

--*-*

Evaluatie van de eerste ervaringen met het openbaar maken van beslisnota's

Een bundeling van de rapporten van de Gateway Reviews inzake de actieve openbaarmaking van beslisnota's en de interne evaluatie over beslisnota's en ambtelijk vakmanschap en een eerste reactie op de aanbevelingen

- Inleiding
- Samenvatting van de aanbevelingen en reactie op deze aanbevelingen
- Rapport Reflectiedag Gateway Review inhoudelijk
- Rapport Gateway Review inhoudelijk
- Rapport Reflectiedag Gateway Review digitale infrastructuur
- Rapport Gateway Review digitale infrastructuur
- Rapport interne evaluatie: openbaarmaking van beslisnota's en ambtelijk Vakmanschap

Reactie op de aanbevelingen uit de rapporten van de twee Gateway Reviews inzake de actieve openbaarmaking van beslisnota's en de interne evaluatie over beslisnota's en ambtelijk vakmanschap

Inleiding

Voor de evaluatie van de eerste stap van openbaarmaking van beslisnota's (per 1 juli 2021) is gebruik gemaakt van twee Gateway Reviews en een interne evaluatie (totaal vijf rapporten).

- Gateway Review inhoudelijk (twee rapporten): deze Gateway Review zag op de inhoudelijke kant van de openbaarmaking van beslisnota's. Dit team heeft zich vooral gericht op de ontvangers van de beslisnota's.
- Gateway Review digitale infrastructuur (twee rapporten): deze Gateway Review zag op de processuele, digitale kant van de openbaarmaking van beslisnota's. Dit team heeft zich vooral gericht op de intermediairs van de openbaarmaking van beslisnota's.
- Interne evaluatie over beslisnota's en ambtelijk vakmanschap: interviewer heeft zich gericht op de schrijvers van de beslisnota's en wat openbaarmaking hiervan betekent voor hun werk.

Er is in de reviews en evaluatie met verschillende doelgroepen gesproken: betrokkenen bij de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's, auteurs van beslisnota's, (oud-)Kamerleden (waarvan zeven huidige Kamerleden), stakeholders, betrokkenen bij het proces, betrokkenen bij beleid (juridisch, communicatie, bestuursadvies).

De eerste indruk die uit de verschillende rapporten wordt gehaald is dat de eerste stap goed is verlopen. De aanpak en werkwijze voor de eerste fase van de openbaarmaking van de beslisnota's wordt gewaardeerd. Met name de wijze van interdepartementaal overleg en uitwisseling van ervaringen wordt als positief ervaren.

De resultaten en aanbevelingen uit de evaluatie worden meegenomen in het voorstel voor de volgende fase en de voorbereidingen daarop. Deze fase vraagt een andere aanpak die goed moet worden voorbereid, o.a. door de grote volume toename van stukken die het met zich mee brengt en doordat de uitbreiding/nieuwe werkwijze alle ambtenaren raakt. De aanbevelingen uit de rapporten kunnen daarvoor goed worden gebruikt.

Uit de rapporten blijkt dat de openbaarmaking van beslisnota's naar verwachting een waardevolle bijdrage zal zijn in het streven naar een open overheid. Uit de gesprekken met de (oud-)Kamerleden volgt dat dat het openbaar maken al diverse voorbeelden van beslisnota's heeft opgeleverd die voor hen van toegevoegde waarde waren. Dit streven naar openheid wordt als een groeitraject gezien, waarbij er aanbevelingen worden gedaan die noodzakelijk zijn alvorens de volgende stap kan worden gezet.

Leeswijzer

Deze reactie bevat korte reacties per specifieke aanbeveling. Een algemene reactie op de rapporten als geheel, staat in de Kamerbrief waar dit document een bijlage bij is. De rapporten zijn als bijlage toegevoegd.

Legenda

Het Bureau Gateway maakt gebruik van een statusaanduiding om aan te geven welke urgentie zij meegeven aan een aanbeveling. We merken dat deze kleurcodering verwarring kan opleveren. Enkele aanbevelingen zijn rood (kritiek) en oranje/rood (essentieel/kritiek). Dit geeft een hoge urgentie aan en dat de reviewers het noodzakelijk achten deze aanbeveling/aanpassing als eerste door te voeren bij het vervolgproces.

Reactie op specifieke aanbevelingen

0. Bevindingen Reflectiedag Gateway Review inhoudelijk (29 september 2021)

Dit rapport bevat alleen bevindingen, geen aanbevelingen. De thema's komen terug in het rapport van 6 januari 2022 (onder 1), waar ze vertaald zijn in aanbevelingen.

1. Aanbevelingen Gateway Review inhoudelijk (6 januari 2022)

1.1	Zorg voor inhoudelijke verbetering van de beslisnota's (Programma Open Overheid): <ul style="list-style-type: none">• Gebruik daarbij de genoemde goede voorbeelden van beslisnota's• Houdt vast aan het afgesproken format• Motiveer het gebruik van de uitzonderingsgronden	Status: Essentieel
------------	---	-----------------------

Het meesturen van beslisnota's wordt door de geïnterviewde Kamerleden over het algemeen als positief beoordeeld. Wel is het zo dat volgens geïnterviewden de ene beslisnota meer bijdraagt aan het bieden van aanvullende inzichten dan de ander. Deels is dat een logisch gevolg van de verscheidenheid die er nu eenmaal bestaat tussen nota's. De ene keer zal een beslisnota uitgebreide inhoudelijke bespiegelingen bevatten, terwijl de andere keer een nota korter en procedureler van aard kan zijn. Beslisnota's worden geschreven voor de bewindspersoon. Daarin verschilt een beslisnota wezenlijk van het kamerstuk waar zij bij hoort. Informatie over de overwegingen achter de gemaakte beleidskeuzes – inclusief alternatieven – wordt overigens niet alleen via beslisnota's beschikbaar gemaakt voor het parlement. Sterker nog, dergelijke informatie dient eerst en vooral in de kamerstukken (brieven, memories van toelichting, etc.) te worden opgenomen. De beslisnota's kunnen daarbij als aanvulling dienen, maar ontslaan het kabinet niet van de verantwoordelijkheid om complete en inzichtelijke kamerstukken op te stellen.

Kamerleden gaven voorts aan het te waarderen als een eenduidig format voor de beslisnota's wordt gehanteerd. Interdepartementaal wordt op ambtelijk niveau reeds aandacht besteed aan een zoveel mogelijk eenvormige toepassing daarvan. Het gebruik van dit format zal verder worden gestimuleerd. Wanneer bepaalde informatie in een beslisnota niet openbaar kan worden gemaakt in verband met het belang van de staat, wordt daarbij aangeduid welk deelaspect van het belang van de staat in het geding is (bijvoorbeeld 'bescherming eenheid van kabinetsbeleid' of 'bescherming persoonlijke levenssfeer'). Een uitgebreidere motivering per passage zou een aanzienlijke verhoging van de werklast opleveren en is ook niet in alle gevallen mogelijk zonder de achterliggende informatie prijs te geven, die juist niet openbaar gemaakt kan worden. Kamerleden kunnen vanzelfsprekend in gesprek gaan met een bewindspersoon over een bepaalde gelakte passage en daar een nadere toelichting op vragen.

1.2	Stel plan en planning voor de volgende fase openbaarmaking beslisnota's vast (Programma OO)	Status: Kritiek
------------	--	--------------------

Een projectplan voor de volgende fase van openbaarmaking van beslisnota's wordt opgesteld en in het voorjaar van 2022 wordt een voorstel aan het parlement gestuurd. Een planning voor de openbaarmaking maakt daar vanzelfsprekend onderdeel van uit.

1.3	Leg in het plan de verbinding met de bredere beweging onder leiding van het SGO over een ambtelijke cultuur waarin transparantie en openheid voorop staat (Programma OO én SGO)	Status: Essentieel
------------	--	-----------------------

In het projectplan wordt de verbinding gelegd met de brede beweging onder leiding van het SGO over een ambtelijke cultuur waarin transparantie en openheid voorop staan. Dit wordt gestimuleerd door het programma Ambtelijk Vakmanschap.

1.4	Organiseer een niet-politiek overleg tussen opstellers en ontvangers van de beslisnota's over de kwaliteit en over de mogelijke fasering van de uitbreiding (Programma OO én SGO)	Status: Kritiek
------------	--	--------------------

Het informeren van de Kamers verloopt primair via kamerstukken (brieven, memories van toelichting, etc.). De beslisnota is een intern stuk en biedt inzicht in het besluitvormingsproces van het ministerie. De beslisnota vervangt daarmee nimmer het kamerstuk, dat compleet en inzichtelijk moet zijn, maar kan als aanvulling daarop dienen. Het is van belang regelmatig met de opstellers en ontvangers van kamerstukken in gesprek te gaan over de kwaliteit van die stukken.

1.5	Agendeer het openbaar maken van beslisnota's in de introductiegesprekken met nieuwe bewindspersonen (SGO)	Status: Kritiek
------------	--	--------------------

Bij de introductie van nieuwe bewindspersonen wordt aandacht geschonken aan een transparante en open overheid. Stilgestaan wordt bij het effect van openheid op het vakmanschap van ambtenaren (adviezen worden openbaar, dit is spannend). Bewindspersonen kunnen positief bijdragen aan het creëren van een veilige omgeving voor ambtenaren.

1.6	Zet de lopende trajecten voor de structurele verbetering van de interne informatiehuishouding en archivering met grote voortvarendheid voort (BZK)	Status: Essentieel
------------	---	-----------------------

Aan deze aanbeveling wordt al hard gewerkt. Op 10 mei 2021 is de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's door het kabinet vastgesteld en naar de Kamers gestuurd. In de beleidslijn wordt aangegeven dat de nieuwe werkwijze achter de schermen een toegankelijke en efficiënte inrichting van de informatiehuishouding/archieven van de Rijksdienst vergt. Deze is momenteel nog niet op orde. Hier wordt dit jaar en de komende jaren hard aan gewerkt.

