

Opzet Evaluaties

openbare agenda's bewindspersonen
en
inbreng van externe partijen in de toelichting bij wet- en regelgeving



Universiteit
Leiden



Instituut Bestuurskunde
Universiteit Leiden
Juni 2023

1. Achtergrond en beleidsaannames

De voorliggende evaluatie-opzet betreft de evaluaties van de openbare agenda's van bewindspersonen en de weergave van de inbreng van externen in de toelichting bij wet- en regelgeving. Zowel openbare agenda's, als de wijze van rapportage over de inbreng van externen in de toelichting bij regelgeving, worden sinds toenmalig Kamerleden Bouwmeester en Oosenbrug de initiatiefnota *Lobby in Daglicht*¹ indienden gezien als belangrijke instrumenten voor meer inzicht in het wetgevingsproces. In de initiatiefnota *Lobby in Daglicht* worden openbare agenda's van bewindspersonen genoemd als een 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 die uit de initiatiefnota tot uiting komt, is dat beleids- en politieke prioriteiten mede terug te zien zijn in de agenda's van bewindspersonen. Bijgevolg wordt dit gezien als relevante informatie voor wie inzicht wil hebben in de beïnvloeding van beleid.²

Ook de rapportage van inbreng van externen kwam in deze initiatiefnota expliciet aan bod, waarbij werd voorgesteld om een aparte paragraaf tot standaard te maken in de toelichting bij regelgeving. 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*) waarin het betreffende krachtenveld en de bijbehorende belangen worden weergegeven. In de initiatiefnota is de aanname daarmee dat een dergelijke rapportage inzicht in invloed van externen vergroot.

In de kabinetsreactie op de initiatiefnota *Lobby in Daglicht* werd voor de rapportage van inbreng van externen verwezen naar (de huidige) aanwijzing 4.44³. In deze aanwijzing wordt aangegeven dat in de toelichting van regelingen de inbreng van externen vermeld dient te worden (voor zover mogelijk en relevant voor de inhoud van de regeling), alsook wat de inbreng is geweest en wat ermee is gedaan. De huidige tekst en bijbehorende toelichting van aanwijzing 4.44 is een aangescherpte versie van de eerdere aanwijzing. Deze aanscherping van aanwijzing 4.44 was als voorstel in de bijlage opgenomen van de notitie *Transparantie in wetgeving* (2017) van toenmalig minister van Veiligheid en Justitie⁴ en reeds aangekondigd in de Kabinetsreactie op de initiatiefnota *Lobby in Daglicht*⁵.

In de kabinetsreactie op de initiatiefnota wordt over de openbaarmaking van de agenda's aangegeven dat het toenmalig Kabinet besloot meer inzicht te geven in zowel agenda-afspraken van de bewindspersonen, als door hen afgelegde werkbezoeken en gehouden toespraken via publicatie van deze zaken op www.rijksoverheid.nl⁷. Middels een uitvoeringsrichtlijn en een handleiding als praktische vertaalslag van de uitvoeringsrichtlijn heeft de Voorlichtingsraad in 2017 een leidraad ten behoeve van de openbaarmaking van de

¹ Kamerstuk 34 376, nr. 2; 2015-2016

² Kamerstuk 34 376, nr. 4, p. 8

³ https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2022-04-01#Hoofdstuk4_Paragraaf4.9_Artikel4.44

⁴ Mede namens toenmalig ministers van BZK en EZ; Kamerstuk 33 009, nr. 39; 2016-2017

⁵ Kamerstuk 34 376, nr. 4, p. 5

⁶ Kamerstuk 34 376, nr. 4, p. 5

⁷ Kamerstuk 34 376, nr. 4, p. 5

agenda's vastgesteld. Zowel de uitvoeringsrichtlijn als de bijbehorende handleiding bevatten richtlijnen voor de te publiceren onderdelen van de agenda's van bewindpersonen, inclusief van toepassing zijnde uitzonderingsgronden.⁸

Tijdens het commissiedebat van 9 mei 2023 over integriteit van het openbaar bestuur en in de Kabinetsreactie naar aanleiding van het Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging (ALB)⁹, stelt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat het Kabinet ervoor kiest om: “de transparantie van agenda-afspraken van bewindpersonen in hun openbare agenda's te verbeteren door deze nauwgezet bij te houden met inachtneming van de Uitvoeringsrichtlijn Openbare Agenda's en de Voorlichtingsraad-notitie 'Openbare agenda's bewindslieden'. In laatstgenoemde notitie is het streven opgenomen om contactgegevens op te nemen bij agenda-items en een korte beschrijving te geven van het onderwerp van het betreffende agenda-item.” Daarnaast “zal het kabinet extra aandacht besteden aan de inbreng van externe partijen in de toelichting bij wet- en regelgeving teneinde inzichtelijk te maken welke inbreng daadwerkelijk invloed heeft gehad op de totstandkoming van wet- en regelgeving. Het kabinet zal in de komende periode de inhoud van Aanwijzing 4.44 extra onder de aandacht brengen bij alle departementen.” Deze instrumenten “acht het kabinet de beste route om meer transparantie over de contacten van bewindpersonen en het wetgevingsproces te bewerkstelligen.”¹⁰

