

Hoe wordt het openbaar maken van beslisnota's ervaren?

Onderzoek in opdracht van BZK

A decorative graphic on the left side of the page, consisting of a series of dark blue dots of varying sizes arranged in a roughly circular pattern, with two thick dark blue curved lines intersecting the dots.

Datum	juli 2025
Auteurs	dr. Roxanne van Giesen dr. Maartje Elshout Suzan Elshout MSc Mara Verheijen MSc Berkay Serçeoğlu MSc
Versie	definitief
Classificatie	standaard

Uitgave

Centerdata
info@centerdata.nl
www.centerdata.nl

Contact

Roxanne van Giesen
roxanne.van.giesen@centerdata.nl

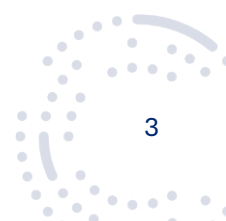
© Centerdata, Tilburg, 2025

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.



Inhoudsopgave

Management samenvatting	4
1 Inleiding en onderzoeksmethode	5
1.1 Onderzoeksvragen	5
1.2 Onderzoeksmethode	5
1.3 Leeswijzer	10
2 Kwaliteit en toegevoegde waarde	12
2.1 Bruikbaarheid en volledigheid beslisnota	12
2.2 Format en vorm van de beslisnota	15
2.3 Toegevoegde waarde en gebruik van de beslisnota	17
2.4 Openbaarmaking beslisnota's	20
2.5 Belangrijkste bevindingen	24
3 Vertrouwen	25
3.1 Informatieverstrekking	25
3.2 Vertrouwen in de overheid	28
3.3 Veranderingen sinds de openbaarmaking van beslisnota's	30
3.4 Belangrijkste bevindingen	31
4 Effecten op ambtelijke advisering	32
4.1 Effecten op ambtelijke advisering door openbaringmaking beslisnota's	32
4.2 Informatiehuishouding en begeleiding	34
4.3 Belangrijkste bevindingen	36
5 Algemene evaluatie	37
5.1 Positieve en negatieve punten rondom actieve openbaarmaking van beslisnota's	37
5.2 Onbedoelde neveneffecten	39
5.3 Belangrijkste bevindingen	40
6 Verbetersuggesties van rijksambtenaren, (ondersteuners van) parlementsleden, oud-bewindspersonen en journalisten	42
6.1 Verbetersuggesties in uniformiteit in werkwijze	42
6.2 Verbetersuggesties inhoud beslisnota's	42
6.3 Verbetersuggesties rondom trainingen rijksambtenaren	43
6.4 Verbetersuggesties rondom het inzetten van digitale middelen	43
6.5 Verbetersuggesties in contact tussen rijksambtenaren en parlementsleden	44
6.6 Overige verbetersuggesties	45
7 Samenvatting en conclusies	46
A Vragenlijst	50
B Interviews	59





Managementsamenvatting

Sinds juli 2021 worden beslisnota's bij bepaalde Kamerstukken actief openbaar gemaakt; vanaf september 2022 geldt dit voor alle Kamerstukken. Deze nota's, opgesteld door ambtenaren ter informatie van bewindspersonen, bieden inzicht in beleidsafwegingen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) liet onderzoeken of deze openbaarmaking de parlementaire informatievoorziening verbetert. In dit rapport worden de volgende centrale onderzoeksvragen beantwoord:

1. Leidt het openbaar maken van beslisnota's tot: (a) een verbetering van de informatievoorziening aan het parlement? (b) (on)bedoelde neveneffecten?
2. Welke verbeteringsuggesties zijn er voor het verbeteren van de openbaarmaking van beslisnota's?

Het onderzoek werd tussen april 2024 en juli 2025 uitgevoerd door onderzoeksinstituut Centerdata. Daarbij zijn drie methoden ingezet: een online vragenlijst onder ambtenaren en parlementaire medewerkers, interviews met onder meer rijksambtenaren, Kamerleden, oud-bewindspersonen en journalisten, en een dialoogtafel met beleidsmedewerkers van verschillende ministeries gericht op het formuleren van verbeterpunten.

Is er een verbetering in de informatievoorziening door openbaarmaking van beslisnota's?

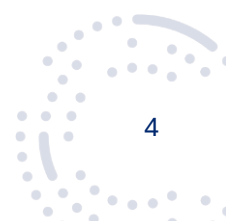
Uit dit onderzoek blijkt dat ruim driekwart van de rijksambtenaren en (ondersteuners van) parlementsleden beslisnota's bruikbaar vindt en dat bijna driekwart van de (ondersteuners van) parlementsleden vindt dat openbaarmaking van beslisnota's de informatievoorziening heeft verbeterd. Beslisnota's worden door (ondersteuners van) parlementsleden gebruikt ter voorbereiding van debatten. In de Kamerbrief worden vooral argumenten voor de gemaakte keuzes beschreven, maar komt de achtergrond van die keuze niet altijd aan de orde. De actieve openbaarmaking van beslisnota's leidt met name tot een verbetering in de informatievoorziening als de beslisnota inzicht geeft in de interne discussie, de bijbehorende overwegingen, het ambtelijk advies en het proces dat tot beleid leidt. Wanneer een beslisnota een van deze elementen niet bevat dan wordt een beslisnota als minder waardevol en bruikbaar gezien.

Welke onbedoelde neveneffecten zijn er?

Hoewel actieve openbaarmaking van beslisnota's bijdraagt aan transparantie en vertrouwen, signaleren parlementaire medewerkers en ambtenaren verschillende neveneffecten. Een van de belangrijkste onbedoelde effecten van de actieve openbaarmaking van beslisnota's is de vraag of alle relevante informatie nu opgenomen wordt in de beslisnota. (Ondersteuners van) parlementsleden hebben het idee dat er bij gevoelige thema's sneller informatie weggelaten wordt uit de beslisnota en buiten de nota's om gedeeld wordt, waardoor niet alle afwegingen inzichtelijk zijn in de beslisnota's zelf. Er bestaat zorg dat hierdoor de nota's minder compleet zijn en de ambtelijke advisering onder druk komt te staan. Ook formuleert driekwart van de rijksambtenaren adviezen voorzichtiger vanwege de openbaarmaking. Ze letten zorgvuldiger op hun taalgebruik en vermijden formuleringen die, bijvoorbeeld door de media, uit context gehaald kunnen worden.

Hoe kan de informatievoorziening door openbaarmaking van beslisnota's verbeterd worden?

De informatievoorziening rondom de actieve openbaarmaking van beslisnota's kan verder verbeterd worden als (1) alle beslisnota's zoveel mogelijk het vaste format volgen en daarbij steeds inzicht bieden in zowel de opties en afwegingen als het besluitvormingsproces; (2) er meer consistentie tussen ministeries komt wat betreft de uitgebreidheid van de beslisnota en de manier van werken (zoals hoe bewindspersonen reactie geven op de beslisnota).





1 Inleiding en onderzoeksmethode

Per juli 2021 is een start gemaakt met actieve openbaarmaking van beslisnota's door bij bepaalde categorieën van stukken die aan de Kamer worden gezonden de inhoudelijke 'beslisnota' of een set beslisnota's openbaar te maken. Dit is een maatregel die is aangekondigd in de kabinetsreactie op het rapport ongekend onrecht van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Sinds Prinsjesdag 2022 gebeurt dat bij alle Kamerstukken.¹ In een beslisnota staat achtergrondinformatie die bewindspersonen gebruiken bij de besluitvorming over een Kamerstuk. Daarin worden de overwegingen, alternatieven, relevante feiten en risico's inzichtelijk gemaakt. Door beslisnota's openbaar te maken krijgen Kamerleden, journalisten en burgers inzicht in de manier waarop beslissingen tot stand zijn gekomen en wordt de besluitvorming beter navolgbaar. Er kunnen ook redenen zijn om niet alle informatie in een beslisnota openbaar te maken, bijvoorbeeld als het de veiligheid van de staat of internationale en diplomatieke belangen in gevaar brengt. Een beslisnota is primair bedoeld voor de bewindspersoon. Door beslisnota's mee te zenden wordt beoogd het parlement beter in staat te stellen zijn controlerende en medewetgevende taak uit te voeren. Of dit doel daadwerkelijk wordt bereikt, is een centrale vraag van dit onderzoek.

Uit eerder onderzoek van Bureau Gateway blijkt dat het meesturen van de beslisnota's als positief wordt beoordeeld, mits de beslisnota's aan bepaalde kwaliteitsmaatstaven voldoen.² Op het moment van dat onderzoek waren pas enkele honderden beslisnota's openbaar gemaakt. Ondertussen zijn veel meer nota's openbaar gemaakt. Om meer duidelijkheid te krijgen over de effecten wil het ministerie van BZK (de gevolgen van) het actief openbaar maken van beslisnota's nader onderzoeken. Het doel van dit onderzoek is om enerzijds te achterhalen of het openbaar maken van beslisnota's leidt tot een verbetering van de informatievoorziening aan het parlement door inzicht te bieden in de afwegingen die ten grondslag liggen aan beleid; en anderzijds of er (on)bedoelde effecten zijn.

1.1 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvragen zijn:

1. Leidt het openbaar maken van beslisnota's tot:
 - a) een verbetering van de informatievoorziening aan het parlement door meer inzicht te bieden in de afwegingen die ten grondslag liggen aan het beleid?
 - b) (on)bedoelde effecten?
2. Welke verbeteringsuggesties zijn er voor het verbeteren van de openbaarmaking van beslisnota's?

1.2 Onderzoeksmethode

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is een combinatie van onderzoeksmethoden ingezet. Voor de eerste onderzoeksvraag is een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden

¹ Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's. Zie:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/13/bijlage-1-beleidslijn-actieve-openbaarmaking-notas>

² Bureau Gateway. Evaluatie van de eerste ervaringen met het openbaar maken van beslisnota's. Zie:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/13/evaluaties-en-reactie-op-aanbevelingen>





gebruikt. Onder rijksambtenaren en (ondersteuning van) parlementsleden die werken met beslisnota's is via een online vragenlijst onderzocht welke ervaringen zij hebben met beslisnota's. In aanvullende diepte-interviews werd hier uitgebreider op ingegaan en werden de resultaten van de vragenlijst geduid. Ook werden via interviews ervaringen van journalisten en oud-bewindspersonen opgehaald.

Voor de tweede onderzoeksvraag is een voornamelijk kwalitatieve aanpak gebruikt. Via diepte-interviews met o.a. rijksambtenaren en (ondersteuners van) parlementsleden werden positieve en negatieve aspecten en verbeter suggesties rondom beslisnota's opgehaald. Daarnaast werd er een dialoogtafel met beleidsmedewerkers en bestuursadviseurs van verschillende ministeries gehouden waarin verschillende perspectieven besproken werden om zo gezamenlijk tot een aanzet voor verbeterpunten te komen.

1.2.1 Vragenlijst

Het doel van de online vragenlijst is om ervaringen met beslisnota's inzichtelijk te maken en te kwantificeren. De vragenlijst bevatte een mix van gesloten (kwantitatieve) en open (kwalitatieve) vragen. Door middel van de open vragen werden ervaringsverhalen verzameld waarmee inkleuring gegeven kon worden aan de kwantitatief verzamelde informatie. De online vragenlijst richtte zich op rijksambtenaren die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van een beslisnota die naar de Eerste of Tweede Kamer werd verstuurd en (ondersteuning van) parlementsleden en journalisten die weleens een openbare beslisnota gezien of gelezen hebben voor hun werk. De vragenlijst werd verspreid:

- onder rijksambtenaren (via individuele uitnodigingen per e-mail);
- op het online portal van de rijksoverheid (via een open link);
- onder (ondersteuning van) parlementsleden (via een open link via de griffies en via individuele uitnodigingen per e-mail);
- onder journalisten – leden van de Vereniging van Onderzoeksjournalisten (via een open link in de nieuwsbrief);
- via *snowballing*, waarbij men collega's uit kon nodigen (via een open link).³

De dataverzameling vond plaats van 24 juni 2024 t/m 20 september 2024.⁴ Uiteindelijk vulden 438 rijksambtenaren en 71 (ondersteuners van) parlementsleden de vragenlijst volledig in. Helaas was de groep journalisten te klein om mee te nemen in de kwantitatieve resultaten. Ervaringen van enkele journalisten werden opgehaald via diepte-interviews. Figuur 1.1 geeft een overzicht van de verschillende functies van rijksambtenaren en figuur 1.2 van parlementsleden.

In de vragenlijst werd respondenten gevraagd om een specifieke beslisnota in het achterhoofd te houden. Vervolgens beoordeelden zij deze beslisnota op de volgende aspecten:

- de kwaliteit (bruikbaarheid, volledigheid, format);
- de toegevoegde waarde;
- de mate waarin alle informatie in de beslisnota openbaar werd gemaakt.

³ Dit werd gevraagd in de uitnodigingsmail en aan het eind van de vragenlijst. Om de drempel tot doorsturen te verlagen, kon een respondent aan het eind van de vragenlijst op een link naar een automatische e-mail klikken. Er popte dan een e-mailvenster op waarin al een vooropgestelde uitnodigingstekst stond met de link naar de vragenlijst. De respondent hoefde enkel de e-mailadressen van collega's in te voeren en de e-mail te versturen.

⁴ De dataverzamelingsperiode is een aantal keer verlengd omdat de respons achterbleef.



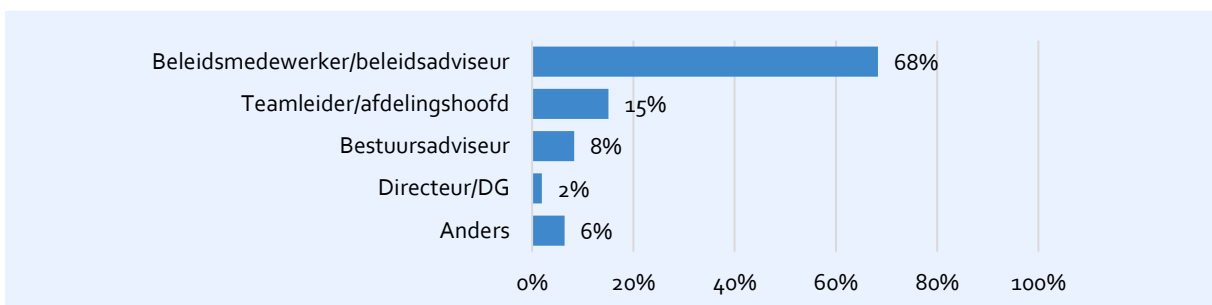


Daarnaast volgden vragen over:

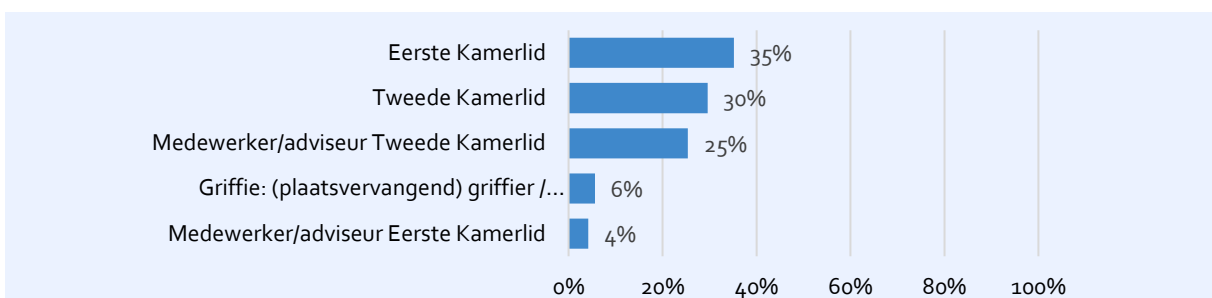
- de mening over de actieve openbaarmaking van beslisnota's;
- de effecten van openbaarmaking op de ambtelijke advisering;
- een algehele evaluatie van wat goed gaat en wat beter kan rondom de actieve openbaarmaking van beslisnota's.

Bijlage A bevat de vragenlijst.

Figuur 1.1. Functies rijksambtenaren (n = 438)

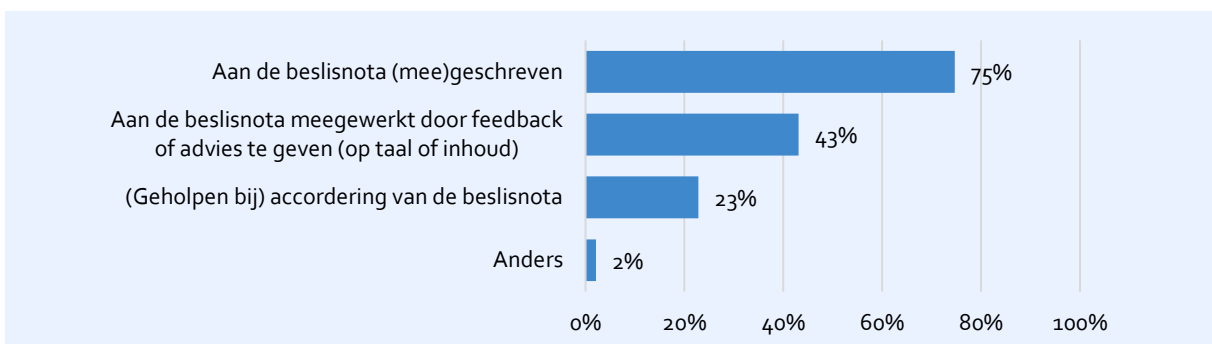


Figuur 1.2. Functies parlementsleden (n = 71)



Het merendeel van de rijksambtenaren heeft **zelf meegeschreven** aan beslisnota's (75%), zie figuur 1.3. Andere rollen die genoemd worden hebben voornamelijk te maken met het verzendklaar maken van een beslisnota, waaronder het lakken van niet-openbare informatie of het versturen/aanbieden van de beslisnota. Ook wordt hier evaluatie van het proces of het doen van onderzoek naar beslisnota's genoemd.

Figuur 1.3. Welke rol had de rijksambtenaar bij de beslisnota (n = 483)



49% van de rijksambtenaren geeft aan vaak een beslisnota gezien of gelezen te hebben, 45% enkele keren en 6% één keer. 68% van de (ondersteuners van) parlementsleden heeft vaak een beslisnota gezien, 28% enkele keren en 5% één keer.

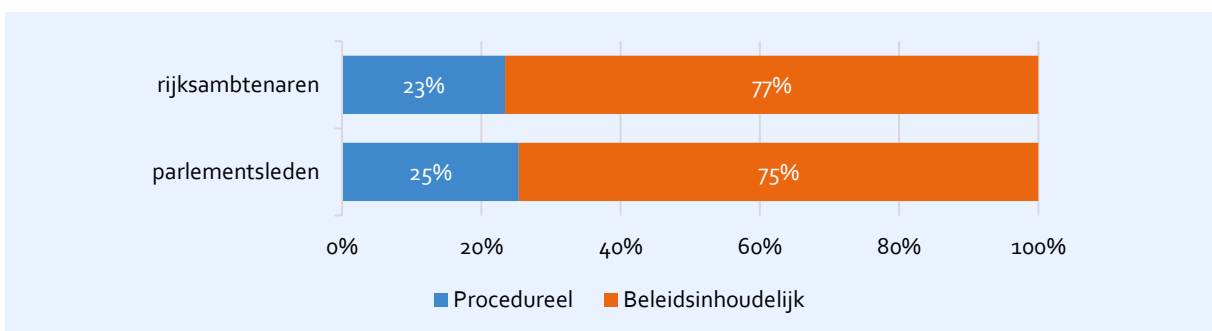


Type nota

Respondenten werden gevraagd om terug te denken aan de laatste (afgeronde) openbare beslisnota waaraan men had (mee)gewerkt of die men gezien of gelezen had voor werk. Er werd hierbij onderscheid gemaakt tussen procedurele en beleidsinhoudelijke beslisnota's. Nota's met een puur procedureel karakter dragen niet bij aan het bieden van inzicht in de afwegingen bij besluitvorming. Openbaarmaking daarvan vergroot slechts de werklast, zowel aan de zijde van het parlement als bij de ministeries, en kan volgens de beleidslijn derhalve achterwege blijven.

77% van de respondenten hield bij het beantwoorden van de vragen een beleidsinhoudelijke beslisnota in het achterhoofd en 23% een procedurele beslisnota. Er is weinig verschil tussen wat rijksambtenaren en (ondersteuners van) parlementsleden in het achterhoofd hielden, zie figuur 1.4.

Figuur 1.4. Type beslisnota (rijksambtenaren, $n = 483$; (ondersteuners van) parlementsleden, $n = 71$)



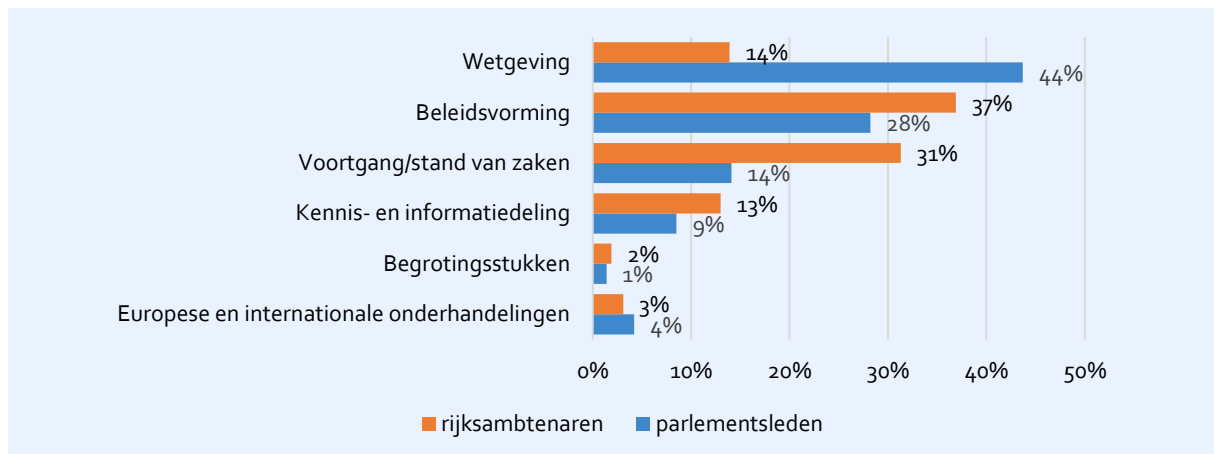
Ook vroegen we naar de **categorie van de beslisnota** die men in het achterhoofd hield:

1. Wetgeving (i) Wetsvoorstellen en memories van toelichting, nader rapport, nota's van wijziging; Intrekking wetsvoorstel, verzoek tot niet controversieel verklaring wetsvoorstel, berichten over inwerkingtreding; Besluiten of regelingen die worden voor- of nagehangen, instellingsbesluiten; Beantwoording verslagen, waardering van amendementen of initiatiefvoorstellen; Berichten over (internet)consultatie of wetgevingstoetsen; Goedkeuring verdragen.
2. Beleidsvorming (i) Beleidsbrieven (meerjarenplannen, jaarplannen of nieuwe beleidsinitiatieven); Strategische agenda's.
3. Voortgang/stand van zaken (i) Voortgangsrapportages, monitor, stand van zakenbrief of brief over 'de staat van ...'; Stand van zaken toezeggingen of implementatie EU-regelgeving.
4. Kennis- en informatiedeling (i) Onderzoeken, rapporten, analyses, (wets-)evaluaties, beleidsdoorlichtingen, adviesaanvragen en reacties daarop; Uitleg over beleid, wetgeving- of uitvoeringsvragen; Antwoorden op Kamervragen of verzoeken uit de Kamer, brieven naar aanleiding van toezeggingen of moties; Reacties op brieven of aanbevelingen over het beleid (bijv. van een branchevereniging of inspectie); Brief over bijvoorbeeld de benoeming van de voorzitter of leden van een adviescollege.
5. Begrotingsstukken (i) Begrotingen en wijzigingen daarvan, inclusief de miljoenennota en het belastingplan.
6. Europese en internationale onderhandelingen (i) Verslag, geannoteerde agenda bij of conclusies van (Europese) Raad; Brieven over bereikte akkoorden (bijv. EU en VK); BNC-fiches.



De grootste groep van de rijksambtenaren hield een beslisnota over beleidsvorming in het achterhoofd (37%) gevolgd door voortgang/stand van zaken (31%), zie ook figuur 1.5. De grootste groep van de (ondersteuners van) parlementsleden hield een beslisnota over wetgeving in het achterhoofd (44%), gevolgd door beleidsvorming (28%).