Begin april 2021 is het generieke actieplan Open Orde door het Kabinet vastgesteld en naar de Kamer gestuurd. Tegelijk is gestart met de uitvoering ervan. Het generieke actieplan Open op Orde is de basis voor de aanpak om de Informatiehuishouding van de Rijksoverheid te verbeteren en transparanter te maken. Er is een strakke sturing ingericht voor elke actielijn uit Open op Orde met een zes-wekelijkse cyclus om de voortgang te bewaken. Extra aandacht is er voor het versterken van opleiding en werving om voldoende geschikte medewerkers te hebben. Per 1 juli 2021 hebben alle Rijksonderdelen hun eigen actieplan opgesteld en ter beoordeling ingeleverd. Daarbij zijn tien Rijksbrede prioriteiten gehanteerd voor 2021/2022. Met de feedback en onder andere de uitgevoerde nulmetingen in 2021 zijn alle actieplannen geactualiseerd, terwijl tegelijkertijd alle Rijksonderdelen structurele verbeteringen zijn gestart. Er is met ingang van 2022 structureel € 67 mln extra budget toegezegd aan alle Rijksonderdelen tezamen om hun Informatiehuishouding te verbeteren. Het restant budget (voor 2022 € 84 mln) wordt jaarlijks op basis van een prioritering verdeeld. De Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR) fungeert als overkoepelende stuurgroep voor de verbetering van informatiehuishouding en archivering met als voorportaal het CIO-beraad. Per 1 januari 2022 versterkt Arre Zuurmond als regeringscommissaris Informatiehuishouding de aanpak van de verbetering van de Informatiehuishouding en de beoogde maatschappelijke effecten.

1.7	Zorg ervoor dat ambtenaren afstemmen met betrokkenen stakeholders als in stukken gerefereerd wordt aan door de hen ingenomen posities en opvattingen (Programma OO)	Status: Aanbevolen
------------	--	-----------------------

Deze aanbeveling sluit goed aan op de aanpak die wordt voorgestaan. Contact met betrokken stakeholders als er in stukken wordt gerefereerd aan door hen ingenomen posities en opvattingen past bij de samenwerking van de ministeries met maatschappelijke organisaties en wordt vaak al toegepast bij het opstellen van voorstellen. Daarbij gaat het nadrukkelijk niet om het vragen van goedkeuring op teksten, maar om het informeren van derden en eventueel een controle op feitelijke juistheid van een voorgenomen passage. Ook in algemene zin is het raadzaam om in het contact met derden erop te wijzen dat hun eventuele opvattingen kunnen worden verwerkt in bijvoorbeeld brieven aan het parlement of openbaar te maken nota's. Het belang van passend contact met derden hierover wordt meegenomen bij de voorgenomen interne communicatiecampagne actieve openbaarheid. Ook wordt dit onderwerp betrokken bij de evaluatie van het beslisnotasjabloon en zal het worden opgenomen in de generieke werkinstructie beslisnota's (RDDI). En op rijksoverheid.nl zijn Q&A's ten bate van stakeholders gepubliceerd met informatie over de openbaarmaking van nota's.

1.8	Breng de openbaarheid van beslisnota's actief onder de aandacht van burgers en journalisten (Programma OO)	Status: Aanbevolen
------------	---	-----------------------

De Kamerbrief in het voorjaar van 2022 over o.a. de uitbreiding met categorieën Kamerstukken, wordt als moment benut om het onderwerp met berichtgeving onder de aandacht te brengen van burgers en journalisten. Waarbij het overigens goed is om op te merken dat zij niet de primaire doelgroep zijn van beslisnota's. Deze zijn immer bedoeld om bewindspersonen te informeren. Daarnaast worden zij als bijlage bij het Kamerstuk om inzicht te bieden in informatie die door bewindspersonen is gebruikt bij de besluitvorming.

2. Aanbevelingen Reflectiedag Gateway Review digitale infrastructuur (10 november 2021)

2.1	Standaardisatie aanlevering vanuit departementen (via DPC/AZ) aan het parlement.
------------	---

Om zo uniform mogelijk te werken, is een beslisnota sjabloon/format opgesteld. Hoe dit sjabloon/format ingevuld moet worden, is beschreven in de generieke werkinstructie beslisnota's (RDDI). Door RDDI is tweemaal steekproefsgewijs een analyse op de wijze van invullen van het beslisnota sjabloon uitgevoerd. Hieruit blijkt dat ministeries het sjabloon verschillend invullen. RDDI is voornemens om in 2022 weer een aantal steekproeven uit te voeren.

2.2	Inrichting van het programma / samenhang van actieve openbaarmaking met andere onderdelen van het programma afdoende op elkaar laten afstemmen.
------------	--

In het projectplan actieve openbaarmaking beslisnota's (fase II), wordt de relatie en samenhang met andere programma's en trajecten inzichtelijk gemaakt.

2.3	Nadenken over inrichting professionele projectorganisatie actieve openbaarmaking
------------	---

In het projectplan actieve openbaarmaking beslisnota's (fase II), is de projectorganisatie nader toegelicht.

2.4 Risico's van reorganisatie KOOP (naar Logius) in kaart brengen en afdekken

De verantwoordelijkheid voor het in kaart brengen en afdekken van risico's van reorganisatie KOOP (naar Logius) liggen primair bij de bestuurder. Vanuit PLOOI zullen de specifieke risico's vanuit opdrachtgeversperspectief waar nodig bij de bestuurder onder de aandacht worden gebracht. Hiertoe wordt in eerste instantie aangesloten bij andere opdrachtgevers van KOOP.

2.5 Kijken naar verscheidenheid websites

Voor de vindbaarheid van informatie is duidelijkheid naar geïnteresseerde gebruikers van die informatie van belang. De mogelijkheden hoe dit op te pakken en invulling te geven zijn verkend. Hiervoor zal een afzonderlijke opdracht worden verstrekt, waarbij naast vindbaarheid ook digitale toegankelijkheid wordt onderzocht. Daarbij wordt bezien of er ook meer samenhang gebracht kan worden in het aantal en de aard van de websites.

2.6 Personele invulling project- en programmaorganisatie

In het projectplan actieve openbaarmaking beslisnota's (fase II), is de personele invulling van het project beschreven.

2.7 Plaatje maken van gewenste situatie van proces van openbaarmaking inclusief de digitale infrastructuur

In het projectplan actieve openbaarmaking beslisnota's (fase II), wordt hiervoor een voorstel gedaan en nader toegelicht.

3. Aanbevelingen Gateway Review digitale infrastructuur (december 2021)

3.1	Laat de opdracht herbevestigen en eventueel herformuleren door het nieuwe kabinet op basis van de lessen uit deze eerste fase.	Status: Kritiek
------------	---	--------------------

Over het voorstel voor de volgende fase van het openbaar maken van beslisnota's heeft besluitvorming plaatsgevonden door het nieuwe kabinet: eerst de minister van BZK, daarna de ministerraad als geheel. Hierbij zijn de uitkomsten van de verschillende evaluaties meegenomen.

3.2	Richt een projectorganisatie in met een opdracht die zich uitstrekt over de hele keten van de communicatie tussen regering en parlement en met een opdrachtgever die aanstuurt vanuit dit ketenperspectief.	Status: Kritiek
------------	--	--------------------

Vanaf fase 1 is aandacht geschonken aan een ketenaanpak. Alle partijen die een rol/taak vervullen in de informatieketen van creatie tot gebruik, participeren in de weekstarts. In de volgende fase zal het aantal beslisnota's groter zijn. Om die reden is een projectplan geschreven waarin aangegeven wordt hoe invulling wordt gegeven aan rijksbrede afstemming, samenwerking en besluitvorming. Hierbij is expliciet aandacht voor alle stappen in de keten en de samenhang daartussen.

3.3	De actieve openbaarmaking van onderliggende beslisnota's is een verandering van het besluitvormingsproces binnen de regering en tussen regering en parlement. Dat	Status: Kritiek
------------	--	--------------------

	besluitvormingsproces bestaat o.a. uit beleidsnota's, regeerakkoorden, wetsvoorstellen, Memories van Toelichting, Voorlopige Verslagen, gepubliceerde wetten, AMvB's, enzovoorts, enzovoorts. Breng nauwkeurig in kaart hoe de toezegging van actieve openbaarmaking van onderliggende beslisnota's in dit proces ingepast moet worden, inclusief deze constitutionele aspecten.	
--	---	--

De verhouding tussen regering en parlement bij wetgevingstrajecten en andere besluitvormingsprocessen wordt in constitutionele zin niet wezenlijk gewijzigd door het openbaar maken van beslisnota's. Oogmerk is het parlement langs deze weg op actieve wijze beter te informeren over de afwegingen achter beleidskeuzes die de regering maakt of voorstelt. Hiermee wordt het parlement ondersteund bij de uitoefening van zijn reeds bestaande taken.

3.4	Zorg voor een heldere en overzichtelijke vindplaats van officiële stukken. Bevorder dat onderzocht wordt of het auteurs-, merken- en eventueel ander recht handvatten biedt om de verwarrende toe-eigening van de overheidsidentiteit door particuliere websites te begrenzen.	Status: Essentieel
------------	---	-----------------------

Voor de vindbaarheid van informatie is duidelijkheid naar geïnteresseerde gebruikers van die informatie van belang. De mogelijkheden hoe dit op te pakken en invulling te geven zijn verkend. Hiervoor zal een afzonderlijke opdracht worden verstrekt, waarbij naast vindbaarheid ook digitale toegankelijkheid wordt onderzocht.

