

28 844 Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

29 362 Modernisering van de overheid

Nr. 282 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2025

Op 20 december 2024 heb ik aan uw Kamer de evaluatiestudie “Mozaïek van Belangen” aangeboden (bijlage bij Kamerstuk 28844, nr. 280). Deze studie betreft de mate waarin de openbare agenda’s van bewindspersonen en advies- en consultatieparagrafen in memories van toelichting de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming inzichtelijk kunnen maken. Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd door prof. dr. Caelesta Braun en dr. Bert Fraussen van de Universiteit Leiden, in opdracht van mijn ministerie. Deze studie is aan uw Kamer toegezegd tijdens een debat van de vaste Kamercommissie van Binnenlandse Zaken met mijn ambtsvoorganger Bruins Slot op 9 mei 2023 jl. (Kamerstuk 28844, nr. 266) Uw Kamer verzocht toen om deze evaluatie, om zo te kunnen beoordelen in hoeverre de openbare agenda’s van bewindspersonen en advies- en consultatieparagrafen in memories van toelichting als een goed alternatief voor een lobby- of transparantieregister kunnen worden beschouwd.

Deze brief bestaat uit twee delen. Allereerst zal ik de belangrijkste bevindingen uit het rapport samenvatten. Vervolgens zal ik ingaan op hoe ik, samen met de minister van Algemene Zaken en de staatssecretaris Rechtsbescherming, de belangrijkste aanbevelingen uit het rapport ten aanzien van de openbaarmaking van de agenda’s en de advies- en consultatieparagrafen zal gaan uitvoeren. Ook reageer ik op de aanbeveling uit het rapport om, in aanvulling op andere instrumenten, een vorm van een transparantieregister te ontwikkelen.

Samenvatting belangrijkste bevindingen Braun en Fraussen

De betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming is essentieel in een democratie. Besluitvorming wordt hier effectiever en responsiever van. Het is echter zaak dat deze betrokkenheid transparant is, zodat er geen ongelijk speelveld ontstaat of een specifiek deelbelang boven het publieke prevaleert. Daarom is het belangrijk dat inzicht wordt geboden in de betrokkenheid van externen bij besluitvorming. Dit inzicht omvat drie elementen: inzicht in toegang, inzicht in de beleidsinbreng van externen en inzicht in de (ambtelijke en politieke) belangenafweging. Het besef dat legitieme belangenvertegenwoordiging een wisselwerking is die een gedeelde verantwoordelijkheid tussen het openbaar bestuur en betrokken externen behelst, is hier tevens van belang.

Uit het rapport blijkt dat de openbare agenda's van bewindspersonen en advies- en consultatieparagrafen op dit moment een beperkt inzicht in deze betrokkenheid van externen geven. De openbare agenda's van bewindspersonen geven allereerst geen volledig beeld van de toegang van externen tot besluitvorming en hun beleidsinbreng daarbij. Dit heeft verschillende redenen, zoals complexe werkprocessen binnen ministeries met betrekking tot de openbaarmaking van agenda's, verschillen in interpretaties van de uitzonderingsgronden voor publicatie van afspraken, en te algemene onderwerpsbeschrijvingen waaruit niet altijd duidelijk wordt met wie waarover is gesproken. Bovendien betreffen de openbare agenda's alleen afspraken van bewindspersonen, waardoor andere betrokkenen die een rol spelen bij de totstandkoming van wetten, regelgeving en beleid buiten beeld blijven.

De advies- en consultatieparagrafen kunnen potentieel meer inzicht bieden in de beleidsinbreng van externen en de belangenafweging die op basis daarvan is gemaakt, maar in de praktijk geven deze de brede belangenafweging die ten grondslag ligt aan besluitvorming onvolledig weer. Dit komt onder meer doordat de beleidsinbreng lang niet altijd aan specifieke externen gekoppeld wordt, zeker wanneer het brede consultaties met een groot aantal reacties betreft. De huidige schrijfwijzer voor de paragrafen staat

beschrijving van inbreng in algemene termen toe, waardoor deze beperkt inzicht in de betrokkenheid van externen kunnen bieden.