Figuur 1.5. Categorie beslisnota (rijksambtenaren, $n = 483$; (ondersteuners van) parlementsleden, $n = 71$)



1.2.2 Diepte-interviews

Het doel van de diepte-interviews is om resultaten van de online vragenlijst verder te duiden en aanvullende inzichten op te halen bij diverse doelgroepen. De interviews richtten zich op de volgende doelgroepen en thema's:

1. **(Ondersteuning van) parlementsleden:** inzicht in het gebruik van beslisnota's door (ondersteuning van) parlementsleden en de elementen die voor hen belangrijk zijn.
2. **Rijksambtenaren:** inzicht krijgen in cultuurverschillen en de effecten van openbaarmaking op ambtelijke advisering.
3. **Oud-bewindspersonen:** inzicht in de volledigheid van beslisnota's en het effect van openbaarmaking op advisering (intern) en extern (bv. naar Kamer en journalisten). De oud-bewindspersonen werkten (geruime) tijd als bewindspersoon, zowel vóór als ná de start van de actieve openbaarmaking van beslisnota's, en vertegenwoordigen verschillende politieke partijen.
4. **Journalisten:** inzicht in de toegevoegde waarde van openbaarmaking van beslisnota's voor journalisten, of deze bijdraagt in vertrouwen in de overheid en de navolgbaarheid van besluitvorming.

Daarnaast vroegen we alle geïnterviewden naar aanbevelingen om actieve openbaarmaking van beslisnota's te verbeteren, het tweede doel van dit onderzoek. In totaal zijn er **18 interviews van een half uur** afgenomen. Tabel 1.1 geeft een overzicht van de deelnemers. Bijlage B bevat de interviewleidraden.



Tabel 1.1. Deelnemers interviews

Doelgroep	Aantal
Beleidsmedewerker/ beleidsadviseur	4
Bestuursadviseur	2
Teamleider/afdelingshoofd	1
Directeur/DG	1
Eerste Kamerlid	1
Tweede Kamerlid	1
Medewerker/adviseur Tweede Kamerlid	4
Oud-bewindspersoon	2
Journalist	2
Totaal	18

1.2.3 Dialoogtafel

Een dialoogtafel met design thinking methodieken is bij uitstek geschikt om verder in te gaan op het opsporen van verbeterpunten.⁵ We organiseerden een twee uur durende fysieke sessie in Den Haag met rijksambtenaren van verschillende ministeries. Daarnaast zijn diverse pogingen ondernomen om ook Kamerleden te betrekken – inclusief degenen die eerder hun bereidheid tot deelname hadden uitgesproken – onder meer door hen via verschillende kanalen uit te nodigen. Ondanks deze inspanningen bleek deelname voor hen uiteindelijk niet mogelijk. Zie tabel 1.2 voor een overzicht van de deelnemers van de dialoogtafel.⁶ In deze sessie stond centraal hoe we tot verbeterpunten komen rondom de actieve openbaarmaking van beslisnota's.

Tabel 1.2. Deelnemers dialoogtafel

Sessie 1 Achtergrond	
1	Beleidsmedewerker/ beleidsadviseur bij BZK
2	Beleidsmedewerker/ beleidsadviseur bij SZW
3	Beleidsmedewerker/ beleidsadviseur bij EZ
4	Beleidsmedewerker/ beleidsadviseur bij Def
5	Beleidsmedewerker/beleidsadviseur bij I&W
6	Bestuursadviseur bij SZW
7	Bestuursadviseur bij RWS

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 t/m 5 beschrijven de resultaten van de vragenlijst, aangevuld met kwalitatieve inzichten.⁷ Hoofdstuk 2 beschrijft de kwaliteit en toegevoegde waarde van beslisnota's. Hoofdstuk 3

⁵ Met behulp van design thinking worden op een creatieve wijze innovatieve oplossingen bedacht. Design thinking is een ontwerpmethode waar in stappen naar één of meerdere oplossingen voor een maatschappelijk vraagstuk toe gewerkt wordt. Daarbij staat de mens centraal; de ervaringen en behoeften van de doelgroep zijn cruciaal bij het ontwikkelen van een oplossing. Design thinking bestaat uit vijf stappen; in de dialoogtafel werden de eerste drie stappen gezet: inleven in de doelgroep, definiëren van het probleem, oplossingen genereren en enkele oplossingen iets verder uitwerken tot een prototype.

⁶ De deelnemende rijksambtenaren hadden zichzelf aangemeld via de vragenlijst.

⁷ Hierbij volgende de hoofdstukken de structuur en thema's in de vragenlijst.





gaat in op het vertrouwen dat men heeft in de overheid bij actieve openbaarmaking van beslisnota's. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op mogelijk gevolgen van actieve openbaarmaking van beslisnota's voor het werk van rijksambtenaren. Hoofdstuk 5 beschrijft inzichten uit de vragenlijst en interviews over wat er goed en minder goed gaat rondom de actieve openbaarmaking van beslisnota's. Hoofdstuk 6 sluit af met verbetersuggesties op basis van de resultaten van de open antwoorden, diepte-interviews en dialoogtafel. Hoofdstuk 7 bevat de samenvatting en conclusies.

De resultaten van de vragenlijst worden in hoofdstuk 2 t/m 4 weergegeven in tabellen en figuren met begeleidende tekst.

Als percentages in tabellen of figuren niet volledig optellen tot 100% is dit het gevolg van afronding. Een *M* staat voor gemiddelde. Een *p*-waarde van $< 0,05$ geeft een statistisch significant verschil aan. In dit geval is het zeer waarschijnlijk dat de verschillen in gemiddelden/percentages een reëel verschil zijn. Het is onwaarschijnlijk dat dit door toeval is ontstaan.

Veel respondenten gaven uitgebreide toelichting in de open antwoordvelden van de vragenlijst. Dit leverde een uitgebreid en rijk kwalitatief beeld op.⁸ De antwoorden op de open vragen zijn zoveel mogelijk samengevat en volgen steeds na de kwantitatieve resultaten als duiding, vervolgens geven we enkele voorbeelden van open antwoorden in de kaders om dit te illustreren. De kwalitatieve resultaten (diepte-interviews en dialoogtafel) worden ook tussendoor in kaders weergegeven om waar nodig diepgang of duiding aan de resultaten te geven.

⁸ Veel respondenten gaven uitgebreide toelichting, per vraag ontvingen we in totaal tussen de 17 en 23 pagina's aan toelichting.





2 Kwaliteit en toegevoegde waarde

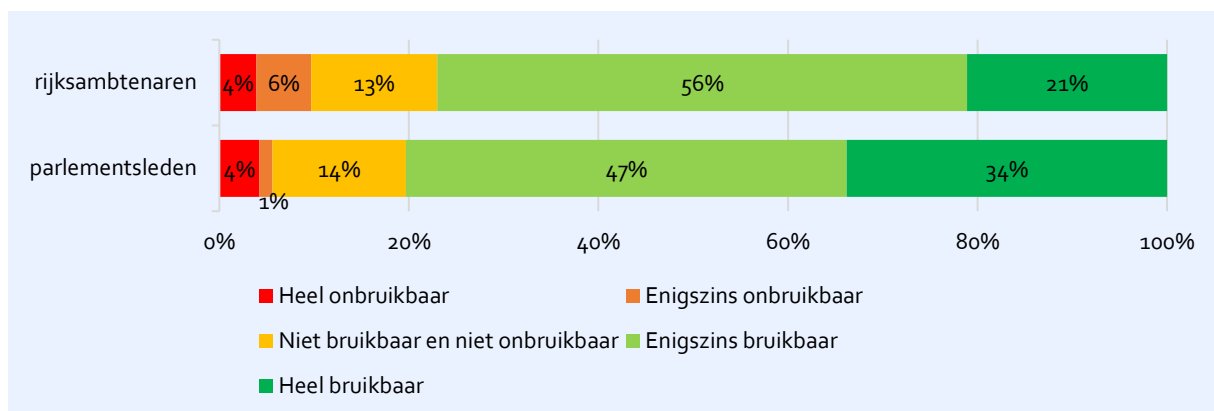
2.1 Bruikbaarheid en volledigheid beslisnota

Aan degenen die de vragenlijst invulden werd gevraagd een recente beslisnota in gedachten te nemen. We vroegen in hoeverre men de beslisnota die men in gedachten had genomen **bruikbaar** (bijvoorbeeld voldoende context, begrijpelijk) en **volledig** vond (bijvoorbeeld inzicht in afwegingen, onderbouwingen, achterliggende data, overzicht van eerdere beslissingen) voor de buitenwereld.

Bruikbaarheid

77% van de rijksambtenaren vond de beslisnota (enigszins/heel) bruikbaar voor de buitenwereld ($M = 3,8$ op een schaal van 1 = heel onbruikbaar t/m 5 = heel bruikbaar). Voor (ondersteuners van) parlementsleden was dit 80% ($M = 4,0$), zie ook figuur 2.1.

Figuur 2.1. Bruikbaarheid beslisnota (rijksambtenaren, $n = 483$; (ondersteuners van) parlementsleden, $n = 71$)



Uit de interviews en open antwoorden blijkt dat (ondersteuners van) parlementsleden de beslisnota's lezen om extra inzicht te krijgen in de discussie binnen het departement, het besluitvormingsproces en om te bepalen of men zich kan vinden in het besluit van de bewindspersoon. Daarnaast fungeert de beslisnota als een handige samenvatting. Goede beslisnota's geven inzicht in de interne discussie, de bijbehorende overwegingen, het ambtelijk advies en het proces dat tot een beleid leidt. In dit geval worden beslisnota's als bruikbaar, volledig en transparant gezien. Er zijn echter ook beslisnota's die deze elementen niet bevatten en daardoor als minder bruikbaar worden gezien. Voor alle inzichten, zie ook kader 2.1 en 2.2.

Kader 2.1. Inzichten uit de interviews over de bruikbaarheid van beslisnota's

Uit de interviews blijkt dat de beslisnota's door (ondersteuners van) parlementsleden gelezen worden om **extra inzicht te krijgen in de interne discussie en het besluitvormingsproces**. Een goede beslisnota geeft extra informatie, zowel (1) **procedureel**: deadlines om rekening mee te houden, gesprekspartners van de minister; als (2) **inhoudelijk**: de beleidsmatige afwegingen, variaties op de keuze en de overwegingen daarbij, tegenargumenten, nadelen, wat de effecten voor wie zijn. In een Kamerbrief zijn de afwegingen niet altijd opgenomen, die zijn echter voor de Kamer wel relevant om de bewindspersoon op zijn of haar keuze te controleren. Het is voor (ondersteuners van) parlementsleden interessant om de alternatieven te kennen, om zo te onderzoeken of men zich kan vinden in de gekozen optie of denkt dat de alternatieven beter zijn.



Ook zien (ondersteuners van) parlementsleden de beslisnota als een **handige samenvatting**. Goede beslisnota's worden gezien als stukken waarin de kern van het besluit of voorstel goed is opgeschreven, inclusief de gevoeligheden, afwegingen en alternatieven.

Beslisnota's worden vaak **niet** gelezen door (ondersteuners van) parlementsleden bij niet-controversiële onderwerpen, omdat ze dan als niet de moeite waard worden gezien.

De geïnterviewde journalisten verschillen in hun ervaring met beslisnota's: de één vindt ze te beknopt en mist daarin ambtelijke dilemma's en politieke afwegingen, terwijl de ander ze juist waardeert als een snelle en informatieve bron die tot de kern van het probleem komt.

Kader 2.2. Voorbeelden van open antwoorden over de bruikbaarheid van beslisnota's

Rijksambtenaren:

“De betreffende beslisnota geeft duidelijk het ambtelijk advies weer. De minister heeft uiteindelijk een andere richting gekozen. Hierdoor is wel vastgelegd wat het oorspronkelijke advies was en kan de kamer of de buitenwereld daar ook kennis van nemen.”

“In dit geval had de bewindspersoon al een paar keer op een brief meegelezen. In de nota's bij die conceptbrieven, wordt de echt interessante informatie/discussiepunten neergezet. De uiteindelijke beslisnota geeft totaal geen inzicht in welke dilemma's er zijn geweest.”

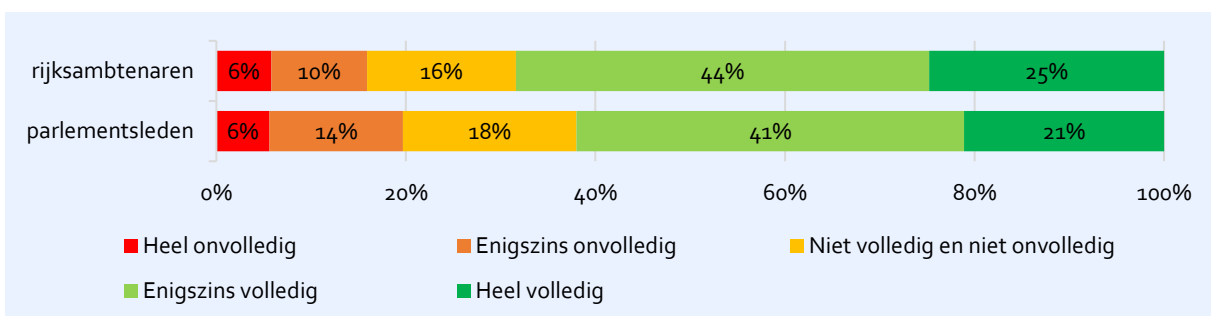
(Ondersteuners van) parlementsleden:

“De beslisnota's geven vooral inzicht hoe de interne discussie verloopt en hoe het proces is verlopen. Voor mij vooral informerend, minder meningsvormend.”

Volledigheid

68% van de rijksambtenaren vond de beslisnota (enigszins/heel) **volledig** voor de buitenwereld ($M = 3,7$ op een schaal van 1 = heel onvolledig t/m 5 = heel volledig). Voor (ondersteuners van) parlementsleden was dit 62% ($M = 3,6$), zie ook figuur 2.2.

Figuur 2.2. Volledigheid beslisnota (rijksambtenaren, $n = 483$; (ondersteuners van) parlementsleden, $n = 71$)



We zien daarnaast terug dat hoe vollediger een beslisnota is, hoe bruikbaarder deze wordt gevonden.⁹ Daarnaast zien we terug dat beleidsinhoudelijke nota's bruikbaarder worden gevonden dan procedurele nota's (beleidsinhoudelijk: $M = 4,0$ vs. procedureel: $M = 3,3$).¹⁰

⁹ Correlatie = 0,53; $p < 0,001$.

¹⁰ $p < 0,001$. Dit effect blijft ook als we controleren voor volledigheid (beleidsinhoudelijke nota's vinden ze namelijk ook vollediger en vollediger nota's zijn bruikbaarder), $p < 0,001$.





Ook uit de open antwoorden (zie ook kader 2.3) lijkt de volledigheid af te hangen van het ‘type’ beslisnota. Indien de beslisnota meer een samenvatting van de Kamerbrief is dan wordt de beslisnota wél als volledig beoordeeld, maar voegt deze niet veel toe. Daarnaast wordt er vaak aangegeven dat een 100% volledige beslisnota onmogelijk is. Uit de interviews blijkt dat (ondersteuners van) parlementsleden het idee hebben dat er bij gevoelige thema’s sneller informatie wordt weggelaten, zie kader 2.4.

Kader 2.3. Voorbeelden van open antwoorden over de volledigheid van beslisnota’s

Rijksambtenaren:

“We proberen altijd zo volledig mogelijk te zijn natuurlijk. Vaak worden beslissingen wel genomen op basis van meerdere nota's. Dan verwijzen we terug en/of maken de inleiding over het onderwerp korter. Je moet dan dus wel meerdere nota's bekijken om alle informatie te hebben.”

“Het is volledig in de informatie waarover de Kamerbrief gaat (dus beschrijvend, en feitelijk), maar het geeft helemaal geen inzicht in afwegingen, onderbouwingen etc. over het beleid dat in de Kamerbrief staat.”

(Ondersteuners van) parlementsleden:

“Voor zover ik kan beoordelen: heel volledig. Beslisnota's vormen wel vaak een doublure met info die ook al elders te lezen was, zoals een brief van de minister of beantwoording van vragen.”

“Hangt af per ministerie en per wetsvoorstel hoe volledig de beslisnota is.”

“Ik mis een goede weergave van de belangenafweging (die eigenlijk altijd aan de orde is).”

Kader 2.4. Inzichten uit de interviews over de volledigheid van beslisnota’s

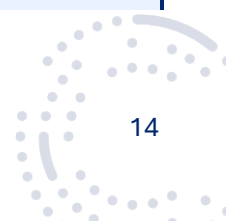
Een van de ideeën over de volledigheid die terugkwam in de interviews was dat **de gevoelige informatie weggelaten** wordt als thema’s erg gevoelig zijn. Voorbeelden die genoemd worden door (ondersteuners van) parlementsleden zijn dat afwegingen en alternatieven ontbreken, net zoals inzicht in de context en het proces. “Soms ontbreken er stukken en dan weet je niet wat je mist. Soms zijn zinnen weggelakt, soms ontvang je een compleet weggelakt document waar je dan niets aan hebt.” Het lijkt (ondersteuners van) parlementsleden handig dat alles wat relevant is meegestuurd wordt.

Uit de interviews en de open antwoorden blijkt daarnaast dat verschillende ministeries uiteenlopende benaderingen hanteren bij het opstellen van nota’s, waardoor sommigen te summier zijn of geen nieuwe informatie toevoegen ten opzichte van de Kamerbrief, zie kader 2.5 en 2.6.

Kader 2.5. Inzichten uit de interviews over verschillen tussen de ministeries

Hoewel niet alle geïnterviewde (ondersteuners van) parlementsleden ervaring hebben met beslisnota’s van diverse ministeries, komt er wel **verschil in de uitgebreidheid van beslisnota’s tussen ministeries** naar voren. Beslisnota’s variëren van heel summier tot heel uitgebreid, afhankelijk van het onderwerp. Een van de beleidsmedewerkers van de Tweede Kamer heeft dit besproken met collega’s en gaf het volgende aan:

- de volgende ministeries geven uitgebreide beslisnota’s: FIN, OCW, SZW, I&W, LNVN, BZ;
- de beslisnota’s van deze ministeries zijn doorgaans summier: EZK, A&M, VWS (wisselt per onderwerp) en VRO (volkshuisvesting en ruimtelijke ordening).





Wat daarnaast opvalt is dat ministeries verschillend werken, soms staan er handgeschreven opmerkingen bij (die gescand worden), soms post-its, soms digitale opmerkingen.

Kader 2.6. Voorbeeld van open antwoorden over de verschillen tussen de ministeries

(Ondersteuner van) parlementsleden:

“Het verschilt per ministerie enorm welke informatie openbaar wordt gemaakt (oplegger vs. vorige versies van nota's, zodat je de beleidsmatige ontwikkeling kan volgen en de politieke keuzes kan vinden). Dit laatste is volgens mij de bedoeling van de openbaarmaking. Een oplegger, daar hebben we in het parlement weinig aan.”

“Opvallend dat elk departement dit anders doet, andere dingen openbaar maakt. Daar moet één lijn in komen.”

Er lijkt ook een spanningsveld te bestaan tussen de bruikbaarheid van een beslisnota voor de bewindspersoon en de bruikbaarheid voor de buitenwereld. Beslisnota's zijn immers primair bedoeld voor de bewindspersoon, waardoor ze beknopt zijn en soms onvermijdelijk ambtelijk taalgebruik en technische aspecten bevatten. Dit maakt ze door de complexiteit van een casus en het ontbreken van context minder bruikbaar voor de buitenwereld (zie kader 2.7).

Kader 2.7. Voorbeeld van open antwoorden over de bruikbaarheid van beslisnota's

Rijksambtenaar: “Voor de Tweede Kamerleden was de informatie bruikbaar om de gang van zaken goed te kunnen volgen. Voor de burger zijn dit soort documenten veel te ambtelijk en ondoorgroendelijk. Het is echter de vraag of dat laatste erg is, aangezien het voor Tweede Kamerleden mogelijk wel bruikbaar is.”

2.2 Format en vorm van de beslisnota

Respondenten beantwoordden vragen over welk **format** werd gehanteerd bij de beslisnota die men in gedachten had genomen. 97,9% van de beslisnota's die men in gedachten had genomen volgde het standaard format. Soms werd afgeweken van het standaard format, bijvoorbeeld omdat naast een standaard beslisnota ook een openbare beslisnota werd gemaakt, omdat niet alle standaardoverwegingen relevant waren, omdat de beslisnota zo meer ruimte bood om de relevante punten gestructureerd te delen, of omdat digidoc (een document management systeem) niet voldoende mogelijkheden biedt (bijv. interdepartementaal samenwerken).

We vroegen daarnaast hoe de onderliggende nota's in de beslisnota verwerkt zijn. 59% van de rijksambtenaren en 61% van de (ondersteuners van) parlementsleden geeft aan dat **er maar 1 nota was**. 11% van de rijksambtenaren en 13% van de (ondersteuners van) parlementsleden geeft aan dat meerdere nota's zijn samengevoegd (nietjesnota's), zie ook figuur 2.3 en 2.4. Soms werden de onderliggende nota's op een andere manier in de beslisnota verwerkt, bijvoorbeeld door het in Parlis (het interne documentenregistratiesysteem van de Rijksoverheid waarin beleidsstukken en parlementaire documenten worden opgeslagen en gedeeld) mee te leveren als document, door verwijzingen naar eerdere nota's of bijlagen op te nemen. Enkele voorbeelden die worden genoemd:

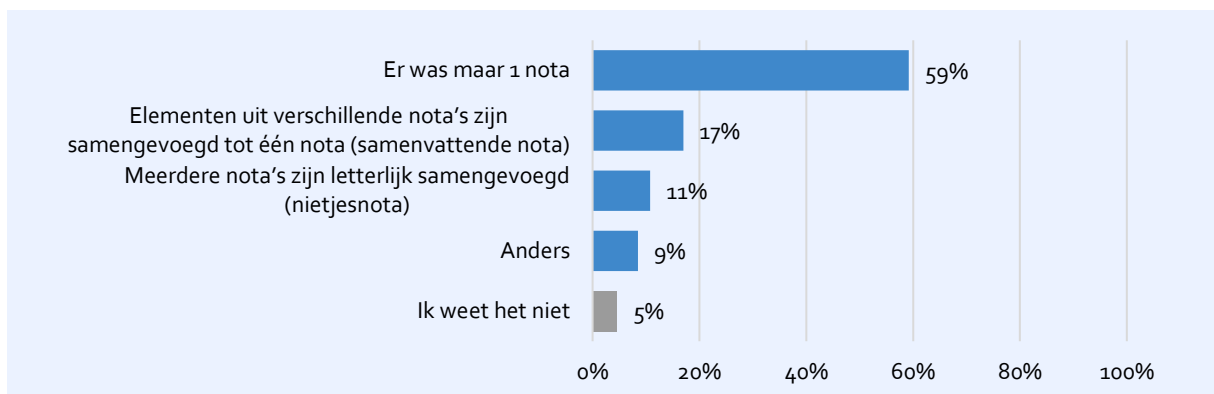
- dat er in de openbaargemaakte nota werd gedaan alsof de onderliggende nota's niet bestaan;



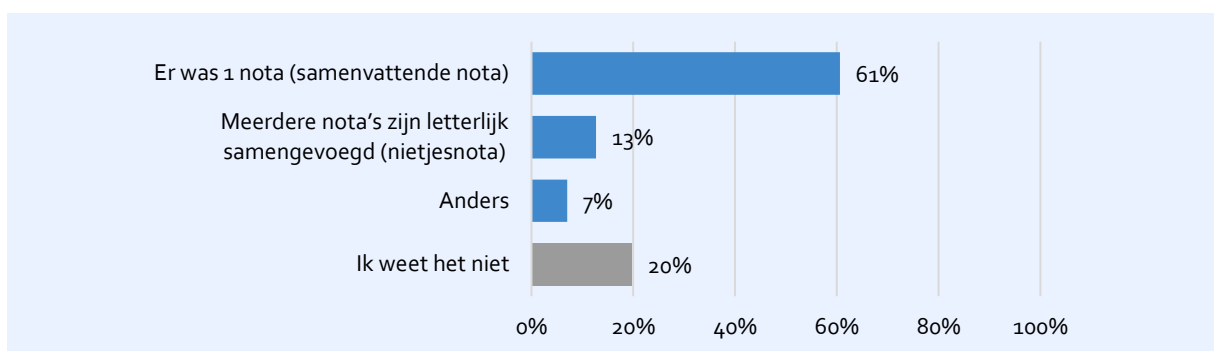


- dat meerdere nota's zijn samengevoegd met een nietje, maar er een selectie was gemaakt die sturend werd gevonden en invloed had op kwaliteit van informatievoorziening.