3.5	Signaleer ook vanuit dit project dat een Rijksbreed gecoördineerde aanpak gericht op het op orde brengen van de informatiehuishouding node gemist wordt. Vraag daarbij nadrukkelijk aandacht voor de positionering en inhoud van de CIO functie. Mogelijk dat de positionering en inhoud van de financiële functie bij het Rijk daarbij als voorbeeld kan dienen.	Status: Aanbevolen
------------	--	-----------------------

Begin april 2021 is het generieke actieplan Open Orde door het Kabinet vastgesteld en naar de Kamer gestuurd. Er is een strakke sturing ingericht voor elke actielijn uit Open op Orde met een zes-wekelijkse cyclus om de voortgang te bewaken. Per 1 juli 2021 hebben alle Rijksonderdelen hun eigen actieplan opgesteld en ter beoordeling ingeleverd. Daarbij zijn tien Rijksbrede prioriteiten gehanteerd voor 2021/2022. Met de feed-back en onder andere de uitgevoerde nulmetingen in 2021 worden alle actieplannen geactualiseerd, terwijl tegelijkertijd alle Rijksonderdelen structurele verbeteringen zijn gestart. De Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR) fungeert als overkoepelende stuurgroep voor de verbetering van informatiehuishouding en archivering met als voorportaal het CIO-beraad.

Op 18 december 2020 is het besluit CIO-stelsel Rijksdienst geactualiseerd waarbij de positie van Rijksoverheids CIO's en de Rijks CIO is versterkt. Informatiehuishouding is als thema in de nieuwe I-strategie opgenomen die in september 2021 aan de Kamer is aangeboden. Daarnaast is in het generieke actieplan Open op Orde opgenomen dat in het besluit CIO stelsel nadrukkelijker Informatiehuishouding en Data moet worden uitgewerkt. Per 1 januari versterkt Arre Zuurmond als regeringscommissaris Informatiehuishouding de verbetering van de Informatiehuishouding en de beoogde maatschappelijke effecten. Hij heeft op 2 februari een technische briefing gegeven aan de vaste commissie voor digitale zaken in de Tweede Kamer.

4. Aanbevelingen interne evaluatie over beslisnota's en ambtelijk vakmanschap

4.1 Richt informatievoorziening en begeleiding aan medewerkers uniform in

De informatievoorziening en begeleiding aan medewerkers richten we zoveel mogelijk uniform in. En hierover zullen we de medewerkers ook informeren. Een aantal processen verschilt echter per departement. De informatie hierover wordt verzorgd door het departement zelf.

4.2 Overweeg het format van de beslisnota te verhelfen

Om zo uniform mogelijk te werken, is een beslisnota sjabloon/format opgesteld. Hoe dit sjabloon/format ingevuld moet worden, is beschreven in de generieke werkinstructie beslisnota's (RDDI). Het sjabloon is al op een aantal wijzen en bij een aantal departementen geëvalueerd op bruikbaarheid. Ook hieruit bleek een behoefte aan verdere verduidelijking. Op dit moment wordt gekeken naar de mogelijkheid om korte instructie in het format op te nemen die de invuller helpt. Daarnaast kan gerichte communicatie naar de opstellers van de beslisnota (naast de werkinstructie en andere departementale hulpmiddelen) helpen bij het eenduidig invullen van het format.

4.3 Aandacht voor gevolgen van openbaarmaking voor betrokken stakeholders

Aan deze aanbeveling is uitvoering gegeven door de opstelling van een brochure voor stakeholders over de gevolgen van de actieve openbaarmaking beslisnota's. Deze is geplaatst en gekoppeld aan de pagina Open overheid.¹ Daarnaast beveelt de beleidslijn aan dat ambtenaren derden waar zij contact mee hebben goed informeren over de mogelijkheid dat door hen gedeelde informatie terecht kan komen in openbaar te maken documenten, waaronder beslisnota's.

4.4 Evalueer in hoeverre de doelstelling van de nieuwe werkwijze daadwerkelijk wordt bereikt

Om te bezien of het openbaar maken van beslisnota's daadwerkelijk in een behoefte voorziet is deze eerste evaluatie gehouden waarbij ook enkele Kamerleden zijn bevroegd. Hoewel gelet op de beperkte volumes nog geen definitieve conclusies worden getrokken, beoordelen zij het meesturen van beslisnota's over het algemeen als positief. Ook in het vervolg zal het kabinet hierover in gesprek blijven met het parlement.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/digitale-overheid/documenten/brochures/2021/12/22/veel-gestelde-vragen-gevolgen-actieve-openbaarmaking-beslisnotas>

Bijlage: Rapporten Gateway Reviews en interne evaluatie

- Rapport Reflectiedag Gateway Review inhoudelijk
- Rapport Gateway Review inhoudelijk
- Rapport Reflectiedag Gateway Review digitale infrastructuur
- Rapport Gateway Review digitale infrastructuur
- Rapport interne evaluatie: openbaarmaking van beslisnota's en ambtelijk vakmanschap



Gateway Review™

Gateway Review-rapport
Reflectie op het actief openbaar maken van beslisnota's als
onderdeel van het rijksbrede programma Open Overheid



Colofon

Gateway Review Classificatie	Reflectiedag Organisatie Vertrouwelijk
Titel	Programma Open Overheid
Kenmerk	2021-RO-066
Opleverdatum rapport	06-10-2021
Bijlage(n)	A. Geraadpleegde documenten
Opdrachtgever SRO	Ministerie van BZK <small>Bescherming persoonlijke levenssfeer</small>
Datum/Periode review	29-09-2021
Datum	06-10-2021
Versie	Definitief
Informatie	Bureau Gateway Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Postbus 20011 2500 EA Den Haag T: 06 50738585 M: postbusgateway@minbzk.nl W: www.gatewayreview.nl

Bureau Gateway is door de Britse overheid geaccrediteerd voor het gebruik van de Gateway Review™ methodiek en licentiehouders van de methodiek in Nederland. De naam

Gateway Review is een geregistreerd woord- en beeldmerk, gedeponeerd bij het Benelux-Bureau voor de Intellectuele Eigendom (BBIE).

Inleiding

In opdracht van **Bescherming persoonlijke levenssfeer** is er 29 september 2021 een Gateway Review Reflectiedag uitgevoerd.

Het doel van een Gateway Review Reflectiedag is de opdrachtgever een korte en onafhankelijke reflectie te geven op de bij een faseovergang gehanteerde uitgangspunten. Dit gebeurt aan de hand van een beperkt aantal documenten en interviews. De uitkomsten kunnen desgewenst de basis vormen voor Gateway Review verder in het traject.

In dit document worden de resultaten van de uitgevoerde Gateway Review Reflectiedag weergegeven. Op hoofdlijnen wordt hierbij ingegaan op:

- de context
- de bevindingen van het reviewteam op basis van de documenten en interviews

Context

In de afgelopen periode is besloten om de informatievoorziening- en huishouding binnen de Rijksoverheid te verbeteren en te optimaliseren. Hiervoor is onder meer een integraal rijksbreed programma Open Overheid ingericht. Dit programma richt zich o.a. op de informatiehuishouding en de informatievoorziening. Bij laatste is een belangrijk onderdeel het openbaar maken van de onderliggende departementale nota's bij elke brief die aan het parlement wordt gestuurd o.b.v. art. 68 Grondwet. Met ingang van 1 juli jl. is een start gemaakt met de nieuwe werkwijze die werkenderwijs (lerend en evaluerend) in goed overleg met het parlement zal worden uitgebouwd of aangevuld. Met ingang van die datum worden de beslisnota's in de categorieën wetgeving en (grote) beleidsbrieven meegezonden met de betreffende kamerstukken. In 2022 volgen de categorieën 'voortgang', 'kennisdeling', 'begroting' en 'Europese en internationale onderhandelingen' na evaluatie.

In de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's is aangegeven dat de geleerde lessen uit de implementatie van de eerste twee categorieën gebruikt gaan worden voor de verdere implementatie in 2022.

In de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's is aangegeven dat na het eerste half jaar in overleg met de Kamers wordt bezien hoe de openbaarmaking verloopt van de beslisnota's bij de categorieën Kamerstukken waarmee wordt gestart per 1 juli en dat ook tussentijds deze lijn al zal worden bezien op de werkbaarheid ervan, zowel voor Kamerleden, bewindslieden als ambtenaren. In de beleidslijn wordt hierover het volgende gezegd: "Wordt het doel – meer inzicht geven in de overwegingen bij besluitvorming – bereikt met het openbaar maken van de beslisnota's? Hoe vergaat het opstellen van de beslisnota? Wat kan beter bij de openbaarmaking? Moet iets anders worden georganiseerd? Wat is er 'mis' gegaan waar we van kunnen leren? Wat zijn de ervaringen in de politiek? Aan de Kamer wordt gevraagd hoe de openbaarmaking bevalt en wat eventueel nog beter kan. Ook de bewindspersonen en ambtenaren zullen worden gevraagd naar hun ervaringen. Wat zijn de gevolgen die openbaarheid heeft op het ambtelijk werk en de ambtelijke organisatie? Dient de beslisnota nog steeds zijn oorspronkelijke doel – open en professioneel adviseren van bewindslieden? Lukt het om de besluitvorming daarin inzichtelijk en navolgbaar op te nemen? Daarbij wordt bij de departementen geïnventariseerd welke best practices zijn ontstaan. Behoeft het bijgevoegde format aanpassing? Verder zal worden bezien wat de gevolgen zijn van de openbaarmaking van beslisnota's. Leidt het inderdaad tot minder vragen achteraf?".

Dit betreft vooral de inhoudelijke (juridische en beleidsmatige) kant van de openbaarmaking. Tegelijkertijd met de inhoudelijke implementatie is en wordt gewerkt aan de inrichting van een werkproces, praktische werkafspraken en ondersteunende digitale infrastructuur (DMS, workflow etc.).

Ter ondersteuning van het in kaart brengen van de geleerde lessen van de eerste stap van de implementatie (vanaf 1 juli 2021) is een Gateway Review Reflectiedag in de vierde week van september 2021 ingezet.

Vraagstelling

Bij het programma Open Overheid vervult **Bescherming persoonlijke levenssfeer** de rol van Senior Responsible Owner (SRO). In die hoedanigheid vraagt hij een Gateway Review Reflectiedag aan op eerdergenoemd programma.

