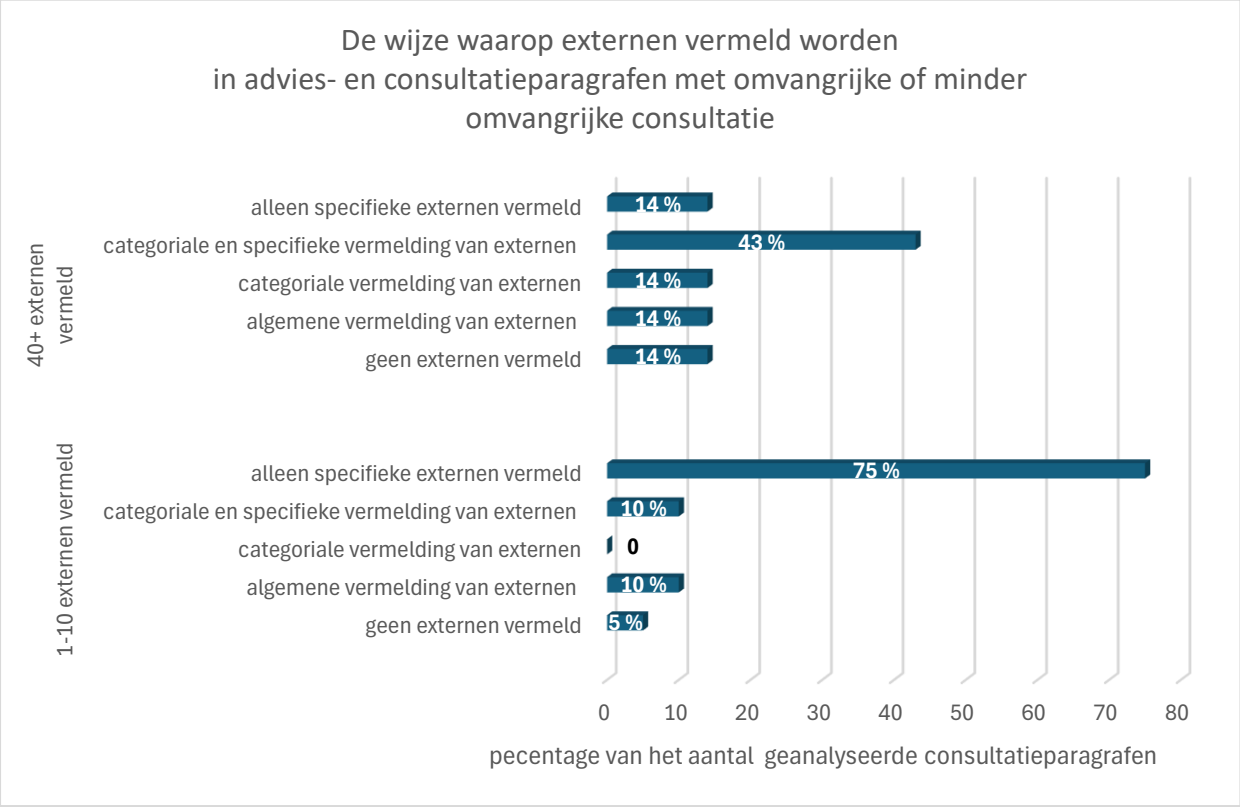


Figuur 5.2: Wijze van vermelding van externen in advies- en consultatieparagrafen als percentage van het totaal aantal geanalyseerde paragrafen (50).

Uit figuur 5.2 valt op te maken dat de meest voorkomende manieren waarop externen worden benoemd in de advies- en consultatieparagrafen ofwel een combinatie van een categoriale en specifieke verwijzing is, ofwel dat in de advies- en consultatieparagrafen specifieke externen worden benoemd. Een voorbeeld van een dergelijke combinatie is de Verzamelwet gegevensverwerking VWS,[50] waarbij de Autoriteit Persoonsgegevens specifiek wordt benoemd en waarbij naar de respondenten van de internetconsultatie in categoriale termen wordt verwezen. In slechts vier procent van de advies- en consultatieparagrafen worden externen helemaal niet vermeld en bij zestien procent van de advies- en consultatieparagrafen worden externen in algemene termen benoemd, zoals bijvoorbeeld met verwijzingen naar ‘belanghebbenden’.

Als we deze wijze van vermelden van externen, ofwel categoriaal ofwel expliciete vermelding van externen, verder uitsplitsen naar het aantal externen dat per advies- en consultatieparagraaf wordt beschreven, dan zien we verschillen in de wijze waarop er naar deze externen wordt verwezen. Uit figuur 5.3 blijkt dat in consultatieparagrafen waarbij een groter aantal externen betrokken is, er minder individuele externen worden vernoemd en er relatief vaker op categoriale wijze naar externen wordt verwezen. Een illustratief voorbeeld van expliciete verwijzing bij een klein aantal externen is de wijziging van de Waterwet,[51] waarbij drie externen vermeld worden en die expliciet besproken worden. Illustratief voor de categoriale vermelding bij grotere aantallen is de ‘Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten,’[52] waarbij (naast 25 niet-openbare reacties en een aantal specifiek benoemde toetsen en adviezen) 46 respondenten, die betrokken waren bij de internetconsultatie, in algemene termen worden genoemd.

[50] https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D40957
[51] https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D08847
[52] https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D41479



Figuur 5.3: Wijze van vernoemen van externen vergeleken tussen advies- en consultatieparagrafen met tussen de 1-10 concrete vermeldingen van externen (20) en advies- en consultatieparagrafen met meer dan 40 concrete vermeldingen van externen (7).

Inzicht in toegang vraagt daarnaast om inzicht in de mate en wijze waarop externen betrokken zijn geweest bij de beleid- en besluitvorming. Bij de advies- en consultatieparagrafen gaat het daarbij om de manier waarop externen om advies gevraagd is of geconsulteerd zijn bij de totstandkoming van een (wijziging van) een wetsvoorstel. In tabel 5.2 worden de verschillende manieren van betrokkenheid weergegeven op basis waarvan externen hun inbreng hebben kunnen geven tijdens het besluitvormingsproces. We kunnen daaruit opmaken dat de combinatie van internetconsultaties en schriftelijke consultaties het vaakst voorkomt, samen met de combinatie

Wijze van consulteren	Aantal A&C paragrafen (%)
Alleen internetconsultatie	8
Alleen schriftelijke consultatie	13
Alleen mondelinge consultatie	4,2
Internetconsultatie + schriftelijke consultatie	40
Internetconsultatie + schriftelijke consultatie + mondelinge consultatie	27
Schriftelijke consultatie + mondelinge consultatie	4
Internetconsultatie + mondelinge consultatie	6

Tabel 5.1: Wijze van betrokkenheid van externen zoals gerapporteerd in advies- en consultatieparagrafen als percentage van het totaal aantal geanalyseerde advies- en consultatieparagrafen (50).

van internetconsultaties, schriftelijke consultaties en mondelinge consultaties. Mondelinge consultatie omvat hierbij verschillende vormen van mondelinge interactie tussen externen en beleidsmakers, inclusief informele overleggen en bijvoorbeeld rondetafelgesprekken. De nadruk in de weergave van externen lijkt dus vooral te liggen op diegenen die deel hebben genomen aan de internetconsultatie en andere vormen van schriftelijke inbreng hebben gegeven. [53]

[53] Deze focus op de weergave van inbreng van externen kwam ook tot uiting in de achtergrond gesprekken en zien we ook in eerdere onderzoeken naar deze consultatieparagrafen van o.a. Transparency International (2022).

Inzicht in beleidsinbreng

Inzicht in de beleidsinbreng die externen bieden is vooral gebaat bij inzicht in de precieze informatie dan wel beleidsvoorkeuren die externen hebben ingebracht en daarbij een duidelijke koppeling van deze inbreng aan individuele externen of categorieën van externen. In figuur 5.5 wordt weergegeven of er een koppeling tussen de inbreng met specifieke externen is gemaakt in de advies- en consultatieparagrafen.

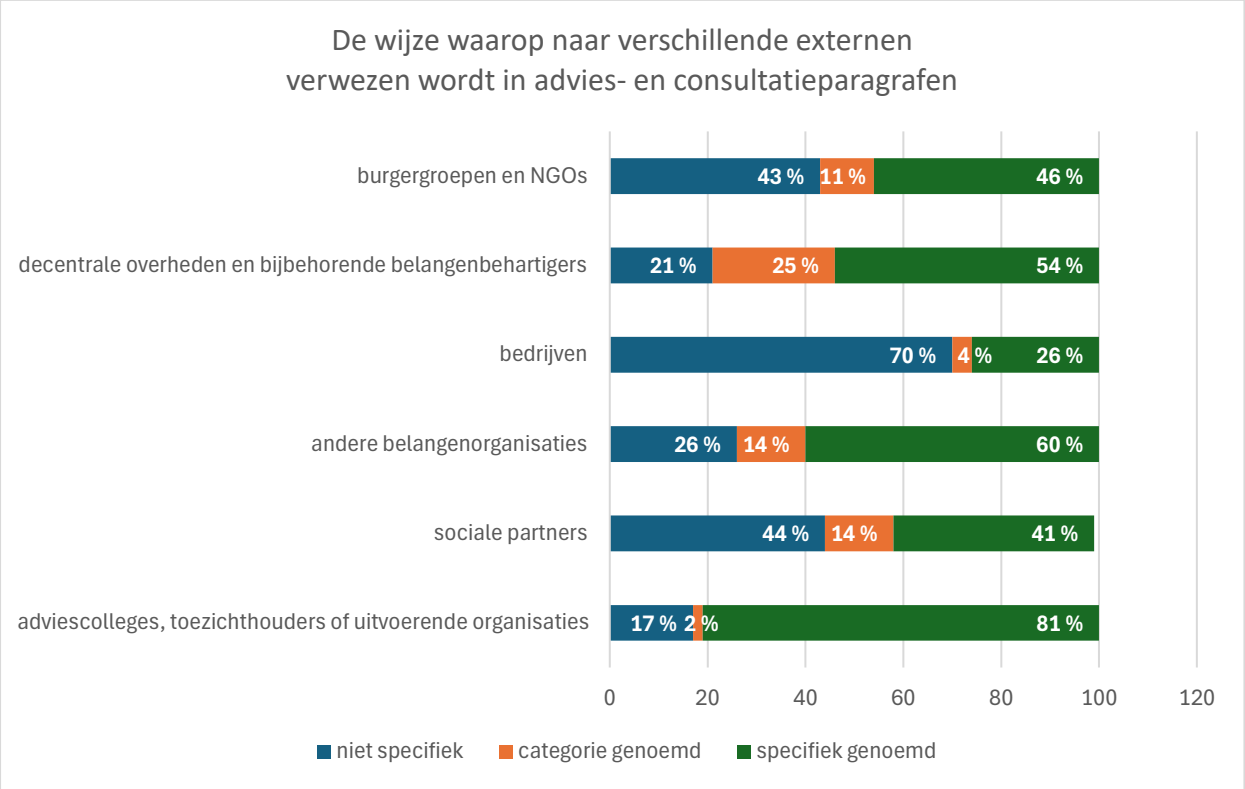
Figuur 5.4: De wijze waarop inbreng van externen in advies- en consultatieparagrafen gerelateerd wordt aan externen (in percentage van het totaal aantal geanalyseerde advies- en consultatieparagrafen (50)).

We zien dat voor een aantal advies- en consultatieparagrafen er concreet verwezen wordt naar specifieke inbreng die externen hebben geleverd. In 28 procent van de advies- en consultatieparafen wordt inbreng expliciet gerelateerd aan specifieke externen. Illustratief hiervoor is de 'Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet,'[54] waarbij er alleen sprake is van schriftelijke consultatie waarvan de inbreng van iedere externe specifiek wordt besproken. De 'Wet implementatie Richtlijn kleineondernemersregeling'[55] is ook een goed voorbeeld hiervan, waarbij er slechts twee reacties waren op de internetconsultatie en het adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Een combinatie van categoriale en specifieke vermelding komt in ongeveer 18 procent van de advies- en consultatieparagrafen tot uiting. Een voorbeeld hiervan is de 'Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein,'[56] waarbij eerst specifiek de inbreng van de Autoriteit Persoonsgegevens wordt besproken, en vervolgens de internetconsultatie in zowel categoriale als specifieke termen wordt besproken. Voor 38 procent van de advies- en consultatieparagrafen wordt de inbreng in algemene termen genoemd. Advies- en consultatieparagrafen waarin de inbreng in algemene termen wordt benoemd, bevatten vaak een bespreking van internetconsultaties met betrekkelijk veel respondenten, zoals bij 'Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen,'[57] waarbij de internetconsultatie 31 respondenten heeft. Bij een klein deel van de advies- en consultatieparagrafen wordt de inbreng niet of nauwelijks specifiek wordt beschreven, zoals de 'Wet fiscale

[54] https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D24250
[55] https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D08260
[56] https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D24279
[57] https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D12784

klimaatmaatregelen glastuinbouw,'[58] waarbij van de vier betrokken externen de inbreng van slechts een externe zeer kort wordt vermeld. Uit onze analyse blijkt dat de advies- en consultatieparagrafen meer toegespitst zijn op het beschrijven van schriftelijke inbrengen. Mondelinge inbreng wordt minder vaak en expliciet besproken. Dit geldt ook voor de inbreng geleverd in de voorfase van het besluitvormingsproces.