Figuur 2.3. Onderliggende beslisnota; rijksambtenaren ($n = 483$)

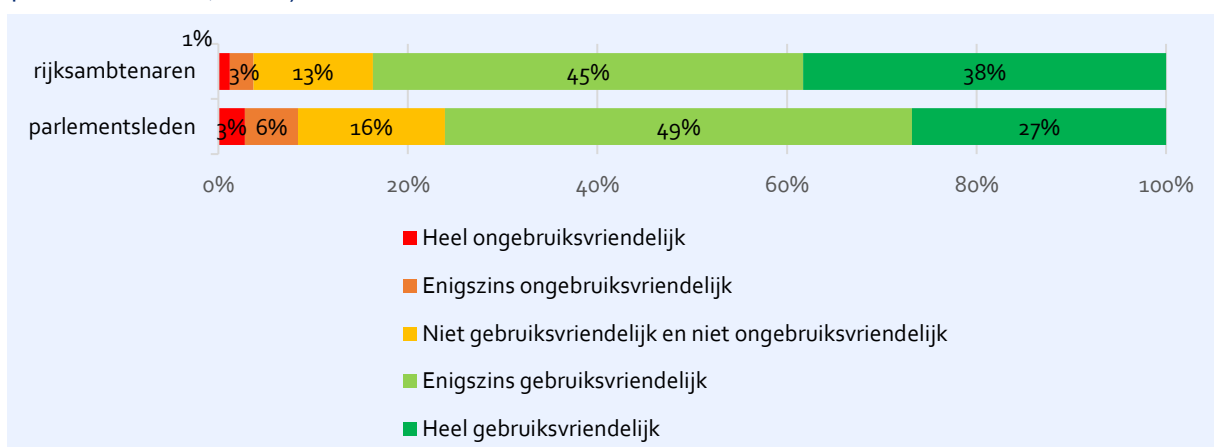


Figuur 2.4. Onderliggende beslisnota; (ondersteuners van) parlementsleden ($n = 71$)



84% van de rijksambtenaren en 76% van de (ondersteuners van) parlementsleden vond de vorm van de beslisnota (bv. doorzoekbaarheid, opbouw, format) heel/enigszins **gebruiksvriendelijk** (rijksambtenaren: $M = 4,2$; (ondersteuners van) parlementsleden $M = 3,9$; op een schaal van 1 = heel ongebruiksvriendelijk t/m 5 = heel gebruiksvriendelijk), zie ook figuur 2.5.

Figuur 2.5. Gebruiksvriendelijkheid beslisnota (rijksambtenaren, $n = 483$; (ondersteuners van) parlementsleden, $n = 71$)



De beslisnota's volgen in principe een vast format en hebben als primair doel om de bewindspersoon efficiënt te informeren over de keuze die gemaakt moet worden. Uit de interviews blijkt dat dit vaste format en de voorschrijvende elementen helpen bij het opstellen van de





beslisnota, maar dat er ondanks het format flinke verschillen zijn in hoe de beslisnota wordt ingevuld (zie kader 2.8). In de open antwoorden (zie ook kader 2.9) komt regelmatig terug dat de beslisnota vooral gebruiksvriendelijk moet zijn voor de bewindspersoon en dat dit uitgangspunt moet blijven gelden ondanks de openbaarmaking. Kritiek op de vorm van een beslisnota richt zich vaak op het grote aantal invulvelden en het soms onduidelijke onderscheid tussen het onderdeel ‘kernpunten’ en het onderdeel ‘toelichting’. Daarnaast vragen sommige bewindspersonen om de beslisnota niet langer dan 2 pagina’s te maken.

Kader 2.8. Inzichten uit de interviews over het format van de beslisnota

Over het algemeen geven rijksambtenaren aan dat het **format en de voorschrijvende elementen van de beslisnota helpen** bij het opstellen hiervan. Het dwingt tot de kern te komen, duidelijk de beslissing te beschrijven en hier toelichting op te geven. Een bestuursadviseur merkt op dat er **ondanks het format flinke verschillen** zijn in hoe de beslisnota wordt ingevuld.

Kader 2.9. Voorbeelden van open antwoorden over de vorm/gebruiksvriendelijkheid van beslisnota's

Rijksambtenaren:

“De beslisnota is qua vorm helder van opzet, waarbij voor zowel de schrijver als de lezer duidelijk is waar welke informatie gevonden kan worden. Het format functioneert zodoende goed.”

“De vorm van de nota is vooral zo opgesteld om de bewindspersoon zo snel mogelijk overzicht te laten krijgen over het besluit dat genomen moet worden. Andere lezers hebben mogelijke andere doelen bij het lezen van de nota waardoor de voor hen nuttige info misschien pas in een van de bijlagen ter informatie zit. Dat is mogelijk niet meteen duidelijk.”

“De nietjesvorm geeft feitelijk het meest complete beeld van de besluitvorming m.b.t. het Kamerstuk, in tegenstelling tot de laatste beslisnota, die een weergave is van de besluitvorming volgens het departement.”

“De bedoeling achter de nota is goed, maar zowel voor de schrijver als de lezer is niet duidelijk waar welke informatie vindbaar is”

(Ondersteuners van) parlementsleden:

“Vaak zijn beslisnota's die ik krijg vooral beknopt en overzichtelijk.”

“Omdat de beslisnota's openbaar zijn geworden zijn ze niet meer relevant. Maar dat geeft niet, transparantie moet niet doorslaan anders durft niemand meer iets te beslissen.”

“Naar mijn idee was het een weinig gestructureerd document dat althans zonder toelichting voor mij niet erg toegankelijk en bruikbaar was.”

2.3 Toegevoegde waarde en gebruik van de beslisnota

2.3.1 Toegevoegde waarde

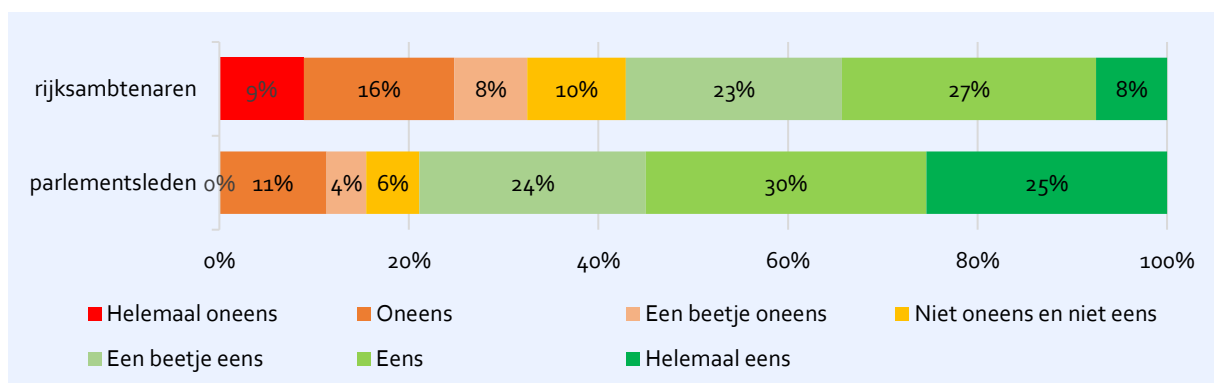
We vroegen in hoeverre men vond dat deze beslisnota een toegevoegde waarde had bovenop het Kamerstuk waar de beslisnota bij hoorde. 57% van de rijksambtenaren ($M = 4,3$ op een schaal van 1 = helemaal oneens t/m 7 = helemaal eens) en 79% van de (ondersteuners van) parlementsleden ($M = 5,3$) vond dat de beslisnota **toegevoegde waarde** had, zie ook figuur 2.6. Opvallend is dat





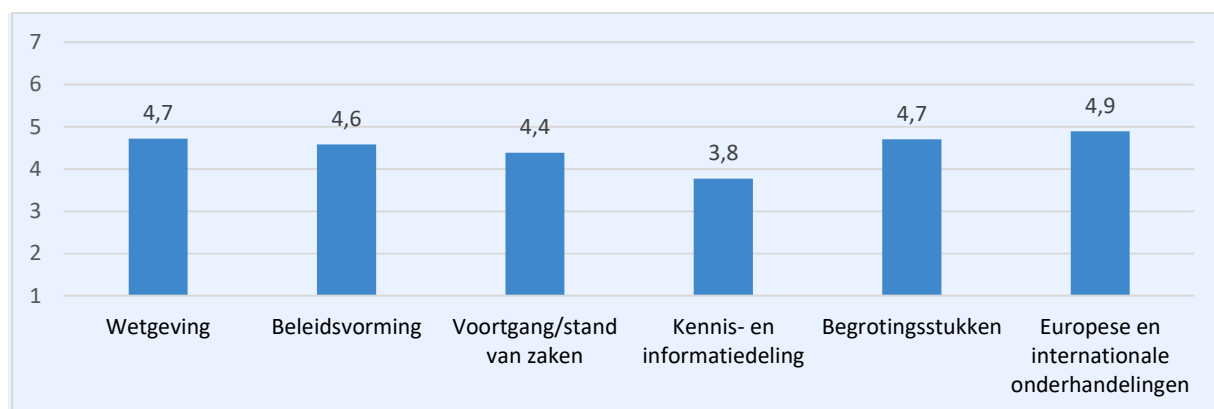
(ondersteuners van) parlementsleden de toegevoegde waarde van de beslisnota significant beter evalueren dan rijksambtenaren.¹¹

Figuur 2.6. Toegevoegde waarde beslisnota (rijksambtenaren, $n = 483$; (ondersteuners van) parlementsleden, $n = 71$)



Figuur 2.7 laat zien dat respondenten vonden dat beslisnota's gericht op kennis- en informatiedeling iets minder toegevoegde waarde hebben dan de andere typen beslisnota's.¹²

Figuur 2.7. Toegevoegde waarde beslisnota's uitgesplitst naar type beslisnota



Uit de open antwoorden blijkt dat procesmatige beslisnota's vaker als minder waardevol worden gezien (zie ook kader 2.10). Wanneer de beslisnota aanvullende informatie geeft omtrent besluitvorming lijkt deze al gauw als inzichtelijk en waardevol te worden beoordeeld. Zo kan een beslisnota nuttig zijn wanneer deze inzicht geeft in de achterliggende redenen waarom bepaalde keuzes juist *niet* zijn gemaakt. Er lijken wel zorgen dat juist de inzicht gevende elementen vatbaar zijn voor zelfcensuur vanwege de actieve openbaarmaking.

Kader 2.10. Voorbeelden van open antwoorden over de toegevoegde waarde van beslisnota's

Rijksambtenaren:

“In de kamerbrief wordt vooral verwezen naar de argumenten voor de gemaakte keuzes, maar komt de achtergrond van die keuze niet altijd aan de orde. De afwegingen die daaraan vooraf zijn gegaan, zijn uit de beslisnota's te herleiden.”

¹¹ $p < 0,001$.

¹² $p = 0,014$. Het gemiddelde van beslisnota's gericht op kennis- en informatiedeling verschilde significant van dat van beslisnota's gericht op beleidsvorming en wetgeving. De andere gemiddelden verschilden niet significant van elkaar.



“Aantekeningen van bewindspersoon ook zichtbaar op het document, wat de transparantie ten goede komt.”

“Bij meer procedurele stukken gaat het om vrij 'lege' nota's. Gevraagd akkoord, ter vaststelling etc. Het echte verhaal werd er niet in verteld, te veel "lagen" in de organisatie die er een plasje over doen en die allemaal de werkelijkheid een beetje "ervagen". Aan de top blijft er te weinig over van de werkelijkheid.”

(Ondersteuners van) parlementsleden:

“Het is altijd prettig om het beslisproces te kunnen volgen.”

“Ik lees de nota's vaak nog voor de andere stukken, het helpt mij zeer ook bij het werk als Kamerlid. Sneller hoofdlijnen begrijpen. Daarnaast inzicht in besluitvorming daarachter (inhoudelijk als procesmatig) echt toevoeging. Kamer werkt op hetzelfde tempo als minister (kleinere fracties nog hoger). Dus nodig en nuttig om controlerende functie goed uit te voeren.”

“Ik lees zelden de beslisnota's, omdat ik vind dat dat communicatie is tussen bewindspersoon en ambtenaren en ik daar eigenlijk geen behoefte aan heb. Tenzij de betreffende brief heel erg vertraagd is of politiek wel heel saillant, dan kijk ik naar de beslisnota. Maar ik heb dan niet het idee dat het me echt relevante informatie geeft. Ik heb er geen echte behoefte aan.”

2.3.2 Gebruik van beslisnota's

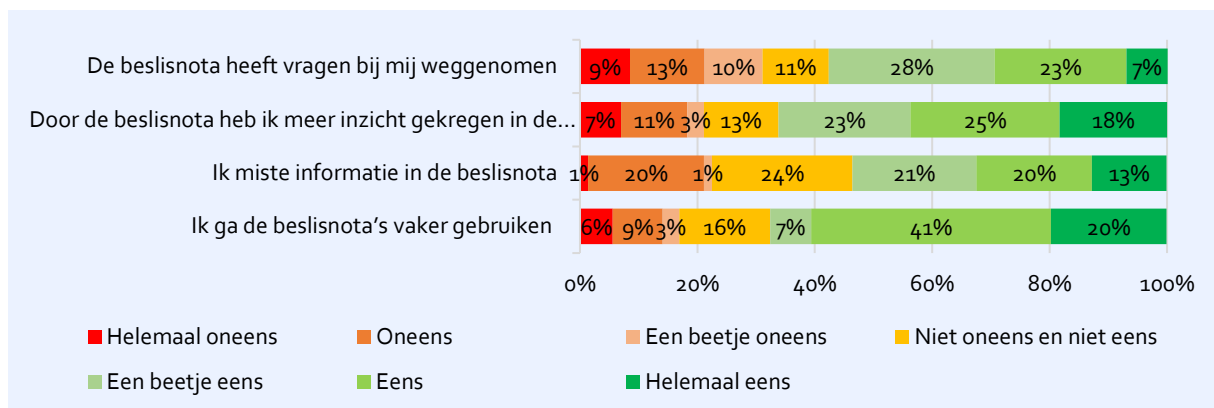
66% van de (ondersteuners van) parlementsleden heeft **gebruik gemaakt** van de beslisnota. Uit de open antwoorden komt meerdere keren naar voren dat de beslisnota werd gebruikt als voorbereiding op een debat. Zo wordt gezegd dat het kan helpen met prioriteren en checken van de relevantie van de eigen inbreng. Daarnaast wordt meerdere keren genoemd dat de beslisnota gebruikt werd voor inzicht en overzicht omtrent besluitvorming.

We legden verschillende stellingen voor aan (ondersteuners van) parlementsleden (op een 7-puntsschaal van helemaal oneens (1) tot en met helemaal eens (7)). Als we kijken naar de categorieën “een beetje eens – eens – helemaal eens” dan gaf 68% van de (ondersteuners van) parlementsleden aan dat zij de beslisnota's **vaker gebruiken** ($M = 5,1$). 54% van de (ondersteuners van) parlementsleden **miste informatie** in de beslisnota ($M = 4,5$). 66% van de (ondersteuners van) parlementsleden gaf aan door de beslisnota **meer inzicht gekregen** te hebben in de besluitvorming ($M = 4,8$). Verder bleek dat de beslisnota bij 58% van de (ondersteuners van) parlementsleden **vragen heeft weggenomen** ($M = 4,3$), zie ook figuur 2.8. Daarnaast bleek ook uit de interviews dat de beslisnota extra inzichten in afwegingen en procedures geeft. Het is echter wisselend of deze informatie in de beslisnota staat, soms ontbreken de alternatieven en afwegingen (zie kader 2.11). Ook missen (ondersteuners) van parlementsleden soms informatie over het proces, bijvoorbeeld welke stakeholders er geconsulteerd zijn.





Figuur 2.8. Evaluatie beslisnota's (n = 71)



Kader 2.11. Bevindingen uit de interviews over de extra inzichten uit beslisnota's

De meerwaarde voor (ondersteuners van) parlementsleden zit echt in **de inzichten in afwegingen en procedures**. Men vindt ook dat het een meerwaarde voor de politiek heeft en bijdraagt aan een **transparante overheid**. Bij (ondersteuners van) parlementsleden is er een kennisachterstand ten opzichte van ministeries omdat er relatief weinig mensen zijn die veel informatie moeten beoordelen, dus **een samenvattende beslisnota is helpend**. Rijksambtenaren zien de meerwaarde in de transparantie en dat het een middel is om stukken hanteerbaarder te maken.

(Ondersteuners van) parlementsleden gaven aan dat het **wisselend** is hoeveel extra inzicht de beslisnota geeft. Soms staat er heel veel wel in nota's met allemaal voorstellen van verschillende opties, achterliggende informatie, de voor- en nadelen, en soms zit dat er niet in. Het is lastig te beoordelen of alles in een beslisnota staat.

Twee voorbeelden van extra inzichten die uit de beslisnota werden gehaald zijn:

- Ondersteuner van Tweede Kamer: "de minister gaf in een brief van I&W aan dat een infrastructuurproject op pauze stond vanwege geld, stikstof, gebrek capaciteit. Als Kamer wil je dan een gevoel krijgen wat de doorslag gaf. De beslisnota gaf inzicht dat het om een geldkwestie ging."
- Tweede Kamerlid: "Dit ging over een beslisnota over financiën; belastingen box 3. Interne discussie over de vraag 'wie betaalt de rekening.' In de beslisnota's hierover kon je goed zien dat de ambtenaar A als advies gaf, en de minister toch voor B koos. Juist omdat de tegenargumenten en afwegingspunten in de beslisnota stonden kreeg je een helder beeld van de besluitvorming."

Enkele (ondersteuners van) parlementsleden geven daarnaast tijdens de interviews aan dat het voor debatten kan helpen als de beslisnota **uitgebreider het proces** zou beschrijven, bijvoorbeeld of er een valideringsproces (zoals een internetconsultatie) is geweest. Zo geeft een Eerste Kamerlid als voorbeeld aan: "Als een ngo een brief naar ons toe stuurt dat ze er nooit bij betrokken zijn geweest, dan helpt het als ik uit de beslisnota kan halen dat er een internetconsultatie is geweest en er dus gelegenheid is geweest voor ngo's om te reageren. Weet ik dat niet dan willen we zoiets nog wel eens in een debat inbrengen." Ook is er behoefte aan meer achtergrond over de reden waarom er een keuze gemaakt is om een brief naar de Kamer te sturen en aspecten die belangrijk geweest zijn bij het opstellen van de beslisnota en Kamerbrief.

2.4 Openbaarmaking beslisnota's

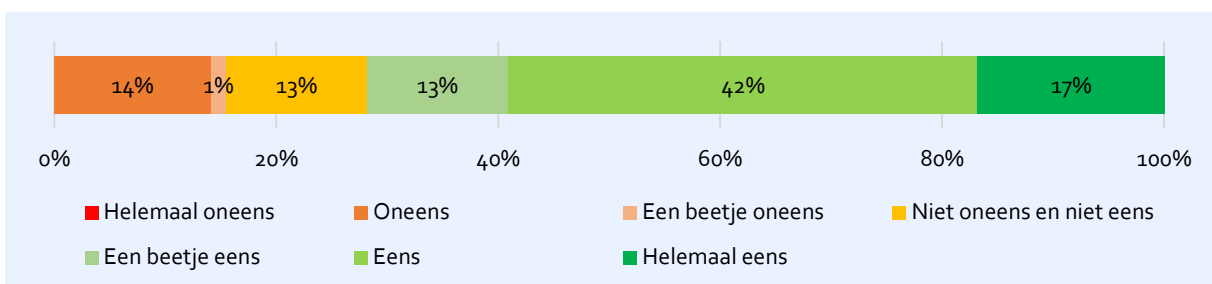
Verder vroegen we aan (ondersteuners van) parlementsleden in hoeverre ze het eens waren met de stelling dat de openbaarmaking van beslisnota's over het algemeen heeft geleid tot **een verbetering van de informatievoorziening**. 72% van de (ondersteuners van) parlementsleden is het hier een beetje tot helemaal mee eens ($M = 5,2$ op een schaal van 1 = helemaal oneens t/m 7 = helemaal





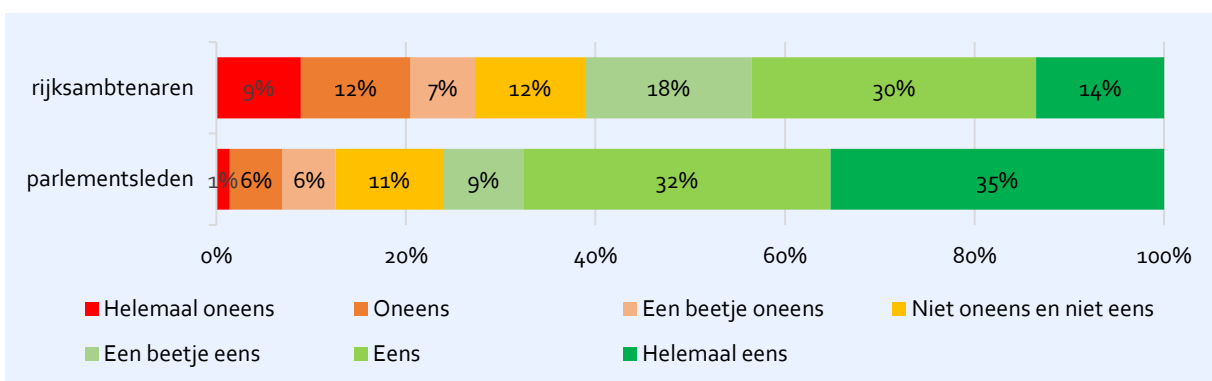
eens), zie figuur 2.9. In de open antwoorden komt meerdere keren naar voren dat het proces transparanter is geworden en het tot meer inzicht heeft geleid. Stappen die meer openheid bevorderen worden als relevant gezien. Wel komt naar voren dat voorafgaande nota's of inhoudelijke beslisnota's soms ontbreken waardoor er weinig informatie in de meegestuurd nota staat. Daarnaast is het lezen van dergelijke stukken soms arbeidsintensief voor (ondersteuners van) parlementsleden en kan het leiden tot het missen van relevante of belangrijke informatie.

Figuur 2.9. Over het algemeen heeft de openbaarmaking van beslisnota's geleid tot een verbetering van de informatievoorziening ($n = 71$)



Er zijn verschillende typen beslisnota's, zoals procedurele vs. beleidsinhoudelijke beslisnota's en beslisnota's horend bij Kamerstukken die betrekking hebben op wetgeving vs. beleidsvorming vs. voortgang, etc. We vroegen in hoeverre respondenten het **positief vinden dat alle typen beslisnota's openbaar gemaakt worden**. 76% van de (ondersteuners van) parlementsleden vindt dit (een beetje tot erg) positief ($M = 5,6$ op een schaal van 1 = helemaal oneens t/m 7 = helemaal eens) en 61% van de rijksambtenaren vindt dit (een beetje tot erg) positief ($M = 4,6$). Wederom valt op dat (ondersteuners van) parlementsleden significant positiever zijn dan rijksambtenaren, zie ook figuur 2.10.¹³

Figuur 2.10. Ik vind het positief dat alle typen beslisnota's openbaar gemaakt worden (rijksambtenaren, $n = 483$; (ondersteuners van) parlementsleden, $n = 71$)



In de open antwoorden komt naar voren dat openbaarmaking van alle typen beslisnota's als positief wordt ervaren omdat het zichtbaar wordt wat het ambtelijk advies is geweest en of dit door de bewindspersoon is gevolgd (zie ook open antwoorden in kader 2.12). Ondanks dat het merendeel positief is over de actieve openbaarmaking van alle typen beslisnota's en vóór transparantie en inzicht in het besluitvormingsproces is, komt in de open antwoorden soms naar voren dat de praktijk anders laat zien. Zo geven sommige (ondersteuners) van parlementsleden en rijksambtenaren aan dat er (zelf)censuur plaatsvindt en dat informatie te snel als publiekelijk ondeelbaar beschouwd

¹³ $p < 0,001$.





wordt. De bewindspersoon wordt dan vaak niet meer volledig geïnformeerd of op een andere wijze geïnformeerd (bijvoorbeeld mondeling).

Kader 2.12. Voorbeelden van open antwoorden over het openbaar maken van alle typen beslisnota's

Rijksambtenaren:

“Het maakt politieke keuzes duidelijker, wat mij een goede zaak lijkt. Het biedt rijksambtenaar ook wel enige bescherming: ‘dit is mijn advies, aan u de keuze.’ Openbaarheid dwingt goede onderbouwing af.”

“Maximale openbaarheid, maar dan ook wel alles op papier, dus niet doorgaan met trend om steeds meer mondeling af te stemmen en vervolgens een nietszeggende nota op te stellen.”

“Vanuit sociale partners kreeg ik wel eens terug hoe blij ze waren met onze beslisnota's. Alle overwegingen en daarmee ook een deel van de strategie, afwegingen, en daarmee ook een deel van de onderhandeling wordt hiermee weggegeven, ook al wordt er e.e.a. gelakt.”

“We creëren een papieren monster. Als het goed is, is een kamerbrief dermate compleet dat een beslisnota 0 toegevoegde waarde heeft. Want al staat er nieuwe informatie in de beslisnota, is de kamerbrief incompleet.”

“Soms wil je wat kwijt in de nota en dan moet je dat achterwege laten omdat het vragen kan oproepen bij de Kamer die in het stadium waarin je de minister wil meenemen niet handig zijn.”

(Ondersteuners van) parlementsleden:

“Zou fijn zijn als bij politiek gevoelige zaken er meer zou worden meegedeeld.”

“Transparantie is de basis voor het parlementaire werk, vertrouwen overigens ook. Dus goed dat alles openbaar kan worden, maar het hoeft voor mij niet standaard meegezonden.”

“Wat mij betreft moet er ruimte zijn voor bewindspersonen om geïnformeerd te worden op een manier die niet voor iedereen (inclusief Kamerleden) te raadplegen is.”