Het rapport concludeert dat de huidige instrumenten beperkt inzicht bieden in de inbreng van externen bij besluitvorming. Het is daarom nodig om de bestaande instrumenten beter toe te passen en samenhang aan te brengen tussen bestaande en nieuwe instrumenten, met duidelijke doelstellingen. Het rapport doet daartoe de volgende aanbevelingen:

- De openbare agenda's moeten duidelijk reflecteren welke afspraken er wel en niet in worden opgenomen, de afspraken moeten beter vindbaar en doorzoekbaar zijn, en de werkprocessen omtrent publicatie moeten worden geharmoniseerd.
- Een bredere invulling van de advies- en consultatieparagrafen/memories van toelichting helpt om de rol van externen bij specifieke besluitvormingstrajecten inzichtelijk te maken. Het moet dan niet alleen gaan om een onderbouwing van het wetsvoorstel, maar om een bredere belangenafweging.
- Aandacht voor instrumenten die andere besluitvormingstrajecten dan wetgeving inzichtelijk maken, bijvoorbeeld het Beleidskompas en beslisnota's, is van belang om betrokkenheid van externen weer te geven.
- Naast een meer doelgerichte invulling van bestaande instrumenten zijn nieuwe instrumenten nodig om de leemtes op te vullen. Een combinatie van openbare agenda's met een vorm van een transparantieregister zou goed inzicht geven in de toegang van externen tot het publieke besluitvormingsproces, en de beleidsinbreng die ze daarbij leveren.
- Om echt een venster te bieden op het actieve speelveld van externen dat toegang heeft tot de publieke besluitvorming, zouden ook topambtenaren en Kamerleden hun agenda's inzichtelijk moeten maken.

Tot besluit stelt het rapport dat legitieme belangenvertegenwoordiging en vertrouwen in het openbaar

bestuur naast uitvoering van bovenstaande aanbevelingen ook een bepaalde houding vergen van zowel de overheid als van externen. Het rapport wijst in dat verband op een goede bestuurscultuur, moreel bewustzijn, een vitale maatschappelijke democratie en goed burgerschap.

In het vervolg van deze brief ga ik in op hoe ik de aanbevelingen ten aanzien van het verbeteren van de openbare agenda's van bewindspersonen en advies- en consultatieparagrafen zal uitvoeren, in samenwerking met de minister van Algemene Zaken en de staatssecretaris Rechtsbescherming.

Verbeteren openbare agenda's

Braun en Fraussen stellen in hun rapport dat het allereerst belangrijk is om bestaande instrumenten beter af te bakenen en doelgerichter in te vullen, waarbij de doelstellingen helder moeten zijn. Voor de openbare agenda's geldt ten eerste dat deze mettertijd geëvolueerd zijn van een instrument om de activiteiten van bewindspersonen inzichtelijk te maken, tot een instrument om inzichtelijk te maken wie toegang heeft tot bewindspersonen en welke beleidsinbreng zij hebben. Vooral het behalen van deze laatste doelstelling vergt additionele inspanningen. Het kabinet zal de openbare agenda's, als instrument om meer inzicht te geven in toegang en beleidsinbreng van externen, als volgt verbeteren:

- Er wordt een handleiding op elke agendapagina toegevoegd die duidelijk maakt hoe de agenda werkt en welke afspraken gepubliceerd dienen te worden op basis van de Uitvoeringsrichtlijn openbare agenda's bewindsliden. Zo wordt de toegankelijkheid van de openbare agenda's vergroot.
- Op de agendapagina's van de bewindspersonen wordt verwezen naar hun bewindspersonenpagina op Rijksoverheid.nl, waarop links staan naar hun sociale media-accounts. Hiermee kunnen de openbare agenda's en de activiteiten waarover op de sociale mediakanalen worden bericht gemakkelijker met elkaar worden vergeleken.

- De werkprocessen om de agenda's van bewindspersonen openbaar te maken zullen zoveel mogelijk worden vereenvoudigd en geharmoniseerd. Dit gebeurt door het belang van de openbaarmaking van agenda's regelmatig in de Voorlichtingsraad en in het Hoofden bureau SG-overleg aan de orde te stellen, en een interdepartementale bijeenkomst te organiseren voor medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het bijhouden van de agenda's. In deze bijeenkomst zal het belang van de openbare agenda centraal staan en aandacht worden besteed aan de wijze van aanlevering en het belang van een relevante omschrijving bij de agenda-items. Denk hierbij aan een uitgebreidere omschrijving van het gespreksonderwerp en de gesprekspartners. Na de bijeenkomst zal deze werkwijze periodiek onder de aandacht worden gebracht bij de verantwoordelijke medewerkers.
- De uitvoeringsrichtlijn en de praktische handleiding worden geactualiseerd, waarbij de uitzonderingsgronden op basis van de Wet open overheid¹ explicieter worden opgenomen zodat deze door de ministeries eenduidiger worden toegepast. Daarbij kunnen de uitzonderingsgronden met behulp van concrete voorbeelden worden toegelicht.
- Ik zal met mijn ambtsgenoot van Algemene Zaken bezien hoe we de aanbeveling om de doorzoekbaarheid en ontsluiting van de agenda's te verbeteren, het beste gevolg kunnen geven.