Beleidsaannames

In de initiatiefnota *Lobby in Daglicht*, de daaropvolgende Kabinetsreactie, de notitie *Transparantie van Wetgeving* en de Kabinetsreactie op het Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging, worden diverse doelstellingen genoemd voor 1) openbaarmaking van agenda's van bewindpersonen en 2) de weergave van de inbreng van externen. Anders gezegd, in deze verschillende documenten worden de onderliggende **beleidsaannames** genoemd die ten grondslag (lijken te) liggen aan deze instrumenten. Deze beleidsaannames zijn respectievelijk: meer inzicht in de beleids- en politieke prioriteiten van bewindpersonen en de belangenafweging (met betrekking tot openbaarmaking agenda's) en het inzichtelijk maken van, en verantwoording afleggen over, de inbreng die door externen geleverd is in het wetgevingsproces en wat ermee is gedaan (met betrekking tot de weergave van inbreng van externen in de toelichting bij wet- en regelgeving) en om meer transparantie over de contacten van bewindpersonen en met externen tijdens het wetgevingsproces te bewerkstelligen (met betrekking tot beide instrumenten).

Deze beleidsaannames worden als uitgangspunt gebruikt voor de evaluaties van de openbare agenda's en de weergave van inbreng van externen in de toelichting bij regelgeving. In de voorliggende evaluatie-opzet wordt daartoe de opzet uiteengezet voor drie afgebakende studies, waarbij de ontwerpfase uitmondt in een evaluatiekader en de basis vormt voor twee afzonderlijke evaluatiestudies naar I) openbare agenda's en II) de vermelding van inbreng van externen in de toelichting behorend bij regelgeving.

⁸ Handleiding openbare agenda's bewindslieden, vastgesteld door de Voorlichtingsraad op 9 december 2021; Uitvoeringsrichtlijn openbare agenda's bewindslieden, vastgesteld door de Voorlichtingsraad op 25 januari 2018.

⁹ https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2023Ao2099

¹⁰ Kamerstuk 36 101, nr. 16, p. 2-3.

2. Ontwerpfase evaluaties openbare agenda's (I) en vermelding externe partijen (II)

Beide hiernavolgende uitgewerkte afzonderlijke evaluaties vinden hun grondslag in een aparte ontwerpfase, met als centraal doel de ontwikkeling van een evaluatiekader om de mogelijke inbreng en rol van externen in beleidsprocessen inhoudelijk passend en empirisch zorgvuldig te kunnen analyseren. Deze ontwerpfase omvat de ontsluiting van de benodigde data en het voeren van expertinterviews en achtergrondgesprekken. De ontwerpfase vormt hiermee de basis voor de twee afzonderlijke evaluatiestudies en is als volgt opgebouwd:

- 1) Ontwikkeling van een evaluatiekader op basis van wetenschappelijke literatuur, en expert interviews. Met de expert interviews nemen we inzichten en perspectieven van andere actoren en organisaties met relevante expertise en/of ervaring op dit terrein mee. Op basis van het evaluatiekader kunnen de bevindingen van de afzonderlijke evaluatiestudies passend en zorgvuldig geïnterpreteerd worden en in relevante context geplaatst.
- 2) Validering van het evaluatiekader op basis van twee verkennende analyses naar de openbaarmaking van agenda's en weergave van inbreng van externen in de toelichting bij regeleving. Deze validering bestaat uit een aantal stappen:
 - a. *Verkennde analyse openbare agenda's*. Hiertoe zal de ontwikkeling van een databasestructuur plaatsvinden (op basis van beschikbaarheid van primaire agenda-data) voor de systematische analyse van de agenda's. Daarnaast voeren we een aantal achtergrondgesprekken met betrokken medewerkers om meer inzicht te krijgen in de factoren die de uitvoering van de uitvoeringsrichtlijn openbare agenda's bevorderen en/of belemmeren. Het doel hiervan is inzicht te krijgen in relevante bepalende factoren die in de afzonderlijke evaluatiestudies kunnen worden meegenomen.
 - b. *Verkennde analyse inbreng externen Memories van Toelichting*. Daartoe zal eerst een steekproef van wetsvoorstellen (of wijzigingen daarvan) met bijbehorende Memories van Toelichting worden bepaald. De steekproef wordt zodanig genomen dat er voldoende variatie is in type beleidsdomeinen en beleidsonderwerpen conform de meest recente inzichten in internationaal onderzoek naar de betrokkenheid van externe belanghebbenden bij besluitvorming. Daarnaast voeren we een aantal achtergrondgesprekken met betrokken medewerkers om meer inzicht te krijgen in de factoren die de weergave van inbreng van externen bevorderen en/of belemmeren. Het doel hiervan is inzicht te krijgen in relevante bepalende factoren die in de afzonderlijke evaluatiestudies kunnen worden meegenomen.