Om de wijze waarop naar de inbreng van externen wordt verwezen beter te kunnen interpreteren, kijken we vervolgens naar de vraag of er bij de geleverde inbreng expliciet naar de betrokken externen verwezen wordt die de inbreng geleverd hebben. Daarvoor hebben we op basis van alle geanalyseerde advies- en consultatieparagrafen een overzicht gemaakt van de expliciet genoemde externen en gekeken of hun inbreng expliciet aan hen werd toegeschreven. Uit figuur 5.5 blijkt dat vooral de inbreng van publieke instellingen, zoals adviescolleges, uitvoeringsorganisaties of toezichthoudende organisaties, het vaakst expliciet wordt gerelateerd aan de desbetreffende organisaties. Dat geldt ook voor de sociale partners en decentrale overheden en bijbehorende belangenbehartigers, zoals de VNG, het IPO of de Unie van waterschappen. Andere belangenorganisaties, een categorie die beroepsorganisaties en institutionele belangenorganisaties (zoals de VNU of woningcorporaties) omvat, worden ook relatief vaak expliciet benoemd. De inbreng van bedrijven of (in mindere mate) burgergroepen en NGOs wordt relatief minder vaak direct gerelateerd aan individuele organisaties. Dit patroon van expliciete en meer algemene verwijzingen is in lijn met de richtlijnen in de Schrijfwijzer en de aanwijzing 4.44, al is de variatie waarmee dit gebeurt voor verschillende type organisaties wel aanzienlijk.

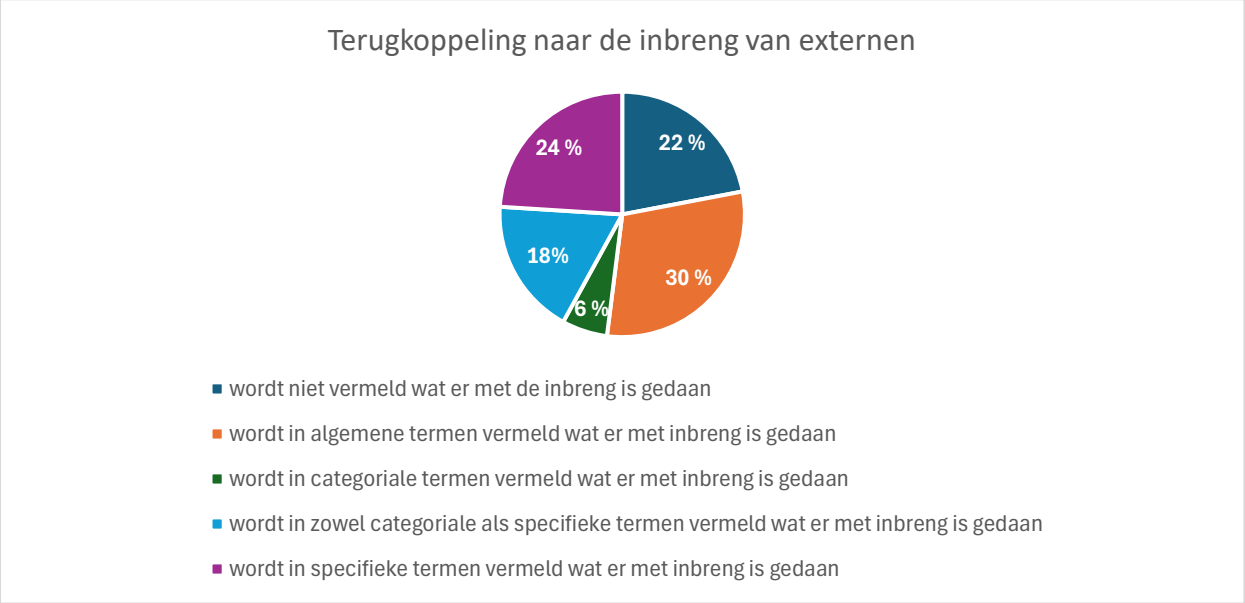


Figuur 5.5: De verwijzing naar verschillende type externen op basis van het totaal genoemde externen voor de geanalyseerde advies- en consultatieparagrafen (50).

[58] https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D37682

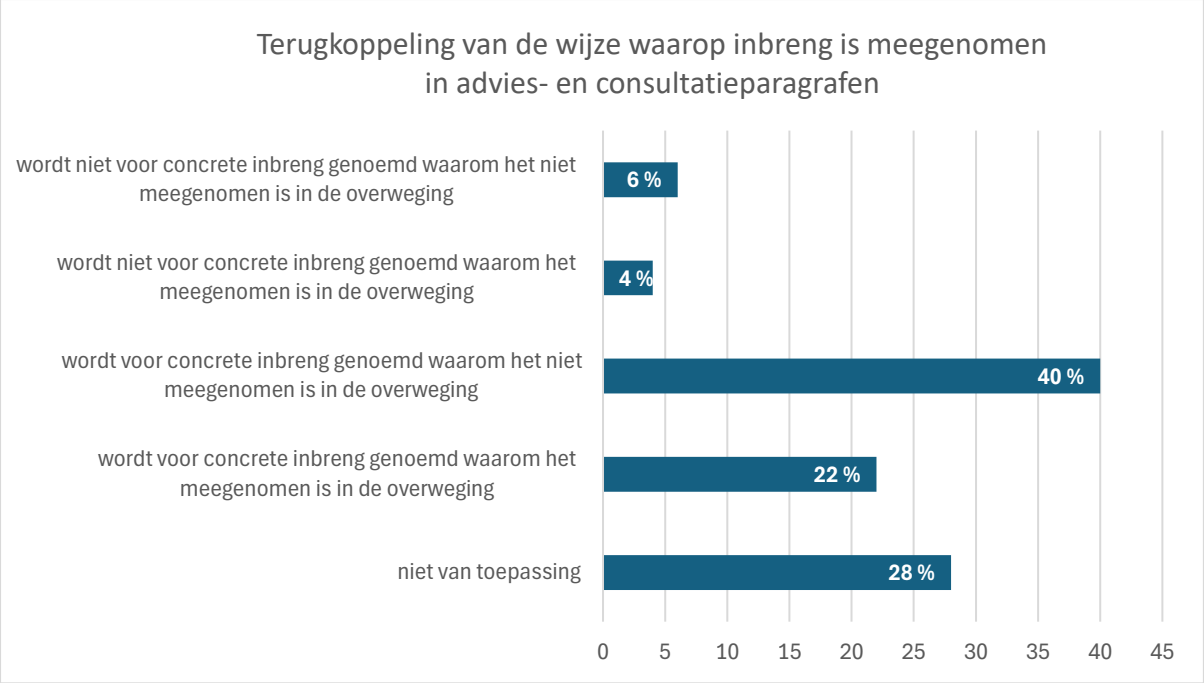
Inzicht in belangenafweging

Voor inzicht in de belangenafweging is het relevant dat er duidelijk vermeld wordt welke inbreng is meegenomen in de overwegingen. Om dit in kaart te brengen, hebben we voor elke advies- en consultatieparagraaf gekeken of in de tekst concreet aangegeven werd welke inbreng is meegenomen en of daarbij concreet naar specifieke inbreng is verwezen. In figuur 5.6 laten we zien dat voor ongeveer 22 procent van de geanalyseerde paragrafen geen directe terugkoppeling naar aanleiding van specifiek geleverde inbreng opgenomen is. Voor zes procent van de advies- en consultatieparagrafen wordt dit in categoriale termen gedaan. In 30 procent van de advies- en consultatieparagrafen wordt deze terugkoppeling in algemene termen beschreven. In 18 procent van de advies- en consultatieparagrafen wordt de terugkoppeling met een combinatie van categoriale en specifieke termen omschreven. Een verschil in algemene, categoriale of specifieke terugkoppeling is relevant voor het inzicht in de oorsprong of aard van de belangen. Hoe specifieker de terugkoppeling, hoe beter het inzicht in de belangenafweging.



Figuur 5.6: Terugkoppeling wat met diverse inbreng gedaan is per advies- en consultatieparagraaf, als percentage van totaal aantal advies- en consultatieparagrafen (50).

De beschrijving van de wijze waarop de inbreng meegenomen is, geeft een eerste inzicht in de belangenafweging. De mate waarin wordt aangegeven waarom er wel (of juist niet) iets met de inbreng van externen is gedaan, levert daarnaast ook aanvullend inzicht in de belangenafweging. In figuur 5.7 geven we voor de advies- en consultatieparagrafen weer in hoeverre de achterliggende argumentatie wordt weergegeven, en toegelicht wordt waarom bepaalde inbreng wel of niet is meegenomen. De categorie 'niet van toepassing (nvt)' is toegekend in de gevallen waarbij er inbreng was die in eerste instantie geen aanleiding gaf tot wijziging van (aspecten van) het wetsvoorstel, aangezien de desbetreffende inbreng geen concrete voorstellen tot wijziging of iets soortgelijks bevatten. Het valt hierbij op dat de terugkoppeling meer gericht is op de technische inbreng dan op meer bredere of fundamentelere kwesties.



Figuur 5.7: Terugkoppeling van de redenen waarom inbreng wel of niet is meegenomen in de afweging, geanalyseerd per advies- en consultatieparagraaf en weergegeven als percentages van het totale aantal geanalyseerde advies- en consultatieparagrafen (50).

Inzicht in toegang, beleidsinbreng en belangenafwegingen: kwalitatieve analyse

Samenvattend geven bovenstaande meer kwantitatieve analyses weer dat een combinatie van categoriale en specifieke verwijzing naar zowel inbreng als externen veelvuldig voorkomt. Daarnaast is het aantal advies- en consultatieparagrafen dat niet tot nauwelijks verwijzingen bevat naar externen en hun inbreng minimaal. Voor de directe koppeling van inbreng aan individuele externen zien we een wat gemengder beeld, waarbij er een relatief groter aantal advies- en consultatieparagrafen is waarin dit in meer algemene termen wordt opgenomen.

De wijze van vermelding van externen, hun inbreng en wat er met de inbreng gebeurd is, zijn uiteraard aan elkaar gerelateerde dimensies om de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming in wetgevingsprocessen meer inzichtelijk te maken. Onze kwalitatieve analyse van deze wetsvoorstellen illustreert dat ook. Daarnaast laat deze analyse zien dat de ruimte die in de Schrijfwijzer en toelichting bij aanwijzing 4.44 geboden wordt om de weergave van de inbreng van externen vorm te geven, ook tot uiting komt in een aantal verschillende wijzes waarop inbreng vermeld wordt. Voor een deel van de wetsvoorstellen of wetswijzigingen uit 2023, die we daarom niet meegenomen hebben in onze analyses, ontbreekt de vermelding van inbreng van externen en de reactie daarop. Dat komt bijna geheel door het feit dat dit begrotingsvoorstellen zijn of wijzigingen van de begroting of dat de voorstellen implementatie van EU regelgeving betreffen. Voor deze categorieën is dergelijke vermelding van inbreng van externen niet nodig, conform aanwijzing 4.44.