Het rapport stelt dat enkel de openbare agenda's van bewindspersonen een beperkt inzicht geven op de toegang tot publieke besluitvorming. Andere segmenten van het openbaar bestuur blijven buiten beeld. Inzicht in toegang tot topambtelijk niveau en het parlement kunnen waardevolle aanvullingen zijn, aldus de onderzoekers. Ook (top)ambtenaren zijn immers betrokken bij beleidsvorming en kunnen voor de totstandkoming van gedragen beleid contact hebben met vertegenwoordigers van

¹ Bij de afweging omtrent openbaarmaking van agenda-items kan een beroep worden gedaan op de volgende uitzonderingsgronden: veiligheid van de Staat, economische of financiële belangen van de Staat, de betrekkingen van Nederland met andere staten, onevenredige benadeling van derden en eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

bedrijven en maatschappelijke organisaties. De openbaarmaking van agenda's van (top)ambtenaren zou verder inzicht kunnen geven in toegang tot publieke besluitvorming. (Top)ambtenaren kennen een andere rechtspositie dan bewindspersonen en zijn vanuit hun functie politiek neutraal. Voor (top)ambtenaren geldt een apart integriteitsbeleid, dat zijn basis vindt in de Ambtenarenwet. Zij dienen zich daarnaast te houden aan de Gedragscode Integriteit Rijk (GIR), waarin onder meer aandacht wordt besteed aan de omgang met lobbyisten en de objectieve houding van ambtenaren.² Hierom ziet het kabinet geen noodzaak om de aanbeveling om de agenda's van topambtenaren ook openbaar te maken over te nemen. Openbaarmaking van de agenda's van Kamerleden zou naar de mening van het kabinet echter ook voor de hand liggen, aangezien Kamerleden evenzeer als bewindspersonen een groot aandeel in de publieke besluitvorming hebben. Over de vraag hoe het parlement de eigen rol ziet in het vergroten van transparantie, ga ik graag met uw Kamer in gesprek.

Advies- en consultatieparagrafen

Wat betreft de advies- en consultatieparagrafen raden de onderzoekers aan om het volle potentieel te benutten om de toegang, beleidsinbreng en belangenafweging bij besluitvormingsprocessen voor wetgevingstrajecten inzichtelijk te maken. Allereerst is inbreng in het kader van een internetconsultatie reeds openbaar en te raadplegen via de website internetconsultatie.nl. Verder wijs ik erop dat met de Wet open overheid ook verdergaande verplichtingen worden geïntroduceerd over openbaarmaking van adviesaanvragen en ontvangen adviezen. Naar aanleiding daarvan worden sinds mei 2022 de ontwerpen waarover advies wordt gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State alsmede de bij die adviesaanvraag overgelegde stukken, gepubliceerd op het portaal Wetgevingskalender (wetgevingskalender.overheid.nl). Het kabinet is ook voornemens inbreng die langs andere kanalen dan via internetconsultatie is ontvangen, langs deze weg te ontsluiten, voor

² Voor ambtenaren van Defensie geldt de Wet Ambtenaren Defensie en de Gedragscode Defensie.

zover dat nu al niet gebeurt bij gelegenheid van de adviesaanvraag aan de Raad van State.

In dit licht zie ik niet voldoende meerwaarde in de aanbeveling om alle bij een consultatie ontvangen reacties integraal weer te geven in of bij de toelichting van een ontwerpregeling. Het rechtvaardigt het extra beslag op de wetgevingscapaciteit dat hieruit zou voortvloeien niet. In de volgende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving zal het gebruik van de Wetgevingskalender worden gecodificeerd door voor te schrijven in toelichtingen standaard verwijzingen op te nemen naar deze centrale vindplaats.