3. Evaluatie I: Openbare agenda's bewindspersonen

Doelstelling en onderzoeksvraag

Het doel van deze evaluatie is te onderzoeken of de wijze waarop de agenda's openbaar worden gemaakt voldoet aan de daaraan gestelde beleidsaannames zoals weergegeven in paragraaf 1 van deze evaluatie-opzet. Daartoe staat de volgende onderzoeksvraag centraal in deze evaluatiestudie:

- *Centrale onderzoeksvraag I*
 - Hoe worden de agenda's van bewindspersonen in de praktijk openbaar gemaakt en welke factoren spelen daarbij een rol?

Deelaspecten die in het onderzoek worden meegenomen omvatten de wijze waarop agenda's van bewindspersonen openbaar worden gemaakt, of de openbaarmaking conform de uitvoeringsrichtlijn opgesteld door de Voorlichtingsraad plaatsvindt, en wat mogelijke verklaringen zijn voor (eventuele) variatie in openbaarmaking van individuele agenda's ten opzichte van de uitvoeringsrichtlijn, over de tijd en tussen departementen.

Onderzoeksaanpak

De onderzoeksaanpak bestaat uit twee kernonderdelen:

- 1) Analyse van de beschikbare agenda-data. Hierbij wordt rekening gehouden met drie tijdsvakken die relevant kunnen zijn voor de wijze van openbaarmaking (zie tabel 1). We maken hierbij gebruik van het evaluatiekader en de empirische validatie daarvan uit de ontwerpfase, inclusief wetenschappelijk afgeleide indicatoren.

Tabel 1: tijdsvakken evaluatie openbare agenda's

t = 0	oktober 2017	Aanvang van openbaarmaking van agenda's bij aantreden Rutte III
t = 0 <-> t = 1	oktober 2017 - januari 2023	Periode van openbaarmaking van agenda's op basis van de uitvoeringsrichtlijn en handleiding na aanvang en voorafgaand aan aanbieding relevante documentatie aan de Tweede Kamer in het kader van integriteit openbaar bestuur.
t = 1 <-> t = 2	januari 2023 - juni 2023	Periode voorafgaand aan Kabinetsreactie nav Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging en in aanloop naar Commissiedebat Integriteit Openbaar Bestuur dd 9 mei 2023 en aanpassing van de uitvoeringsrichtlijn voor openbaarmaking agenda's door de Voorlichtingsraad eind juni 2023.
t = 2 <-> t = 3	juli 2023 - juli 2024	Uitvoering van openbaarmaking van agenda's gedurende de looptijd van een politiek jaar/ politieke cyclus.

- 2) Interviews met geselecteerde direct betrokken medewerkers en analyse van de interviewdata om meer inzicht te krijgen in faciliterende en belemmerende factoren en hieraan gerelateerde afwegingen rondom het publiceren van agenda's van bewindspersonen.

Output

Deze evaluatiestudie mondt uit in de volgende output:

- Een ***eindrapport***. Het eindrapport zal naast de bevindingen van de evaluatie ook aanbevelingen bevatten over de openbaarmaking van agenda's. Uiteraard zullen conform wetenschappelijke standaarden ook een wetenschappelijk ingebed evaluatiekader, een gedetailleerde beschrijving van de toegepaste evaluatiemethode, de empirische analyses, en een bespreking van de beperkingen van het onderzoek tot het eindrapport behoren.
- Een ***factsheet*** met de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen, en een ***presentatie van het rapport*** voor de opdrachtgever en indien gewenst voor Kamerleden.

4. Evaluatie II: inbreng van externe partijen in Memories van Toelichting

Doelstelling en onderzoeksvraag

Het doel van deze evaluatie is te onderzoeken of de wijze waarop de inbreng van externen in de toelichting van regelgeving voldoet aan de daarin gestelde beleidsaannames zoals vermeld in paragraaf 1 van deze evaluatie-opzet. Daartoe staat de volgende onderzoeksvraag centraal in deze evaluatie:

- *Centrale onderzoeksvraag II:*
 - Hoe wordt de inbreng van externen weergegeven in Memories van Toelichting en welke factoren spelen daarbij een rol?