We zien dat voor de advies- en consultatieparagrafen overwegend voor ofwel een inbreng-gerichte of voor een thematische weergave gekozen wordt. Bij de inbreng-gerichte weergave is de valkuil een disbalans in het specifiek versus in meer algemene termen terugkoppelen naar de inbreng van externen. De terugkoppeling naar de inbreng van overige publieke instanties, die vaak vanuit een wettelijke verplichting of gedragscode zijn geraadpleegd, is meestal specifiek en concreet terwijl op de

inbreng uit de internetconsultaties vaak in meer algemene of categoriale wijze gereflecteerd wordt. De advies- en consultatieparagraaf van de wet NLQF (Nederlandse kwalificatie-raamwerk voor een leven lang leren)[59] is illustratief hiervoor. Binnen deze advies- en consultatieparagraaf wordt allereerst een internetconsultatie beschreven, waarbij de inbreng van drie brancheorganisaties en drie individuen expliciet en actor-specifiek wordt beschreven, en hierop wordt teruggekoppeld. De "aanvullende consultatie" van drie onderwijspartijen wordt vervolgens minder specifiek beschreven: een drietal bezwaren worden benoemd, maar deze worden niet gekoppeld aan specifieke (of categoriaal beschreven) actoren. Vervolgens worden een aantal verzochte schriftelijke consultaties genoemd, waarbij de inbreng van een drietal publieke adviesorganen wel weer uitvoerig en specifiek wordt besproken. Ten slotte worden de 14 inbrengen van een "aanvullende internetconsultatie" met "diverse belangenorganisaties, onderwijsinstellingen, docenten en enkele individuele personen" in algemene termen en kort besproken, en wordt overwegend teruggekoppeld in algemene termen op deze inbreng.

De onderwerpsgerichte weergave van de inbreng van externen wordt vaak toegepast bij advies- en consultatieparagrafen waarbij sprake is van inbreng van relatief veel externen. We zien dat de inbreng van externen partijen vaak in samenhang wordt genoemd (partij a, partij b en partij c stelden xyz voor…), en de inhoud en achterliggende argumentatie van deze inbreng worden vaak relatief minder goed besproken. Dit type advies- en consultatieparagraaf leest op deze manier meer als een bespreking van de verschillende aspecten van het wetsvoorstel in plaats van een terugkoppeling waarbij duidelijk wordt aangegeven wat de verschillende posities en/of argumenten zijn van verschillende externen met betrekking tot het wetsvoorstel en wat er met wiens inbreng is gebeurd. Hierbij blijft de concrete terugkoppeling vaak implicieter of achterwege. In dit kader is de Vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering[60] illustratief. In de betreffende advies- en consultatieparagraaf wordt beschreven dat er op verschillende momenten consultatie (schriftelijk en mondeling) heeft plaatsgevonden. De inbreng hierbij wordt echter allemaal op gelijke manier en door elkaar besproken in secties over vier "overkoepelende thema's" van het wetsvoorstel. Hierbij staat vooral de verantwoording van de keuze centraal, en minder de argumentatie achter bepaalde inbrengen van bepaalde externen.

Tot slot zien we ook advies- en consultatieparagrafen waarin de inbreng van bijna elke betrokken externe expliciet en specifiek wordt beschreven en er expliciet wordt gereflecteerd op de impact die de inbreng heeft gehad, en waarom. Vaak zijn dit advies- en consultatieparagrafen met betrekkelijk minder uitgebreide consultatie, waardoor voor deze invulling ook meer gelegenheid is zonder te veel ruimte in beslag te nemen in het wetsvoorstel. Een goed voorbeeld hiervan is de 'Wijziging van de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 in verband met de Wet implementatie EETS-richtlijn en enkele technische aanpassingen.[61] Bij dit wetsvoorstel heeft geen internetconsultatie plaatsgevonden, "omdat een internetconsultatie niet in betekenende mate kan leiden tot aanpassing van het wetsvoorstel." Om deze reden zijn de externe partijen die worden benoemd binnen de advies- en consultatieparagraaf beperkt tot de verzochte adviezen van (vaak terugkomende) adviescolleges of –raden, en de toetsen van uitvoeringsorganisaties. Tegelijkertijd behandelt en reflecteert elke sectie op de inbreng van elk van deze zeven partijen.

Ongeveer een derde van de geanalyseerde advies- en consultatieparagrafen bevatten een thematische of onderwerpsgerichte weergave van de inbreng van externen, ongeveer 20 procent van de geanalyseerde paragrafen bevatten een overwegend inbreng/actor gerichte weergave, en ongeveer

[59] https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D15768
[60] https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D11284
[61] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A36137

een kwart van de geanalyseerde paragrafen bevatten een combinatie van zowel specifieke als thematische weergave van de inbreng. Slechts bij een zeer klein deel van de geanalyseerde paragrafen troffen we een zeer uitgebreide en gedetailleerde weergave aan. Bij een gecombineerd weergave, zowel thematisch als specifiek, zien we dat de verplichte inbreng van adviesorganen of verplicht te consulteren publieke organen expliciet vermeld wordt, en de inbreng uit internet en/of overige consultaties vaker op basis van onderwerpsgerichte weergave wordt vermeld.

Tot slot is het goed te vermelden dat een afzonderlijke paragraaf in de memorie van toelichting bedoeld om de inbreng van externen en uitgebrachte adviezen weer te geven een langer bestaande praktijk is dan de aanbeveling in de initiatiefnota *Lobby in Daglicht*. Als we naar wetsvoorstellen uit 2006 en 2010 kijken, zien we dat ze deels een afzonderlijke paragraaf bevatten waarin vermelding van betrokken organisaties staat genoteerd en in vrij algemene en korte bewoordingen de belangrijkste onderwerpen en hoofdpunten van de inbrengen van externen wordt opgesomd. In de periode 2010 en 2014 vindt een geleidelijke verandering plaats, waarbij er sprake is van een meer gestructureerde en uitgebreidere weergave van de inbreng van externen en terugkoppeling op deze inbreng, en dat deze weergave zich steeds vaker concentreert in een afzonderlijke paragraaf in de memorie van toelichting. Dat impliceert dat de aanwijzing 4.44 niet veel verandering c.q. verbetering heeft gebracht in de wijze waarop inbreng van externen wordt weergegeven in de advies- en consultatieparagrafen van de memories van toelichting. Daarnaast lijkt het sinds 2016 niet meer het geval te zijn dat een advies- en consultatieparagraaf volledig ontbrak (wat in voorgaande jaren nog wel eens voorkwam), en lijkt er sinds 2016 steeds vaker sprake te zijn van (een bespreking van) internetconsultaties bij het wetsvoorstel, waarschijnlijk ook vanwege het feit dat internetconsultaties sinds die tijd ook meer worden toegepast.

5.3 Conclusie

Vanaf ongeveer 2014/2015 zien we een meer gestructureerde advies- en consultatieparagraaf onderdeel uitmaken van de memories van toelichting, waarin de inbreng van externen wordt vernoemd. Voor die tijd ontbrak een dergelijke paragraaf vaker en sinds 2014/2015 zien we weinig echt grote veranderingen aan de vormgeving van de advies- en consultatieparagraaf. Wel zien we een toenemende focus op de weergave van inbreng via internetconsultaties en specifieke weergave van overige publieke instellingen die vaak wegens een wettelijke verplichting of volgens een code of richtlijn betrokken moeten worden en vaak ook schriftelijke inbreng leveren.

Zowel in de Schrijfwijzer als in aanwijzing 4.44 van de aanwijzingen voor de regelgeving, staat toegelicht hoe de invulling van de advies- en consultatieparagraaf vormgegeven kan worden inclusief een toelichting wie er onder externen moet worden verstaan en een paar aandachtspunten hoe aan de weergave van de inbreng invulling gegeven kan worden. Deze aandachtspunten bevatten noties over de wijze waarop inbreng moet worden weergegeven (op hoofdlijnen, oftewel thematisch of per inbreng), de wijze waarop informeel advies of informele inbreng bij de voorbereiding moet worden meegenomen en de vraag of het wenselijk is om te vermelden of er overleg is geweest dat niet direct van invloed is geweest op het ambtelijke en politieke besluitvormingsproces. Daarnaast is een zakelijke weergave van de inbreng, volgens aanwijzing 4.44, de norm, zonder dat duidelijk is wat een dergelijke ‘zakelijke’ invulling behelst. Deze aandachtspunten en richtlijnen laten ruimte voor individuele beoordeling van beleidsambtenaren bij de vormgeving van de advies- en consultatieparagrafen. Daarnaast bieden de wettelijke uitzonderingsgronden op basis van de Woo ook ruimte voor interpretatie om inbreng c.q. concrete externen niet of in algemene termen te vermelden. Deze ruimte

in de kaders en regelgeving kunnen voor een deel de variatie in de wijze van inbreng van externen in de advies- en consultatieparagrafen verklaren.

Op basis van voorgaande analyses observeren we dat voor iets meer dan de helft van de geanalyseerde memories van toelichting externen specifiek genoemd worden in de advies- en consultatieparagraaf en dat daarnaast relatief vaak een combinatie van categoriale en specifieke vermelding van externen plaatsvindt. Specifieke vermelding vindt voornamelijk plaats voor wetsvoorstellen waar een relatief klein aantal actoren vernoemd wordt c.q. inbreng heeft geleverd. Dit is waarschijnlijk te wijten aan de praktische haalbaarheid van het expliciet verwijzen naar individuele externen bij grotere aantallen betrokken externen.[62] De vermelding van externen en hun inbreng vindt voornamelijk plaats op basis van internetconsultaties en schriftelijke inbreng. De specifieke vermelding van externen gebeurt vooral voor andere publieke instellingen die vaak op basis van een wettelijke verplichting inbreng c.q. advies geven. De wijze waarop aangegeven wordt wat er met de specifieke inbreng is gedaan is ook vaak specifiek voor de publieke instellingen.

Advies- en consultatieparagrafen en inzicht in toegang, beleidsinbreng en belangenafweging

Voor *inzicht in toegang* kunnen we concluderen dat advies- en consultatieparagrafen met name inzicht in toegang bieden als het gaat om toegang tot besluitvorming voor specifieke wetgevingstrajecten. Omdat er in de advies- en consultatieparagraaf melding gemaakt moet worden van de externen die inbreng hebben geleverd, vormt zich een overzicht van externen die toegang tot het besluitvormingsproces hebben gehad. Deels gebeurt dat op basis van categorieën van externen, zoals bijvoorbeeld 'sectorpartijen' of 'branche-organisaties', maar deels worden externen ook concreet en individueel benoemd. Met name de concrete vermelding van individuele externen is een indicatie van de toegang die zij hebben gehad tot de betreffende besluitvorming die ten grondslag lag aan het wetsvoorstel of wijziging daartoe.

De *beleidsinbreng* wordt in de advies- en consultatieparagrafen redelijk concreet vermeld en regelmatig wordt ook vermeld van welke externen deze inbreng afkomstig is. Deze koppeling wordt het vaakst gemaakt voor andere publieke instanties, zoals adviescolleges, toezichthouders of uitvoeringsorganisaties en mede-overheden. Deze koppeling wordt minder frequent gemaakt voor andere type van externen, en vaker in algemene of categoriale termen geduid. Dit heeft grotendeels te maken met een wettelijke verplichting om adviezen in te winnen van bepaalde adviesorganen of toetsinginstanties, zoals Adviescollege toetsing regeldruk (ATR), de MKB-toets of bedrijfseffectentoets of mede-overheden te consulteren volgens de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden, of het normenkader interbestuurlijke verhoudingen.[63]

In termen van *belangenafweging* wordt voornamelijk vermeld wat er met de beleidsinbreng gedaan is van specifiek vermelde externen en dat zijn vaak de (wettelijk verplichte) ontvangen adviezen van publieke instanties. We zien hiermee een ongelijke behandeling van de weergave en terugkoppeling naar de inbreng van externen, die voor publieke instanties concreter en specifieker gebeurt dan voor de inbreng geleverd door externen in het kader van de internetconsultaties. Ook zien we dat de terugkoppeling naar de inbreng van externen vaak wordt vormgegeven als onderbouwing van technische aspecten van het wetsvoorstel en minder wordt vormgegeven als een bredere bespreking van voor- en nadelen van verschillende beleidsalternatieven, zoals die in het voortraject tot uiting zijn gekomen.