Aan de Gateway Review Reflectiedag ligt de volgende vraagstelling ten grondslag:

'Welk beeld en verwachtingen hebben de (belangrijkste) stakeholders wat betreft de aspecten die bij de eerste fase van implementatie moeten worden gemonitord om lering uit te kunnen trekken voor de volgende fase van de implementatie en komen deze beelden met elkaar overeen.'

Maak aan de hand van de reflectiedag inzichtelijk in welke mate de betrokkenen op bovenstaande aandachtsgebieden gelijke uitgangspunten hanteren.

Dankwoord

Het Reviewteam dankt de SRO voor de opdracht voor deze Gateway Review Reflectiedag en zijn organisatie voor het organiseren en ondersteunen van het team bij haar werk. Dank ook aan alle geïnterviewden. Door de openheid waarmee de verschillende gezichtspunten zijn gedeeld heeft het reviewteam zich in korte tijd een beeld kunnen vormen van de voorliggende problematiek.

Bevindingen

Allereerst een paar opmerkingen bij onze observaties

Onze bevindingen van deze Gateway Review Reflectiedag moeten in het licht worden gezien van een aantal omstandigheden die wat ons betreft bepalend zijn voor de inkleuring van onze observaties. Allereerst is het moment waarop gestart is met deze nieuwe werkwijze (1 juli 2021) nog kort gelegen. Ervaringen zijn dus relatief pril – zeker rekening houdend met het recente zomerreces. In feite is de nieuwe werkwijze pas enkele weken operationeel met beperkte aantallen openbaar gemaakte beslisnota's (TK: 100, EK: 35) waar nog geen steekhoudende conclusies aan verbonden kunnen worden. Als tweede het feit dat er sprake is van beperkte ervaring met de 'learning by doing' achtige opzet voor de implementatie. Vanuit verschillende kanten hoorde we dat de lerend voorwaarts aanpak wat onorthodox zou zijn. Maar wellicht dat dit ook past bij de fundamentele aard van deze Open Overheid-operatie? Als derde: we hebben in onze consultatie geen vertegenwoordigers gesproken van de politiek; wél een ambtelijk vertegenwoordiger van één van de griffies van de Kamers. Tenslotte een compliment aan het adres van de programmaorganisatie: meerdere geïnterviewden hebben zich lovend uitgesproken over de professionele opzet van dit programma. Met een flitsende start, slim gefaseerd, opgezet vanuit een lerende aanpak ('lerend voorwaarts'), voorzien van praktisch werkende formats en sjablonen, gebruikmakend van de bestaande departementale netwerken, met de juiste drive en energie, etc. Meerdere respondenten geven aan dat met deze prestatie is een belangrijke eerste stap is gezet op de implementatie van de beleidslijn actieve openbaarmaking nota's.

De inzet en de effort aan de ambtelijke kant

Wij hebben op basis van onze interviews kunnen constateren dat er aan ambtelijke zijde door departement en griffies voortvarend wordt gewerkt – steeds met de bedoeling (herstel van de vertrouwensrelatie tussen Parlement en Kabinet) voor ogen. Hierbij spelen pragmatisme en casuïstiek een centrale rol. Gebaseerd op het principe van 'bouw een brug en ga er tegelijkertijd al over lopen': al doende leert men en wordt het proces verder geperfectioneerd en geoptimaliseerd. Ondanks de wat beperkte ervaring met deze agile-achtige opzet binnen de beleidsomgevingen geven verschillende respondenten aan dat deze wat onorthodoxe methode wel passend is bij de aard en het karakter van deze fundamentele operatie die onder grote tijdsdruk moet worden gerealiseerd. Waarbij ook sprake is van een soort van 'schokeffect'. Mooi is te observeren dat er sprake is van een levend en energiek overleg vanuit een soort ketencommunity waar alle relevante departementen en aanverwante organisaties actief aan deelnemen – gericht op het delen van best practices om zo van elkaar te kunnen leren. Professioneel gefaciliteerd met strakke agenda's en heldere communicatie over output en acties. Met als niet onbelangrijke bijvangst overigens de verdere harmonisering en uniformering van de (digitale) beleidswerkprocessen over alle departementen heen.

Tenslotte hebben we geobserveerd dat bij een juiste positionering deze beweging er ook voor kan zorgen dat het ambtelijk vakmanschap zich verder zal professionaliseren. Dit zeker in combinatie met het minder vrijblijvende karakter van beleidsprocessen ('soms was er te weinig tijd om het allemaal netjes op te schrijven, maar dat kan nu écht niet meer') – als gevolg van dwingender onderlinge afspraken.

Vorbereiding op de volgende fase

Het nu ingerichte werkproces lijkt goed te werken voor de beslisnota's bij wetgeving en grote beleidsbrieven. Er wordt ook nu al verder gewerkt aan het optimaliseren van dit werkproces. Uit de gesprekken komt naar voren dat het nu ingerichte werkproces echter niet zondermeer geschikt is om de stap van de volgende fase van het actief openbaar maken van beslisnota's te kunnen gaan zetten: voortgang, kennisdeling, begroting en Europese/internationale onderhandelingen. In de gesprekken maakten meerdere respondenten melding van toekomstige taaie en ingewikkelde situaties – waarvoor nu nog geen oplossing voorhanden lijkt te zijn. Onderwerpen die daarbij werden genoemd zijn:

- Het verwerken van toenemende volumes beslisnota's,
- Het verwerken van beslisnota's bij spoedkwesities,
- Langlopende dossiers waarvoor beslisnota's tevens een samenvatting zijn van een lange beleidshistorie (denk aan pensioen),
- Het opnemen van informatie in beslisnota's over de positie van derden.

Voordat de stap naar het openbaar maken van de volgende categorieën beslisnota's wordt gezet moeten hier een passende oplossingen voor gevonden worden. Op basis van de door ons geproefde oplossingsgerichtheid in de gesprekken verwachten wij dat dit moet kunnen leiden tot uitvoerbare werkafspraken die recht doen aan de aard van de problematiek.

Effecten op ambtelijke advisering

Bij de voorbereiding van de implementatie van de beleidslijn is de vrees uitgesproken dat het actief openbaar maken een negatieve invloed zou kunnen hebben op de openheid van de ambtelijke advisering aan de bewindspersonen. Hiermee kan de professionele en onafhankelijke advisering in gedrang komen. Uit de gesprekken blijkt dat hierover binnen en tussen de departementen veel wordt gesproken aan de hand van casuïstiek. Er zijn evenwel geen voorbeelden genoemd waarin dit gevreesde effect zich zichtbaar heeft voorgedaan.

Verder bestond de vrees dat bij het openbaar worden van verschillen in ambtelijke advisering de ambtelijke adviezen en de ambtenaren zelf ook onderdeel van het politieke debat zouden worden. Gesignaleerd is dat hierbij de rolopvatting van de verantwoordelijke bewindspersoon cruciaal is. In de gesprekken werd als voorbeeld genoemd de casus van de extra gelden voor het onderwijs op de door Corona opgelopen achterstand weg te werken. Deze casus liet zien dat door het expliciet nemen van politieke verantwoordelijkheid voor de inhoudelijk logische verschillen in ambtelijke advisering dergelijke gevreesde effecten effectief kunnen worden voorkomen.

Bijdrage aan informatiepositie en vertrouwen van parlement en maatschappij

Het openbaar maken van beslisnota's moet gezien worden als een onderdeel van een bredere beweging om meer overheidsinformatie actief openbaar te maken, om zo de informatiepositie van parlement en samenleving te verbeteren en daardoor bij te dragen aan het vertrouwen tussen kabinet, parlement en samenleving. In de gesprekken kwam naar voren dat nog onduidelijk is of en in welke mate het actief openbaar maken van beslisnota's hieraan bijdraagt. Om hier zicht op te krijgen is meer inzicht in de behoeften en verwachtingen van de Kamerleden essentieel. Uit de gesprekken komt de hoop naar voren dat door de stappen die nu door de Tweede Kamer worden gezet zoals het instellen van een commissie die de gewenste informatievoorziening aan de Kamer gaat onderzoeken, meer duidelijkheid zal komen over het effect van het openbaar maken van beslisnota's.

In de gesprekken kwam naar voren dat het actief openbaar maken van beslisnota's ook een negatief effect kan hebben op het vertrouwen. Dit betreft het in beslisnota's opnemen van de positie van derden die bij een beleidsdossier zijn betrokken. Dit speelt zeker bij samenwerkingsverbanden met meerdere stakeholders waarin de Rijksoverheid slechts een speler is – en niet dé speler. Beslisnota's over Europese en internationale onderhandelingen zijn daar bij uitstek een voorbeeld van. Het openbaar maken van hun positie kan ertoe leiden dat de openheid en de vertrouwensrelatie tussen departementen en betreffende derden verminderd. Het weglaten van deze positie kan negatieve effecten hebben op het vertrouwen tussen kabinet en Kamer. Het vinden van een juiste balans in dit dilemma wordt door de geïnterviewden uiteindelijk gezien als een politieke afweging die door Kabinet en Kamer gemaakt zal moeten worden.

Beslissing overgang naar volgende fase

Voor de beslissing om over te gaan naar de volgende fase is het noodzakelijk dat de risico's op de vier eerdergenoemde onderwerpen voldoende beheersbaar zijn gemaakt. De werkwijze voor de eerste fase heeft laten zien dat het gezamenlijk concreet maken van de vraagstukken en het beproeven van mogelijk oplossingen in (keten)simulaties daarvoor goed kan werken.