We pogen hierbij systematisch in kaart te brengen hoe de inbreng van externen in de bijbehorende Memories van Toelichting bij de wet- en regelgeving vermeld wordt op basis van een selectie van wetsvoorstellen (of wijzigingen daarvan). Daarbij besteden we aandacht aan de wijze waarop externe partijen vermeld worden, in hoeverre en hoe de inbreng van externen vermeld wordt, en hoe er wordt aangegeven wat er gedaan is met deze inbreng.

De rapportage van inbreng van externen is ook relevant in het kader van de operatie inzicht in kwaliteit met betrekking tot de evaluatie van beleid¹¹, waar raakvlakken zijn met het in dit kader ontwikkelde Beleidskompas, de CW3.1-bijlage bij beleidsbrieven en de integratie van CW3.1-aspecten in toelichtingen. We zullen daar in de evaluatie en eindrapportage ook rekening mee houden.

¹¹<https://www.rijksfinancien.nl/beleidsevaluatie/evaluatiestelsel#SEA>;
<https://www.rijksfinancien.nl/beleidsevaluatie/oijk>

Onderzoeksaanpak

- 1) Systematische inhoudsanalyse van een selectie van Memories van Toelichting van wetsvoorstellen (of wijzigingen daarvan), waarbij we indicatoren ontwikkelen om de vermelding van externen, hun inbreng, en wat ermee gebeurd is, accuraat te omschrijven en te vergelijken. We maken hierbij gebruik van het evaluatiekader en de empirische validatie daarvan uit de ontwerpfase, inclusief wetenschappelijk afgeleide indicatoren.
- 2) Interviews met betrokken beleidsmedewerkers voor een selectie van de wetsvoorstellen en analyse van de interviewdata. Deze serie semi-gestructureerde interviews dient vooral om onderliggende potentiële verklaringen bloot te leggen omtrent de specifieke vormgeving van de rapportage van inbreng van externen en wat hierbij faciliterende en belemmerende factoren zijn, inclusief onderliggende afwegingen.

Output

Deze evaluatiestudie mondt uit in de volgende output:

- Een ***eindrapport***. Het eindrapport zal naast de bevindingen van de evaluatie, ook aanbevelingen bevatten, over de wijze van rapportage van inbreng van externen. Uiteraard zullen conform wetenschappelijke standaarden ook een wetenschappelijk ingebed evaluatiekader, een gedetailleerde beschrijving van de toegepaste evaluatiemethode, de empirische analyses, en een bespreking van de beperkingen van het onderzoek tot het eindrapport behoren.
- Een ***factsheet*** met de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen en een ***presentatie van het rapport*** voor de opdrachtgever en indien gewenst voor Kamerleden.

5. Planning ontwerpfase en afzonderlijke evaluatiestudies

Voor de planning van de ontwerpfase en de twee afzonderlijke evaluatiestudies zijn met een aantal inhoudelijke factoren rekening gehouden. Voor de inhoudelijke evaluatiecomponent nemen we een periode van een politiek jaar / Kamerjaar in ogenschouw. Op deze manier kunnen we zowel adhoc als reguliere relevante politieke momenten meenemen in de analyse van de agenda's (zoals met name de begrotingscyclus, maar ook de meer beleidsluwere periodes of periodes waarin bepaalde dossiers in de politieke en /of publieke belangstelling staan). Daarnaast biedt dit tijdsplan voldoende tijd om een mogelijk effect van zowel de aangepaste uitvoeringsrichtlijn van de Voorlichtingsraad, als de aankondiging in de kabinetsreactie om de andere departementen extra te attenderen op aanwijzing 4.44, op een goede wijze mee te nemen in de analyses. Het streven is de eindrapporten van de evaluaties in september 2024 op te leveren. De start van de ontwerpfase is gepland voor september 2023, waarbij het evaluatiekader wordt afgerond voorafgaand aan de evaluatiestudies waarvan de start gepland staat voor begin 2024.

6. Onderzoeksteam

De evaluatiestudies inclusief ontwerpfase worden uitgevoerd door een onderzoeksteam van het Instituut Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden bestaande uit prof. dr. Caelesta Braun, hoogleraar openbaar bestuur en maatschappelijke democratie, tevens projectleider; dr. Bert Fraussen, universitair hoofddocent en expert in belangenvertegenwoordiging, dr. Valérie Pattyn, universitair hoofddocent en expert in beleidsevaluaties, en enkele junior onderzoekers.