“Het probleem is dat de overlegruimte binnen een ministerie erg beperkt wordt doordat alles volledig openbaar gemaakt moet worden. Ik kan me voorstellen dat er ook overleggen moeten mogelijk zijn, waarin men 'out of the box' met elkaar wil sparren.”

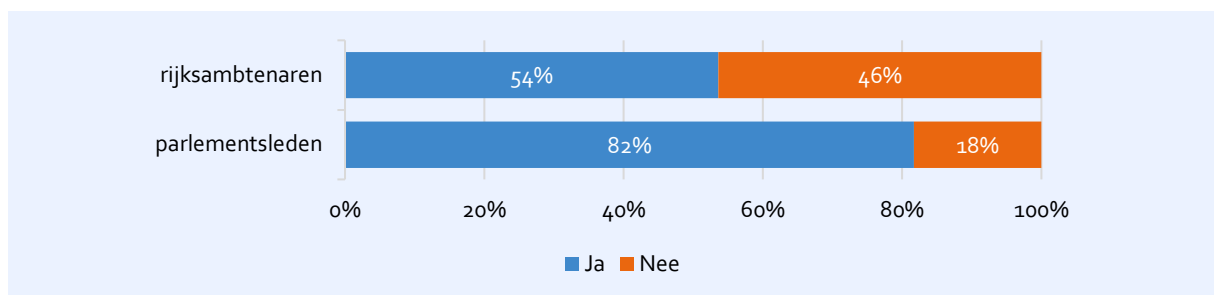
Wederom is er een significant verschil tussen (ondersteuners van) parlementsleden en rijksambtenaren in of het **nodig is dat alle typen beslisnota's openbaar gemaakt worden**.¹⁴ 82% van de (ondersteuners van) parlementsleden vindt het namelijk nodig dat alle typen beslisnota's openbaar gemaakt worden, terwijl 54% van de rijksambtenaren dat vindt, zie figuur 2.11.

¹⁴ $p < 0,001$.





Figuur 2.11. Vindt u het nodig dat alle typen beslisnota's openbaar gemaakt worden? (rijksambtenaren, $n = 483$; (ondersteuners van) parlementsleden, $n = 71$)



Respondenten die aangaven het niet nodig te vinden dat alle typen beslisnota's openbaar gemaakt worden los van de reeds bestaande uitzonderingen¹⁵, vroegen we welke typen beslisnota's volgens hun mening niet openbaar gemaakt hoeven te worden. De volgende typen beslisnota's worden genoemd in de open antwoorden:

- als er inhoudelijk geen meerwaarde is (bijv. procesinformatie kan onderdeel van de Kamerbrief zijn);
- beleidsbrieven;
- beleidsnota's waarbij er geen opties voorgelegd worden;
- beslisnota's bij begrotingsstukken, procedurele nota's/stukken, kamerstukken, Kamervragen, uitstelbrieven of vragen over voortgang/proces, brainstorm/interne gedachtevorming;
- nota's die geheel procedureel van aard zijn¹⁶.

Tot slot vroegen we welke vorm beslisnota de voorkeur heeft, namelijk elementen uit verschillende nota's samenvoegen of meerdere nota's letterlijk samenvoegen (de nietjesnota). 35% van de (ondersteuners van) parlementsleden geeft de voorkeur aan een samenvattende nota waarbij elementen uit verschillende nota's zijn samengevoegd tot één nota (rijksambtenaren: 31%). 36% van de rijksambtenaren heeft geen voorkeur voor de vorm ((ondersteuners van) parlementsleden: 28%), zie ook figuur 2.12. Als men aangegeven had liever een andere vorm van de beslisnota te gebruiken dan kon men hierbij een toelichting geven. Voorbeelden van toelichtingen zijn: dat het afhankelijk is van het dossier of de situatie wat wenselijk is, voorkeur voor het meesturen van enkel de laatste nota, geen voorkeur want vindt het beter om helemaal niet met beslisnota's te werken.

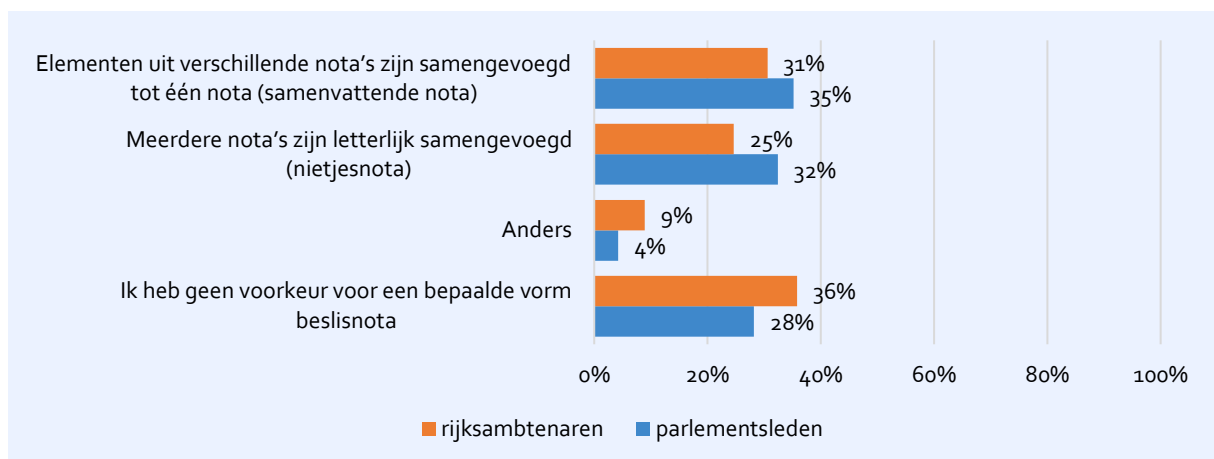
¹⁵ Er zijn uitzonderingen wanneer informatie niet openbaar gemaakt hoeft te worden. De volgende aspecten kunnen een reden vormen om informatie 'in het belang van de staat' niet openbaar te maken: veiligheid van de staat; inlichtingen over stukken die figureren in strafrechtelijk onderzoek of dat hebben gedaan; belang van inspectie, controle en toezicht; vertrouwelijk verstrekte bedrijfsinformatie; bescherming persoonlijke levenssfeer; internationale en diplomatieke belangen; financiële en economische belangen van de staat; lopende onderhandelingen; procesbelang van de staat; eenheid van de Kroon; eenheid van kabinetsbeleid; gevraagde gegevens vallen onder een wettelijke geheimhoudingsplicht; er zijn afspraken over behandeling van gevraagde gegevens. Uit, BELEIDSLIJN ACTIEVE OPENBAARMAKING NOTA'S 2022, zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-8e8df185f59ab09d8438d6f0e66a72d7c2999176/pdf>

¹⁶ Dit werd met name genoemd door rijksambtenaren.





Figuur 2.12. Voorkeur voor de vorm van de beslisnota (rijksambtenaren, $n = 483$; (ondersteuners van) parlementsleden, $n = 71$)



2.5 Belangrijkste bevindingen

De belangrijkste bevindingen van onder rijksambtenaren en ondersteuners van parlementsleden over de kwaliteit en toegevoegde waarde van het openbaar maken van beslisnota's zijn hier samengevat.

- Ruim driekwart van de rijksambtenaren en (ondersteuners van) parlementsleden vindt beslisnota's bruikbaar.
- Bijna driekwart van de (ondersteuners van) parlementsleden is het eens met de stelling dat openbaarmaking van beslisnota's de informatievoorziening heeft verbeterd.
- De ruime meerderheid van de rijksambtenaren en (ondersteuners van) parlementsleden vindt de nota's volledig. Het gaat hierbij om een recente nota die men in gedachten nam bij het beantwoorden van de vragen.
- Er is een verschil in de mate van uitgebreidheid van beslisnota's tussen ministeries.
- Beleidsinhoudelijke nota's worden als bruikbaar ervaren dan procedurele nota's.
- De meeste (ondersteuners van) parlementsleden gebruiken de beslisnota, vaak ter voorbereiding op debatten.
- (Ondersteuners van) parlementsleden zien meer de toegevoegde waarde van de beslisnota boven op de Kamerstukken dan rijksambtenaren.
- Beslisnota's hebben vooral meerwaarde wanneer extra inzicht in afwegingen en proces verkregen kan worden, het is echter wisselend of deze informatie in de beslisnota staat.
- Ruim driekwart van rijksambtenaren en (ondersteuners van) parlementsleden vindt de vorm gebruiksvriendelijk.
- Bijna alle beslisnota's volgen het standaardformat, ondanks variatie in invulling.
- (Ondersteuners van) parlementsleden hebben het idee dat actieve openbaarmaking van de beslisnota's mogelijk kan leiden tot terughoudendheid in het delen van gevoelige informatie.
- Driekwart van de (ondersteuners van) parlementsleden en meer dan de helft van de ambtenaren is positief over openbaarmaking van alle typen beslisnota's.
- Een derde van de (ondersteuners van) parlementsleden en de ambtenaren heeft voorkeur voor een samenvattende vorm, een kwart heeft de voorkeur voor een nietjesnota. Een derde heeft echter geen vaste voorkeur.



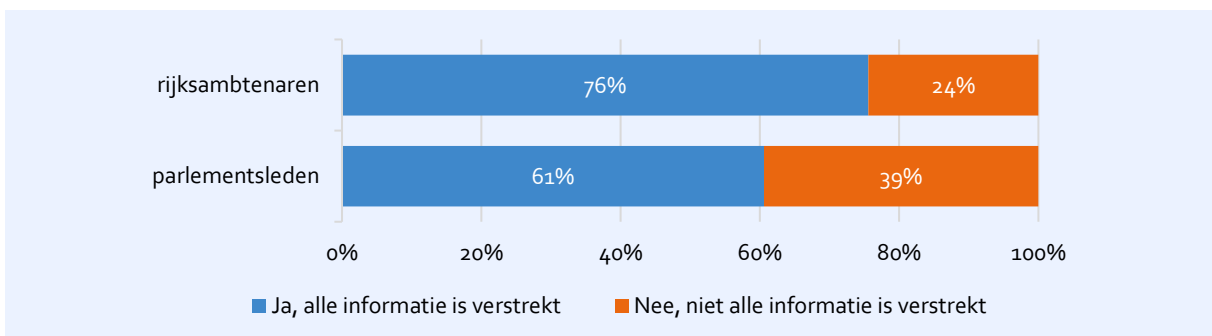
3 Vertrouwen

In dit hoofdstuk gaan we uitgebreider in op het vertrouwen dat rijksambtenaren en parlementsleden hebben in de besluitvorming door de actieve openbaarmaking van beslisnota's. Er kunnen redenen zijn waarom informatie in beslisnota's niet openbaar wordt gemaakt. Als het verstrekken van informatie bijvoorbeeld in strijd is met 'het belang van de staat', bestaat er geen verplichting om informatie te verstrekken.

3.1 Informatieverstrekking

We vroegen respondenten om aan te geven of bij de beslisnota die ze in gedachten hadden genomen alle informatie versterkt was (bijv. geen informatie weggelakt buiten persoonsgegevens). 69% van de respondenten geeft aan dat **alle informatie verstrekt was in de beslisnota**. (Ondersteuners van) parlementsleden geven significant vaker aan dat niet alle informatie is verstrekt (39%) dan dat rijksambtenaren dit aangeven (24%), zie ook figuur 3.1.¹⁷ Aan respondenten die aangaven dat alle informatie verstrekt was bij de beslisnota die ze in gedachten hadden genomen, werd gevraagd of ze ook ervaring hadden met andere beslisnota's waarbij dit niet het geval was. 31% van de respondenten gaf aan dat ze hier ervaring mee hebben.¹⁸

Figuur 3.1. Verstrekking van informatie (rijksambtenaren, $n = 483$; (ondersteuners van) parlementsleden, $n = 71$)



Vervolgens vroegen we respondenten om terug te denken aan zijn of haar laatste ervaring met een beslisnota waarbij niet alle informatie is verstrekt (als ze die hadden). Dit kon dus de beslisnota zijn die ze al in gedachten hadden genomen of – als het hierbij niet van toepassing was – een andere beslisnota waarbij dit wel het geval was. We vroegen in hoeverre respondenten de motivering om de informatie niet openbaar te maken duidelijk vonden (voor de buitenwereld) en in hoeverre ze erop vertrouwen dat de grond waarop besloten is om op de informatie niet openbaar te maken terecht is toegepast.

64% van de rijksambtenaren en 45% van de (ondersteuners van) parlementsleden is het er (een beetje tot helemaal) mee eens dat de **motivering om informatie niet openbaar te maken duidelijk**

¹⁷ $p = 0,003$.

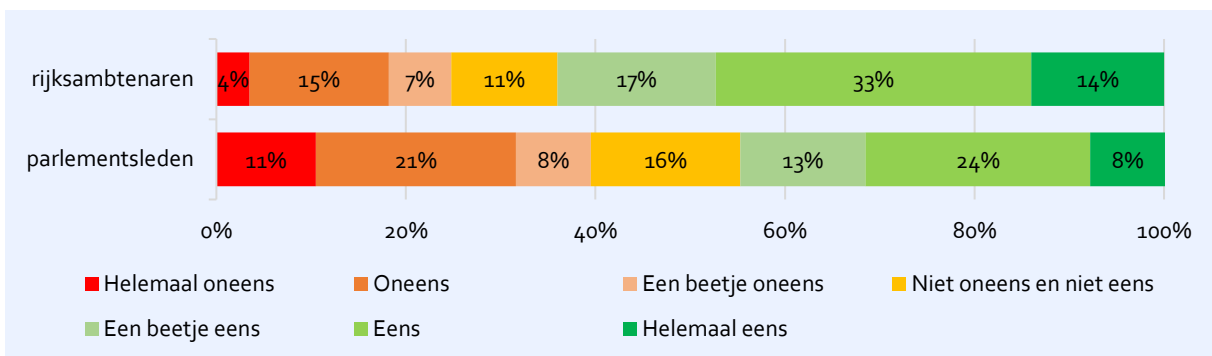
¹⁸ Rijksambtenaren: 38% heeft ervaring met beslisnota's waarbij niet alle informatie is verstrekt ($n = 365$); voor (ondersteuners van) parlementsleden is dit 23% ($n = 43$).





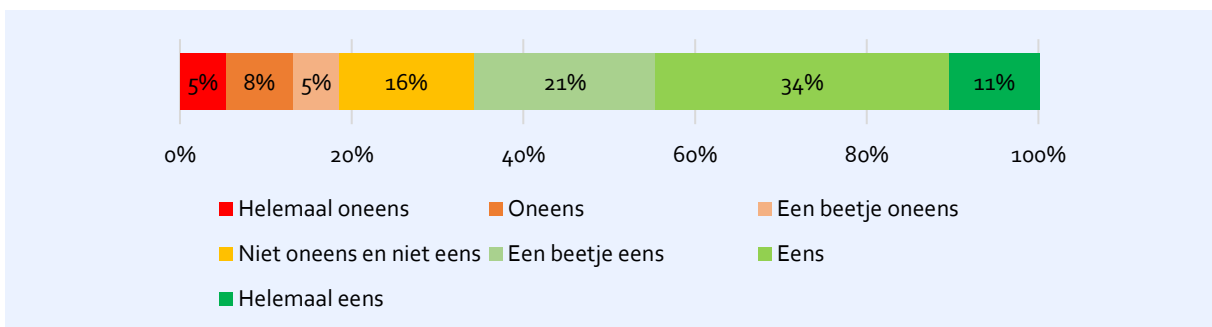
is, zie figuur 3.2. Voor rijksambtenaren is dit significant duidelijker ($M = 4,8$ op een schaal van 1 = helemaal oneens t/m 7 = helemaal eens) dan voor (ondersteuners van) parlementsleden ($M = 4,0$).¹⁹

Figuur 3.2. Ik vond de motivering om de informatie niet openbaar te maken duidelijk (rijksambtenaren, $n = 258$; (ondersteuners van) parlementsleden, $n = 38$)



Aan (ondersteuners van) parlementsleden die ervaring hebben met beslisnota's waar niet alle informatie verstrekt werd, vroegen we of ze erop vertrouwen dat de grond waarop besloten is om de informatie niet openbaar te maken terecht is toegepast. 66% van de (ondersteuners van) parlementsleden is het hier (een beetje tot helemaal) mee eens ($M = 3,8$), zie figuur 3.3.

Figuur 3.3. Ik vertrouw erop dat de grond waarop besloten is om de informatie niet openbaar te maken terecht is toegepast ($n = 38$)



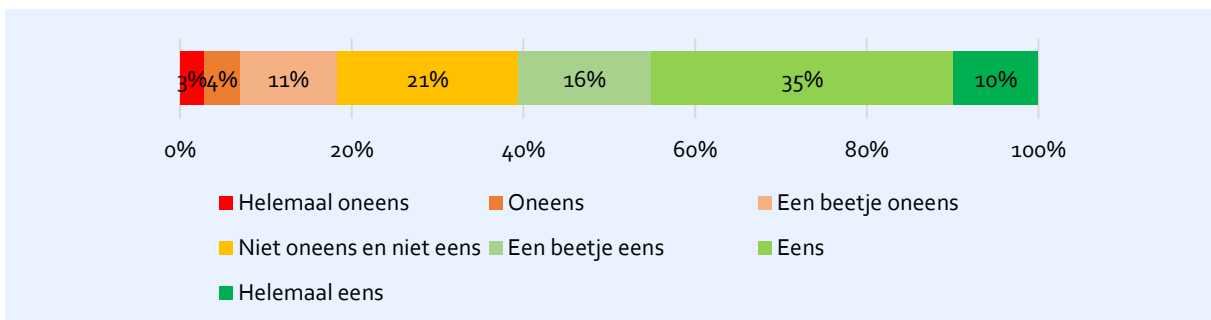
Aan *alle* (ondersteuners van) parlementsleden vroegen we of ze erop vertrouwen dat de verschoningsgrond 'het belang van de staat' over het algemeen terecht wordt toegepast. 61% van de (ondersteuners van) parlementsleden is het hier (een beetje tot helemaal) mee eens ($M = 4,9$). (Ondersteuners van) parlementsleden geven enerzijds bij de toelichtingen aan dat ze basaal vertrouwen hebben in het ambtelijk apparaat en de bewindspersoon. Anderzijds geven ze aan dat er soms dingen weggelakt worden waarbij ze het idee hadden dat dit niet nodig was geweest en dat men in de praktijk ook voorbeelden kent van oneigenlijk gebruik van de verschoningsgrond.

¹⁹ $p = 0,015$. Gemeten op een 7puntsschaal met 1 = helemaal oneens en 7 = helemaal eens.





Figuur 3.4. Ik vertrouw erop dat de verschoningsgrond 'het belang van de staat' over het algemeen terecht wordt toegepast (n = 71)



In de interviews kwam het proces van interne advisering uitgebreid ter sprake. De interne advisering richting de bewindspersoon is een **combinatie van op papier en mondeling delen** (telefonisch, vergaderingen, op de gang). Onderdeel van het adviestraject is samen sparren en het afleggen van werkbezoeken, waarbij niet alles op papier wordt vastgelegd. In de beslisnota wordt informatie meer op hoofdlijnen opgenomen, de details worden met de bewindspersoon besproken en de interne beraadslaging wordt niet openbaar gemaakt.

Als een bewindspersoon eerder in het proces aangeeft welke richting het besluit uitgaat dan wordt er terugverwezen naar eerdere beslisnota's. Mening en persoonlijke voorkeuren worden niet in de beslisnota opgenomen. Uit de interviews blijkt dat er ook **andere informatiestromen** zijn, zoals mondelinge overleggen, waardoor niet alle relevante informatie in de beslisnota wordt opgenomen. Daarnaast lijkt mee te spelen dat sommige bewindspersonen **korte stukken** willen lezen (zie ook kader 3.2). Andere situaties waarbij informatie niet in de beslisnota wordt opgenomen zijn:

- Informatie die valt onder de **uitzonderingsgronden**. Liever wordt informatie helemaal weggelaten dan dit weg te laten lakken, zo geeft een bestuursadviseur aan: "Is dat wel betrouwbaar dat het gelakt is? Komt het nergens anders terecht? Liever nemen we de informatie dus helemaal niet op."
- Bij **politiek gevoelige onderwerpen** wordt er meer mondeling gedeeld.
- Bij meerjarige trajecten met veel betrokkenen en tussentijdse onderhandelingen wordt het **te veel om alles in de beslisnota's** op te nemen.

Kader 3.1. Inzichten uit de interviews over de informatieverstrekking in beslisnota's

Uit de interviews blijkt dat **niet alle relevante informatie in de beslisnota's** wordt opgenomen, maar wel zoveel mogelijk de informatie die nodig is om de besluiten te nemen. Daarnaast bestaan er nog **andere informatiestromen** naar de Kamer.

Sommige **bewindspersonen geven aan korte stukken** te willen lezen. Informatie moet dan bondig worden opgeschreven zonder al te veel toelichting. De kern van het advies komt dan in de beslisnota, met daarbij de voor- en tegenargumenten en dat er ruggenspraak geweest is met sociale partners (als dat het geval is). Een rijksambtenaar geeft als voorbeeld: "Het is afhankelijk van de bewindspersoon of de eerdere afwegingen meegegeven worden in de beslisnota. De vorige bewindspersoon wilde tot in detail alles weten, dus dat was een uitgebreide nota. Nu is er een bewindspersoon die hele korte beslisnota's vraagt en eventueel een toelichting."

De geïnterviewde bestuursadviseurs geven aan dat ze weleens geadviseerd hebben om informatie niet op te nemen in de beslisnota omdat de beleidsmedewerker te veel in detail is getreden. De bestuursadviseurs maken dan zelf een voorselectie. De directeurs laten soms bewust informatie weg als het gaat over gevoelige onderhandelingen, omdat hier ook andere manieren van informeren





voor zijn. Soms wordt verzocht om extra informatie op te nemen, bijvoorbeeld als de alternatieven niet expliciet opgenomen zijn of als er interne meningsverschillen tussen directies zijn.

De **opmerkingen** van de bewindspersoon op de beslisnota worden niet altijd openbaar gemaakt. Dit varieert per bewindspersoon en ministerie. Een bestuursadviseur geeft aan dat het vaak wel terecht is dat opmerkingen niet worden opgenomen: “Het zijn opmerkingen waar je voor het proces niets aan hebt. Dingen als ‘graag overleg; niet tevreden met deze formulering’.” In de praktijk komt het ook steeds meer voor dat opmerkingen via het mailsysteem teruggestuurd worden en er dus niet meer op een hardcopy van de beslisnota worden geschreven.

Kader 3.2. Voorbeelden van open antwoorden over het opstellen van korte beslisnota's

Rijksambtenaren:

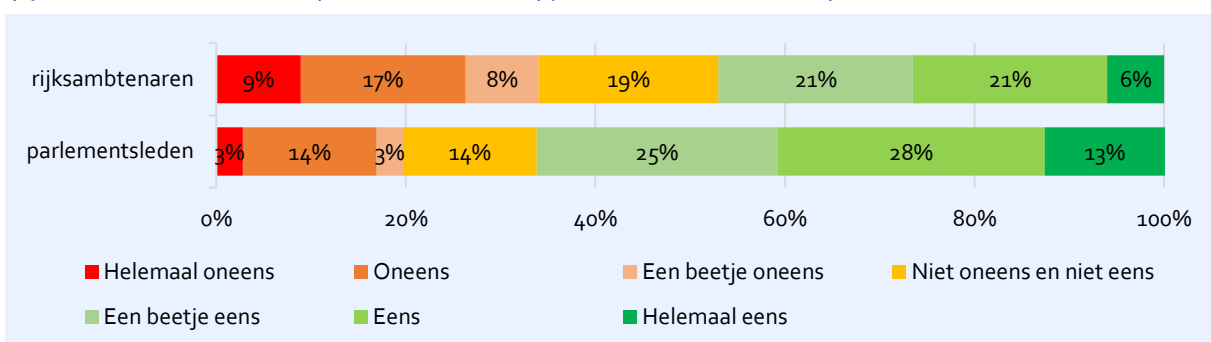
“We hebben van de minister de opdracht gekregen geen nota's langer dan een pagina te schrijven. Daardoor kunnen achtergronden, afwegingen, historische overzichten etc. nauwelijks een plek krijgen in de nota.”

“Beslisnota's hebben tot doel het adviseren van de bewindspersonen. Maar tegenwoordig worden deze geschreven met in het achterhoofd de wetenschap dat ze openbaar worden gemaakt. Dit leidt tot zelfcensuur en het soms via andere wegen informeren van de bewindspersonen. Resultaat: minder goede advisering van de bewindspersonen en soms oppervlakkige nota's die voor de buitenwereld toch niet alle punten bevatten.”