Voor het ambtelijk draagvlak van alle inspanning die de nodig zijn om deze volgende stap te kunnen zetten is het wenselijk dat er ook snel meer inzicht komt in de behoeften en verwachtingen van de Kamers. Dit is niet iets dat door de ambtenaren van departementen en griffies kan worden verzorgd. Dit zal primair door de Kamerleden zélf moeten worden bepaald en vervolgens moeten worden besproken tussen Kamer en Kabinet. Het is onzeker of er op deze wijze op het beoogde moment van beslissing over de overgang naar de volgende fase (eerste kwartaal 2022) al meer duidelijkheid over de behoeften en verwachtingen van de Kamers zal zijn. Onderzocht zou kunnen worden of dit proces te versnellen is door de succesvolle wijze van samenwerking tussen ambtenaren van departementen en griffies ook in te zetten is voor een aan het politiek proces ondersteunende gezamenlijke werkgroep van fractiemedewerkers en politiek assistenten.

Met een Gateway Review – wij adviseren qua timing vlak voor de komende jaarwisseling – zou vervolgens getoetst moeten worden of *alle* betrokken partijen van mening zijn dat de stap naar de volgende fase verantwoord kan worden gezet. Deze Gateway Review zou dan ook benut moeten worden om óók individuele leden van de Kamers te bevragen naar hun eerste indrukken en hun behoefte aan informatie.

Bijlage A

Geraadpleegde documenten

Nr.	Titel document
1	Toelichting inzet Gateway Review 24082021
2	Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's
3	Kamerbrief over voorstel voor beleidslijn actieve openbaarmaking nota's
4	Generieke werkinstructie beslisnota's
5	Verslag TK Nota overleg 5 juli 2021 - Advies Rvs over ministeriele verantwoordelijkheid (ongecorrigeerd stenogram)
6	Beknopt Verslag nota-overleg RvS advies ministeriele verantwoordelijkheid
7	Afspraken aanlevering beslisnota's EK en TK 20210628
8	Mijlpalen en vooruitgang + sturing Programma Open Overheid 09072021
9	Toelichting Governance Programma open overheid
10	Verslag weekstart 28 september 2021



Gateway Review™

Gateway Reviewrapport Programma actieve openbaarmaking beslisnota's (onderdeel van het rijksbrede programma Open Overheid)



Een briljant groeit niet vanzelf!

Colofon

Gateway Review Classificatie	Health Check Organisatie Vertrouwelijk
Titel	Actieve openbaarmaking beslisnota's – Programma Open Overheid
Kenmerk	2021-RO-071
Opleverdatum rapport	6 januari 2022
Bijlage(n)	A. Doelen Gateway Review Health Check B. Geraadpleegde documenten
Opdrachtgever SRO	Ministerie van BZK <small>Bescherming persoonlijke levenssfeer</small>
Reviewperiode ¹	6 december – 23 december 2021
Datum	6 januari 2022
Status	Definitief
Informatie	Bureau Gateway Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Postbus 20011 2500 EA Den Haag T: 06 50738585 M: postbusgateway@minbzk.nl W: www.gatewayreview.nl

Bureau Gateway is door de Britse overheid geaccrediteerd voor het gebruik van de Gateway Review™ methodiek en licentiehouders van de methodiek in Nederland. De naam

Gateway Review is een geregistreerd woord- en beeldmerk, gedeponeerd bij

¹ Een Gateway Review heeft normaal een doorlooptijd van één week. Vanwege de moeite om de juiste dialoog georganiseerd te krijgen met Kamerleden is gekozen voor een doorlooptijd van > 2 weken. Vanwege de jaarwisseling is dit rapport pas begin januari 2022 opgeleverd.

Context

In de afgelopen periode is besloten om de informatievoorziening- en huishouding binnen de Rijksoverheid te verbeteren en te optimaliseren. Hiervoor is onder meer een integraal rijksbreed programma Open Overheid ingericht. Dit programma richt zich o.a. op de informatiehuishouding en de informatievoorziening. Bij laatste is een belangrijk onderdeel het openbaar maken van de onderliggende departementale nota's bij elke brief die aan het parlement wordt gestuurd o.b.v. art. 68 Grondwet. Met ingang van 1 juli is een start gemaakt met de nieuwe werkwijze die werkenderwijs (lerend en evaluerend) in goed overleg met het parlement zal worden uitgebouwd of aangevuld. Met ingang van die datum worden de beslisnota's in de categorieën wetgeving en (grote) beleidsbrieven meegezonden met de betreffende kamerstukken. In 2022 volgen de categorieën 'voortgang', 'kennisdeling', 'begroting' en 'Europese en internationale onderhandelingen' na evaluatie.

In de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's is aangegeven dat de geleerde lessen uit de implementatie van de eerste twee categorieën gebruikt gaan worden voor de verdere implementatie in 2022.

In de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's is aangegeven dat na het eerste half jaar in overleg met de Kamers wordt gezien hoe de openbaarmaking verloopt van de beslisnota's bij de categorieën Kamerstukken waarmee wordt gestart per 1 juli en dat ook tussentijds deze lijn al zal worden gezien op de werkbaarheid ervan, zowel voor Kamerleden, bewindslieden als ambtenaren. In de beleidslijn wordt hierover het volgende gezegd: "Wordt het doel – meer inzicht geven in de overwegingen bij besluitvorming – bereikt met het openbaar maken van de beslisnota's? Hoe vergaat het opstellen van de beslisnota? Wat kan beter bij de openbaarmaking? Moet iets anders worden georganiseerd? Wat is er 'mis' gegaan waar we van kunnen leren? Wat zijn de ervaringen in de politiek? Aan de Kamer wordt gevraagd hoe de openbaarmaking bevalt en wat eventueel nog beter kan. Ook de bewindspersonen en ambtenaren zullen worden gevraagd naar hun ervaringen. Wat zijn de gevolgen die openbaarheid heeft op het ambtelijk werk en de ambtelijke organisatie? Dient de beslisnota nog steeds zijn oorspronkelijke doel – open en professioneel adviseren van bewindslieden? Lukt het om de besluitvorming daarin inzichtelijk en navolgbaar op te nemen? Daarbij wordt bij de departementen geïnventariseerd welke best practices zijn ontstaan. Behoeft het bijgevoegde format aanpassing? Verder zal worden gezien wat de gevolgen zijn van de openbaarmaking van beslisnota's. Leidt het inderdaad tot minder vragen achteraf?".

Dit betreft vooral de inhoudelijke (juridische en beleidsmatige) kant van de openbaarmaking. Tegelijkertijd met de inhoudelijke implementatie is en wordt gewerkt aan de inrichting van een werkproces, praktische werkafspraken en ondersteunende digitale infrastructuur (DMS, workflow etc.).

Aan het eind van het kalenderjaar worden de plannen voor de implementatie voor het daaropvolgend jaar uitgewerkt. Het doel van deze Gateway Review is om voor de start van de volgende fasen een beeld te krijgen of het voor ogende plan realistisch en realiseerbaar is en op voldoende mede-eigenaarschap kan rekenen van alle betrokken deelnemers.

Vraagstelling

Bij het programma Open Overheid (OO) vervult **Bescherming persoonlijke levenssfeer** de rol van Senior Responsible Owner (SRO). In die hoedanigheid vraagt hij een Gateway Review type Health Check aan op eerdergenoemd programma.

Aan deze Gateway Review ligt de volgende vraagstelling ten grondslag:

Welke lessen zijn er uit de eerste fase van de actieve openbaarmaking van beslisnota's te trekken die we in de volgende fase kunnen benutten?

Leeswijzer

In de volgende paragraaf wordt de eindconclusie door het Gateway Reviewteam in de vorm van een Optimisation Confidence gepresenteerd. De toegekende statuskleur wordt hierin nader toegelicht.

Aansluitend worden de aanbevelingen die bedoeld zijn om de slaagkans te vergroten weergegeven. Per aanbeveling wordt de urgentie aangegeven. In de laatste paragraaf worden de belangrijkste bevindingen uit de Gateway Review beschreven. Deze dienen voor beeldvorming en tevens als onderbouwing voor de aanbevelingen. Het rapport wordt afgesloten met een drietal bijlagen, namelijk:

- Bijlage A geeft een volledige opsomming van de doeleinden van een Gateway Review Health Check.
- Bijlage B bevat de lijst van documenten die voor de Gateway Review zijn bestudeerd.

Dankwoord

Het Reviewteam dankt de SRO voor de opdracht voor deze Gateway Review en zijn organisatie voor het organiseren en ondersteunen van het team bij zijn werk. Dank ook aan alle geïnterviewden. Door de openheid waarmee de verschillende gezichtspunten zijn gedeeld heeft het Reviewteam zich in korte tijd een beeld kunnen vormen van de voorliggende problematiek.

Optimalisation Confidence

Status:

ORANJE





Op 1 juli 2021 is de eerste fase van het openbaar maken van beslisnota's gerealiseerd. Dit heeft een goede basis gelegd. Het programma Open overheid heeft samen met de ministeries een gezamenlijke beleidslijn (Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's) vastgesteld voor de vorm en inhoud van de beslisnota's. Daarnaast is samen met de griffies van beide Kamers een gezamenlijk werkproces ingericht voor de informatie-uitwisseling. Dit samen heeft naar het oordeel van de geïnterviewde Kamerleden een aantal voorbeelden van goede beslisnota's opgeleverd. Naar verwachting zal het openbaar maken van goede beslisnota's een waardevolle bijdrage zijn in het streven naar een transparante overheid. Deze voorbeelden ziet het Reviewteam als een goede inhoudelijke basis voor de volgende fase. Het is als het ware een groeibriljant in een brede beweging naar "herstel van vertrouwen"; een groeibriljant die echter niet vanzelf gaat groeien.