[62] Dit kwam ook tot uiting in de achtergrondgesprekken die we gevoerd hebben.
[63] https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/toetsingsinstanties

Alhoewel met name de meer algemene vermeldingen van externen en hun inbreng als onvolkomenheden op te vatten zijn in het kader van meer inzicht in toegang, beleidsinbreng en belangenafweging, volgt de weergave van externen en hun inbreng grotendeels de geformuleerde kaders en richtlijnen, die ruimte bieden voor dergelijke meer algemene en korte weergaves. Op basis van deze analyse kunnen we concluderen dat de wijze waarop de huidige advies- en consultatieparagrafen worden ingevuld, redelijk maar wel beperkt inzicht in toegang en beleidsinbreng biedt. Inzicht in de gemaakte belangenafweging is wat concreter, maar dat geldt vooral voor een selectief aantal ingebrachte adviezen en inbreng door voornamelijk publieke instanties. Overkoepelend kunnen we stellen dat er meer specifieke aandacht is voor schriftelijke, vaak meer technische, inbreng geleverd door publieke instanties, vaak op basis van een wettelijk verplichting, dan voor de weergave van inbreng die verkregen wordt op basis van internetconsultaties. De bredere belangenafweging is moeilijker te beoordelen vanwege deze selectiviteit in de weergave van toegang en beleidsinbreng. Dit beperktere inzicht in een bredere belangenafweging kan het gevolg zijn van het feit de memories van toelichting ook ten doel hebben het parlement te overtuigen van de voorgestelde wetgeving en zo politiek draagvlak te realiseren.

6. Naar beter inzicht in de betrokkenheid van externen

Voor effectieve en inclusieve publieke besluitvorming is de betrokkenheid van externen, variërend van individuele burgers, burgerinitiatieven, maatschappelijke organisaties, beroeps- en branche-organisaties, alsook bedrijven en publieke instellingen (lokale overheden en andere publieke organisaties en hun vertegenwoordigers), van groot belang. Tegelijkertijd is het net zo belangrijk voor de volksvertegenwoordiging en de samenleving om goed inzicht in deze betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming te hebben. De betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming inzichtelijk maken helpt om belangrijke doelstellingen van legitieme belangenvertegenwoordiging, zoals een gelijk speelveld, betekenisvolle transparantie, responsieve overheid en concrete politieke verantwoording te realiseren.

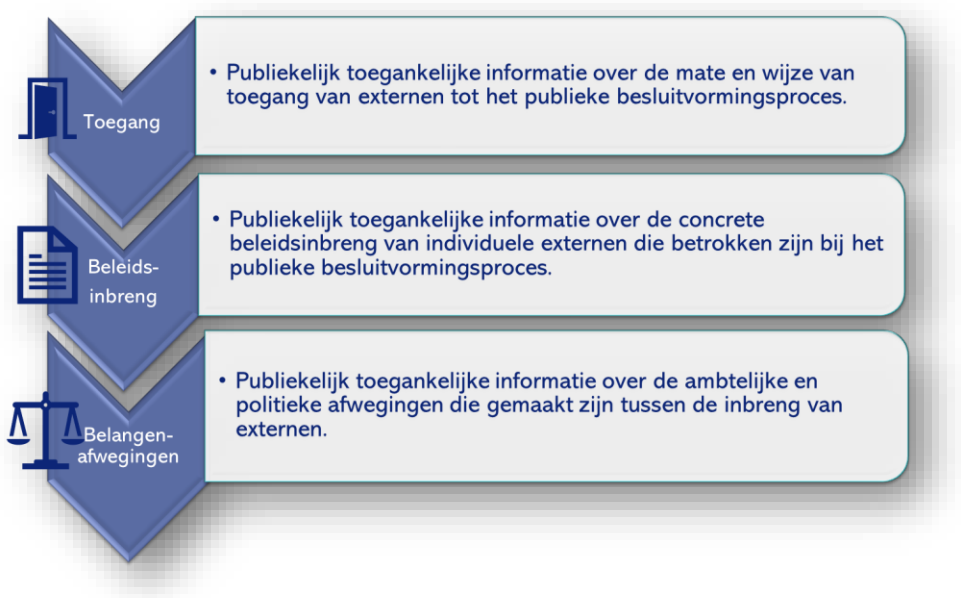
In dit hoofdstuk brengen we de belangrijkste conclusies en aanbevelingen samen, waarbij we ingaan op het belang van inzicht in het samenspel tussen overheden en samenleving, de evaluatie van de openbare agenda's van bewindspersonen (hierna: openbare agenda's) en de advies- en consultatieparagrafen en aandacht besteden aan de noodzaak om betere samenhang tussen instrumenten te realiseren.

6.1 Conclusies

I Het dynamisch en essentieel samenspel tussen overheden en externe belanghebbenden vraagt om inzicht in de betrokkenheid van deze externen bij publieke besluitvorming

- Betrokkenheid van externen is een fundamenteel onderdeel van publieke besluitvorming en inzicht hierin is essentieel met het oog op de democratische verantwoording.
- Om meer inzicht te krijgen in betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming zijn zowel inzicht in toegang, inzicht in beleidsinbreng als inzicht in belangenafweging nodig.
- Inzicht in toegang, inbreng en belangenafweging zijn noodzakelijke voorwaarden voor het analyseren van invloed, maar geen voldoende voorwaarden.

Het evaluatiekader dat we hebben ontwikkeld om de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming te kunnen beoordelen omvat drie cruciale elementen: inzicht in toegang, inzicht in de beleidsinbreng van externen en inzicht in de (ambtelijke en politieke) belangenafweging.



Figuur 6.1: Drie dimensies om inzicht in de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming te beoordelen.

Ten eerste is een goed inzicht in de mate en wijze van **toegang** die externen hebben tot publieke besluitvorming relevant. De mate en wijze van toegang geven aan wie zijn of haar stem heeft kunnen laten horen en wie niet. Inzicht in toegang geeft een eerste beeld van de betrokkenheid van externen bij het besluitvormingsproces, met name de frequentie en de verschillende manieren waarop dit plaatsvindt. Inzicht in toegang kan een beeld geven van het actieve speelveld van externen dat betrokken is bij publieke besluitvorming. Het is hierbij belangrijk aan te stippen dat toegang niet automatisch beleidsinvloed impliceert. Ten tweede is inzicht in de informatie of beleidsvoorkeuren, oftewel de **beleidsinbreng**, die deze externen inbrengen in het besluitvormingsproces relevant om hun betrokkenheid te kunnen beoordelen. Inzicht in de beleidsinbreng geeft een indicatie van de zichtbare maatschappelijke en sociaal-economische belangen die ingebracht zijn ten behoeve van de publieke besluitvorming. Ten derde is inzicht in de gemaakte ambtelijke en politieke **belangenafweging** cruciaal om de betrokkenheid van externen op waarde te kunnen schatten. Middels dit inzicht kunnen we achterhalen welke voorkeuren en belangen van welke actoren en organisaties (die toegang hadden) zijn meegenomen, welke niet en waarom. Dit is cruciaal als het gaat om publieke besluitvorming en de (politieke) verantwoording daarover.

Om de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming inzichtelijk te maken is het goed aan te stippen dat deze betrokkenheid een samenspel is tussen overheden en samenleving. Externen die betrokken willen zijn bij publieke besluitvorming hebben daarmee ook een verantwoordelijkheid om inzicht te geven in de mate waarin zij toegang zoeken en de beleidsinbreng die zij formuleren, of tegen de transparantie van hun betrokkenheid en standpunten zo min mogelijk bezwaar te maken.

Tot slot zijn de dimensies van toegang, beleidsinbreng en belangenafweging noodzakelijke voorwaarden om invloed te meten, maar geen voldoende voorwaarden. Inzicht in invloed vereist aanvullend inzicht in andere factoren, die buiten de scope van dit onderzoek vallen, zoals bijvoorbeeld de beleidsvoorkeuren van bestuurders, politici en ambtenaren, publieke opinie, de mate en wijze van media-aandacht, en een breder inzicht in activiteiten voor en achter de schermen van externe belanghebbenden.

II De openbare agenda's van bewindspersonen bieden beperkt inzicht in toegang

- Openbare agenda's zijn een waardevol instrument om de activiteiten van bewindspersonen transparanter te maken.
- De openbare agenda's zijn over de tijd twee doelen gaan dienen: inzicht bieden in activiteiten van bewindspersonen en inzicht bieden in toegang van externen tot publieke besluitvorming.
- De uitvoeringsrichtlijn is helder opgesteld, de implementatie ervan geeft ruis in het systeem waardoor de openbaar gemaakte afspraken moeilijk op waarde te schatten zijn.
- Openbare agenda's bieden op dit moment een onvolledig beeld van alle activiteiten van bewindspersonen, een beperkt inzicht in toegang van externen tot bewindspersonen (en toegang tot publieke besluitvorming in het algemeen), in het beste geval een zeer algemeen zicht op beleidsinbreng en geen informatie over belangenafweging.

Openbare agenda's hebben in de loop van de tijd een tweeledige doelstelling gekregen: enerzijds zijn ze bedoeld om zicht te bieden op de werkweek van bewindspersonen met inbegrip van gesprekken met externen (die ongeveer een kwart van de openbaar gemaakte agenda's beslaan). Anderzijds worden ze recent in toenemende mate beschouwd als instrument om de betrokkenheid van externen bij besluitvorming inzichtelijk te maken. Onze analyse van de openbare agenda's brengt een aantal kwesties aan het licht.

De openbare agenda's geven een onvolledig beeld van de activiteiten van bewindspersonen omdat niet alle afspraken openbaar gemaakt hoeven te worden en er variatie in de uitvoering van de richtlijnen ter openbaarmaking en werkprocessen is. Op papier is de uitvoeringsrichtlijn van de Voorlichtingsraad helder. De openbaar te maken agenda-items hebben vooral betrekking op het ambt van de minister, maar de interne overleggen, bijvoorbeeld met ambtenaren op het ministerie, hoeven niet openbaar gemaakt te worden. Het betekent dus dat naast privé-afspraken en partijpolitieke afspraken, ook een gedeelte van aan het ambt gerelateerde afspraken niet openbaar gemaakt hoeven te worden. Bijgevolg bevat de openbare agenda een selectie van activiteiten van een bewindspersoon, inclusief afspraken van bewindspersonen met externen, waarvan niet duidelijk is in hoeverre deze representatief zijn voor alle activiteiten van bewindspersonen.

Voor het deel van afspraken dat openbaar gemaakt moet worden, geldt dat niet altijd even duidelijk is hoe goed de openbaar gemaakte afspraken de afspraken weerspiegelen die openbaar gemaakt (hadden) moeten worden. Dit komt doordat er ruis in de werkprocessen ontstaat, die verschillende oorzaken heeft: de wijze waarop de uitzonderingsgronden uit de uitvoeringsrichtlijn van de Voorlichtingsraad worden toegepast is niet consistent, het aandeel afspraken dat door de bewindspersoon zelf gekenmerkt wordt als partijpolitieke (of privé) afspraken blijft ook onduidelijk. Hierdoor kunnen afspraken die wel openbaar gemaakt hadden moeten worden niet gerapporteerd worden. Daarnaast leiden de vaak complexe werkprocessen met diverse tussenstappen en verscheidene betrokken medewerkers tot vertraging, of afspraken die over het hoofd gezien kunnen worden, dan wel achteraf vergeten aangevuld te worden. Het is moeilijk om scherp zicht te krijgen op de invloed van deze ruis in de werkprocessen op de kwaliteit van de openbaar gemaakte agenda's.

De afspraken met externen zijn niet een volledige weerspiegeling van het aantal externen met wie bewindspersonen contact hebben en onderwerpen die daarbij besproken worden omdat niet al deze externen in kaart gebracht kunnen worden. Enerzijds is dat omdat bijvoorbeeld bij evenementen en werkbezoeken ook andere externen gesproken kunnen worden, waarvan dat zowel vooraf als achteraf niet duidelijk is. Anderzijds ontstaat deze onvolledige weerspiegeling omdat bij de categorie "gesprekken" de onderwerpsaanduiding meestal vrij algemeen is en deze onderwerpsbeschrijving het niet toelaat om de gesprekken te koppelen aan specifieke besluitvorming. Tot slot kunnen de

uitzonderingsgronden op grond van de Woo het verhinderen dat sommige afspraken met externen in de openbaarheid komen, nog los van de variatie in toepassing van deze uitzonderingsgronden en het effect daarvan.

Dit alles betekent dat de openbare agenda's zowel een onvolledig inzicht geven in alle afspraken van bewindspersonen, en de afspraken met externen in het bijzonder. Ze geven een beperkt beeld van toegang van externen tot het publieke besluitvormingsproces, omdat ze de toegang tot een beperkt segment van het openbaar bestuur inzichtelijk maken, namelijk de politieke toplaag. Openbare agenda's zijn niet zozeer een instrument om de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming inzichtelijk te maken als wel om zicht te krijgen op de activiteiten van bewindspersonen, inclusief hun afspraken met externen. Dit vormt eveneens een waardevolle doelstelling.