3.2 Vertrouwen in de overheid

Tot slot vroegen we in hoeverre men denkt dat actieve openbaarmaking van beslisnota's het vertrouwen in de overheid vergroot. 48% van de rijksambtenaren en 66% van de (ondersteuners van) parlementsleden is het er (een beetje tot helemaal) mee eens dat dit het **vertrouwen vergroot**, zie ook figuur 3.5.²⁰ (Ondersteuners van) parlementsleden waren het hier meer mee eens ($M = 4,8$ op een schaal van 1 = helemaal oneens t/m 7 = helemaal eens) dan rijksambtenaren ($M = 4,1$).²¹

Figuur 3.5. De actieve openbaarmaking van beslisnota's vergroot [het/ mijn] vertrouwen in de overheid (rijksambtenaren, $n = 483$; (ondersteuners van) parlementsleden, $n = 71$)



Enerzijds benadrukken de geïnterviewden en de respondenten in de open antwoorden dat openbaarmaking transparantie en inzicht in de besluitvorming biedt, wat kan helpen om vertrouwen te vergroten, zie ook kader 3.3 en 3.4. Anderzijds wordt er soms ook getwijfeld aan de omvang van dit effect, omdat de bekendheid van beslisnota's naar schatting laag is. Ook kan de openbaarmaking

²⁰ De letterlijke vraag was: De actieve openbaarmaking van beslisnota's vergroot [Als rijksambtenaar: het / Als (ondersteuner van) parlements lid: mijn] vertrouwen in de overheid.

²¹ $p = 0,002$.





van beslisnota's als een procedureel antwoord op een fundamenteel probleem gezien worden. Volgens deze respondenten draait vertrouwen om effectief handelen en het boeken van resultaten. Er wordt soms ook gezegd dat openbaarmaking juist ook het vertrouwen in de overheid kan schaden. Voorbeelden hiervan zijn het ambtelijk jargon, het lakken van informatie, het gebruik van vage termen zoals 'belang van de staat' en de waarneming van schijntransparantie. Uit meerdere antwoorden blijkt dat men wel positief kijkt naar de langere termijn en ziet dat dit onderdeel is van een cultuurverandering richting een meer open overheid.

Kader 3.3. Inzichten uit de interviews over het vertrouwen in de overheid

De beslisnota geeft enerzijds **transparantie en meer inzicht**. Het weten hoe de beslissingen zijn gemaakt vergroot het vertrouwen, ook al mist er soms informatie. Alles qua openbaarmaking kan helpen om meer vertrouwen in de overheid te krijgen. Anderzijds denken (ondersteuners van) parlementsleden dat het openbaar maken van beslisnota's niet méér doet voor het vertrouwen in de overheid dan voorheen. Zij, en ook rijksambtenaren, vragen zich af of burgers überhaupt van het bestaan van beslisnota's weten. Een van de oud-bewindspersonen denkt ook dat burgers de beslisnota's nooit gebruiken. Een van de oud-bewindspersonen en meerdere rijksambtenaren benadrukken dat wantrouwen tegen de overheid veel dieper zit en beslisnota's dat probleem niet oplossen.

De openbaarmaking van beslisnota's is een **procedureel antwoord** op een fundamenteel probleem. Een beleidsmedewerker geeft aan: "Qua transparantie zijn beslisnota's geen verbetering, er is altijd al een rem geweest om dingen aan papier toe te vertrouwen, dat was daarvoor bij Wob/Woo ook al. Het risico dat je een opmerking maakt als je onder druk staat is er altijd, wat als zo'n opmerking jaren later in de krant staat? Het zijn juist dit soort incidenten die de meeste indruk maken en dat is buiten de beslisnota."

Rijksambtenaren geven aan dat de actieve openbaarmaking van beslisnota's er wel voor heeft gezorgd dat **de mindset is veranderd**. Belangrijke informatie met duiding wordt standaard naar buiten gebracht in de vorm van een beslisnota.

Voor de geïnterviewde journalisten is het belangrijk dat beslisnota's openbaar gemaakt worden, ook al halen ze hier niet altijd aanvullende informatie uit. De journalisten zijn het er niet over eens of actieve openbaarmaking van beslisnota's de transparantie vergroot.

Kader 3.4. Voorbeelden van open antwoorden over het vergroten van vertrouwen in de overheid door actieve openbaarmaking van beslisnota's

Rijksambtenaren:

"Openbare overheid en de optie om de overheid tot verantwoording te roepen is m.i. het grootste publieke goed in Nederland. Dat zouden we niet moeten veranderen. Ik denk eerder dat we hier nog verder in moeten gaan: ministers zouden ook moeten verantwoorden aan de Kamer waarom ze bepaalde beleidskeuzes NIET maken en besluiten ambtelijke adviezen naast zich neer te leggen."

"Ik vermoed dat het overgrote deel van de samenleving het bestaan van beslisnota's (en de actieve openbaarmaking daarvan) nog geeneens kent. Het vertrouwen van de overheid zit in veel meer zaken. Ik verwacht dan ook dat de actieve openbaarmaking van beslisnota's niet of nauwelijks het vertrouwen in de overheid vergroot."

"Mijn ervaring is dat de beslissingen uit de beslisnota's verschuiven naar andere documenten/trajecten. Daarmee wordt suggestie van meer openbaarheid gewekt, terwijl dat feitelijk niet zo is."

(Ondersteuners van) parlementsleden:

"Meer inzicht in besluitvorming geeft vertrouwen."





"Belangrijk voor mij als volksvertegenwoordiger is dat ik relevante informatie niet weggestopt dan wel verstopt tussen de lappen tekst moet zien te vinden. Korte beknopte teksten waarin de kern van de zaak wordt toegelicht en omschreven vergemakkelijkt de taak van een volksvertegenwoordiger."

"De kwaliteit van beslisnotities neemt af sinds de start van openbaarmaking. Waar ik de nota's eerst bijzonder inzichtvol vond merk ik dat de hoeveelheid bruikbare informatie afneemt, en steeds procedureel van aard wordt."

In de interviews bespraken we ook andere manieren om **meer inzicht te krijgen in de besluitvorming**. (Ondersteuners van) parlementsleden noemen bijvoorbeeld meer betrokkenheid bij het beleidskompasstraject, zo wordt de Kamer eerder meegenomen in de afwegingen. Daarnaast zouden uitgebreidere Kamerbrieven kunnen helpen (met het afwegingskader al in de brief). Ook is er behoefte om meer inzicht te krijgen in het proces, bijvoorbeeld aan de hand van een versimpelde versie van de EC Impact Assessment. Andere suggesties zijn vaker briefings geven over ingewikkelde wetsvoorstellen.

Rijksambtenaren denken echter dat het veel belangrijker is dat bewindspersonen hun keuzes beter toelichten. Zij moeten zelf hun politieke keuzes verkopen, bijvoorbeeld door interviews in de media zodat ze zelf uit kunnen leggen waarom ze kiezen wat ze kiezen en waar ze voor staan.

Rijksambtenaren noemen verder dat uitgebreider persoonlijk contact tussen politici en burgers kan helpen, het meer betrekken van klankbordgroepen en inspanningsverplichtingen om andere stukken openbaar te maken (bijvoorbeeld op websites aangeven wat het beleidstraject is op een bepaald thema).

3.3 Veranderingen sinds de openbaarmaking van beslisnota's

Uit de interviews blijkt dat (ondersteuners) van parlementsleden en rijksambtenaren die er al langer werken het niet met elkaar eens zijn of de openbaarmaking van beslisnota's gezorgd heeft voor meer transparantie (zie ook kader 3.5 & 3.6). (Ondersteuners) van parlementsleden denken dat het zorgt voor meer transparantie dan voorheen omdat er nu meer informatie gegeven wordt. Kamerleden gaan beter geïnformeerd een debat in dan voorheen. Tegelijkertijd ervaren zij soms teleurstelling wanneer de beslisnota niet voldoende informatie geeft. Rijksambtenaren die er al langer werken denken echter dat de transparantie niet verbeterd is. Wat wel helpt is dat de mindset veranderd is, het actiever delen en duiden van informatie.

Een van de oud-bewindspersonen geeft aan dat de beslisnota's sinds de openbaarmaking veel minder uitgesproken zijn geworden, de echt belangrijke informatie missen en dus minder goed zijn (zie ook kader 3.5). Het heeft daarmee niet gezorgd voor een verbetering van de informatievoorziening aan de Kamer. Ook een van de geïnterviewde journalisten is kritisch als het gaat over of beslisnota's gezorgd hebben voor verbeteringen in de informatievoorziening en transparantie. Deze journalist geeft aan dat er veel werk wordt gedaan binnen de ambtelijke processen, wat een heel gesloten systeem is. Voor een journalist zijn de ruwe gedachten of afwegingen interessant, en of ergens een proces van afwegingen aan vooraf is gegaan. Inzicht hierin helpt om gerichte vragen te stellen. Een andere oud-bewindspersoon heeft een tegenovergestelde ervaring: volgens deze oud-bewindspersoon zijn beslisnota's door de openbaarmaking nauwelijks veranderd en is het besluitvormingsproces niet beïnvloed. Wel merkt de oud-bewindspersoon op dat ambtenaren mogelijk wat zorgvuldiger zijn gaan schrijven, wat de consistentie ten goede komt.





Kader 3.5. Inzichten uit de interviews over veranderingen sinds de openbaarmaking van beslisnota's

Een van de oud-bewindspersonen geeft aan dat de beslisnota's sinds de openbaarmaking veel minder uitgesproken zijn geworden, de echt belangrijke informatie missen en dus minder goed zijn: "De aanname bij het besluit om beslisnota's openbaar te maken was 'dan stoppen de vervolgvragen etc.' Maar dat is helemaal niet zo geweest. Er kwamen soms alleen maar meer vragen van." Deze geïnterviewde benadrukt ook dat de informatie toch wel bij de bewindspersoon komt, bijvoorbeeld via een telefoongesprek. Het is juist dat de conflicten die er zijn nu *niet* meer in de beslisnota's staan waardoor besluitvorming moeilijker wordt gemaakt.

Kader 3.6. Voorbeelden van open antwoorden over veranderingen sinds de openbaarmaking van beslisnota's

Rijksambtenaren:

"Voor een deel is het een vooruitgang. Je ziet in de media veel wantrouwen richting de overheid en de departementen, die eigenlijk ongegrond is. Achter van alles wordt een soort geheime agenda bevroed die er vaak niet is. Openbaarmaking kan hierbij helpen. Anderzijds is er echt wel reden om af en toe, bijv. omwille van een onderhandelingsproces of het niet schaden van een derde partij, informatie af te lakken. 'Belang van de staat' is echter dusdanig vaag dat ik me kan voorstellen dat buitenstaanders vervolgens alsnog van alles achter het gelakte bevroeden."

(Ondersteuners van) parlementsleden:

"De kwaliteit van beslisnotities neemt af sinds de start van openbaarmaking. Waar ik de nota's eerst bijzonder inzichtvol vond merk ik dat de hoeveelheid bruikbare informatie afneemt, en steeds procedureel van aard wordt."

3.4 Belangrijkste bevindingen

De belangrijkste bevindingen van rijksambtenaren en (ondersteuners van) parlementsleden over de volledigheid van de beslisnota's door de actieve openbaarmaking zijn hier samengevat.

- Ruim twee derde van de respondenten geeft aan dat alle informatie verstrekt was in de beslisnota die ze in gedachten hebben gehouden. (Ondersteuners van) parlementsleden geven vaker aan dat niet alle informatie verstrekt was dan rijksambtenaren.
- Van degenen bij wie wel alles was verstrekt, geeft een derde aan eerdere ervaring te hebben met beslisnota's waarin informatie wél werd weggelaten.
- Bijna twee derde van de rijksambtenaren en bijna de helft van de (ondersteuners van) parlementsleden vinden de motivering om informatie niet openbaar te maken duidelijk.
- Niet alle advisering wordt altijd schriftelijk vastgelegd. Details worden bijvoorbeeld mondeling buiten de beslisnota's besproken; de nota bevat in dat geval alleen hoofdlijnen.
- Redenen om informatie niet op te nemen zijn o.a. vertrouwelijkheid, politieke gevoeligheid en omvangrijke trajecten.
- Twee derde van de (ondersteuners van) parlementsleden en de helft van de rijksambtenaren vindt dat actieve openbaarmaking van beslisnota's het vertrouwen vergroot. Tegelijkertijd zijn er twijfels over de impact vanwege lage bekendheid van beslisnota's en zorgen over schijntransparantie. Gelakte teksten, vaag taalgebruik ('belang van de staat') en ambtelijk jargon kunnen vertrouwen juist ondermijnen.





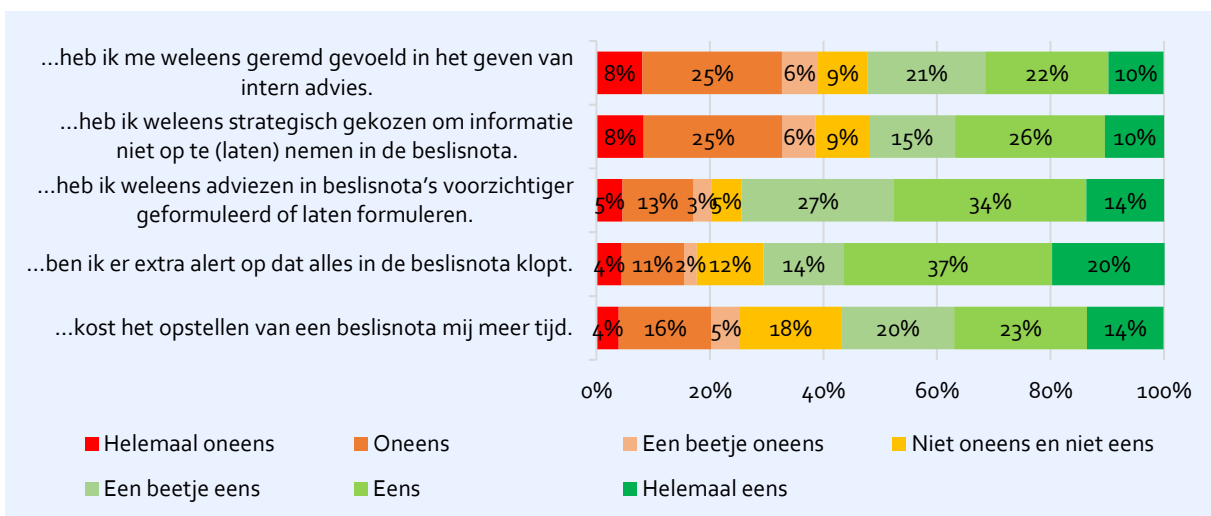
4 Effecten op ambtelijke advisering

De nieuwe werkwijze van het openbaar maken van beslisnota's heeft mogelijk gevolgen voor het werk van rijksambtenaren. We vroegen rijksambtenaren naar deze gevolgen door ze verschillende uitspraken voor te leggen.

4.1 Effecten op ambtelijke advisering door openbaringmaking beslisnota's

Driekwart van de rijksambtenaren heeft – door de wetenschap dat de beslisnota's openbaar gemaakt worden – weleens **adviezen in beslisnota's voorzigtiger geformuleerd** of laten formuleren (75% een beetje tot helemaal eens; $M=4,9$ op een schaal van 1 = helemaal oneens t/m 7 = helemaal eens), zie ook figuur 4.1. Ook is bijna driekwart van de rijksambtenaren er hierdoor **extra alert op dat alles in de beslisnota klopt** (71% een beetje tot helemaal eens; $M=5,1$). Iets meer dan de helft van de rijksambtenaren heeft zich hierdoor weleens **geremd gevoeld** in het geven van intern advies (53% een beetje tot helemaal eens; $M=4,1$) en iets meer dan de helft heeft hierdoor weleens **strategisch gekozen om informatie niet op te (laten) nemen** in de beslisnota (51% een beetje tot helemaal eens; $M=4,2$). 57% van de rijksambtenaren is het er (een beetje tot helemaal) mee eens dat het opstellen van beslisnota's hen **meer tijd kost** ($M=4,6$).

Figuur 4.1. Door de wetenschap dat beslisnota's openbaar gemaakt worden... ($n = 483$)



Uit de open antwoorden en de interviews blijkt dat rijksambtenaren sinds de openbaarmaking van beslisnota's zorgvuldiger letten op hun formuleringen en op de kans dat de media hun woorden uit context kan halen (zie kader 4.1 en 4.2). Dit zorgt er vooral voor dat het opstellen van een beslisnota extra tijd kost. Ook blijkt uit sommige antwoorden dat informatie via een andere route dan een beslisnota aan de bewindspersoon toegelicht wordt (bijv. post-its), zodat openbaarmaking niet aan de orde is.

Uit de interviews blijkt dat beleidsmedewerkers de beslisnota zo objectief en bondig mogelijk opschrijven met hierbij in het achterhoofd dat de bewindspersoon zo goed mogelijk geïnformeerd dient te worden. Er wordt weinig jargon gebruikt en geen lange zinnen, er wordt goed op het formuleren van tegenstellingen en de gebruikte toon gelet. Beleidsmedewerkers weten dat het de



bewindspersoon helpt als de alternatieven en het krachtenveld goed uitgelegd zijn zodat duidelijk is waarop het standpunt van de bewindspersoon gebaseerd wordt, zie ook kader 4.1.

Kader 4.1. Inzichten uit de interviews over het opstellen van de beslisnota

Door de actieve openbaarmaking van beslisnota's zijn beleidsmedewerkers zich er **bewuster** van geworden dat informatie naar buiten gebracht wordt. Daardoor denken beleidsmedewerkers goed na over wat en hoe ze het opschrijven en de toon. De beslisnota's zijn nu meer **feitelijk en beschrijvend** en er wordt minder duiding gegeven. Een beleidsmedewerker geeft aan: "Gevoelige dingen of interne verdeeldheid is niet iets om aan de Tweede Kamer of samenleving te laten zien, dan ga je dingen mondeling doorgeven. Hierdoor creëer je schijntransparantie omdat dingen die wél belangrijk zijn niet opgeschreven worden." Een geïnterviewde geeft aan: "Er wordt bewuster over de inhoud van de beslisnota nagedacht en het wordt scherper opgesteld over de lijn. We kunnen niet zomaar zeggen van: andere departementen vinden het niks. Je hebt te maken met de eenheid van het kabinet. Je wordt bewuster van de toon."

Een rijksambtenaar geeft aan dat het belangrijk is om **transparant te zijn als de gevolgen nog niet duidelijk zijn** en dat dit soms nog scherper naar voren zou kunnen komen in de beslisnota: "We weten niet wat de gevolgen zijn. Dat is ook wel iets wat soms scherper naar voren zou kunnen komen. Als je het niet weet moet je daar eerlijk in kunnen zijn. Maar dat is iets wat denk ik niet per se op prijs gesteld wordt als we het hebben over hoe de samenleving kijkt naar de overheid."

Er wordt extra goed op het **formuleren van tegenstellingen** gelet en **de toon**, dus hoe hard zaken geformuleerd worden, namelijk zo zakelijk en feitelijk mogelijk. Zo geeft een geïnterviewde als voorbeeld in de formulering: "Waar we vroeger zouden zeggen 'partij X is faliekant tegen', zeggen we nu 'in eerdere debatten is gebleken dat partij X hier geen voorstander van is'."

Kader 4.2. Voorbeelden van open antwoorden over de ambtelijke advisering (rijksambtenaren)

"Als ambtenaar geef je gewoon je professionele mening, die mag van mij zeker naar de buitenwereld."

"Het geven van intern advies kan ook gebeuren buiten de openbaargemaakte beslisnota's om. Daar zijn vele routes voor (telefonisch, mail, interne nota). De openbaarmaking van beslisnota's betekent daarom vooral dat intern advies nu via andere wegen gegeven wordt, zodat het niet openbaar gemaakt hoeft te worden."

"Er wordt te vaak geschreven naar wat politiek wenselijk wordt geacht. Dit komt vaak van 'hoger in de lijn'. De beslisnota kan juist een instrument voor ambtenaren zijn om te laten zien wat beleidsinhoudelijk wenselijk is en zou zo gebruikt moeten worden."

"Ik ben alerter op formuleringen omdat een lezer, niet zijnde de bewindspersoon, teksten anders kan opvatten dat is beoogd, omdat de context en achtergrondkennis van die lezer sterk kan verschillen met die van de bewindspersoon."

"Het kost meer tijd, omdat je er ook naar moet kijken met het oog op openbaarmaking."

"Veel censuur. Zelfs een directeur die opperde om de nadelen van de opties in een apart document te zetten."

"Gevoelige bezwaren/adviezen gebeuren nu mondeling (of via post-its), waardoor de Kamer alsnog geen volledig beeld krijgt."

Tot slot blijkt uit de open antwoorden in de vragenlijst dat zelfcensuur onder rijksambtenaren mee lijkt te vallen en lijkt dit vaak van 'hoger in de lijn' te komen (zie ook kader 4.2). De geïnterviewden





hebben niet te maken gehad met censuur maar geven wel aan dat informatie soms later gedeeld wordt of dat de managementlaag soms prioriteert op welke stukken meer aandacht gevestigd moet worden, zie ook kader 4.3.

Kader 4.3. Inzichten uit de interviews over censuur

Over het algemeen heeft men **niet het idee dat er om de beslisnota heen wordt gewerkt**. Er zijn andere gelegenheden om de bewindspersoon te informeren zonder het in de beslisnota op te nemen. Wat soms wel voorkomt is dat er een vraag vanuit de minister komt en er een toelichting in een apart document volgt, zonder dat hiervoor een beslisnota wordt opgesteld en via de officiële lijn wordt ingestuurd. Dat wordt vanuit snelheid en pragmatisch oogpunt zo gedaan.

De geïnterviewden geven aan dat er **geen sprake is van censuur**. Soms zijn stukken summier. Er wordt geen informatie bewust achtergehouden maar later gedeeld. De minister krijgt tal van stukken en in de managementlaag wordt iets meer geprioriteerd. Een beleidsmedewerker beschrijft: “Waar wordt dan de aandacht op gevestigd? De manager zegt dan soms: ‘ik zou dat iets neutraler willen formuleren’. Dan is dat waarschijnlijk omdat de manager op andere stukken steviger moet communiceren. Een manager overziet dat.”

Directeuren en DG's gaven aan dat er veel informatie is die niet in de beslisnota's terechtkomt. De informatie die nodig is voor besluiten staat in de beslisnota maar daarnaast bestaan er nog **andere informatiestromen**. Daarnaast worden verschillen tussen departementen ervaren. Sommige departementen publiceren originele beslisnota's, sommige departementen maken een schone beslisnota. Er is **een grijs gebied**, wanneer het wat gevoeliger ligt of het gaat om een andere politieke richting dan het vorige kabinet, dan wordt iets mondeling gedeeld in plaats van op schrift.

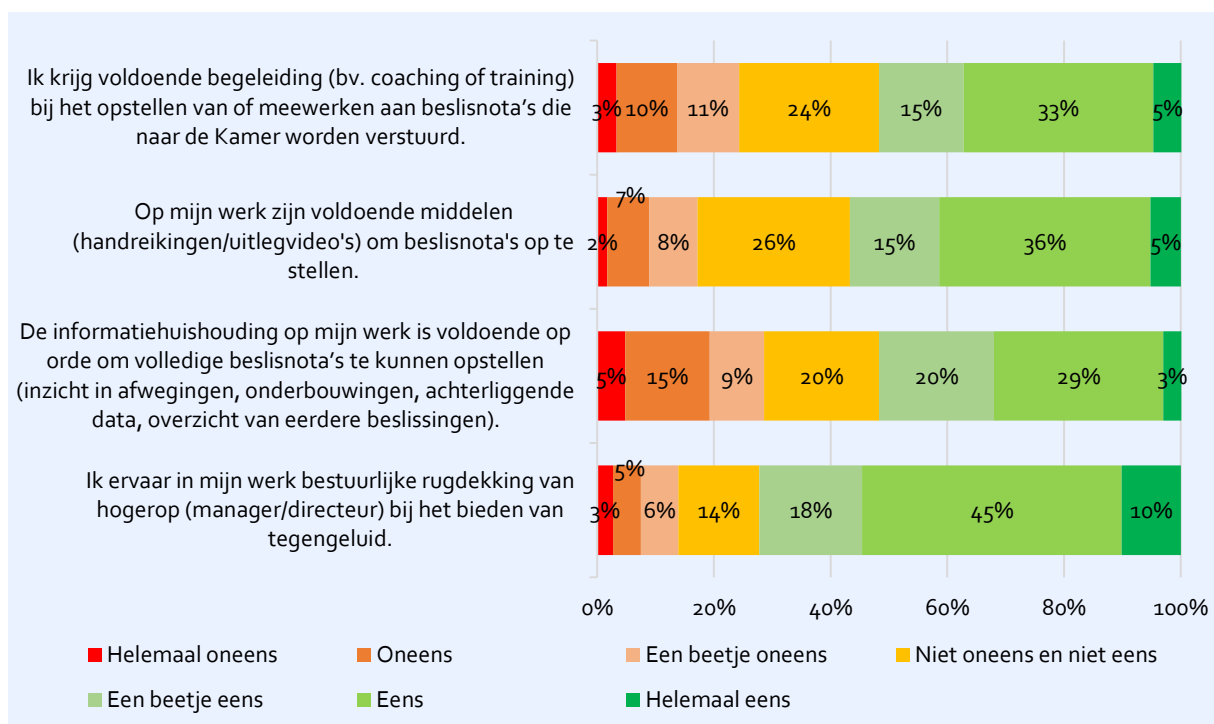
4.2 Informatiehuishouding en begeleiding

In de vragenlijst gingen we in op de ervaringen van rijksambtenaren met betrekking tot de begeleiding bij het opstellen van beslisnota's en de informatiehuishouding. Bijna driekwart van de rijksambtenaren ervaart in het werk **bestuurlijke rugdekking** van hogerop bij het bieden van een tegengeluid (73% een beetje tot helemaal eens; $M = 5,1$ op een schaal van 1 = helemaal oneens t/m 7 = helemaal eens), zie ook figuur 4.2. Iets meer dan de helft van de rijksambtenaren vindt dat ze **voldoende begeleiding** krijgen bij het opstellen van of meewerken aan beslisnota's (53% een beetje tot helemaal eens; $M = 4,5$), dat er **voldoende middelen** zijn (handreikingen/uitlegvideo's) om beslisnota's op te stellen (56% een beetje tot helemaal eens; $M = 4,8$) en dat **de informatiehuishouding voldoende** op orde is om volledige beslisnota's te kunnen opstellen (52% een beetje tot helemaal eens; $M = 4,3$).