Voor een succesvolle overgang naar de volgende fase is nog veel nodig:

- Om bij alle komende beslisnota's de beoogde diepgang te kunnen bereiken is het nodig dat bewindslieden voldoende ruimte bieden aan ambtenaren om overwegingen achter beslissingen open te delen. Deze politieke ruimte kan ambtelijk veel mogelijkheden bieden. Dit zou onderwerp van gesprek kunnen zijn in het introductieprogramma van de nieuwe bewindspersonen.
- Het Reviewteam heeft nu eenmalig gesproken met een aantal Kamerleden - de ontvangers van beslisnota's- over de kwaliteit van de beslisnota's. Om zeker te weten dat de kwaliteit goed blijft en waar mogelijk beter wordt voor de Kamers is een verbetering in de dialoog hierover in de "driehoek" Kamers-Kabinet-ambtenaren noodzakelijk. Dit om te komen tot gezamenlijk geformuleerde kwaliteitsstandaarden en het inrichten van een daarbij behorend niet-politiek kwaliteitssysteem.
- De programmaorganisatie Open Overheid is na de implementatie van fase 1 overgegaan op een werkwijze die zich meer richt op het beheer van het gezamenlijke werkproces met de ministeries, en het aanpakken van de daaruit voortkomende verbeterpunten. Om de volgende fase succesvol te kunnen realiseren zal het programma zich opnieuw moeten richten op de destijds beoogde verandering: een ingrijpende uitbreiding van het inmiddels operationeel zijnde werkproces.
- Gezien de planning van het Kabinet om het besluit over de deze fase in het voorjaar van 2022 te nemen vraagt dit om een strak georganiseerd veranderproces op basis van een goed uitgewerkt inzicht in de noodzakelijke veranderingen bij alle betrokken partijen afzonderlijk en gezamenlijk.
- In verschillende interviews is aan de orde gekomen dat toegankelijkheid van interne informatie, zeker voor langer lopende dossiers, een risico is voor de volledigheid van de informatie die ten grondslag ligt aan een beslissing en dus aan een beslisnota. Voor de kwaliteit van de beslissingen en de beslisnota's verdient het aanbeveling de lopende trajecten voor de structurele verbetering van de interne informatiehuishouding met grote voortvarendheid voort te zetten.

ORANJEROOD Gezien het bovenstaande is het Reviewteam van mening dat de balans tussen het beoogde doel van openbaarmaking van beslisnota's als onderdeel van het herstellen van vertrouwen en de daarvoor ingezette middelen niet-optimaal is. Door middel van ingrijpende aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Waarbij een beperkt aantal aanpassingen betrekking heeft op fundamentele aspecten (deze zijn uitgewerkt in de aanbevelingen 2, 4 en 5) en de resterende op minder fundamentele aspecten. Het verdient aanbeveling om in eerste instantie aandacht te besteden aan de fundamentele aspecten.

Bij de bepaling van de Status van de Optimisation Confidence dienen de volgende definities gebruikt te worden:

Kleur	Toelichting status
	GROEN De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als optimaal ervaren. Er worden geen directe aanleidingen gezien om wijzigingen in de balans aan te brengen.
	ORANJEGROEN De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als bijna optimaal ervaren. Door middel van geringe aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Dit betreft geen fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten kan wenselijk zijn om succesvol en planmatig te kunnen optimaliseren.
	ORANJE De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als sub-optimaal ervaren. Door middel van aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Dit betreft geen fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten is noodzakelijk om succesvol en planmatig te kunnen optimaliseren.
	ORANJEROOD De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als niet-optimaal ervaren. Door middel van ingrijpende aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Waarbij een beperkt aantal aanpassingen betrekking heeft op fundamentele aspecten en de resterende op minder fundamentele aspecten. Het verdient aanbeveling om in eerste instantie aandacht te besteden aan de fundamentele aspecten.
	ROOD De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als verre van optimaal ervaren. Door middel van zeer ingrijpende aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Waarbij deze aanpassingen betrekking hebben op fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten is noodzakelijk om succesvol en planmatig te kunnen optimaliseren.

Aanbevelingen Gateway Reviewteam

Het Reviewteam doet de volgende 8 aanbevelingen met bijbehorende urgentie volgens onderstaande definities (eerstverantwoordelijke actor):

Aanbeveling	Urgentie
1. Zorg voor inhoudelijke verbetering van de beslisnota's (Programma OO): <ul style="list-style-type: none">• Gebruik daarbij de genoemde goede voorbeelden van beslisnota's• Houdt vast aan het afgesproken format• Motiveer het gebruik van de uitzonderingsgronden	Essentieel
2. Stel plan en planning voor de volgende fase openbaarmaking beslisnota's vast (Programma OO)	Kritiek
3. Leg in het plan de verbinding met de bredere beweging onder leiding van het SGO over een ambtelijke cultuur waarin transparantie en openheid voorop staat (Programma OO én SGO)	Essentieel
4. Organiseer een niet-politiek overleg tussen opstellers en ontvangers van de beslisnota's over de kwaliteit en over de mogelijke fasering van de uitbreiding (Programma OO én SGO)	Kritiek
5. Agendeer het openbaar maken van beslisnota's in de introductiegesprekken met nieuwe bewindspersonen (SGO)	Kritiek
6. Zet de lopende trajecten voor de structurele verbetering van de interne informatiehuishouding en archivering met grote voortvarendheid voort (BZK)	Essentieel
7a. Zorg ervoor dat ambtenaren afstemmen met betrokkenen als in stukken gerefereerd wordt aan door de hen ingenomen posities en opvattingen (Programma OO)	Aanbevolen
7b. Breng de openbaarheid van beslisnota's actief onder de aandacht van burgers en journalisten (Programma OO)	Aanbevolen

Kleur aanbeveling	Toelichting
Kritiek Doe onmiddellijk	Om de kans op optimale balans tussen effectiviteit en doelmatigheid te vergroten, is het van het grootste belang dat onmiddellijk actie wordt ondernomen.
Essentieel Doe binnenkort	Om de kans op optimale balans tussen effectiviteit en doelmatigheid te vergroten, is het van belang dat binnenkort actie wordt ondernomen.
Aanbevolen	De organisatie kan haar voordeel doen met het opvolgen van deze aanbeveling voor een nog betere balans tussen effectiviteit en doelmatigheid.

Bevindingen en aanbevelingen

Context waarbinnen dit rapport gelezen moet worden

Het Reviewteam is gevraagd om te kijken naar de ervaringen van het werken met het openbaar maken van de beslisnota's sinds 1 juli 2021, met het oog op de planning van het Kabinet om in het voorjaar van 2022 deze werkwijze verder uit te breiden. Onze bevindingen moeten in het licht worden gezien van een aantal omstandigheden die van invloed zijn geweest op onze observaties en aanbevelingen. Het openbaar maken van beslisnota's is begonnen in een periode waarin sprake is van een demissionair Kabinet. Daarom is er sprake van een beperkt aantal openbaar gemaakte beslisnota's.

Meerdere keren hebben we in interviews teruggekregen dat de openbaarmaking van de beslisnota's als een stap gezien moet worden in de bredere beweging naar het herstel van het vertrouwen tussen Kabinet en Parlement. Naar de mening van verschillende respondenten is daar meer voor nodig dan alleen het openbaar maken van de beslisnota's. Hierbij werden termen als 'intrinsieke overtuiging van het belang van een open cultuur', 'vakmanschap', 'rolvastheid en rolzuiverheid' genoemd, en ook meer begrip hebben voor elkaars positie. Aangegeven werd dat de sleutel daarvoor ligt in de opstelling van de individuele bewindspersonen, maar wel in een professioneel samenspel binnen de "driehoek" van Parlement, Kabinet en ambtenaren. Waarbij elke kant van de driehoek een eigen rol en verantwoordelijkheid heeft, en waar de effectiviteit van onderlinge samenspel bepalend is voor het creëren van publieke waarde. Dit alles in lijn met de aanbevelingen uit het recente rapport 'Versterking functie Tweede Kamer' van de werkgroep Versterking functie TK.

Door diverse geïnterviewden werd benadrukt dat dit traject door het Kabinet is gestart als onderdeel van de reactie op de bevinding van de Parlementaire Onderzoekscmissie Kinderopvangtoeslag dat het 'helemaal mis was' met de informatievoorziening van Kabinet aan het Parlement. In dit parlementaire onderzoek werd het onderlinge wantrouwen tussen Kabinet en Parlement zichtbaar. In de reviewgesprekken werd genoemd dat er ook weinig kennis van elkaars werelden is, wat bijdraagt aan dit wantrouwen: ambtenaren hebben te weinig inzicht in het werk van Kamerleden en Kamerleden hebben te weinig inzicht in het functioneren van een ministerie. Kort samengevat: het openbaar maken van beslisnota's is een stap in een veel groter geheel. Dit onderstreept onzes inziens dat deze stap ook écht een succes moet worden – opdat daarna vele andere kunnen volgen.

Daarnaast vinden wij het als Reviewteam relevant om te vermelden dat we slechts in beperkte mate hebben kunnen spreken met vertegenwoordigers vanuit de politiek. Waarmee deze Gateway Review - gezien het aantal interviews - qua diepgang het midden houdt tussen een Gateway Reflectiedag en een reguliere Gateway Review. Dit lijkt het Reviewteam illustratief voor de moeite die het blijkbaar kost voor ambtenaren om een dialoog met Kamerleden te organiseren: enerzijds heeft de programmaorganisatie Open Overheid er écht alles aan gedaan om Kamerleden geïnteresseerd te krijgen voor een actieve participatie aan deze Gateway Review, anderzijds hebben Kamerleden aangegeven dat een andere benadering waarschijnlijk tot meer respons zou hebben geleid. Nu is de organisatie van de interviews ondergesneeuwd in de overvolle en overlopende agenda's door het aanstaande Kerstreces.

Bevindingen en aanbevelingen

Eén van de uitgangspunten in de brief van het Kabinet (kabinetsreactie POK) aan de Tweede Kamer van 15 januari 2021 is om de informatievoorziening over de besluitvorming door bewindspersonen te verbeteren door beslisnota's openbaar te maken.