III De advies- en consultatieparagrafen bieden redelijk inzicht in toegang, beleidsinbreng en belangenafweging voor specifieke wetgevingstrajecten.

- De wijze van weergave van inbreng van externen varieert tussen de diverse advies- en consultatieparagrafen. Zowel in de beleidspraktijk als in formele kaders wordt (noodzakelijke) ruimte geboden aan het individuele beoordelingsvermogen van betrokken ambtenaren om invulling te geven aan deze advies- en consultatieparagrafen.
- De advies- en consultatieparagrafen zijn op dit moment vooral gericht op de weergave van inbreng tijdens de formele consultatieperiode, in het bijzonder de inbreng van internetconsultaties en de wettelijk verplichte advisering door of consultatie van een aantal publieke instanties of vertegenwoordigende organen daarvan.
- De advies- en consultatieparagrafen lijken beperkter te worden gebruikt om de inbreng en betrokkenheid van externen in het voortraject van wetsvoorstellen weer te geven. De weergegeven afwegingen hebben eerder betrekking op het voorliggende wetsvoorstel dat de voorkeursoptie bevat en op inbreng die voornamelijk afkomstig is van publieke instanties, en hebben minder betrekking op een bredere afweging tussen diverse beleidsalternatieven (en hun bijbehorende maatschappelijke belangen en inbreng van externen), die vaak plaatsvindt in eerdere fases van het beleidsproces.
- De advies- en consultatieparagrafen bieden over het algemeen een redelijk inzicht in toegang, beleidsinbreng en belangenafweging, wel met nadruk op de inbreng van publieke instanties, door een combinatie van categoriale en specifieke verwijzing naar betrokken externen, hun beleidsinbreng en belangenafweging.

De advies- en consultatieparagrafen bieden het meeste potentieel om meer inzicht te bieden in de drie dimensies: toegang, beleidsinbreng en belangenafweging in het kader van specifieke wetgevingstrajecten. Advies- en consultatieparagrafen geven over het algemeen een redelijk goed inzicht in de betrokkenheid van externen bij besluitvorming. Ze bieden redelijk tot goed inzicht in de beleidsinbreng en redelijk inzicht in de belangenafweging, al zijn deze elementen voornamelijk toegespitst op de onderbouwing van een voorliggende wetsvoorstel en vermelden ze eerder specifiek de adviezen van publieke instanties, dan dat ze de bredere belangenafweging en de eerder in het besluitvormingsproces gemaakte keuzes inzichtelijk maken. De categoriale vernoeming van geleverde inbreng is verdedigbaar uit praktische overwegingen (bij een veelheid aan externen is de weergave per individuele externe zowel tijdrovend als minder inzichtelijk), maar ook principieel te verdedigen, als deze categoriale vermelding van inbreng van externen voldoende inzicht geeft in alle ter zake doende

belangen, en hoeft dus niet zonder meer opgevat te worden als een beperking van de wijze van rapportage.

Advies- en consultatieparagrafen kunnen ook redelijk inzicht in de toegang tot besluitvorming voor specifieke wetgevingstrajecten bieden via overzichten van betrokken externen. De vermelding van de inbreng van externen in de memorie van toelichting is gedurende het afgelopen decennium verbeterd. Waar er soms eerder een impliciete vermelding van deze inbreng was in de gehele memorie van toelichting, vindt de vermelding van inbreng van externen nu voornamelijk geconcentreerd en op consistentere wijze plaats middels de advies- en consultatieparagraaf.

De advies- en consultatieparagrafen kunnen niet zozeer gezien worden als een verklaring van invloed, zoals dit in de initiatiefnota *Lobby in Daglicht* tot uiting kwam, en ook niet als lobbyparagraaf, zoals vaak naar de advies- en consultatieparagraaf wordt verwezen. De advies- en consultatieparagrafen kunnen accurater beschouwd worden als een weergave van de inbreng van externen die dient ter legitimering van het voorliggende wetsvoorstel (of wijziging daartoe). Dit past bij een van de doelstellingen van memories van toelichting als middel tot overtuiging van het parlement, en minder bij de doelstelling om de rationale, context en aard van het voorliggende wetsvoorstel of wijziging van een wet breder toe te lichten.

Aanwijzing 4.44 is in principe helder in wie als externen beschouwd kunnen worden. De aanwijzing laat de definitie of interpretatie van 'betrokkenheid' in het midden, maakt ruimte voor vertrouwelijke inbreng en laat categoriale vernoeming toe van externen. De aandachtspunten en toelichting in de Schrijfwijzer voor de memories van toelichting met betrekking tot de advies- en consultatieparagrafen laten ook ruimte voor een dergelijke individuele invulling door ambtenaren als het gaat over de inschatting of de weergave van informeel verkregen inbreng en/of advies wenselijk is, en of overleg met externen dat niet direct van invloed is geweest op de besluitvorming relevant is om te vermelden. Ook hier wordt (noodzakelijke) ruimte gelaten aan de individuele beleidsambtenaren om de wijze van weergave van de formeel geleverde inbreng zelf invulling te geven. De beslissingsruimte in deze formele kaders is logisch en onontkoombaar, niet in de laatste plaats omwille van praktische uitvoerbaarheid, individuele discretionaire bevoegdheden van ambtenaren en de noodzakelijke toepassing van geldende uitzonderingsgronden. Deze kaders leiden wel tot onduidelijkheid over de weergave van de inbreng en betrokkenheid van externen in eerdere en meer informele fases in het besluitvormingsproces, en leiden tot variatie in de wijze van weergave van inbreng van externen in de advies- en consultatieparagraaf.

IV Zowel de openbare agenda's als de advies- en consultatieparagrafen zijn niet voldoende toegesneden op goed inzicht bieden in de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming en de samenhang tussen de individuele instrumenten ontbreekt.

- Openbare agenda's en de advies- en consultatieparagrafen hadden aanvankelijke andere doelstellingen en zijn geleidelijk aan ingezet om de betrokkenheid van externen inzichtelijk te maken, zonder de inrichting ervan voldoende op de recentere doelstellingen aan te passen.
- Beide instrumenten sluiten niet op elkaar aan en geven daarmee een gefragmenteerd beeld van de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming.

De openbare agenda's en advies- en consultatieparagrafen waren bestaande instrumenten, die naar aanleiding van parlementaire debatten en kabinetsreacties op deze parlementaire debatten, geleidelijk aan zijn ingezet om de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming inzichtelijk te maken. Openbare agenda's dienden eerst vooral het doel om de activiteiten van bewindspersonen

zichtbaar te maken. Memories van toelichting, en in het bijzonder de advies- en consultatieparagrafen, zijn er vooral op gericht om een voorliggend wetsvoorstel toe te lichten en het parlement te overtuigen van het nut ervan en politiek draagvlak ervoor te realiseren. Dat betekent dat beide instrumenten in hun huidige vorm nog niet voldoende op maat gesneden zijn om goed inzicht in de betrokkenheid van externen te bieden.

Daarnaast bieden ze een gefragmenteerd beeld van de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming. Niet alleen omdat ze ieder een beperkt beeld van deze betrokkenheid geven, maar ook omdat er geen koppeling is tussen de openbare agenda's van bewindspersonen en de inbreng van externen in de advies- en consultatieparagrafen. Bijvoorbeeld, als een externe organisatie een bewindspersoon gesproken heeft over een wetsvoorstel, is het logisch dat dit ook in de advies- en consultatieparagraaf van dit wetsvoorstel vermeld zou worden, of andersom, dat bij de omschrijving van het gespreksonderwerp in de openbare agenda van een bewindspersoon het concrete wetsvoorstel genoemd wordt.

6.2 Aanbevelingen

De betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming (en ook breder voor de uitvoering en evaluatie van beleid en wetgeving) is een fundamenteel principe van het openbaar bestuur in een democratische rechtsorde. De betrokkenheid van externen helpt om effectiever beleid te maken, draagvlak te realiseren en onbedoelde gevolgen eerder in beeld te krijgen. Betrokkenheid van externen maakt publieke besluitvorming effectiever en responsiever. Het is dus belangrijk om te signaleren dat overleg met externen een cruciale component van goed bestuur vormt.

Tegelijkertijd zien we dat dergelijke betrokkenheid tot een ongelijk speelveld kan leiden (niet alle maatschappelijke belangen kunnen zich even goed organiseren en laten horen), een specifiek deelbelang kan dienen in plaats van een breder gedefinieerd collectief dan wel publiek belang, of tot uitwassen kan leiden die te lang verborgen blijven. Daarom is het noodzakelijk om de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming inzichtelijk te maken. Op deze manier kan er (politieke) verantwoording over worden afgelegd en is het voor de samenleving en via (onderzoeks)journalistiek, (publieke) organisaties met een waakhondfunctie, en de wetenschap, navolgbaar welke organisaties en actoren (en dus welke maatschappelijke belangen) hun stem hebben kunnen laten horen. Voor een goede inzichtelijkheid van de betrokkenheid van externen zijn drie dimensies van belang: inzicht in toegang, beleidsinbreng en belangenafweging.

Vanuit deze drie dimensies geven we aanbevelingen om tot een betere toepassing van de huidige instrumenten te komen en naar een samenhang van deze en andere instrumenten te streven, die tot meer inzicht kunnen leiden in de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming.

Aanbevelingen openbare agenda's van bewindspersonen

I Openbare agenda's: maak een keuze tussen inzicht in toegang of inzicht in de werkweek van bewindspersonen

Openbare agenda's kunnen voornamelijk inzicht geven in de toegang tot een beperkt segment van publieke besluitvorming, een beperkt inzicht in de beleidsinbreng van externen en geen inzicht in de belangenafweging. We zien ook dat de openbare agenda's zijn geëvolueerd van een instrument om de activiteiten van bewindspersonen inzichtelijk te maken tot een instrument om afspraken van bewindspersonen met externen inzichtelijk te maken. Bij beide varianten passen andere aanbevelingen.

Als de openbare agenda's het doel hebben om de activiteiten van bewindspersonen, inclusief afspraken met externen, zichtbaar te maken voor de samenleving dan zou het allereerst goed zijn om bij deze agenda's op rijksoverheid.nl een korte uitleg te publiceren over wat er wel en niet in de openbare agenda staat. Met name de uitsluiting van partijpolitieke en privé-contacten, de toepassing van uitzonderingsgronden en het feit dat interne overleggen niet zijn opgenomen, zijn relevant als korte toelichting voor een breder publiek. Een algemene omschrijving van de gespreksonderwerpen als het gaat over afspraken met externen en de functie en organisatie van externen zijn voor inzicht in de activiteiten van bewindspersonen voldoende. Een link naar de *social media accounts* van bewindspersonen vanuit de openbare agenda's helpt om een vollediger zicht te geven op de activiteiten en werkzaamheden van bewindspersonen.

Als de openbare agenda's van bewindspersonen concreter ingezet worden als instrument om contacten tussen bewindspersonen en externen zichtbaar te maken, dan zijn de volgende verbeterpunten nodig. Allereerst is een specifiekere aanduiding nodig van zowel de hoedanigheid waarin externen een afspraak hebben met bewindspersonen (zowel de functie die ze bekleden als de organisatie die ze vertegenwoordigen) als een specifiekere onderwerpsomschrijving met indien relevant een link naar specifieke wetgeving, beleidsprogramma's of regelingen die ter sprake komen. Ook binnen de nu geldende uitzonderingsgronden kunnen onderwerpen concreter omschreven worden en zijn er geen barrières om de relatie met concrete besluitvormingstrajecten inzichtelijk te maken. Hierbij is het de overweging waard om de agenda's alleen achteraf openbaar te maken, zoals nu ook in de uitvoeringsrichtlijn wordt aangegeven, omdat de beperkingen van een aantal van de uitzonderingsgronden dan minder of niet van toepassing zijn. Voor inzicht in toegang is het minder relevant om dit vooraf te weten, een vollediger en betrouwbaarder inzicht in alle afspraken met externen is dan relevanter.