Figuur 4.2. Mening rijksambtenaren (n = 483)



Op basis van de open antwoorden lijkt begeleiding voornamelijk vanuit de meer ervaren collega's te komen en is er vooral sprake van 'on the job learning', zie ook kader 4.4. Soms wordt genoemd dat er een training is voor het schrijven van nota's, maar dat deze niet bij iedereen bekend is en vrij snel vol zit. De handreikingen en uitlegvideo's zijn er wel maar lijken soms lastig te vinden. Uit sommige open antwoorden blijkt dat men niet altijd rugdekking van hogerop ervaart. Zo lijkt er in die gevallen vanuit het management soms sprake te zijn van censuur (in verband met frictievermijding), waardoor het advies soms zelfs geheel verdwijnt uit de nota voordat deze de bewindspersoon bereikt. Alle geïnterviewde beleidsmedewerkers **ervaren steun vanuit hun leidinggevende**. Het opstellen van een beslisnota is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Hoe hoger in het ambtelijk proces hoe beter men weet waar er politiek behoefte aan is. Een beleidsstuk wordt tot aan bovenaan helemaal bijgeschaafd en dan kijkt de bestuursadviseur nog mee.

Kader 4.4. Voorbeelden van open antwoorden over de interne informatiehuishouding en begeleiding (rijksambtenaren)

"De ruimte voor tegengeluid is erg afhankelijk van de manager, waarbij sommigen meer geneigd zijn tot tegenspraak dan anderen. In nagenoeg alle gevallen geldt wel dat een manager/directeur/DG zelf aanpassingen in nota's doen bij de accordering, waarbij soms gevoelige informatie of kritische geluiden worden weggehaald of anders worden geformuleerd, waarmee de scherpe kanten of waarschuwingen eraf gaan"

"Vooral rugdekking is een ding: hoe verder naar boven, hoe meer informatie er weg gefilterd wordt. Dit is een cultuur die is ontstaan die moeilijk te doorbreken is en waarbij juist openbaarmaking het tegenovergestelde effect heeft: men is nog huiveriger om bepaalde zaken omhoog te brengen en heeft de voorkeur om het op lager niveau op te lossen."

"Het document management systeem is dusdanig tijdrovend en gebruiksonvriendelijk dat voorafgaande nota's soms lastig te vinden zijn. Handreikingen en uitlegvideo's zijn er wel, maar zijn ook lang niet altijd gemakkelijk te vinden. Dat kan met name voor nieuwe medewerkers lastig zijn."





4.3 Belangrijkste bevindingen

De belangrijkste bevindingen van rijksambtenaren en (ondersteuners van) parlementsleden over de effecten op ambtelijke advisering door de actieve openbaarmaking zijn hier samengevat.

- Driekwart van de rijksambtenaren formuleert adviezen voorzichtiger vanwege de openbaarmaking. Ook al geeft een ruime meerderheid van de rijksambtenaren in de vragenlijst aan dat beslisnota's volledig zijn (zie H2), toch blijkt uit de vragenlijst ook dat meer dan de helft zich soms geremd voelt en/of bewust informatie weglaat.
- Meer dan de helft van de rijksambtenaren ervaart dat het opstellen van nota's meer tijd kost nu ze openbaar gemaakt worden.
- Rijksambtenaren letten sinds de openbaarmaking zorgvuldiger op hun taalgebruik en vermijden formuleringen die door media uit context gehaald kunnen worden. Rijksambtenaren geven aan dat zelfcensuur mee lijkt te vallen; zij ervaren beïnvloeding vaker vanuit managementlagen.
- Soms worden gevoelige zaken via andere kanalen dan de nota gedeeld.
- Bijna driekwart van de rijksambtenaren voelt bestuurlijke rugdekking bij het bieden van een tegengeluid. Ongeveer de helft vindt de begeleiding, hulpmiddelen en informatiehuishouding voldoende. Deze begeleiding komt vaak van ervaren collega's; trainingen zijn niet altijd beschikbaar of bekend.



5 Algemene evaluatie

5.1 Positieve en negatieve punten rondom actieve openbaarmaking van beslisnota's

We vroegen respondenten wat er goed en niet goed gaat rondom de actieve openbaarmaking van beslisnota's. De meningen lopen uiteen. Een deel van de respondenten denkt dat actieve openbaarmaking van beslisnota's meer inzicht in beleidsprocessen biedt en tot meer transparantie leidt, wat het vertrouwen van de Kamer in de besluitvorming vergroot. Andere positieve punten die genoemd worden gaan over praktische aspecten, zoals dat de lay-out goed is en het lakproces soepel verloopt.

Kader 5.1. Voorbeelden van open antwoorden over positieve aspecten van de actieve openbaarmaking van beslisnota's

“Weergave van de argumenten voor en tegen een bepaalde beleidsrichting.”

“Kamerleden hebben weinig tijd en ondersteuning. Door beslisnota's kan op een snelle manier de belangrijkste informatie worden gevonden. Deze versterking heeft de controlerende macht nodig. stap in de goede richting van open overheid.”

“Kritisch advies niet censureren. Mijn leidinggevende en directeur letten daar goed op en steunen ons er ook in om politiek minder welgevallige punten juist onder het voetlicht te brengen.”

“Ik vind het goed dat voor de buitenwereld zichtbaar is waar er verschil zit in het ambtelijk advies en de uiteindelijke (politieke) beslissing.”

(Ondersteuners van) parlementsleden:

“Werken naar meer transparantie.”

“Maakt de totstandkoming van brieven en wetgeving beter navolgbaar.”

“Het feit dat ze openbaar zijn en bij de stukken worden gevoegd.”

“Ik vind het enorm nuttig dat de beslisnota's tegenwoordig worden bijgevoegd. Het helpt echt ons parlementaire werk.”

Uit de interviews bleek ook dat beslisnota's meer inzicht in de afwegingen geven en meer transparantie en openheid bieden, zie kader 5.2. De beslisnota wordt ook gezien als een fijne samenvatting. Tevens wordt de positie van de ambtenaar verstevigd doordat uit een beslisnota kan blijken dat er iets anders geadviseerd is aan de bewindspersoon dan deze uiteindelijk beslist heeft.

Een ander deel van de respondenten is negatiever, zie kader 5.3. Het grootste probleem voor deze groep lijkt te zijn dat de **hoeveelheid informatie in de beslisnota's sinds de openbaarmaking afneemt**. Er wordt genoemd dat vaak terughoudend omgegaan wordt met welke informatie wel of niet openbaar gemaakt kan worden. Daarnaast wordt soms genoemd dat er van bovenaf sturing komt om kanttekeningen bij keuzes te vermijden. Als gevolg daarvan wordt de informatie ook niet openbaar. Veel van de genoemde verbeterpunten richten zich dan ook op **de behoefte aan meer openheid** en minder terughoudendheid bij het opnemen van informatie in beslisnota's. Daarnaast





wordt genoemd dat de regels niet altijd duidelijk zijn, bijvoorbeeld als het gaat over het lakproces. Departementen en ministeries lijken hier soms anders mee om te gaan.

Kader 5.2. Inzichten uit de interviews over de positieve aspecten van actieve openbaarmaking van beslisnota's

(Ondersteuners) van parlementsleden geven aan dat het positief is dat er **meer inzicht in de afwegingen** wordt gegeven, **meer transparantie** en openheid is. Als het kabinet een keuze maakt, en je de achterliggende stukken bekijkt dan zie je dat de keuze niet optimaal is, maar dat de alternatieven nog slechter zijn. Dat kan tot meer begrip en minder wantrouwen leiden.

Ook positief is dat de beslisnota een **fijne samenvatting** is en het werk daardoor behapbaar maakt en het makkelijker wordt om snel iets na te zoeken.

Rijksambtenaren beamen dat de beslisnota een goed middel is om **aanvullende transparantie** te bieden en integriteit over beslissingen die gemaakt zijn. Het feit dat de beslisnota openbaar gemaakt wordt zorgt ervoor dat men er scherper op is wat er geschreven wordt en dat komt de kwaliteit van de beslisnota ten goede. Ook journalisten vinden het positief dat er meer transparantie is in afwegingen, alhoewel dit lang niet bij alle beslisnota's het geval is.

De actieve openbaarmaking van beslisnota's zorgt er ook voor dat de **positie van de ambtenaar verstevigd** kan worden, zo schetst een rijksambtenaar: "Ik denk als je in die openbaargemaakte beslisnota's kan laten zien dat je oneens bent of dat er anders is geadviseerd, dat je dan jezelf kunt neerzetten als kennis en kunde op dit gebied en dat wij onafhankelijke adviesgevers zijn." Een van de rijksambtenaren benoemt verder dat het **proces rondom lakken** heel netjes gebeurt, het is fijn voor medewerkers dat hier in de afgelopen jaren veel vooruitgang in is geboekt.

Kader 5.3. Voorbeelden van open antwoorden over de negatieve aspecten van de actieve openbaarmaking van beslisnota's

Rijksambtenaren:

"Het proces, de begeleiding, de juridisch-lezende regels, dat 'alles met sociale partners' automatisch als hypergevoelig wordt gezien."

"Wanneer het ambtelijk advies afwijkt van het genomen besluit, kan dat er soms toe leiden dat collega's (horizontaal of van bovenaf) het ambtelijk advies niet willen opnemen in de nota, of voorzichtiger willen opschrijven."

"Te veel sturing van boven om tegenadvies of risico's of kanttekeningen te maken te voorkomen. Alles moet afgestemd zijn."

"Soms ontbreken beslisnota's en moeten we actief er achteraan gaan om ze te krijgen. Dat is vervelend. Er zou bij elk stuk een beslisnota meegestuurd moeten worden. Ook bij wetgeving."

"Een ministerie moet nog steeds de vrijheid hebben om intern afwegingen te maken, adviezen op te stellen, zonder zich zorgen te maken later tekst en uitleg te moeten geven bij openbaarmaking. Wat uiteindelijk moeten die afwegingen toch besproken worden. De echte gevoeligheden zullen nu dus minder snel in een beslisnota staan en dat heeft 1) een remmend effect en 2) daarmee is de beslisnota toch niet zo 'transparant en openbaar' als de bedoeling is."

(Ondersteuners van) parlementsleden:

"Sommige ministeries maken zich er te makkelijk van, waardoor openbaarmaking geen enkele toegevoegde waarde heeft."





“Het zou daarnaast helpen als het parlement of andere gebruikers op een manier feedback kunnen geven over de algemene praktijk, meer centraal, structureel en formeel vormgegeven dan een bericht via de parlementair contactpersoon.”

“Wees zo open mogelijk. Echt Kamerleden en anderen begrijpen dat er moeilijke afwegingen gemaakt worden en dat er dingen fout gaan.”

“Wanneer er echt verschil van inzicht is tussen de bewindspersoon en de ambtenaren komt dat niet in de beslisnota. Dat zou de ambtenaren de mogelijkheid geven om via de Kamer toch nog hun zin te krijgen en de positie van de bewindspersoon kwetsbaar maken. De waarde van de beslisnota is daarom beperkt.”

“De inhoud van de nota's geeft regelmatig geen duidelijke belangenafweging.”

Kader 5.4. Inzichten uit de interviews over de negatieve aspecten van actieve openbaarmaking van beslisnota's

(Ondersteuners) van parlementsleden zijn minder positief over **beknopte (weinig inhoudelijke) beslisnota's en of alle informatie wel in de beslisnota belandt**, daarnaast maken zij zich zorgen over of **terughoudendheid door openbaarmaking een rol speelt** voor rijksambtenaren. Het zou zonde zijn als signalen die wel belangrijk zijn *niet* op papier komen. Verder zien (ondersteuners van) parlementsleden **veel verschillende soorten beslisnota's**. Het is handiger als alles hetzelfde format volgt (reden van het document, tijdlijn hoe we tot hier zijn gekomen, beslispunten).

Rijksambtenaren geven aan dat **beslisnota's bij gevoelige dossiers kaler** worden. Men laat liever geen discussie hierover bestaan om te voorkomen dat het misgaat. Soms is het voor het proces belangrijk dat informatie niet te vroeg wordt gedeeld omdat het hele proces in de war wordt gebracht. Aan de ene kant is de openbaarmaking goed, aan de andere kant is er vertrouwen nodig dat er soms redenen zijn dat informatie later wordt gedeeld. Dat is dan niet om het proces te verstoren of informatie bewust achter te houden. Het is bedoeld om het proces beter te laten lopen.

Rijksambtenaren zijn daarnaast kritisch als het gaat om de **tijdsinvestering**. Het kost veel tijd om een beslisnota op te stellen en de vraag is of de transparantieslag het allemaal waard is. Het is de vraag of bij alle dossiers **de informatie volledig is**. De Kamer weet niet welke informatie ontbreekt. Ook verschillen de Kamerbrief en de beslisnota soms niet veel van elkaar, dan biedt de beslisnota dus geen toegevoegde waarde.

Een van de oud-bewindspersonen is voornamelijk negatief over het openbaar maken van beslisnota's. Het opstellen van beslisnota's kost veel tijd en beslisnota's gaan het wantrouwen tegen de overheid niet tegen en zorgt mogelijk voor meer wantrouwen. De andere oud-bewindspersoon is niet uitgesproken positief of negatief over de openbaarmaking, deze persoon geeft namelijk aan dat de inhoud grofweg hetzelfde is gebleven. De vraag die we volgens deze oud-bewindspersoon moeten stellen is of de openbaarmaking echt iets toegevoegd voor de Kamerleden.

5.2 Onbedoelde neveneffecten

We bespraken in de interviews welke onbedoelde neveneffecten er kunnen zijn sinds de start van de actieve openbaarmaking van beslisnota's. (Ondersteuners van) parlementsleden geven aan dat er een **grijs gebied ontstaan is van informatie die wel gedeeld wordt maar niet in de beslisnota belandt** (bijvoorbeeld via telefoon). Bijvoorbeeld: “Gevoelige dingen of interne verdeeldheid is niet iets om aan de Tweede Kamer of samenleving te laten zien, dan ga je dingen mondeling doorgeven. Hierdoor creëer je schijntransparantie omdat dingen die wél belangrijk zijn niet opgeschreven worden.”





Verder vragen (ondersteuners van) parlementsleden zich af of **alle relevante informatie wel gedeeld** wordt. Ook geven zij aan dat het belangrijk is om te **voorkomen dat een minister uitgespeeld wordt tegen ambtenaren**. Een beleidsmedewerker Tweede Kamer geeft als voorbeeld de corona-ondersteuning voor bedrijven: “Ambtenaren hadden in de beslisnota benoemd dat je als minister ervoor zou kunnen kiezen dat bepaalde sectoren niet in de steun meegenomen worden. Dat is uiteindelijk in de media opgepakt als: ‘ambtenaren adviseren de minister om bedrijven niet te steunen.’ Dat is de verkeerde framing. Dan wordt de ambtenarij uitgespeeld tegen de minister en komt de ambtenarij in een verkeerd daglicht te staan.”

Rijksambtenaren missen daarnaast **de kleuring** en benoemen dat het **herformuleren** ervoor zorgt dat er heel erg nagedacht wordt over hoe men kan voorkomen dat er een negatief beeld ontstaat.

Een van de rijksambtenaren benadrukt dat de **openbaarmaking van beslisnota's niet altijd het doel dient** en geeft als voorbeeld: “Stel op het interdepartementale overleg (een overleg tussen verschillende ministeries) komt ter sprake dat er drie opties zijn. MinFin vindt optie 2 te duur en daarom wordt het optie 1. Dát zou eigenlijk in een beslisnota moeten worden opgenomen. Maar achter het MinFin zit de minister. En omdat een Kamerstuk namens de minister wordt gestuurd wordt het dan ineens gezien als politieke onenigheid in plaats van departementale onenigheid. Het mag daardoor niet meer in de beslisnota worden opgenomen. De Kamer kan dan dus nooit meer de afwegingen achterhalen waarom *niet* voor optie 2 gekozen is (terwijl dat wel belangrijk is, want kostenplaatje).”

Sommige rijksambtenaren en een van de geïnterviewde journalisten zijn bang dat **negatieve klanken over de openbaarmaking** van beslisnota's ervoor kunnen zorgen dat de beslisnota's niet meer openbaar gemaakt zullen worden, dat zou een slechte ontwikkeling zijn.

5.3 Belangrijkste bevindingen

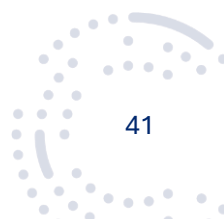
De belangrijkste bevindingen van rijksambtenaren en (ondersteuners van) parlementsleden over algemene evaluatie van de openbaarmaking van beslisnota's zijn hier samengevat.

- Een deel van de respondenten denkt dat actieve openbaarmaking van beslisnota's meer inzicht in beleidsprocessen biedt en tot meer transparantie leidt, wat het vertrouwen van de Kamer in de besluitvorming vergroot.
- Andere positieve punten die genoemd worden gaan over praktische aspecten, zoals dat de lay-out goed is en het lakproces soepel verloopt.
- Een ander deel van de respondenten is negatiever. Het grootste probleem voor deze groep lijkt te zijn dat de hoeveelheid informatie in de beslisnota's sinds de openbaarmaking afneemt.
- (Ondersteuners van) parlementsleden vragen zich soms af of wel alle informatie in de beslisnota belandt, zeker als het gaat om gevoelige onderwerpen, en of terughoudendheid door openbaarmaking hierbij een rol speelt.
- Rijksambtenaren zijn daarnaast kritisch over of de tijdsinvestering opweegt tegen de baten van transparantie.





- Sommige rijksambtenaren en een van de geïnterviewde journalisten zijn bang dat negatieve klanken over de openbaarmaking van beslisnota's ervoor kunnen zorgen dat de openbaarmaking van beslisnota's stopt, dat zou volgens hen een slechte ontwikkeling zijn.





6 Verbetersuggesties van rijksambtenaren, (ondersteuners van) parlementsleden, oud-bewindspersonen en journalisten

Dit hoofdstuk bespreekt de verbetersuggesties die zijn opgehaald met als doel de informatievoorziening aan het parlement te verbeteren. Deze suggesties komen vanuit rijksambtenaren, (ondersteuners van) parlementsleden, oud-bewindspersonen en journalisten, en zijn verzameld via de dialoogtafel, interviews en open antwoorden in de vragenlijst. De aangedragen verbetersuggesties richten zich deels op het verbeteren van beslisnota's zelf en deels op bredere aspecten van informatieverstrekking en openbaarmaking (zie paragrafen 6.4 t/m 6.6). De suggesties in dit hoofdstuk zijn niet getoetst op draagvlak of mogelijke negatieve gevolgen.

6.1 Verbetersuggesties in uniformiteit in werkwijze

Er is een rijksbreed format voor wat betreft de lay-out en kopjes van de beslisnota. Tijdens de interviews zijn verschillende verbeteringen voorgesteld om de werkwijze bij het openbaar maken van beslisnota's meer uniform uit te voeren op de verschillende ministeries. De volgende verbeterpunten werden genoemd:

- (1) **Meer uniformiteit aanbrengen in de werkwijze**, vooral wat betreft lay-out en afstemming. Momenteel zijn er veel betrokkenen binnen een departement, elk met hun eigen werkwijze, wat de leesbaarheid niet ten goede komt. Een uniforme lay-out, ook tussen verschillende departementen, kan dit proces vereenvoudigen.
- (2) **Meest relevante informatie bovenaan**: alhoewel er geen eenduidige voorkeur voor de nietjes-nota of de samenvattende nota naar boven kwam in het vragenlijstonderzoek gaven de geïnterviewden aan dat een voordeel van de nietjesnota is dat de meest relevante nota bovenaan komt te staan, zodat de lezer direct toegang heeft tot de belangrijkste informatie zonder te hoeven zoeken.
- (3) Ondersteuners van parlementsleden geven aan dat het belangrijk is om **informatie openbaar te maken zodra dit mogelijk is**. Als bepaalde informatie al beschikbaar is voor het debat nog voordat de Kamerbrief is gevormd, zou een tussentijdse/ conceptnota gepubliceerd kunnen worden.

6.2 Verbetersuggesties inhoud beslisnota's

Tijdens de interviews zijn verschillende verbeteringen voorgesteld om de inhoud van de beslisnota's te optimaliseren en het proces te verbeteren. De volgende verbeterpunten en oplossingsrichtingen werden genoemd:

- (1) **Uitgebreider inzicht in het proces**: (ondersteuners) van parlementsleden geven aan dat het voor debatten kan helpen als de beslisnota uitgebreider het proces zou beschrijven, bijvoorbeeld of er een valideringsproces (zoals een internetconsultatie) is geweest. Een





versimpelde versie van de EC impact assessment kan hierbij helpen (als een verbeterde versie van de beslisnota).²²

- (2) **Harder format om de interne gedachtegang en discussie duidelijker op papier te krijgen:** de besluitvorming komt meer terug in de Kamerbrief of in aparte meer expliciete 'dilemma brieven/nota's' met daarin de afwegingen. Als er geen discussie was in de interne besluitvoering dan moet dit expliciet benoemd worden. Hierbij wordt ook aangeraden om de opmaak en verwijzing naar bijlagen te verduidelijken en een leeswijzer toe te voegen.

6.3 Verbetersuggesties rondom trainingen rijksambtenaren

Tijdens de interviews zijn verschillende verbeteringen voorgesteld om rijksambtenaren betere beslisnota's te laten schrijven. De volgende verbeterpunten werden genoemd:

- (1) **Groter en breder cursusaanbod:** alhoewel er een e-learning voor schrijven voor openbaarheid beschikbaar is, werd als verbeterpunt een groter en breder cursusaanbod genoemd, gericht op het schrijven van gedegen beslisnota's als ambtenaar.²³ Er werd genoemd dat trainingen altijd snel vol zijn en er hier meer aanbod voor mag zijn. Ook zou cursusaanbod gericht op het omgaan met dilemma's op het gebied van openbaarmaking helpen (bijvoorbeeld door met collega's in gesprek te gaan over dilemma's en hoe men dit aanpakt).
- (2) **Voorbeeldnota's:** voor niet alle rijksambtenaren is het format voor beslisnota's duidelijk. Een voorbeeldnota zou in zo'n geval helpen.
- (3) **Hulpmiddelen beter vindbaar maken:** er zijn hulpmiddelen voor het opstellen van beslisnota's die openbaar moeten worden gemaakt, maar deze zijn lastig vindbaar. Alle handleidingen en instructies op een centrale vindbare plek zetten.

6.4 Verbetersuggesties rondom het inzetten van digitale middelen

Het zorgvuldig opstellen van beslisnota's vraagt tijd en aandacht van verschillende betrokken ambtenaren, zo kwam naar voren in de dialoogtafel. Dit proces wordt soms bemoeilijkt doordat het terugvinden van oude besluiten en communicatie eromheen soms lastig en tijdrovend blijkt te zijn. Om het opstellen van beslisnota's soepeler te laten verlopen werd in de dialoogtafel gebrainstormd over het slimmer inzetten van digitale tools, zoals AI-technologie. De volgende suggesties werden genoemd en zijn niet verder getoetst:

²² De lange versie van een Impact Assessment bij de EC duurt een half jaar. Je schrijft eerst een voorstel van wat je gaat doen, het werkproces en wie te consulteren. Dan een paper waarin de opties besproken worden en de studies die daaraan ten grondslag liggen, plus de voorkeur voor een optie. Dat laatste is een apart document. Alle stukken worden beoordeeld door een Impact Assessment Commissie. Een versimpelde variant zou bijvoorbeeld een versie zijn zonder die commissie. Je haalt hier dan dus wel heel duidelijk uit wat het proces was, wie er geconsulteerd is en wat de onderliggende studies zijn.

²³ De e-learning is beschikbaar via: E-learnings | Onderwerp | RijksAcademie voor Digitalisering en Informatisering Overheid. Dit verbeterpunt kwam meermaals naar voren in de interviews. Het kan ook zijn dat de bekendheid van het cursusaanbod verder vergroot dient te worden, zie 6.5 punt 3.