1) De beleving van de ontvangers van de beslisnota's

In de interviews met Kamerleden is het Reviewteam gebleken dat het meesturen van de beslisnota's als positief wordt beoordeeld, mits deze aan bepaalde kwaliteitsmaatstaven voldoen. De Kamerleden zien het openbaar maken van beslisnota's als onderdeel van het bredere proces naar het herstellen/versterken van het vertrouwen tussen Kabinet en Parlement en het introduceren van een nieuwe, opener bestuurscultuur. De ervaringen van de eerste maanden wordt door hen gezien als wennen aan een nieuw informatieproduct voor de informatieverstrekking van Kabinet aan Kamers over (voor)genomen besluiten. Omdat gestart is met de categorieën wetgeving en beleidsnota's en vanwege de demissionaire status van het Kabinet is de ervaring thans nog beperkt. Het aanbod van het Kabinet om beslisnota's openbaar te maken is aanvaard, met als ondertoon: laten we er maar eens mee gaan oefenen en snel evalueren. De Gateway Review wordt gezien als een eerste fase in die evaluatie.

Kamerleden geven aan dat de beslisnota's, om waardevol te zijn, meer moeten zijn dan het enkel invullen van het format dat hiervoor wordt gehanteerd. De beslisnota's zullen voorzien moeten zijn van onderliggende stukken. Het is het Reviewteam duidelijk geworden dat de beslisnota niet mag verworden tot een procedurele oplegger of een afsluitende nota. Dan mist het zijn doel en zal het niet leiden tot het beoogde herstel van vertrouwen.

Het viel het Reviewteam op dat Kamerleden duidelijke verschillen zien in beslisnota's. Ondanks het afgesproken rijksbrede format verschillen de nota's in diepgang en stijl. De beslisnota zal een goed inzicht gegeven moeten geven in de wijze waarop het wetsvoorstel of de beleidsnota tot stand is gekomen. Daarbij gaat het om de aanleiding, krachtenveldanalyses, alternatieve instrumenten, scenario's, een duidelijk inzicht in het afwegingsproces, standpunt van de bewindspersoon of andere bewindspersonen e.d. Het gaat – zoals genoemd in een interview – niet zozeer om het destillaat, máár vooral om inzicht te krijgen in het destilleerproces. De meeste waardering krijgen beslisnota's die de lezer meenemen in het onderwerp, de belangrijkste politieke dilemma's schetsen, de overwegingen bij de gemaakte keuze zichtbaar maken, inzicht geven in het proces dat heeft geleid tot het besluit en een leeswijzer zijn bij de onderliggende stukken. Extra waardering krijgen die beslisnota's waarbij de persoonlijke betrokkenheid van de bewindspersoon zichtbaar is. De minste waardering krijgen beslisnota's die lijken op een verplicht afvinklijstje waarbij veel categorieën worden afgedaan met "niet van toepassing".

Het Reviewteam heeft gevraagd naar voorbeelden van goede en minder goede beslisnota's. Zo werden als goede voorbeelden genoemd de beslisnota's op het Belastingplan, het actieprogramma 7^e Nitraatrichtlijn en de Wet nieuwe procedures verkiezingsuitslagen genoemd. Als minder goede voorbeelden werden enkele malen de beslisnota's op de verlengingsmaatregelen Covid-19 en de B-toelage uit de begroting van het Koninklijk Huis genoemd. Kamerleden gaven aan het te waarderen als een eenduidig format voor de beslisnota's wordt gehanteerd.

Aanbeveling 1 (Essentieel): Zorg voor inhoudelijke verbetering van de beslisnota's (Programma OO)

- Gebruik daarbij de genoemde goede voorbeelden van beslisnota's
- Houdt vast aan het afgesproken format
- Motiveer het gebruik van de uitzonderingsgronden (zie ook aanbeveling 5)

2) De programma-organisatie

Het Reviewteam heeft gezien dat vanuit de programmaorganisatie Open Overheid wordt gestuurd op de mate waarin beslisnota's worden gehanteerd, op de kwaliteit van de nota's, waaronder de mate waarin het format wordt gevolgd. Metingen door de programmaorganisatie laten zien dat het beeld hierover wisselend is, zowel binnen als tussen de ministeries. Er blijken interpretatieverschillen van de werkinstructies en er zijn zelf ontwikkelde varianten van beslisnota's gebruikt. Dat valt op bij de ontvangers en doet afbreuk aan het karakter van de beslisnota's en bedoeling van de openbaarmaking.

Uit de eerdere Gateway Reflectiedag kwam naar voren dat het programma voortvarend van start is gegaan. Uit de gesprekken die het Reviewteam in deze Gateway kon voeren, komt naar voren dat de proactieve rijksbrede houding bij aanvang zich nu lijkt te vernauwen tot een enerzijds departementaal-interne en anderzijds op beheer gerichte BZK-aangelegenheid. De dynamische sturing op de verandering is inmiddels veranderd in periodieke bijeenkomsten en in aparte werkgroepen die vooral gaan over taaie uitvoeringsvragen. De besluitvorming over een planning voor de volgende fase van openbaarmaking kost veel tijd en is nog niet afgerond. Het Reviewteam heeft geen overzicht aangetroffen van de totale veranderopgave en een bijbehorend programmaplan en -planning. Gelet op het voornemen de besluitvorming over de volgende fase in het voorjaar 2022 af te ronden is het zeer wenselijk een dergelijk plan op korte termijn vast te stellen.

Het Reviewteam constateert dat de onderlinge samenhang en afhankelijkheid tussen de afzonderlijke veranderingen die nodig zijn voor de openbaarmaking van de beslisnota's niet de aandacht krijgen die ze moeten hebben. Daarnaast wordt als risicovol ervaren dat er niet op één plaats sprake is van een "cockpit" waarin het overzicht van alle ontwikkelingen samenkomt. Dit wordt als risicovol gezien voor de continuïteit en het welslagen van het proces. Voor alle onderdelen die hier zijn besproken geldt dat het Reviewteam ziet dat vanuit een oplossingsgerichte houding het programmateam zaken 'naar zich toe' organiseert in plaats van 'van zich af'. Er zou nog meer gebruik gemaakt kunnen worden van het delegeren waarmee ook aangesproken wordt op de professionele verantwoordelijkheid in de organisatie. Dit zou als leidend veranderprincipe ingezet moeten worden. Bijkomend effect is dat het creëren van onderlinge afhankelijkheden de samenwerking een boost geeft en dat het vastgeroeste patronen doorbreekt.

Aanbeveling 2 (Kritiek): Stel plan en planning volgende fase openbaarmaking beslisnota's vast (Programma OO)

3) Organisatie van het proces

Met de openbaarmaking van de beslisnota's wordt beoogd een stap te zetten in het herstel van vertrouwen tussen parlement en kabinet. Uit de door het Reviewteam gevoerde gesprekken komt naar voren dat het een betekenisvolle stap kan worden, mits inhoud en kwaliteit van de geopenbaarde nota's als zodanig niet ter discussie staan. Kort samengevat moet de inhoud helder zijn, adviezen voorzien zijn van deugdelijke onderbouwing, inzicht geven in gemaakte afwegingen en -in geval van langer lopende dossiers- volledig zijn in het opnemen eerdere beslissingen. Dit stelt zoals eerder aangegeven hoge eisen aan de organisatie van het proces van totstandkoming van de beslisnota's en aan de handhaving van de procesafspraken hierover.

Verder heeft het Reviewteam gezien dat er naast het openbaar maken van beslisnota's veel meer activiteiten lopen die gericht zijn op het herstel van vertrouwen, zowel in de relatie overheid-maatschappij als tussen Kabinet en Parlement. Hiervoor lopen of zijn in ontwikkeling rijksbrede

initiatieven voor het versterken van het ambtelijk vakmanschap, het organiseren van tegenspraak, etc. In de gesprekken over het openbaar maken van beslisnota's is door de gesprekpartners vrijwel nooit de verbinding gelegd met deze bredere bewegingen. Het Reviewteam heeft waardering voor alle acties die op dat vlak in gang zijn gezet.

Aanbeveling 3 (Essentieel): Leg in het plan de verbinding met de bredere beweging onder leiding van het SGO over een ambtelijke cultuur waarin transparantie en openheid voorop staat (Programma OO én SGO)

4) *De smeerolie in het proces*

Het viel het Reviewteam overigens op dat er onderling door de Kamerleden weinig wordt gesproken over de kwaliteit van de beslisnota's, los van het politieke oordeel over het genomen besluit. Een aantal Kamerleden zou het waarderen als er een vorm gevonden kan worden waarmee, los van de politieke discussie over de beslissing, periodiek gesproken kan worden met ambtenaren over de kwaliteit van de informatie. Over de volgende stap naar het openbaar maken van meer categorieën beslisnota's bestaan bij de Kamerleden, zo bleek het Reviewteam, verschillende beelden: of het eerst verbeteren van de beslisnota's in de huidige categorieën (eerst verdiepen, dan verbreden), of de uitbreiding primair te richten op die onderwerpen die burgers het meest raken, of het conform plan uitbreiden naar alle zes categorieën.

Aanbeveling 4 (Kritiek): Organiseer een niet-politiek overleg tussen opstellers en ontvangers van de beslisnota's over de kwaliteit en over de mogelijke fasering van de uitbreiding (Programma OO én SGO)

5) *Intentie van de bewindspersonen*

Onze gesprekspartners gaven aan dat bewindspersonen oprecht moeten zijn in hun intentie om alle relevante informatie te geven aan het Parlement. Gesprekspartners maakten het Reviewteam ook duidelijk dat deze intentie ruimte moet geven aan de ambtelijke organisatie om zo open mogelijk en professioneel te kunnen adviseren.