II Indien openbare agenda's gezien worden als instrument om toegang tot het besluitvormingsproces inzichtelijk te maken, herijk openbare agenda's dan als breder venster op een actief speelveld

Openbare agenda's kunnen toegepast worden om inzicht te krijgen wie er formeel contact heeft met beleidsmakers, politici en bestuurders. Ze kunnen daarmee inzicht bieden in het actieve speelveld van externen dat toegang heeft tot publieke besluitvorming. Immers, degenen die toegang hebben tot politici en beleidsmakers zijn actief met belangenbehartiging bezig in de politiek-bestuurlijke arena's en vormen daarmee gezamenlijk een actief speelveld van maatschappelijke belangen. Om openbare agenda's in te zetten als venster op het actieve speelveld van maatschappelijke belangen, is het

verbreden van het toepassingsbereik van openbare agenda's noodzakelijk. Alleen openbare agenda's van bewindspersonen geven een te beperkt zicht op deze toegang tot publieke besluitvorming. Uitbreiding kan voor verschillende segmenten van het openbaar bestuur gelden, afhankelijk van de overeengekomen doelstelling. In het algemeen kunnen we stellen dat inzicht in toegang van externen voor meerdere segmenten relevant is, gezien de rol ervan in de totstandkoming van besluitvorming over specifieke (initiatief)wetsvoorstellen. Toegang tot topambtelijk niveau en toegang tot het parlement kunnen hierbij waardevolle aanvullingen zijn om zo meer structurele toegang inzichtelijk te maken.

III Harmoniseer de werkprocessen en zorg voor betere toegankelijkheid van de agenda-data

Dit brengt ons bij een meer overkoepelende aanbeveling, namelijk om de werkprocessen te harmoniseren en te vereenvoudigen om de agenda's van bewindspersonen openbaar te maken (en eventueel breder toe te passen), zodat de aanzienlijke investering in dit relatief beperkte instrument weer proportioneler kan worden tot het doel wat het dient. Zorg daarnaast voor een betere vindbaarheid, ontsluiting en doorzoekbaarheid van de gepubliceerde agenda data.

Aanbevelingen advies- en consultatieparagrafen

IV Advies- en consultatieparagrafen van memories van toelichting: benut het potentieel om zowel de toegang, als beleidsinbreng en de belangenafweging bij besluitvormingsprocessen voor wetgevingstrajecten beter inzichtelijk te maken.

Gezien hun doelstelling om de inbreng bij de totstandkoming van wetsvoorstellen weer te geven, zijn de advies- en consultatieparagrafen goed geschikt om de drie dimensies van betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming voor specifieke wetgevingstrajecten inzichtelijk te maken. Hierbij formuleren we een aantal aanbevelingen om de huidige wijze van weergave van externen te verbeteren.

Allereerst, het opnemen van een concreet overzicht met de betrokken externen aan alle voor het wetsvoorstel gehouden consultatie- en participatietrajecten als bijlage bij de memorie van toelichting. Vervolgens moet de inbreng van externen als bijlage bij de advies- en consultatieparagraaf opgenomen worden, eventueel met een link naar de bron waar deze gegevens beschikbaar zijn, zodat alle relevante inbreng voor een betreffende memorie van toelichting snel toegankelijk is. Vervolgens kan er dan volstaan worden met een categoriale vernoeming van de inbreng van externen in de advies- en consultatieparagraaf, omdat de individuele inbreng van externen (door de voorgaande stappen) makkelijk herleidbaar is. Tot slot is het noodzakelijk explicieter terug te koppelen welke (categorieën) van inbreng zijn meegenomen en concreter uit te leggen waarom dit wel of niet gebeurd is. Hierbij is het goed om op te merken dat het noodzakelijk is zorgvuldigheid te betrachten in de weergave van inbreng van externen, met name als het individuele burgers of kleine (vrijwilligers)organisaties betreft met het oog op de bescherming van persoonsgegevens, maar eventueel ook uit veiligheidsoverwegingen.

In deze optiek zou het ook een waardevolle *best practice* zijn als de internetconsultaties (en bijhorende website) niet alleen gebruikt worden voor een inbreng met betrekking tot een verder gevorderd wetsvoorstel, maar ook als *portal* (en daarmee als breder instrument) om de inbreng van externen

voor een specifiek wetsvoorstel of beleidstraject overzichtelijk bij elkaar te brengen. Dit kan ook de inbreng in het voortraject behelzen. Daartoe zouden externen (ook als zij via andere kanalen toegang zoeken) steeds uitgenodigd en gefaciliteerd moeten worden deel te nemen aan de internetconsultatie en hun inbreng ook steeds via deze portal kenbaar te maken. Dit verhoogt de toegevoegde waarde van internetconsultaties in het beleidsproces, en verbetert de weergave en rapportage van zowel betrokken externen als hun beleidsinbreng. Hier kan ook een verbeterslag worden gemaakt door internetconsultaties als instrument te hervormen, waarbij meer ruimte gemaakt kan worden voor het laagdrempeliger uitvragen van voorkeuren, posities en belangen van externen. Eventueel zou de online weergave van inbreng (en dus actieve en openbare deelname aan internetconsultatie) voorwaardelijk kunnen worden gemaakt aan betrokkenheid bij (volgende stappen in) publieke besluitvorming.

V Herijk de memorie van toelichting als instrument om politieke verantwoording te faciliteren

Bovenstaande aanbevelingen brengen ons bij een bredere aanbeveling voor het doel van memories van toelichting en meer specifiek voor de advies- en consultatieparagrafen. Benut deze instrumenten meer ten behoeve van politieke verantwoording dan als instrument om het parlement te overtuigen van een specifiek wetsvoorstel en daarmee politiek draagvlak te realiseren, zoals het nu omschreven is in de Schrijfwijzer voor de memories van toelichting. Dat betekent dat de advies- en consultatieparagraaf benut zou moeten worden om de bredere belangenafweging tussen inbreng van externen concreter en explicieter te maken, en niet zozeer primair ingevuld zou moeten worden voor de (technische) onderbouwing van het voorliggende wetsvoorstel.

Dat betekent ook dat inbreng concreter inzichtelijk moet worden gemaakt, inclusief de inbreng die in het voortraject geleverd is, evenals de gemaakte ambtelijke en politieke afweging daartussen. Alhoewel in de aanleiding van de memorie van toelichting deze bredere inbreng in het voortraject beschreven kan worden volgens de Schrijfwijzer, is het nuttig om deze bespreking op één plaats op te nemen in de memorie van toelichting. Een overweging kan zijn om een aparte paragraaf hiervoor op te nemen. In een dergelijke paragraaf kan niet alleen omschreven worden welke (categorieën) van inbreng zijn meegenomen, maar kan ook toegelicht worden waarom dit wel of niet gebeurd is. Hierbij kan aangegeven worden welke beleidsalternatieven hebben voorgelegen, welke afwegingen zijn gemaakt in het voortraject van de besluitvorming en kan de bredere belangenafweging toegelicht worden. Nu gebeurt dat vaak nog summier of impliciet, uitzonderingen daargelaten zoals de in de Schrijfwijzer genoemde voorbeelden,[64] omdat het wetsvoorstel vaak alleen de voorkeursoptie bevat.

Voor zowel de meer specifieke aanbevelingen voor de consultatieparagraaf, als de meer algemene aanbevelingen, zouden de benodigde wijzigingen en aanvullingen een plek moeten krijgen in de schrijfwijzer voor de memorie van toelichting, naast de recente wijzigingen ervan,[65] die een laagdrempelige handreiking biedt aan beleidsambtenaren om memories van toelichting te ontwikkelen.

[64] https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/schrijfwijzer-memorie-van-toelichting/11-advies-en-consultatie
[65] Zie hiervoor hoofdstuk 5

Aanbevelingen over de samenhang van instrumenten

VI Realiseer samenhang van instrumenten (met erkenning van hun verschillende doelstellingen) om de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming inzichtelijk te maken.

Betrokkenheid van externen is cruciaal voor effectieve en responsieve publieke besluitvorming. In het *Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging*[66] hebben we aangegeven dat het voor een goed samenspel tussen overheid en samenleving allereerst van belang is de doelstelling helder te krijgen. Alleen hiermee kan voor individuele instrumenten beoordeeld worden of ze een effectieve bijdrage leveren aan belangrijke doelstellingen van legitieme belangen-vertegenwoordiging. Bij legitieme belangenvertegenwoordiging, en daarmee een goed samenspel tussen overheid en samenleving, staan vier overkoepelende doelstellingen centraal: een gelijk speelveld faciliteren, transparantie omtrent betrokkenen bij publieke besluitvorming, responsief te zijn ten opzichte van de samenleving en (politieke) verantwoording faciliteren over gemaakte keuzes en afwegingen. Een gelijk speelveld en transparantie zijn gebaat bij inzicht in wie er toegang heeft, responsiviteit (wie wordt gehoord en naar wie wordt er daadwerkelijk geluisterd) en (politieke) verantwoording zijn gebaat bij inzicht in de beleidsinbreng die geleverd is door externen en inzicht in de concrete ambtelijke en politieke reactie daarop, en dus afweging daartussen. Het gaat hierbij duidelijk om het samenspel tussen overheden en samenleving waarbij ieder een eigen verantwoordelijkheid heeft.

Deze centrale doelstellingen van legitieme belangenvertegenwoordiging (gelijk speelveld, transparantie, responsiviteit en verantwoording) zijn verbonden maar ook verschillend, waardoor ze niet gedragen kunnen worden door één specifiek instrument. De potentiële verbetering ligt dus minstens zozeer op een betere afbakening en doelgerichte invulling van individuele bestaande instrumenten, en de combinatie hiervan, als in het invullen van leemtes met nieuwe initiatieven.

Als we zowel de explicitering van doelstellingen als de combinatie van instrumenten als uitgangspunt nemen, dan bevelen we de volgende combinatie van instrumenten aan om meer inzicht in de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming te realiseren.[67]

Openbare agenda's van specifieke segmenten van het openbare bestuur bieden inzicht in de toegang van externen tot publieke besluitvorming. Op basis hiervan kan een onderscheid gemaakt worden tussen structurele en adhoc toegang van externen bij publieke besluitvorming (op basis van de frequentie van afspraken en gespreksonderwerpen). Op basis van openbare agenda's alleen blijft het lastig om te achterhalen, voor zowel beleidsmakers als de samenleving, wie deze externen precies zijn. Een combinatie van openbare agenda's met een vorm van een transparantieregister, waarbij de invulling en vormgeving afhankelijk is van de doelstelling(en) die ermee beoogd wordt,[68] biedt een oplossing voor de leemtes die er nu zijn omdat zowel de openbare agenda's als de advies- en consultatieparagrafen geen inzicht geven in organisatiekenmerken of andere relevante achtergrondinformatie van externen. Het is hierbij wel relevant te benadrukken dat een transparantieregister alleen in combinatie met andere instrumenten waardevolle informatie biedt. Een

[66] Braun, C. en Fraussen, B. (2023), over regels voor het samenspel tussen overheid en belangenbehartigers. Waarom effectieve lobbywetgeving meer is dan transparantie en integriteit, *Ars Aequi*, mei, p. 332-336

[67] Aanpalend hieraan zijn doelstellingen die meer expliciet verbonden zijn aan integriteit van het openbaar bestuur en gezagsdragers, of open overheid en transparantie meer in het algemeen. Wij hebben zeker oog voor deze doelstellingen (zie ook Braun en Fraussen 2023), maar omdat dit rapport zich specifiek focust op inzicht in de rol van externen, en hoe dit beter weergegeven kan worden, richten we ons op een combinatie van instrumenten die dit doel kan dienen. Dit vormt vervolgens een voorwaarde voor een goede analyse en vervolgens interpretatie van de mate waarin dit aan ethische/normatieve/wettelijke standaarden omtrent integriteit en openheid beantwoord.