Andere instrumenten: Beleidskompas en beslisnota's

Voorts geven de onderzoekers aan dat een explicietere koppeling met andere bestaande kaders en instrumenten zoals het Beleidskompas en beslisnota's een waardevolle aanvulling kunnen zijn op memories van toelichting om de bredere belangenafweging in beeld te krijgen, zeker in het voortraject.

Beleidskompas

Het Beleidskompas is de centrale werkwijze voor het maken en herzien van beleid bij de Rijksoverheid. Het bestaat uit vijf stappen om beleid te ontwikkelen (de probleemanalyse, het bepalen van doelen, het verkennen van opties om het doel te realiseren, het bepalen van gevolgen van de opties en het bepalen van de voorkeursoptie om de doelen te bereiken). Het steeds terugkerende element bij die vijf stappen is het nagaan wie de belanghebbenden zijn. Het Beleidskompas bevordert met dat terugkerende element dat nagedacht wordt over wie belang hebben bij het beleidsmatige vraagstuk en op welke wijze en in welke fase zij in een beleidsproces worden betrokken. Daarmee kan het Beleidskompas een belangrijke bijdrage leveren aan (het inzichtelijk maken van) de brede belangenafweging in beleidstrajecten en – als wetgeving onderdeel is van de voorkeursoptie om het beleidsdoel te realiseren – wetsvoorstellen.

Het gebruik van het Beleidskompas is evenwel nog geen vanzelfsprekendheid. Recent heeft de staatssecretaris Rechtsbescherming in de Kamerbrief inzake de kabinetsreactie op het WODC-rapport op het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid aangegeven welke acties de komende tijd worden ondernomen om de bekendheid en het correcte gebruik van het Beleidskompas te vergroten en te versterken.³ Zo zal ingezet worden op communicatie, opleidingen en het gebruiksvriendelijker maken van de website. Ook wordt verkend hoe de rol van leidinggevendenden bij de implementatie van het Beleidskompas kan worden geïntensiveerd en hoe gezamenlijk bewogen kan worden richting het minder vrijblijvend sturen op het gebruik.

Beslisnota's

Sinds 2021 worden beslisnota's actief openbaar gemaakt.⁴ Hiermee wil het kabinet meer inzicht bieden in de overwegingen die ten grondslag liggen aan besluitvorming. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de onderhandelingen met derden die hebben geleid tot beleidswijzigingen. Met de actieve openbaarmaking van beslisnota's wordt daarmee ook meer inzicht gegeven in de betrokkenheid van derden bij publieke besluitvorming. Op dit moment wordt een evaluatie uitgevoerd naar het openbaar maken van beslisnota's. Deze evaluatie wordt naar verwachting in het voorjaar van 2025 afgerond en aan uw Kamer aangeboden.

Transparantieregister

Braun en Fraussen hebben verschillende leemtes beschreven die zich voordoen in de bestaande instrumenten, waarvoor zij onder meer een vorm van een transparantieregister als mogelijke oplossing zien. Tegelijkertijd zien zij in de bestaande instrumenten, zoals hiervoor reeds uitvoerig beschreven, veel ruimte voor verbetering met het oog op hetzelfde doel: het verbeteren van

³ Kamerstukken II 2024/25, 29362, nr. 372.

⁴ Op basis van de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's, Kamerstukken II 2021/22, 28362, nr. 59.

inzicht in betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming. Het kabinet gaat veel van die aanbevelingen doorvoeren en vertrouwt erop dat de bestaande instrumenten daardoor meer effect zullen hebben. Op dit moment acht het kabinet het niet proportioneel om daarbovenop een vorm van een transparantieregister te ontwikkelen.

Overigens is mede van belang dat er de komende periode in EU-verband wordt onderhandeld over de richtlijn uit het Defence of Democracy Package, die voorziet in een transparantieregister voor organisaties die voor derde landen belangen behartigen.⁵ Deze richtlijn heeft een andere doelstelling, namelijk het tegengaan van ongewenste buitenlandse beïnvloeding vanuit derde landen. De onderhandelingen worden nog wel gevoerd en niet kan worden uitgesloten dat de richtlijn uiteindelijk een breder doel krijgt. Het kabinet acht het niet raadzaam om vooruitlopend op het Europese traject stappen te ondernemen die zijn gericht op de ontwikkeling van een nationaal transparantieregister.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark

⁵ De Tweede Kamer wordt periodiek geïnformeerd over de onderhandelingen over deze Europese richtlijn, zie Kamerstukken II 2023/24, 36 514, nr. 2.