- (1) Door **digitalisering in te zetten** een systeem ontwikkelen waar zowel rijksambtenaren als parlementsleden relevante informatie in op kunnen zoeken, en daarmee een brug te slaan tussen deze werelden.
- (2) In dit systeem zijn alle **oude besluiten en communicatie eromheen beter gedocumenteerd**. Ieder dossier krijgt een 'volgnummer' zodat je alle eerdere documentatie bij het dossier makkelijk kan opzoeken/opvragen. Het wordt dan veel makkelijker om op te zoeken of een bepaalde vraag eerder gesteld is. Er wordt meteen inzichtelijk welke publicaties hierover zijn en welke eerdere antwoorden er over gepubliceerd zijn. Het systeem geeft daarnaast de fysieke uitwisselingen en debatten weer.
- (3) Een beslisnota geeft een overzicht van feiten en processen. Bij het opstellen van een beslisnota **geeft het systeem voorbeelden/teksten**. Het systeem zorgt er daarmee voor dat de werklast verminderd wordt. Het systeem zorgt ook voor een samenvatting van eerdere nota's en vertaalt gesprekken naar de stand van zaken. Door de uniforme werkwijze die binnen het systeem geïmplementeerd is wordt het aantal discussiepunten naar het parlement verkleint. Er komen dan geen vragen meer van Kamerleden over waarom een bepaald ministerie iets op manier A doet en een ander ministerie op manier B. Daarmee wordt de kritiek op de nota ook minder.

Aan de implementatie van een systeem dat teksten automatisch samenvat, zitten nog de nodige haken en ogen. Een belangrijk aandachtspunt zijn de rijksbrede afspraken over het gebruik van bepaalde AI-technologieën (zoals ChatGPT). Het is daarom van belang om zorgvuldig vast te leggen welke informatie samengevat wordt en met welk doel.

Ook uit de interviews en open antwoorden komt het belang hiervan naar voren, namelijk: het zou helpen als het makkelijker gemaakt wordt voor medewerkers om links te leggen met eerdere stukken zonder hiervoor bijlages op te hoeven nemen. En: als er bij nota's een samenvatting moet komen dan kan dit via een intern generatief AI in een paar seconden geregeld worden.

6.5 Verbetersuggesties in contact tussen rijksambtenaren en parlementsleden

In de dialoogtafel waarin rijksambtenaren van verschillende ministeries met elkaar in gesprek gingen werd ook gesproken over verbeterpunten rondom de informatievoorziening richting de Kamer. Rijksambtenaren bespraken hoe ze advies geven aan bewindspersonen, rekening houdend met het feit dat beslisnota's openbaar gemaakt worden. Ze willen gedetailleerd advies geven, maar bewindspersonen verlangen vooral kernachtige informatie. De filtering van informatie gebeurt hogerop in de organisatie, waarbij de beleidsmedewerkers objectief schrijven, zonder persoonlijke kleuring, terwijl directeurs en anderen in sommige gevallen de interpretatie toevoegen.

Ambtenaren begrijpen ook dat Kamerleden efficiënt werken en de volledige afweging van keuzes willen zien, inclusief minder gunstige scenario's die nu vaak ontbreken. Het ontbreken van deze informatie kan wantrouwen opwekken, waardoor de beslisnota mogelijk meer vragen oproept bij Kamerleden en ondersteunend personeel.

Er lijkt dus soms meer achtergrond en inzicht nodig, maar die achtergrond en extra inzichten lijken de Kamerleden niet altijd te bereiken. Rijksambtenaren geven aan dat het fijn is als er





meer/makkelijker contact is tussen Kamerleden en de rijksambtenaar die de nota heeft opgesteld. De rijksambtenaren die hebben deelgenomen aan de dialoogtafel hebben de volgende verbeterpunten, welke niet verder getoetst zijn:

- (1) Er wordt **één contactpersoon per stuk benoemd**, deze persoon is zowel aanspreekpunt voor vragen rondom het proces als feitelijke informatie. Als een Kamerlid nog vragen heeft aan de hand van een Kamerbrief of beslisnota kan het Kamerlid direct de ambtenaar van wie het onderwerp is contacteren. De contactmomenten worden laagdrempelig, bijvoorbeeld in een mailbox, een telefoongesprek, via een appje of via een face to face moment. Na een half jaar wordt er geëvalueerd: wat zijn ervaringen van ambtenaren en parlement? Voelden zij zich veilig?
- (2) Er is een **maandelijks inloopspreekuur** voor politiek assistenten en beleidsmedewerkers Tweede Kamer. Hier wordt een werkgroep voor opgezet. Dit wordt eerst kleinschalig ingevoerd en een half jaar later volgt een evaluatie en worden ervaringen uitgewisseld. Centraal staat of er een “veilig werkklimaat” is. Op deze manier kan de politiek echt vragen stellen. Het is een spreekuur met meerderen tegelijk en de politiek assistenten (PA) zijn er.

6.6 Overige verbeter suggesties

Tijdens de interviews zijn verder de volgende bredere suggesties gegeven:

- (1) **Duidelijkere afspraken over de informatievoorziening tussen Kamer en Kabinet:** tijdens de interviews kwam naar voren dat het kan helpen om duidelijkere afspraken te maken over welke informatie een bewindspersoon uit eigen beweging behoort te sturen en welke verdere informatie de Kamer mag opvragen, in lijn met de bestaande wet- en regelgeving (zoals artikel 68 Grondwet).
- (2) **Standaard toelichting van de minister** bij de Kamerbrief om inzichtelijk te maken dat het standpunt van de minister in sommige gevallen afwijkt van het advies in de beslisnota.
- (3) **Verplicht actieve openbaarmaking met duidelijke grenzen, naar voorbeeld van het Scandinavische model:** het is van belang duidelijke grenzen te stellen aan wat wel en niet onder verplichte openbaarmaking valt. Veel informatie wordt standaard gedeeld, maar sommige typen informatie – zoals informele communicatie – zouden juist expliciet buiten de openbaarmakingsplicht moeten vallen. Daarmee wordt het principe van openheid behouden, terwijl tegelijkertijd recht wordt gedaan aan de noodzaak tot afbakening en proportionaliteit.



7 Samenvatting en conclusies

Uit het onderzoek blijkt dat beslisnota's breed worden gewaardeerd binnen zowel het Rijk als het Parlement. Ruim driekwart van de rijksambtenaren én van de (ondersteuners van) parlementsleden vindt beslisnota's bruikbaar in de beleids- en besluitvormingsprocessen. Daarnaast is bijna driekwart van de parlementaire ondersteuners het eens met de stelling dat de openbaarmaking van beslisnota's heeft bijgedragen aan een betere informatievoorziening richting het parlement.

Deze uitkomsten ondersteunen het belang en de functie van openbaarmaking van beslisnota's in de praktijk. Tegelijkertijd laat het onderzoek ook zien waar ruimte is voor verbetering. In het onderstaande overzicht vatten we de belangrijkste bevindingen van het onderzoek samen.

Beslisnota's zijn bruikbaar en waardevol als ze afwegingen en procedures inzichtelijk maken

Voor (ondersteuners van) parlementsleden zijn beslisnota's waardevol omdat ze extra inzicht geven in de interne discussie en het besluitvormingsproces. Zij gebruiken de beslisnota ter voorbereiding op een debat, om inzicht en overzicht omtrent de besluitvorming te krijgen en te bepalen of men het hiermee eens is. Daarnaast functioneren de beslisnota's als een handige samenvatting. Rijksambtenaren beamen dat het verstrekken van beslisnota's aan de Kamer een toegevoegde waarde heeft voor de informatievoorziening richting het parlement.

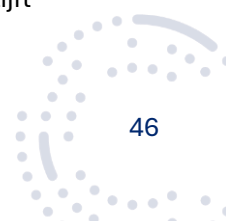
Goede beslisnota's geven inzicht in de interne discussie, de bijbehorende overwegingen, het ambtelijk advies en het proces dat tot beleid leidt. Beslisnota's die deze elementen niet bevatten worden als minder bruikbaar gezien en minder vaak gelezen. Het is wisselend hoeveel extra inzicht er uit de beslisnota gehaald kan worden. Zo hebben (ondersteuners van) parlementsleden het idee dat er bij gevoelige thema's sneller informatie wordt weggelaten. Ook missen zij soms informatie over het proces, bijvoorbeeld welke stakeholders er geconsulteerd zijn.

De openbaarmaking van beslisnota's heeft de informatievoorziening deels verbeterd

De openbaarmaking van beslisnota's heeft over het algemeen geleid tot een verbetering van de informatievoorziening. Het proces is volgens rijksambtenaren en (ondersteuners van) parlementsleden door de openbaarmaking van de beslisnota's transparanter geworden. Tegelijkertijd geven rijksambtenaren en oud-bewindspersonen, die de situatie voor de actieve openbaarmaking kennen, aan dat deze nota's sinds de openbaarmaking beknopter zijn en informatie meer op hoofdlijnen bevatten.

Een van de belangrijkste onbedoelde effecten van de actieve openbaarmaking van beslisnota's is de vraag of alle relevante informatie nu gedeeld wordt. Beslisnota's zijn immers slechts één van de vormen waarin ambtelijk advies wordt vastgelegd. In de praktijk blijkt dat bepaalde informatie – zeker bij politiek gevoelige onderwerpen – vaker mondeling wordt gedeeld in plaats van schriftelijk vastgelegd. Daardoor komt die informatie niet in de beslisnota terecht en wordt zij ook niet zichtbaar voor de Kamer. (Ondersteuners van) parlementsleden vragen zich af of terughoudendheid door openbaarmaking hierbij een rol speelt en vinden het zonde als signalen die wel belangrijk zijn *niet* op papier komen.

Ook komt het voor dat interne discussies binnen een departement – bijvoorbeeld over argumenten tegen een beleidsoptie – bewust niet worden opgenomen in een beslisnota. Daardoor blijft





onduidelijk waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt, terwijl die informatie wel beschikbaar was. Zeker bij complexe of langdurige beleidsdossiers, waarbij de besluitvorming over meerdere jaren is gespreid, blijkt het in de praktijk niet altijd haalbaar of wenselijk om voor elke stap een aparte beslisnota op te stellen.

Beslisnota's zijn meer feitelijk en bevatten minder informatie sinds de actieve openbaarmaking

In de vragenlijst gaf een ruime meerderheid van de rijksambtenaren aan dat beslisnota's volledig zijn.²⁴ Uit de interviews en dialoogtafel met rijksambtenaren kwam echter naar voren dat men door de actieve openbaarmaking bewuster is dat informatie naar buiten gebracht wordt. Een van de onbedoelde neveneffecten is dat rijksambtenaren daardoor goed nadenken over wat ze opschrijven, hoe ze dat doen en met welke toon, namelijk zo zakelijk en feitelijk mogelijk. Er ontstaat dan in sommige gevallen terughoudendheid in het opnemen van informatie in beslisnota's. Rijksambtenaren geven ook aan dat het proces van herformuleren ervoor zorgt dat er bewuster wordt nagedacht over de tekst, zodat een negatief beeld zoveel mogelijk wordt voorkomen. Dit leidt er ook toe dat de teksten minder 'gekleurd' zijn en zakelijker blijven. Uit dit onderzoek blijkt daarnaast dat het opstellen van een beslisnota extra tijd kost wanneer men zorgvuldig nadenkt over de formuleringen. Rijksambtenaren zijn daarom kritisch over of de tijdsinvestering opweegt tegen de baten van transparantie.

Verder zien (ondersteuners van) parlementsleden veel verschillende soorten beslisnota's. De (ondersteuners van) parlementsleden geven als verbetersuggestie aan dat het handiger zou zijn als het format van beslisnota's – met onderdelen zoals de reden van het document, een tijdlijn van het proces, overwegingen en beslispunten – consequent wordt gevolgd, om zo meer uniformiteit en duidelijkheid te creëren.

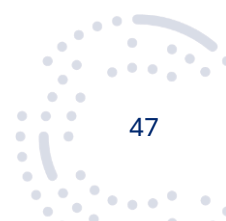
Er zijn verschillen tussen ministeries in hoe beslisnota's worden opgesteld

Het vaste format en de voorschrijvende elementen helpen rijksambtenaren bij het opstellen van de beslisnota. Desondanks zijn er flinke verschillen in hoe de beslisnota wordt opgesteld. Beslisnota's variëren van heel summier tot heel uitgebreid, afhankelijk van het onderwerp. Toch blijkt dat ministeries verschillen in hoe uitgebreid zij de beslisnota opstellen. Zo verzoeken sommige bewindspersonen om alle beslisnota's, onafhankelijk van hoe uitgebreid het onderwerp is, niet langer dan 2 pagina's te maken. Wat daarnaast opvalt is dat ministeries anders werken, soms staan er handgeschreven opmerkingen bij, soms post-its, soms digitale opmerkingen.

Openbaarmaking alleen vergroot het vertrouwen in de overheid niet

Enerzijds biedt de actieve openbaarmaking van beslisnota's transparantie en inzicht in de besluitvorming. Journalisten en parlementsleden geven aan dat dit kan helpen om het vertrouwen in de overheid te vergroten. Anderzijds geven journalisten en parlementsleden aan dat de actieve openbaarmaking van beslisnota's hun vertrouwen kan schaden, bijvoorbeeld wanneer informatie in beslisnota's onvolledig is. Rijksambtenaren die de situatie vóór de actieve openbaarmaking kennen merken op dat de beslisnota's nu, meer dan voorheen, gericht zijn op het naar buiten brengen van belangrijke informatie met duiding. Parlementsleden en oud-bewindspersonen zijn verder van mening dat de openbaarmaking van beslisnota's niet een middel is om het vertrouwen van de burger in de overheid te vergroten; beslisnota's bereiken de burger niet.

²⁴ Het gaat hierbij om de beslisnota die men in gedachten nam bij het beantwoorden van de vraag.





Verbetersuggesties van rijksambtenaren, (ondersteuners van) parlementsleden, oud-bewindspersonen en journalisten rondom het verbeteren van beslisnota's

Als het gaat om verbeteringen rondom beslisnota's dragen de deelnemers aan dit onderzoek aan om:

1. Meer uniformiteit in de werkwijze te creëren (bijvoorbeeld wat betreft de lay-out van de beslisnota, gebruik van de nietjes-methode als standaard, informatie openbaar maken wanneer dit mogelijk is).
2. De inhoud van beslisnota's te optimaliseren (zoals uitgebreider inzicht in het proces, harder format om de interne gedachtegang en discussie op papier te krijgen).
3. Trainingen voor rijksambtenaren uit te breiden en beter vindbaar te maken.

Rijksambtenaren zien verbetermogelijkheden door de inzet van digitale middelen en een nauwere samenwerking met parlementsleden en hun ondersteuners

Daarnaast werden bredere suggesties aangedragen die helpen om de informatievoorziening te verbeteren. Uit de dialoogtafel onder rijksambtenaren kwam naar voren dat het zorgvuldig opstellen van beslisnota's veel tijd en capaciteit kost. Ook het terugvinden van oude besluiten en communicatie eromheen blijkt soms lastig en tijdrovend, mede doordat deze uitwisselingen niet altijd volledig zijn. Zij gaven aan dat de inzet van digitale middelen hierbij kan helpen.

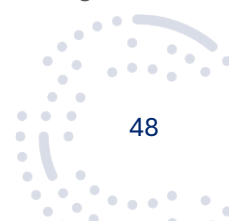
Uit de dialoogtafel kwam daarnaast als vervolgrichting naar voren om de informatievoorziening naar de Kamer te verbeteren door meer en gemakkelijker contact mogelijk te maken tussen Kamerleden en de rijksambtenaar die de nota heeft opgesteld.

Algemene conclusie en aanbevelingen

De actieve openbaarmaking van beslisnota's wordt door parlementsleden als waardevol ervaren en draagt bij aan een verbeterde informatiepositie van het parlement. Het is daarom aan te raden om de actieve openbaarmaking van beslisnota's voort te zetten. Daarbij is het wel van belang dat beslisnota's voldoende procedurele informatie bevatten, een overzicht geven van alle opties én daarbij de voor- en nadelen helder uiteenzetten. De beslisnota is in dat geval een waardevolle toevoeging op de Kamerbrief omdat in de beslisnota de achtergrond van de keuze en afwegingen die daaraan vooraf zijn gegaan inzichtelijk zijn gemaakt. Ontbreekt deze inhoudelijke volledigheid, dan verliezen beslisnota's hun bruikbaarheid en waarde voor het parlementaire toezicht. Het verdient daarom aanbeveling om in alle beslisnota's standaard deze elementen op te nemen. Uit dit onderzoek blijkt daarnaast dat beslisnota's gericht op kennis- en informatiedeling iets minder toegevoegde waarde hebben dan de andere typen beslisnota's, maar nog steeds als waardevol worden gezien. Ook komt naar voren dat openbaarmaking van alle typen beslisnota's²⁵ als positief gezien wordt omdat het zichtbaar wordt wat het ambtelijk advies geweest is en of dit door de bewindspersoon is gevolgd. Het volledig uitsluiten van bepaalde nota's van openbaarmaking wordt daarom niet geadviseerd.

Daarnaast is er behoefte aan meer uniformiteit in de werkwijze rondom het opstellen en openbaar maken van beslisnota's. Dit omvat onder meer een eenduidige lay-out, het standaardiseren van de nietjes-methode voor overzichtelijkheid, en heldere afspraken over welke informatie wél en niet wordt opgenomen. Ook gaat het over dat er meer consistentie tussen ministeries komt wat betreft de

²⁵ Beslisnota's zijn grofweg te verdelen in twee typen; procedureel en beleidsinhoudelijk. Beleidsinhoudelijke beslisnota's zijn daarnaast verder onder te verdelen in een aantal categorieën, zoals wetgeving, beleidsvorming, voortgang, en begrotingsstukken. Zie paragraaf 1.2.1 voor meer informatie hierover.





uitgebreidheid van de beslisnota en de manier van werken (zoals hoe bewindspersonen reactie geven op de beslisnota).





A Vragenlijst

A.2 Intro

Welkom!

Deze vragenlijst gaat over uw ervaringen met openbare beslisnota's. Het onderzoek wordt uitgevoerd door onderzoeksbureau Centerdata in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Uw antwoorden komen automatisch in de beveiligde omgeving van Centerdata terecht. Gegevens die herleidbaar zijn naar individuele personen zullen met geen enkele partij gedeeld worden. Centerdata beschrijft de uitkomsten op groepsniveau in een rapport voor het ministerie.

Het invullen van de vragenlijst duurt ongeveer 7 minuten.

Bij vragen kunt u contact opnemen met onze helpdesk. Deze is te bereiken via surveys@centerdata.nl.

A.3 Achtergrondvragen

Voordat we starten met de vragenlijst stellen we enkele vragen over uw achtergrond.

Groep. Deze vragenlijst richt zich op rijksambtenaren, (ondersteuning van) parlementsleden en journalisten. Valt u in een van deze doelgroepen?

- 1 Ja, ik ben een rijksambtenaar
- 2 Ja, ik ben werkzaam in of voor het parlement
- 3 Ja, ik ben een journalist
- 4 Nee, ik val in een andere doelgroep, namelijk: _____

Groep < 4: als rijksambtenaar, parlements lid of journalist

Functie. Wat is uw (belangrijkste) functie?

[*Groep = 1 (Rijksdienst):*

- 1 Beleidsmedewerker/beleidsadviseur
- 2 Bestuursadviseur
- 3 Teamleider/afdelingshoofd
- 4 Directeur/DG
- 16 Anders, namelijk: _____
- /

Groep = 2 (Parlement):

- 5 Eerste Kamerlid
- 6 Tweede Kamerlid
- 7 Medewerker/adviseur Eerste Kamerlid
- 8 Medewerker/adviseur Tweede Kamerlid
- 9 Griffie: (plaatsvervangend) griffier/ commissiegriffier / raadsadviseur, communicatieadviseur / griffiemedewerker

Onderzoek openbaar maken beslisnota's





16 Anders, namelijk: _____

/

Groep = 3 (Journalist):

10 Politiek journalist

11 Onderzoeksjournalist

12 Datajournalist

13 Nieuwsjournalist

14 Redacteur

15 Verslaggever

16 Anders, namelijk: _____

Per 1 juli 2021 is er een start gemaakt met actieve openbaarmaking van beslisnota's door bij bepaalde categorieën van stukken die aan de Kamer worden gezonden de inhoudelijke 'beslisnota' of een set beslisnota's openbaar te maken. Sinds Prinsjesdag 2022 gebeurt dat bij alle Kamerstukken.

Alleen groep 1

Filter_rijk. Bent u weleens betrokken geweest bij de totstandkoming van een beslisnota die naar de Kamer werd verstuurd (bv. geschreven, aan meegewerkt, feedback gegeven of meegestuurd naar de Kamer)?

1 Nee, nog nooit

2 Ja, een keer

3 Ja, enkele keren

4 Ja, vaak

Alleen groepen 2, 3

Filter_ontv. Heeft u weleens een openbare beslisnota gezien of gelezen voor uw werk?

1 Nee, nog nooit

2 Ja, een keer

3 Ja, enkele keren

4 Ja, vaak

Als Filter_rijk = 1 of Filter_ontv = 1 of Groep = 4: geen ervaring met beslisnota's of valt buiten doelgroep Exit. Hartelijk dank voor uw interesse. Dit onderzoek richt zich op rijksambtenaren, (ondersteuning van) parlementsleden en journalisten die beroepsmatig te maken hebben met openbare beslisnota's. U behoort daarom niet tot de doelgroep. Klik op 'Verder' om de vragenlijst af te ronden.

Mocht u toch in de doelgroep vallen en in uw werk te maken hebben met openbare beslisnota's, dan kunt u terug naar de vragenlijst door op "Vorige" te klikken en uw antwoord aanpassen.

Als Filter_rijk > 1: weleens "in de lijn" van een beslisnota gezeten

RoL_alg. In welke rol bent u weleens betrokken geweest bij de totstandkoming van een beslisnota die naar de Kamer werd verstuurd?

Meerdere antwoorden mogelijk.

1 Aan een beslisnota (mee)geschreven

2 Aan een beslisnota meegewerkt door feedback of advies te geven (op taal of inhoud)

3 (Geholpen bij) accordering van een beslisnota

Onderzoek openbaar maken beslisnota's





4 Anders, namelijk: _____

A.4 Kwaliteit en toegevoegde waarde

Als Filter_rijk >1 of Filter_ontv >1: iedereen met (enige) ervaring met beslisnota's

Denk nu terug aan de laatste [*Als Filter_rijk >1: afgeronde*] openbare beslisnota [*Als Filter_rijk >1: waar u aan heeft (mee)gewerkt / Als Filter_ontv >1: die u heeft gezien of gelezen voor uw werk*].

Type_nota1. Wat voor type beslisnota was dit voornamelijk?

1 Procedureel

2 Beleidsinhoudelijk

Type_nota2. Waar had het Kamerstuk met deze bijbehorende beslisnota (voornamelijk) betrekking op?

1 Wetgeving (*i*) Wetsvoorstellen en memories van toelichting, nader rapport, nota's van wijziging; Intrekking wetsvoorstel, verzoek tot niet controversieel verklaring wetsvoorstel, berichten over inwerkingtreding; Besluiten of regelingen die worden voor- of nagehangen, instellingsbesluiten; Beantwoording verslagen, waardering van amendementen of initiatiefvoorstellen; Berichten over (internet)consultatie of wetgevingstoetsen; Goedkeuring verdragen.

2 Beleidsvorming (*i*) Beleidsbrieven (meerjarenplannen, jaarplannen of nieuwe beleidsinitiatieven); Strategische agenda's.

3 Voortgang/stand van zaken (*i*) Voortgangsrapportages, monitor, stand van zakenbrief of brief over 'de staat van ...'; Stand van zaken toezeggingen of implementatie EU-regelgeving.

4 Kennis- en informatiedeling (*i*) Onderzoeken, rapporten, analyses, (wets-)evaluaties, beleidsdoorlichtingen, adviesaanvragen en reacties daarop; Uitleg over beleid, wetgeving- of uitvoeringsvragen; Antwoorden op Kamervragen of verzoeken uit de Kamer, brieven naar aanleiding van toezeggingen of moties; Reacties op brieven of aanbevelingen over het beleid (bijv. van een branchevereniging of inspectie); Brief over bijvoorbeeld de benoeming van de voorzitter of leden van een adviescollege.

5 Begrotingsstukken (*i*) Begrotingen en wijzigingen daarvan, inclusief de miljoenennota en het belastingplan.

6 Europese en internationale onderhandelingen (*i*) Verslag, geannoteerde agenda bij of conclusies van (Europese) Raad; Brieven over bereikte akkoorden (bijv. EU en VK); BNC-fiches.

Als Filter_rijk > 1: weleens "in de lijn" van een beslisnota gezeten

RoL_nota. Welke rol had u bij deze beslisnota?

Meerdere antwoorden mogelijk.