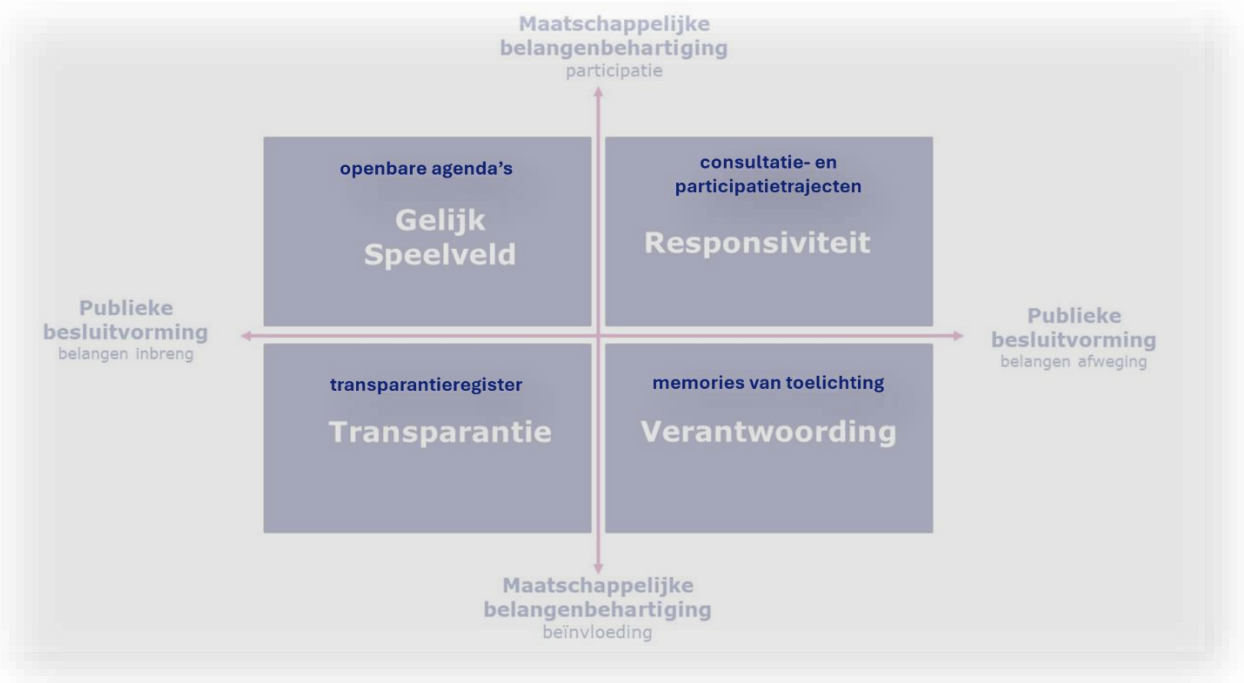
[68] Braun, C. en Fraussen, B. (2022), *Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoording. Naar een weloverwogen lobbyregister,* achtergrondstudie in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

transparantieregister op zichzelf, of losstaand van toegang tot overheden en concrete beleidsprocessen, biedt weinig toegevoegde waarde om de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming inzichtelijk te maken.

De combinatie van openbare agenda's die breder toegepast worden met een transparantieregister op basis van organisatiekenmerken geeft goed inzicht in de algemene toegang van externen tot het publieke besluitvormingsproces. Deze combinatie biedt daarmee zicht op een actief speelveld van maatschappelijke belangen en dat is waardevolle informatie in een democratische rechtsorde. Om de rol van externen bij specifieke besluitvormingstrajecten inzichtelijk te maken zijn een bredere invulling van de advies- en consultatieparagrafen en een herijking van de memorie van toelichting gericht op politieke verantwoording relevant, in combinatie met consistente toepassing van consultatie- en participatietrajecten .

De memories van toelichting bieden niet alleen een goed uitgangspunt om het voorliggende wetsvoorstel toe te lichten en de afweging tussen beleidsinbreng van externen in dat licht inzichtelijk te maken. Als memories van toelichting ruimer worden opgevat als een instrument voor politieke verantwoording, dan is er meer ruimte voor concretere weergave van zowel de externen die betrokken zijn geweest en hun beleidsinbreng (zie eerdergenoemde aanbevelingen daartoe) als het weergeven van de inbreng van externen in het voortraject via andere vormen van consultatie en advies (dan alleen in de formele consultatieperiode van het wetsvoorstel). Het inzicht in de betrokkenheid in deze voortrajecten geeft ook inzicht in hoe responsief overheden zijn: wie zijn er in welk stadium betrokken, en hoe is deze inbreng meegenomen in de afweging van verschillende beleidsalternatieven en de selectie van de voorkeursoptie (die vaak tot uiting komt via het wetsvoorstel of wijzing daartoe). Tegelijkertijd zijn memories van toelichting als instrument beperkt tot het inzichtelijk maken van de toegang, beleidsinbreng en belangenafweging in de besluitvorming over specifieke wetgeving. Dat laat de betrokkenheid van externen bij andere besluitvormingstrajecten nog buiten beeld, zoals beleidsprogramma's, ontwikkeling van subsidie-instrumenten of andere vormen van financiering, convenanten, of maatschappelijke akkoorden. Het inzicht in de betrokkenheid in deze besluitvormingstrajecten geeft breder inzicht in responsiviteit van overheden. Een consistentere toepassing van consultatie- en participatietrajecten, en inzicht in de deelnemers en hun inbreng, is in dit kader relevant. De responsiviteit is erbij gebaat om (in)formele consultatie en participatie, en daarmee de toegang en beleidsinbreng van externen, consistenter vorm te geven en meer inzichtelijk te maken. Een explicietere koppeling met andere kaders en instrumenten zoals het beleidskompas, hoofdlijnenbrieven en beslisnota's kan hier een waardevolle aanvulling zijn. Met name een effectieve toepassing en betere benutting van het potentieel van het beleidskompas, waarbij de bredere belangenafweging en de betrokkenheid van externen belangrijke elementen zijn kan een relevant aanknopingspunt zijn.[69]

[69]https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid/documenten/rapporten/2024/10/10/tk-bijlage-wodc-rapport-evaluatie-beleidskompas



Figuur 6.2: Combinatie van instrumenten om de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming inzichtelijk te maken op basis van het *Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging*.[70]

Inzicht in wie er toegang heeft tot publieke besluitvorming (structureel danwel adhoc) helpt om het actieve *speelveld* van maatschappelijke belangen inzichtelijk te maken en *transparant* te zijn over wie deze externen zijn die deze toegang hebben. Anderzijds is inzicht in de rol van externen bij specifieke wetsvoorstellen en andere besluitvormingsprocessen erop gericht om de mate van *responsiviteit* van overheden te kunnen beoordelen en de (politieke) *verantwoording* hierover beter te faciliteren.

De potentiële verbetering ligt dus minstens zozeer op een betere afbakening en doelgerichte invulling van individuele bestaande instrumenten, en de combinatie hiervan, als in het invullen van leemtes met nieuwe initiatieven. Ook omdat de verantwoordelijkheid tot inzicht in betrokkenheid steeds gedeeld moet worden tussen overheden en externen.

Tot slot, een betere toepassing en combinatie van bestaande (en eventuele nieuwe) instrumenten vragen ruimte voor de eigenstandige rol van ambtelijke advisering, een afgebakende politieke afweging en verantwoordingsmechanismen gericht op lerend vermogen in plaats van afbreukrisico's. Het vraagt ook aan externe belanghebbenden om proactief inzicht te bieden in hun beleidsinbreng en verantwoordelijkheid te nemen voor hun betrokkenheid bij besluitvorming. Hieruit blijkt dat, in aanvulling op een passend gebruik van doelgerichte beleidsinstrumenten, een moreel bewustzijn, goed burgerschap, en in bredere zin een vitale maatschappelijke democratie,[71] en een goede bestuurscultuur bij zowel de overheid als externen, cruciaal zijn om legitieme belangenvertegenwoordiging te realiseren, wat uiteindelijk positief kan bijdragen aan het vertrouwen in publieke besluitvorming en het openbaar bestuur.

[70] Braun, C. en Fraussen, B. (2023), over regels voor het samenspel tussen overheid en belangenbehartigers. Waarom effectieve lobbywetgeving meer is dan transparantie en integriteit, *Ars Aequi*, mei, p. 332-336

[71] Braun, C. (2022). *Ongekende Belangen. Over Maatschappelijke Democratie en Bestuurlijke Responsiviteit*, oratie uitgesproken op 16 september

Appendix: opzet evaluatiestudie en gespreksleidraden

Opzet evaluatiestudies

Deze evaluatiestudie omvat de ontwikkeling van een evaluatiekader, de evaluatie van de openbare agenda's van bewindspersonen (hierna: openbare agenda's) en van de advies- en consultatieparagrafen op basis van dit kader. In deze bijlage lichten we de opzet van deze studie toe.

Ontwikkeling van het evaluatiekader: inzicht in toegang, beleidsinbreng en belangenafweging

We hebben voor de ontwikkeling van het evaluatiekader ten eerste de (vaak impliciete) doelstellingen die in het politieke debat tot uiting kwamen en in beleidsdocumenten omschreven zijn voor zowel de openbare agenda's als de advies- en consultatieparagrafen van de memories van toelichting in kaart gebracht. Dit leverde een breed scala aan doelstellingen op (zoals omschreven in hoofdstuk 3 van dit rapport). Op basis van de wetenschappelijke literatuur hebben we deze doelstellingen geëvalueerd en zijn we tot een evaluatiekader gekomen met drie centrale dimensies die de rol van externen bij publieke besluitvorming inzichtelijk maakt (zie voor een uitgebreidere beschrijving van het evaluatiekader hoofdstuk 3 van dit rapport). Op basis van de wetenschappelijke literatuur hebben we vervolgens voor elk van deze dimensies criteria geformuleerd (zie hiervoor onderstaande tabel) op basis waarvan beoordeeld kan worden in hoeverre de openbare agenda's en de advies- en consultatieparagrafen aan deze criteria (en daarmee de drie dimensies) voldoen. Op basis van deze toetsing, komen we tot conclusies en aanbevelingen (zie hiervoor hoofdstuk 6 van dit rapport).

dimensies	***criteria***
Inzicht in toegang	T1: Publiek toegankelijke informatie bevat minimaal functie of andere relevante hoedanigheid op basis waarvan afspraken plaatsvinden T2: Publiek toegankelijke informatie biedt inzicht in zowel de frequentie als de wijze en aard van toegang (via formele open/gesloten consultatie en/of informele contacten en beleidsgerelateerd, structureel of ad hoc respectievelijk)
Inzicht in beleids-inbreng	[criteria T1 en T2] BI1: Publiek toegankelijke informatie over de beleidsinbreng van externen, specifiek voor het besluitvormingstraject en expliciet verbonden met individuele externen.
Inzicht in belangenafweging	*[criteria T1, T2 en BI 1]* BA4: Publiek toegankelijke weergave van de brede economische en/of maatschappelijke belangen die zijn meegewogen. BA5: Publiek toegankelijke weergave van de onderbouwing van de uiteindelijk gemaakte politiek-bestuurlijke keuze(s) en waarom en hoe individuele inbreng van externen of bredere economische en/of maatschappelijke belangen wel of niet zijn meegenomen.

Evaluatie openbare agenda's

De openbare agenda's van de bewindspersonen zijn via rijksoverheid.nl (en/of via de archieffunctie die via rijksoverheid.nl te benaderen is) te raadplegen. Om te beoordelen of de openbare agenda's inzicht geven in toegang, beleidsinbreng en belangenafweging is zicht op de gehele openbare agenda vanaf het startpunt behulpzaam. De wijze waarop de openbare agenda's nu op rijksoverheid.nl worden gepubliceerd maken het erg lastig om een dergelijk volledig overzicht te generen. Via rijksoverheid.nl worden de agenda's namelijk periodiek (wekelijks) openbaar gemaakt. Rijksoverheid.nl bevat daarmee geen volledig overzicht van de agenda's voor de gehele periode dat ze openbaar worden gemaakt

anders dan dat ze via zoektermen (zoals bewindspersoon, periode, of type afspraak) te raadplegen zijn. Om terug te zoeken moeten gebruikers de archieffunctie gebruiken voor toegang tot eerdere versies van openbare agenda's. Een andere complicerende factor is daarnaast het feit dat het format waarin de agenda's openbaar worden gemaakt ten minste een keer substantieel veranderd is (in oktober 2022). Voor oktober 2022 werden de openbare agenda's op basis van afspraken gepubliceerd, sinds oktober 2022 worden openbare agenda's per bewindspersoon per week gepubliceerd. Deze formatwijziging maakt het inzichtelijk maken van de gehele openbare agenda data over de periode 2017-2024 gecompliceerd binnen de reikwijdte van de evaluatiestudie.

Een dergelijke overkoepelende dataset van alle door de departementen aangeleverde brondata bleek ook niet beschikbaar via de Dienst Publiek en Communicatie (DPC) van de rijksoverheid. Naar aanleiding hiervan heeft het onderzoeksteam via webscraping en externe checks een dergelijke overkoepelende dataset ontwikkeld. De wijze waarop de openbare agenda's te raadplegen zijn via een reguliere browser, de wijziging in format waarin de agenda's openbaar zijn gemaakt vanaf oktober 2022 en het feit dat de verstrekte gegevens niet consistent worden gepubliceerd gedurende de publicatieperiode van de gehele openbare agenda, hebben implicaties voor het scrapingproces. Deze dataverzameling en het opschonen en controleren van de gegevens hebben relatief veel tijd in beslag genomen. Het resultaat is een overkoepelende dataset van de agenda-afspraken die openbaar zijn gemaakt in de periode december 2017 en 30 juni 2024. Deze dataset geeft een redelijk tot goed beeld van de openbare agenda's op basis van de door de individuele departementen aangeleverde informatie en met de overheids(archief)website als onderliggende bron voor deze data. Deze methode is dus gebaseerd op de informatievoorziening vanuit de departementen voor de agenda's van hun specifieke bewindspersonen en de wijze waarop deze uiteindelijk via rijksoverheid.nl openbaar gemaakt zijn. Naast mogelijke foutmarges vanwege de wijze waarop de informatie gepubliceerd is en de webscraping methode die daarop moest anticiperen, heeft dit implicaties voor de mogelijke volledigheid en nauwkeurigheid van de data.

Advies- en consultatieparagrafen van de memories van toelichting

Voor de evaluatie van de advies- en consultatieparagrafen hebben we ons voornamelijk gebaseerd op de publiekelijk beschikbare memories van toelichting en bijbehorende advies- en consultatieparagrafen. Deze advies- en consultatieparagrafen van de memories van toelichting zijn goed te ontsluiten via het documentatiesysteem van de Tweede Kamer en vormen gezien de doelstellingen van deze paragraaf en gerelateerde richtlijnen in de Schrijfwijzer, een gepaste basis voor een systematische vergelijking en analyse van de betrokkenheid van externen.[72] Vermeldingen van externen binnen andere onderdelen van de memorie van toelichting, die ook mogelijk zijn, vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Voor het jaar 2023 hebben we via het documentatiesysteem van de Tweede Kamer alle wetsvoorstellen met een memorie van toelichting die een advies- en consultatieparagraaf bevatten verzameld. Voor het jaar 2023 hebben we 50 wetsvoorstellen met een advies- en consultatieparagraaf in de memorie van toelichting opgenomen in de dataset. Dit komt niet overeen met alle in dat jaar behandelde wetsvoorstellen, want voor sommige wetsvoorstellen wordt er geen advies- en consultatieparagraaf opgenomen omdat er voor dergelijke voorstellen geen consultatie en advies van toepassing is. Denk hierbij aan wetsvoorstellen die gaan over de goedkeuring van internationale verdragen, de uitvoering van EU verordeningen of begrotingswijzigingen waarvoor geen formele consultatie hoeft te worden gedaan. Daarnaast laten we de initiatiefwetsvoorstellen buiten beschouwing in deze analyse omdat hierbij de advies- en consultatieparagrafen anders of niet worden

[72] www.tweedekamer.nl

vormgegeven. We hebben wel een aantal initiatiefvoorstellen nader bekeken om te kunnen vergelijken hoe de inbreng van externen voor dit type wetsvoorstellen is ingevuld.

Op basis van een analyseschema dat we van het evaluatiekader hebben afgeleid, hebben we de bovengenoemde 50 advies- en consultatieparagrafen geanalyseerd. Deze dataset vormt de basis voor onze analyses en bevindingen met betrekking tot de evaluatie van de advies- en consultatieparagrafen (weergegeven door de verschillende tabellen en figuren in hoofdstuk 4). Daarnaast hebben we deze 50 advies- en consultatie paragrafen ook meer kwalitatief onderzocht om de analyses meer te kunnen contextualiseren. We hebben daarnaast voor een aantal jaren een willekeurig aantal wetsvoorstellen onderzocht om de ontwikkeling van de advies- en consultatieparagrafen inzichtelijk te maken. Daarbij hebben we ons gericht op het jaar 2016 (25 wetsvoorstellen), 2015 (7 (wijzigingen van) wetsvoorstellen) omdat in 2015 de initiatiefnota *Lobby in Daglicht* is behandeld en de Kabinetsreactie daarop is gepubliceerd. We zijn daarnaast ook wat verder terug in de tijd gegaan en hebben voor de jaren 2014, 2010 en 2006 een aantal (in totaal 19) wetsvoorstellen (of wijzigingen daarvan) bekeken om een beter zicht te krijgen op de ontwikkeling van de advies- en consultatieparagrafen gedurende de laatste twee decennia. Naast de analyse van de publiekelijk beschikbare memories van toelichting, hebben we de kaders en richtlijnen (de schrijfwijzer voor de memories van toelichting, aanwijzingen van de regelgeving, in het bijzonder aanwijzing 4.44 en het beleidskompas) doorgenomen om relevante analysecriteria mee te kunnen nemen.

Achtergrondgesprekken

Tot slot hebben we voor elk van de evaluaties een aantal achtergrondgesprekken gevoerd. Het doel van deze gesprekken was om meer inzicht in de werkwijze en ervaringen met zowel de openbare agenda's als het opstellen van de advies- en consultatieparagrafen te krijgen met direct betrokkenen. Voor de achtergrondgesprekken over de openbare agenda's hebben we een deel van een vergadering van de Voorlichtingsraad (het interdepartementale overleg van de communicatiedirecteuren (VoRa)) bijgewoond en voor de achtergrondgesprekken over de advies- en consultatieparagrafen een deel van de vergadering van het interdepartementaal overleg van voor wetgeving en juridische zaken (IOWJZ). Tijdens deze vergaderingen hebben we (het doel van) de evaluaties toegelicht, enkele inzichten en ervaringen van de deelnemende leden aan de vergaderingen besproken, en verzocht om vervolggesprekken met individuele betrokken medewerkers bij de openbare agenda's en wetgevingsjuristen met zicht op de invulling en werking van de advies- en consultatieparagrafen per ministerie. Voor de openbare agenda's hebben we respons gekregen van alle departementen, en hebben we per departement een gesprek gevoerd waar vaak minimaal 2 tot 3 gesprekspartners bij aanwezig waren, variërend van de directeuren communicatie, woordvoerders, strategische adviseurs en/of communicatiemedewerkers. We hebben in totaal vijf wetgevingsjuristen van de ministeries van EZK, BZK/VRO en J&V kunnen spreken. Alle gesprekken zijn op basis van vertrouwelijkheid gevoerd.[73] De doelstelling van deze achtergrondgesprekken was om beter zicht te krijgen op de werkprocessen achter de openbaarmaking van de agenda's en advies- en consultatieparagrafen, en hoe direct betrokken medewerkers reflecteren op de in het publieke en politieke debat vaak geuite doelstellingen van respectievelijk de openbare agenda's of advies- en consultatieparagrafen. Daarnaast was er ruimte om overige reflecties en observaties te bespreken. Voor de advies- en consultatieparagrafen is deze informatie is als achtergrond en duiding van de publiekelijk beschikbare data gebruikt, voor de openbare agenda's is deze informatie, gezien de spreiding van de respondenten over alle departementen, als een afzonderlijke bron van data weergegeven in het rapport.

[73] De inzichten uit de achtergrondgesprekken zijn in meer algemene zin opgenomen in deze studie om deze vertrouwelijkheid te garanderen. Meer informatie over deze achtergrondgesprekken is op aanvraag beschikbaar bij de onderzoekers.

Naast achtergrondgesprekken in het kader van respectievelijk de advies- en consultatieparagrafen en de openbare agenda's hebben we een aantal achtergrondgesprekken met betrokken NGOs, waaronder *Transparency International* en *Open State Foundation*, gevoerd die regelmatig publiceren over openbare agenda's of de advies- en consultatieparagrafen en transparantie meer in het algemeen. De doelstelling van deze gesprekken was om hun perspectief op dit vraagstuk uitgebreider te kunnen bespreken dan alleen op basis van hun publicaties en media-uitingen mogelijk was te doorgronden.

Gespreksleidraad

Achtergrondgesprekken openbare agenda's

==========

[intro: wie zijn wij en waarom houden we deze achtergrondgesprekken; vertrouwelijkheid]

I Allereerst zouden we graag willen weten hoe en in welke hoedanigheid u betrokken bent bij de openbare agenda's

II We zouden graag willen weten hoe het openbaar maken van de agenda's in zijn werk gaat

II.a Hoe worden de agenda's normaal gesproken openbaar gemaakt?

II.b. Op basis waarvan beslist u welke afspraken wel/niet openbaar worden gemaakt?

II.c. In welke mate ervaart u de uitvoeringsrichtlijn als een nuttige leidraad? Waarom wel/niet?

II.d. Welke afwegingen maken de bewindspersonen om afspraken al dan niet openbaar te maken?

III In het politieke en publieke debat over initiatiefvoorstellen en kabinetsreacties worden diverse doelstellingen genoemd voor het instrument van openbare agenda's. We leggen er graag een aantal aan u voor en horen graag wat u ervan vindt.

III.a. In welke mate kunnen openbare agenda's afspraken van bewindspersonen inzichtelijker maken?

III.b. In welke mate kunnen openbare agenda's politieke of beleidsprioriteiten van bewindspersonen inzichtelijk maken?

III.c. In welke mate kunnen openbare agenda's mogelijke invloed van externen op besluitvorming inzichtelijk maken?

III.d. In welke mate vindt u openbare agenda's een goed instrument in het kader van een transparante overheid?

III.d. Denkt u nog aan andere doelstellingen voor de openbare agenda's? zo ja, welke?

IV Als u advies zou mogen geven, zou u dan openbare agenda's willen behouden, waarom wel/niet?

V Tot slot:

V.a. Zijn er zaken onbesproken gebleven die u graag benoemd had willen zien?

V.b. Heeft u nog suggesties voor relevante gesprekspartners in dit kader?

Gespreksleidraad

Achtergrondgesprekken advies- en consultatieparagrafen / Memories van Toelichting

==========

[intro: wie zijn wij en waarom houden we deze achtergrondgesprekken; vertrouwelijkheid]

I Allereerst zouden we graag willen weten hoe en in welke hoedanigheid u betrokken bent bij de implementatie en/of omgang met aanwijziging 4.44 / totstandkoming van memories van toelichting

II We zouden graag weten hoe er wordt omgegaan met weergave van externen in memories van toelichting

II.a Kunt u ons schetsen hoe aanwijzing 4.44 gebruikt wordt in de praktijk?

II.b. Zijn er andere andere protocollen /richtlijnen binnen het departement om de inbreng van externen zichtbaar te maken in memories van toelichting en zijn deze nuttig in relatie tot aanwijzing 4.44?

II.c. In welke mate is de weergave van inbreng van externen bij memories van toelichting bij regelingen waar beslisnota's aan vooraf gegaan zijn anders dan bij memories van toelichting waar dat niet het geval is?

II.d. In welke mate ervaart u de aanwijzing als een nuttige leidraad voor de weergave van inbreng van externen? Waarom wel/niet?

III Als u advies zou mogen geven, zou u dan de huidige wijze van inbreng van externen bij wetsvoorstellen/ willen behouden, waarom wel/niet?

IV In het politieke en publieke debat over initiatiefvoorstellen en kabinetsreacties worden diverse doelstellingen genoemd gerelateerd aan het zichtbaar maken van de inbreng van externen bij memories van toelichting (denk ook aan labels als lobbyparagraaf). We leggen er graag een aantal aan u voor en horen graag wat u ervan vindt.

IV.a. In welke mate kan aanwijziging 4.44 van de aanwijzingen voor regelgeving politieke of beleidsprioriteiten van bewindspersonen inzichtelijk maken?

IV.b. In welke mate kan is met aanwijzing 4.44 mogelijke invloed van externen op besluitvorming inzichtelijk maken?

IV.c. In welke mate vindt u het opvolgen van aanwijzing 4.44 in het kader van een transparante overheid?

IV.d. Denkt u nog aan andere doelstellingen voor deze wijze van inbreng van externen bij memories van toelichting? zo ja, welke?

V Tot slot:

V.a. Zijn er zaken onbesproken gebleven die u graag benoemd had willen zien?

V.b. Heeft u nog suggesties voor relevante gesprekspartners in dit kader?