1 Aan de beslisnota (mee)geschreven

2 Aan de beslisnota meegewerkt door feedback of advies te geven (op taal of inhoud)

3 (Geholpen bij) accordering van de beslisnota

4 Anders, namelijk: _____

Als Filter_rijk >1 of Filter_ontv >1: iedereen met (enige) ervaring met beslisnota's

Bruikb_nota. In hoeverre vond u deze beslisnota **bruikbaar** (bv. voldoende context, begrijpelijk) [*Als Filter_rijk >1: voor de buitenwereld*]?

1 Heel bruikbaar

Onderzoek openbaar maken beslisnota's





- 2 Enigszins bruikbaar
- 3 Niet bruikbaar en niet onbruikbaar
- 4 Enigszins onbruikbaar
- 5 Heel onbruikbaar

_open Licht u hieronder uw antwoord toe: _____ (optioneel toelichtingsveld)

Als Filter_rijk >1 of Filter_ontv >1: iedereen met (enige) ervaring met beslisnota's Volledig_nota. In hoeverre vond u deze beslisnota **volledig** (bv. inzicht in afwegingen, onderbouwingen, achterliggende data, overzicht van eerdere beslissingen) [*Als Filter_rijk >1: voor de buitenwereld*]?

- 1 Heel volledig
- 2 Enigszins volledig
- 3 Niet volledig en niet onvolledig
- 4 Enigszins onvolledig
- 5 Heel onvolledig

_open Licht u hieronder uw antwoord toe: _____ (optioneel toelichtingsveld)

Als Filter_rijk >1:

Format_nota1. Welk **format** is gehanteerd bij deze beslisnota?

- 1 Het standaard format van het departement (de 'standaardbeslisnota')
- 2 Een ander format, omdat: _____

Als Filter_rijk >1:

Format_nota2_rijk. Hoe zijn de onderliggende nota's in deze beslisnota verwerkt?

- 1 Meerdere nota's zijn letterlijk samengevoegd (nietjesnota)
- 2 Elementen uit verschillende nota's zijn samengevoegd tot één nota (samenvattende nota)
- 3 Er was maar 1 nota
- 4 Anders, namelijk: _____
- 5 Ik weet het niet

Filter_ontv >1:

Format_nota2_ontv. Hoe zijn de onderliggende nota's in deze beslisnota verwerkt?

- 1 Meerdere nota's zijn letterlijk samengevoegd (nietjesnota)
- 2 Er was 1 nota (samenvattende nota)
- 3 Anders, namelijk: _____
- 4 Ik weet het niet

Als Filter_rijk >1 of Filter_ontv >1: iedereen met (enige) ervaring met beslisnota's

Mening_vorm_nota. Wat vond u van de **vorm** van deze beslisnota (bv. doorzoekbaarheid, opbouw, format)?

- 1 Heel gebruiksvriendelijk
- 2 Enigszins gebruiksvriendelijk
- 3 Niet gebruiksvriendelijk en niet ongebruiksvriendelijk
- 4 Enigszins ongebruiksvriendelijk
- 5 Heel ongebruiksvriendelijk

_open Licht u hieronder uw antwoord toe: _____ (optioneel toelichtingsveld)



Als *Filter_rijk* >1 of *Filter_ontv* >1: iedereen met (enige) ervaring met beslisnota's

In hoeverre bent u het oneens of eens met onderstaande uitspraak?

Toegev_waarde_nota. Ik vond dat deze beslisnota een **toegevoegde waarde** had bovenop het Kamerstuk waar de beslisnota bij hoorde.

1 Helemaal oneens

2 Oneens

3 Een beetje oneens

4 Niet oneens en niet eens

5 Een beetje eens

6 Eens

7 Helemaal eens

_open Licht u hieronder uw antwoord toe: _____ (optioneel toelichtingsveld)

Filter_ontv >1: alleen ontvangers:

Gebruik_nota. Heeft u voor uw werkzaamheden **gebruik gemaakt** van deze beslisnota (bv. bij de voorbereiding van wetgeving, in een debat of bij het schrijven van een artikel)?

1 Ja, namelijk op de volgende manier gebruik van gemaakt: _____

2 Nee

Filter_ontv >1: alleen ontvangers:

In hoeverre bent u het oneens of eens met onderstaande uitspraken?

Mening_nota_ontv_A. De beslisnota heeft vragen bij mij weggenomen.

Mening_nota_ontv_B. Door de beslisnota heb ik meer inzicht gekregen in de besluitvorming.

Mening_nota_ontv_C. Ik miste informatie in de beslisnota.

Mening_nota_ontv_D. Ik ga de beslisnota's vaker gebruiken.

1 Helemaal oneens

2 Oneens

3 Een beetje oneens

4 Niet oneens en niet eens

5 Een beetje eens

6 Eens

7 Helemaal eens

_open Toelichting (optioneel): _____ (optioneel toelichtingsveld)

Filter_ontv >1: alleen ontvangers:

In hoeverre bent u het oneens of eens met onderstaande uitspraken?

Info_verb. Over het algemeen heeft de openbaarmaking van beslisnota's geleid tot een verbetering van de informatievoorziening.

1 Helemaal oneens

2 Oneens

3 Een beetje oneens

4 Niet oneens en niet eens

5 Een beetje eens

6 Eens

7 Helemaal eens

_open Toelichting (optioneel): _____ (optioneel toelichtingsveld)





Er zijn verschillende typen beslisnota's. Denk aan procedurele vs. beleidsinhoudelijke beslisnota's en beslisnota's horend bij Kamerstukken die betrekking hebben op wetgeving vs. beleidsvorming vs. voortgang, etc.

Als Filter_rijk >1 of Filter_ontv >1: iedereen met (enige) ervaring met beslisnota's

In hoeverre bent u het oneens of eens met onderstaande uitspraak?

Alle_typen_pos. Ik vind het positief dat alle typen beslisnota's openbaar gemaakt worden.

1 Helemaal oneens

2 Oneens

3 Een beetje oneens

4 Niet oneens en niet eens

5 Een beetje eens

6 Eens

7 Helemaal eens

_open Licht u hieronder uw antwoord toe: _____ (optioneel toelichtingsveld)

Als Filter_rijk >1 of Filter_ontv >1: iedereen met (enige) ervaring met beslisnota's

Alle_typen_nod. Vindt u het nodig dat alle typen beslisnota's openbaar gemaakt worden?

1 Ja

2 Nee, de volgende typen beslisnota's hoeven naar mijn mening niet openbaar gemaakt te worden:

Als Filter_rijk >1 of Filter_ontv >1: iedereen met (enige) ervaring met beslisnota's

Voorkeur_format. Welke vorm beslisnota heeft uw voorkeur?

1 Meerdere nota's zijn letterlijk samengevoegd (nietjesnota)

2 Elementen uit verschillende nota's zijn samengevoegd tot één nota (samenvattende nota)

3 Anders, namelijk: _____

4 Ik heb geen voorkeur voor een bepaalde vorm beslisnota

A.5 Vertrouwen

Als Filter_rijk >1 of Filter_ontv >1: iedereen met (enige) ervaring met beslisnota's

Er kunnen redenen zijn waarom informatie in beslisnota's niet openbaar wordt gemaakt. Als het verstrekken van informatie bijvoorbeeld in strijd is met 'het belang van de staat', bestaat er geen verplichting om informatie te verstrekken.

Info1. Is bij de beslisnota die u in gedachten heeft genomen alle informatie verstrekt (bv. geen informatie gelakt buiten persoonsgegevens)?

1 Ja, alle informatie is verstrekt

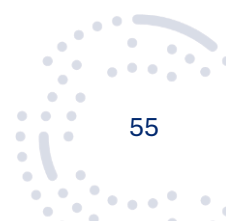
2 Nee, niet alle informatie is verstrekt

Info2. Als bij vorige vraag Ja, alle informatie is verstrekt

Heeft u ervaring met andere beslisnota's waarbij niet alle informatie is verstrekt (bv. informatie gelakt buiten persoonsgegevens)?

1 Ja

2 Nee





Als Info1 = 2 of Info2 = 1: Als ervaring met dat niet alle informatie is verstrekt

[Als Info2 = 1: Denk terug aan uw laatste ervaring met een beslisnota waarbij niet alle informatie is verstrekt (bv. informatie gelakt buiten persoonsgegevens).]

In hoeverre bent u het oneens of eens met onderstaande *[Als Filter_rijk >1: uitspraak / Filter_ontv >1: uitspraken]*?

Motiv_info_A. [Filter_ontv >1: Ik vond de motivering om de informatie niet openbaar te maken duidelijk. / Als Filter_rijk >1: Ik vond de motivering om de informatie niet openbaar te maken duidelijk voor de buitenwereld.]

Motiv_info_B. Filter_ontv >1 alleen ontvangers: Ik vertrouw erop dat de grond waarop besloten is om de informatie niet openbaar te maken terecht is toegepast.

- 1 Helemaal oneens
- 2 Oneens
- 3 Een beetje oneens
- 4 Niet oneens en niet eens
- 5 Een beetje eens
- 6 Eens
- 7 Helemaal eens

Filter_ontv >1: Alleen ontvangers:

In hoeverre bent u het oneens of eens met onderstaande uitspraak?

Motiv_info_C. Ik vertrouw erop dat de verschoningsgrond ‘het belang van de staat’ over het algemeen terecht wordt toegepast.

- 1 Helemaal oneens
- 2 Oneens
- 3 Een beetje oneens
- 4 Niet oneens en niet eens
- 5 Een beetje eens
- 6 Eens
- 7 Helemaal eens

_open Licht u hieronder uw antwoord toe: _____ (optioneel toelichtingsveld)

Als Filter_rijk >1 of Filter_ontv >1: iedereen met (enige) ervaring met beslisnota's

In hoeverre bent u het oneens of eens met onderstaande uitspraak?

Vertrouwen_bijdr. De actieve openbaarmaking van beslisnota's vergroot [Als Filter_rijk >1: het / Als Filter_ontv >1: mijn] vertrouwen in de overheid.

- 1 Helemaal oneens
- 2 Oneens
- 3 Een beetje oneens
- 4 Niet oneens en niet eens
- 5 Een beetje eens
- 6 Eens
- 7 Helemaal eens

_open Licht u hieronder uw antwoord toe: _____ (optioneel toelichtingsveld)

A.6 Effecten op ambtelijke advisering

Als Filter_rijk > 1: weleens “in de lijn” van een beslisnota gezeten

Onderzoek openbaar maken beslisnota's





De nieuwe werkwijze van het openbaar maken van beslisnota's heeft mogelijk gevolgen voor het werk van ambtenaren. We zijn benieuwd naar deze gevolgen.

In hoeverre bent u het oneens of eens met onderstaande uitspraken?

Door de wetenschap dat de beslisnota's openbaar gemaakt worden...

Mening_rijk_rem. ...heb ik me weleens geremd gevoeld in het geven van intern advies.

Mening_rijk_strat. ...heb ik weleens strategisch gekozen om informatie niet op te (laten) nemen in de beslisnota.

Mening_rijk_voorz. ...heb ik weleens adviezen in beslisnota's voorzichtiger geformuleerd of laten formuleren.

Mening_rijk_alert. ...ben ik er extra alert op dat alles in de beslisnota klopt.

Mening_rijk_tijd. ...kost het opstellen van een beslisnota mij meer tijd.

1 Helemaal oneens

2 Oneens

3 Een beetje oneens

4 Niet oneens en niet eens

5 Een beetje eens

6 Eens

7 Helemaal eens

_open Licht u hieronder uw antwoord toe: _____ (optioneel toelichtingsveld)

Als Filter_rijk > 1: weleens "in de lijn" van een beslisnota gezeten

In hoeverre bent u het oneens of eens met onderstaande uitspraken?

Mening_rijk_beg. Ik krijg voldoende begeleiding (bv. coaching of training) bij het opstellen van of meewerken aan beslisnota's die naar de Kamer worden verstuurd.

Mening_rijk_midd. Op mijn werk zijn voldoende middelen (handreikingen/uitlegvideo's) om beslisnota's op te stellen.

Mening_rijk_infohh. De informatiehuishouding op mijn werk is voldoende op orde om volledige beslisnota's te kunnen opstellen (inzicht in afwegingen, onderbouwingen, achterliggende data, overzicht van eerdere beslissingen).

Mening_rijk_rugdek. Ik ervaar in mijn werk bestuurlijke rugdekking van hogerop (manager/directeur) bij het bieden van tegengeluid.

1 Helemaal oneens

2 Oneens

3 Een beetje oneens

4 Niet oneens en niet eens

5 Een beetje eens

6 Eens

7 Helemaal eens

_open Licht u hieronder uw antwoord toe: _____ (optioneel toelichtingsveld)

A.7 Algehele evaluatie

Als Filter_rijk > 1 of Filter_ontv > 1: (enige) ervaring met beslisnota's

Evaluatie1. Wat gaat er volgens u goed rondom de actieve openbaarmaking van beslisnota's (wat moet behouden worden)?

Open vraag _____ (optioneel)

Onderzoek openbaar maken beslisnota's





Als Filter_rijk >1 of Filter_ontv >1: (enige) ervaring met beslisnota's

Evaluatie2. Wat gaat er volgens u (nog) niet goed rondom de actieve openbaarmaking van beslisnota's (wat kan beter of wat zijn uw tips)?

Open vraag_____ (optioneel)

A.8 Deelname diepte-interviews en/of dialoogtafel

Vervolg1. Graag praten we met een aantal mensen verder over hun ervaringen met openbare beslisnota's. Dit doen we in een online interview van ongeveer een uur op een moment dat u uitkomt. Zouden we u mogen uitnodigen voor zo'n interview?

1 Ja

2 Misschien

3 Nee

Vervolg2. Ook organiseren we een groepsgesprek (dialoogtafel) van ongeveer 2 uur met rijksambtenaren, parlementsleden en journalisten over "best practices" en leerpunten bij de openbaarmaking van beslisnota's. Het doel is om ervaringen vanuit de praktijk te bespreken en gedachten uit te wisselen, om zo gezamenlijk tot verbeterpunten te komen. Heeft u interesse om hier aan deel te nemen?

1 Ja

2 Misschien

3 Nee

Email. Als Vervolg1 = Ja / misschien of Vervolg2 = Ja (1, 2 of 3)

Email. Op welk e-mailadres kunnen we u bereiken?

We gebruiken uw e-mailadres enkel voor het doel dat u hiervoor heeft aangegeven (deelname aan het vervolgonderzoek).

A.9 Opmerkingen

Opm. Heeft u nog opmerkingen of suggesties over dit onderwerp? Vult u deze dan hieronder in.

Klik op 'Verder' om de vragenlijst definitief te verzenden.

A.10 Finish pagina

Wij danken u hartelijk voor uw deelname. Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen namens de beroepsgroep zou u ons erg helpen als u de link met andere vakgenoten wilt delen die betrokken zijn bij het opstellen of lezen van beslisnota's. U kunt deze link zelf doorsturen: [\[LINK\]](#)



B Interviews

Het doel van de diepte-interviews is om resultaten van de online vragenlijst verder te duiden en aanvullende inzichten op te halen bij diverse doelgroepen. De interviews richtten zich op de volgende doelgroepen en thema's:

1. **(Ondersteuning van) parlementsleden:** inzicht in het gebruik van beslisnota's door (ondersteuning van) parlementsleden en de elementen die voor (ondersteuning van) parlementsleden belangrijk zijn. Uit de vragenlijst bleek dat er vragen leven onder rijksambtenaren over welke informatie nuttig is voor de (ondersteuning van) parlementsleden met oog op democratische controle.
2. **Rijksambtenaren:** inzicht in wat het effect van cultuurverschillen is van openbaarmaking op ambtelijke advisering. Uit de vragenlijst kwam naar voren dat sommige departementen uitgebreidere beslisnota's opstellen dan andere departementen. Ook maken lang niet alle departementen opmerkingen openbaar op nota's van bewindspersonen, terwijl die belangrijk kunnen zijn voor de besluitvorming.
3. **Oud-bewindspersonen:** inzicht in de volledigheid van beslisnota's en het effect van openbaarmaking op advisering (intern) en extern (bv. naar Kamer en journalisten).
4. **Journalisten:** inzicht in de toegevoegde waarde van openbaarmaking van beslisnota's voor journalisten, of het bijdraagt in vertrouwen in de overheid en in hoeverre dit het navolgbaar maakt hoe de besluitvorming, die ten grondslag ligt aan een brief of een voorstel, tot stand is gekomen.

Daarnaast vroegen we naar aanbevelingen om actieve openbaarmaking van beslisnota's te verbeteren, het tweede doel van dit onderzoek.

In de gesprekken werden de volgende thema's en vragen besproken:

Bruikbaarheid beslisnota's ((ondersteuning van) parlementsleden):

- Gebruik je de informatie uit de beslisnota's? Waarom wel of niet?
- Hoe waardevol is deze informatie? Hoe zie je de beslisnota in verhouding tot de bijbehorende stukken (bijv. een Kamerbrief)?
- Bevat de beslisnota de informatie die nodig is/ je verwachtte?
- Welke elementen uit de beslisnota zijn voor jou het meest belangrijk?
- Welke informatie ontbreekt volgens jou in de huidige beslisnota's? Waarom is deze informatie voor jou belangrijk?
- Geeft de beslisnota voldoende inzicht in de afwegingen die ten grondslag liggen aan het beleid? Waarom wel of niet?
- Geven beslisnota's voldoende inzicht in hoe het proces precies gegaan is? Waarom wel of niet?
- Merk je verschillen in hoe de beslisnota's opgesteld zijn tussen ministeries? Hoe is dit merkbaar? Heb je een voorkeur? En, waarom?
- Kun je een voorbeeld geven van een onderwerp waarbij de beslisnota voor jou extra interessante informatie opleverde naast de andere stukken? Wat maakte de beslisnota zo interessant?

Effecten ambtelijke advisering (rijksambtenaren):





- Per juli 2021 is een start gemaakt met actieve openbaarmaking van beslisnota's.
 - *Indien iemand langer dan 4 jaar dit werk doet:* Op welke manieren heeft dit jouw werk beïnvloed?
 - *Indien iemand korter dan 4 jaar dit werk doet:* Op welke manier heeft het feit dat een beslisnota actief openbaar wordt gemaakt effect op jouw werk?
- Hoe wordt intern advies binnen jouw departement vooral gegeven? Hoe ziet dat proces eruit? Komt alle relevante informatie in de beslisnota's terecht? Waarom wel of niet? Welke informatie wordt bijvoorbeeld niet opgenomen in de beslisnota? Als een stuk meerdere keren langs een bewindspersoon gaat, worden dan ook alle eerdere meegegeven afwegingen opgenomen in de beslisnota die naar het parlement gaat? Waarom wel of niet?
- Waar let je op bij het formuleren van adviezen in beslisnota's? Let je extra goed op hoe je dingen opschrijft? Hoe doe je dat dan?
- Welke elementen moeten er volgens jou in een goede beslisnota zitten?
- Hoe kijk je aan tegen de meer voorschrijvende elementen in een beslisnota?
- Heb je je weleens geremd gevoeld om intern advies te geven? Waarom wel of niet?
- Heb je weleens informatie niet opgenomen in de beslisnota? Waarom wel of niet? Vind je dat terecht? Wat heb je dan wel met deze informatie gedaan?
- Worden alle opmerkingen op een beslisnota ook openbaar gemaakt? Waarom wel of niet? Vind je dat terecht?
- Wordt er wel eens om de beslisnota heen gewerkt, zodat iets niet in de beslisnota opgenomen hoeft te worden? Waarom wel of niet?
- Geeft de beslisnota volgens jou voldoende inzicht in de afwegingen die ten grondslag liggen aan een besluit?

Indien beleidsmedewerker/bestuursadviseur:

- Hoe ervaar je de rugdekking van hogerop? Steunt jouw leidinggevende jou?
- Merk je weleens dat er sprake is van censuur? Hoe ga je daarmee om? Wat vind je daarvan? Met welke reden wordt informatie uit de beslisnota gehaald? (bijv. inhoudelijk verschillende inzichten).

Indien directeur/DG:

- Adviseer je weleens om een advies uit de beslisnota te halen? Waarom wel of niet? Hoe gaan medewerkers hiermee om?
- Zie je dat andere directeuren wel eens doen?
- Wordt er wel eens buiten een beslisnota om geïnformeerd? Hoe gebeurt dat dan? Hoe ga je hiermee om? Waarom wordt die informatie niet opgenomen in de beslisnota?
- Denk je dat er cultuurverschillen tussen ministeries en departementen zijn? *Zo ja:* Hoe merk je dat?

Toegevoegde waarde beslisnota's (oud-bewindspersonen):

- Per juli 2021 is een start gemaakt met actieve openbaarmaking van beslisnota's. Zou je kunnen vertellen op welke manieren dit jouw werk heeft beïnvloed?
- Op welke manier gebruik je de informatie uit de beslisnota's? In hoeverre bevat de beslisnota alles om een goed besluit te kunnen nemen?
- Hoe waardevol is deze informatie? Wat maakt dat deze informatie (niet) waardevol is?
- Bevat de beslisnota de informatie die nodig is/ je verwachtte?





- Welke informatie ontbreekt volgens jou in de huidige beslisnota's? Waarom is deze informatie voor jou belangrijk?
- Geeft de beslisnota voldoende inzicht in de afwegingen die ten grondslag liggen aan het beleid?
- Welke elementen uit de beslisnota zijn voor jou het meest belangrijk?
- Geven beslisnota's voldoende inzicht in hoe het proces vooruitlopend op een besluit precies gegaan is? Waarom wel of niet?
- Merk je verschillen in hoe de beslisnota's opgesteld zijn tussen ministeries? Hoe is dit merkbaar?
- Is er volgens jou iets veranderd in de inhoud van de beslisnota's, door openbaarheid? Wat is er dan veranderd?
- Ben je zelf zaken anders gaan doen doordat beslisnota's actief openbaar gemaakt worden?
- Heb je het idee dat het openbaar maken van beslisnota's tot een verbetering van de informatievoorziening aan de Kamer en transparantie heeft gezorgd?
- Denk je dat de wetenschap dat een beslisnota openbaar wordt invloed heeft op de besluitvorming?
- Een bewindspersoon kan een ander besluit nemen dan dat door ambtenaren is geadviseerd. Nu beslisnota's openbaar gemaakt worden is dat inzichtelijk. In hoeverre heeft dat invloed op de besluitvorming? *Extra toelichting: Een beslisnota wordt openbaar, dat betekent dat een bewindspersoon ook een ander besluit kan nemen dan door ambtenaren is geadviseerd. Dit kan een andere dynamiek geven; bijvoorbeeld omdat een bewindspersoon in de Kamer of door journalisten wordt bevraagd op het feit dat degene adviezen naast zich neer legt. Ook ambtenaren kunnen doordat ze weten dat iets openbaar wordt ook bepaalde dingen expliciet opnemen.*

Gebruik beslisnota's (journalisten):

- Beslisnota's worden sinds 2021 openbaar gemaakt. In de beslisnota staat achtergrondinformatie die bewindspersonen gebruiken bij de besluitvorming over een Kamerstuk.
- In hoeverre raadpleeg je Kamerstukken en de beslisnota's behorende bij de Kamerstukken?
- Welke extra informatie haal je uit de beslisnota's?
- Geven de beslisnota's voldoende inzicht in hoe de besluitvorming tot stand is gekomen. Waarom wel of niet? Merk je verschillen tussen ministeries? Hoe merk je dit?
- Is er informatie die niet of onvoldoende terugkomt in de beslisnota's?
- In hoeverre gebruik je de informatie uit de beslisnota's bij het schrijven van stukken?
- Denk je dat collega-journalisten de beslisnota's gebruiken?
- Heb je het idee dat de beslisnota's volledig zijn? Waarom wel of niet?
- Heb je het idee dat het openbaar maken van beslisnota's tot een verbetering van de informatievoorziening en transparantie heeft gezorgd? Waarom wel of niet?

Evaluatie beslisnota's (alle doelgroepen):

- Wat zijn positieve aspecten rondom het openbaar maken van beslisnota's?
- Wat zijn negatieve aspecten?
- Welke onbedoelde neveneffecten zijn er volgens jou sinds de start van de actieve openbaarmaking van beslisnota's?
- Wat is de meerwaarde van beslisnota's voor jou?
- Hoe belangrijk is het voor jou dat beslisnota's openbaar gemaakt worden?





- Wat doet het actief openbaar maken van beslisnota's volgens jou met het vertrouwen in de overheid?
- Is actief openbaar maken van beslisnota's het beste middel om het vertrouwen in de overheid te vergroten? En, om inzicht te krijgen in de besluitvorming? Welke alternatieven zie je om inzicht te krijgen in de besluitvorming?
- Heb je suggesties voor het verbeteren van de openbaarmaking van beslisnota's? Zo ja, welke?

Indien rijksambtenaren of (ondersteuners) van parlementsleden er al langer werken:

- Is het openbaar maken van beslisnota's een verbetering als het gaat om transparantie?
- *Specifiek voor rijksambtenaren: Wat doet het openbaar maken van beslisnota's met de rol van ambtenaar?*