Immers, de scherpte in de advisering moet voor de lezer van de nota zichtbaar zijn. Welke keuzes zijn gemaakt, welke alternatieven zijn overwogen en welke risico's zitten aan de gemaakte keuzes vast. Het besluit van de minister moet navolgbaar zijn. Een vaak genoemd element in de interviews was het hanteren van de gronden waarop bepaalde onderdelen van een beslisnota niet openbaar gemaakt kunnen worden. Het gaat dan om gronden genoemd in de Beleidslijn zoals "eenheid van beleid" en "het belang van de Staat". Het is het Reviewteam gebleken dat Kamerleden het enkel noemen van de uitzonderingsgrond niet voldoende achten, maar deze duidelijk gemotiveerd willen zien. Bij het aanbieden van de nota's zal een goed inzicht gegeven moeten worden waarom bepaalde stukken zijn gelakt en welke gronden en overwegingen daaraan ten grondslag liggen. Een gesprekspartner benoemde dat de ruimhartigheid van het verstrekken van informatie voorop moet staan en dat het proces niet gejuridificeerd moet worden.

Dit ligt overigens in lijn met Coalitieakkoord, waarin in staat dat het "Kabinet wordt gevraagd om de informatievoorziening aan de Kamer te verbeteren en indien nodig de openbaarheid van stukken te verruimen. Er komt meer ruimte voor de feitelijke informatie-uitwisseling tussen ambtenaren en Kamerleden" (bron: hoofdstuk 1, Democratische rechtsorde).

Aanbeveling 5 (Kritiek): Agendeer het openbaar maken van beslisnota's in de introductiegesprekken met nieuwe bewindspersonen (SGO)

6) *Belang van informatievoorziening en archivering*

Bij de genoemde taaie uitvoeringsvraagstukken springt één er in het bijzonder uit: als informatie niet in de beslisnota wordt meegenomen en later alsnog opduikt, draagt dit niet bij aan herstel van vertrouwen. In verschillende interviews is aan de orde gekomen dat toegankelijkheid van interne informatie, zeker voor langer lopende dossiers, een risico is voor de volledigheid van de informatie die ten grondslag ligt aan een beslissing en dus aan de beslisnota. Door de gesprekspartners worden informatievoorziening en archivering het zonder uitzondering gezien als kwetsbare vraagstukken die bovendien tijdrovend zijn om op te lossen. Dit vraagt zowel om aandacht van de beleidsambtenaren zelf, als de inhoudelijke ondersteuning door archiefdeskundigen en als de bijbehorende technische voorzieningen. Voor de kwaliteit van de beslissingen en de beslisnota's verdient het aanbeveling de lopende trajecten voor de structurele verbetering van de interne informatievoorziening en archivering met grote voortvarendheid voort te zetten.

Aanbeveling 6 (Essentieel): Zet de lopende trajecten voor de structurele verbetering van de interne informatievoorziening en archivering met grote voortvarendheid voort (BZK)

7) *Beleving externe organisaties*

Uit de interviews met vertegenwoordigers van de externe organisaties is het Reviewteam gebleken dat zij tot voor kort onbekend waren met én verrast waren door de openbaarmaking van beslisnota's. Deze organisaties hebben reeds bestaande contacten met ministeries bij de totstandkoming van wetgeving en beleidsnota's, zoals de vaste overleggrema en het deelnemen aan internetconsultatie, en ook met de handelwijze met betrekking tot WOB-verzoeken waarin zij genoemd worden.

De externe organisaties hebben de eerste beslisnota's in enkele gevallen wel als bijzonder ervaren omdat de nota's handgeschreven opmerkingen bevatten die "kennelijk afkomstig waren van de bewindspersoon". Het inzicht dat deze opmerkingen gaven in het proces van ambtelijke voorbereiding en politieke besluitvorming maken dat de beslisnota's door de betrokkenen worden gewaardeerd. Het antwoord op de vraag of de beslisnota's voor deze partijen van toegevoegde waarde zijn, zo heeft het Reviewteam moeten vaststellen, is niet eenduidig. De beslisnota's werden door de externe organisaties niet gemist, omdat het voor hen meer van belang is om op een goede wijze bij het beleidsproces betrokken te zijn. Het valt deze organisaties overigens op dat de beslisnota's verschillen van vorm en inhoud. Daarnaast is de indruk dat ten opzichte van de eerste exemplaren de inhoud soberder en zakelijker is geworden. Naar hun oordeel neemt de toegevoegde waarde daarmee af.

De externe organisaties brachten bij het Reviewteam met name onder de aandacht dat zij vermeld worden in beslisnota's zonder dat daarover tevoren contact is geweest. Dat is voor hen een gevoelig punt. Zeker in onderhandelingsituaties wordt dat door hen als ingewikkeld ervaren. Deze organisaties hechten eraan hun eigen informatiestroom te beheersen. Het zou hun voorkeur hebben als ambtenaren vooraf afstemmen als in stukken gerefereerd wordt aan door de hen ingenomen posities en opvattingen. De eerste ervaringen met de beslisnota's heeft bij ten minste één organisatie geleid tot aanscherping van hun interne werkwijze. Belangrijk aandachtspunt voor hen is

dat indien er wordt gesproken met ambtenaren, er vooraf expliciet afspraken gemaakt worden over verslaglegging van het gesprek en de mogelijkheid om feitelijke onjuistheden te corrigeren.

Het Reviewteam heeft kunnen concluderen dat de openbaarmaking van beslisnota's door de externe organisaties wordt gewaardeerd. Het perspectief dat aan de hand van de beslisnota's eenvoudiger teruggekeken en gereconstrueerd kan worden hoe besluitvorming tot stand is gekomen en hoe verschillend aspecten werden gewogen wordt als positief ervaren. Daarentegen benadrukten zij dat contact en informatie-uitwisseling in persoon voor hen essentieel blijft. En tegen die achtergrond is, zo bleek het Reviewteam, de toegevoegde waarde van de beslisnota enigszins paradoxaal: als de externe organisaties hun werk goed (kunnen) doen, zijn ze op de hoogte en bevatten de nota's dus geen nieuws, met uitzondering van de persoonlijke opmerkingen van de bewindslieden.

Verder is in de interviews genoemd dat ook burgers en journalisten de beslisnota's weten te vinden en daar Kamerleden en externe organisatie over benaderen. Het Reviewteam ziet dit als een ondersteuning van het idee om het openbaar maken van beslisnota's uit te breiden. De programmaorganisatie zou dit kunnen versterken door ook zelf de openbaarheid van beslisnota's actief onder de aandacht van burgers en journalisten te brengen.

Aanbeveling 7a (Aanbevolen): Zorg ervoor dat ambtenaren afstemmen met betrokkenen als in stukken gerefereerd wordt aan door de hen ingenomen posities en opvattingen (Programma OO)

Aanbeveling 7b (Aanbevolen): Breng de openbaarheid van beslisnota's actief onder de aandacht van burgers en journalisten (Programma OO)

Bijlage A - Intentie van Gateway Review Health Check

Tijdens de Gateway Health Check wordt bij een organisatie of (delen van) keten/netwerk van organisaties bekeken in hoeverre de opzet en inrichting van de verschillende onderdelen en/of de organisatie/ketennetwerk als geheel optimaal is vormgegeven en functioneert (oftewel, er wordt gekeken naar zowel opzet, bestaan als werking). Evenals bij de Gateway Review 0 t/m 5 is het uitgangspunt dat het goed gaat en dat bekeken wordt in hoeverre de opdrachtgever nog succesvoller kan zijn. Dit betekent dat de focus bij de Health Check ligt op zowel effectiviteit als doelmatigheid. Hierbij wordt effectiviteit gezien als de mate waarin de organisatie of (delen van de) keten van organisaties het gewenste doel bereikt. Doelmatigheid wordt gezien als de mate waarin de organisatie of (delen van de) keten van organisaties het gewenste doel met een optimale balans van kosten, inzet van middelen en inspanning realiseert.

Vragen die bij een Gateway Review Health Check aan bod kunnen komen, zijn onder andere:

- Is de doelstelling en bestaansgrond van de (keten /netwerk van) organisaties eenduidig bekend?
- Past de inrichting van de organisatie qua vorm en omvang bij de gestelde taken?
- Bestaat er een gecommuniceerd governance model dat in opzet, inrichting en werking aanwezig is?
- Is de inrichting van de planning-en-control cyclus in lijn met de doelstelling en de besturingsprincipes van de organisatie?
- Is er een optimale balans tussen kosten en baten?
- Is de informatievoorziening zo ingericht dat deze het bereiken van de organisatieresultaten mogelijk maakt?
- Is de beheersing van de processen afdoende?
- Hoe beïnvloedt/versterkt de cultuur van de organisatie respectievelijk de cultuurverschillen tussen de ketenpartners het bereiken van het resultaat?
- Hoe ervaren de organisaties in de keten hun positie en bijdrage aan de keten?

Bijlage B - Geraadpleegde documenten

1	Toelichting inzet Gateway Review 24082021
2	Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's
3	Kamerbrief over voorstel voor beleidslijn actieve openbaarmaking nota's
4	Generieke werkinstructie beslisnota's
5	Verslag TK Nota overleg 5 juli 2021 - Advies Rvs over ministeriele verantwoordelijkheid
6	Afspraken aanlevering beslisnota's EK en TK 20210628
7	Mijlpalen en vooruitgang + sturing Programma Open Overheid 09072021
8	Getekende Brief commissie IenW, herhaald verzoek deelname aan Gateway Review
9	Getekende Brief TK, verzoek deelname aan Gateway Review
10	Rapport Gateway Reflectiedag dd. 15 november 2021
11	Analyseschema Gateway reflectiedag Open Overheid
12	Overzicht gebruik sjabloon beslisnota's augustus 2021
13	Overzicht gebruik sjabloon beslisnota's oktober 2021
14	Instructie publicatie beslisnota's t.b.v. kwaliteitscontrole
15	Gespreksplaten dialoog over politiek-ambtelijke verhoudingen
16	Notitie Samenspel departementen – parlement



Gateway Review™

Gateway Reviewrapport Reflectie op het project actieve openbaarmaking beslisnota's (onderdeel van het rijksbrede programma Open Overheid)



de werkende weg

Colofon

Gateway Review Classificatie	Reflectiedag Organisatie Vertrouwelijk
Titel	Actieve openbaarmaking beslisnota's. Programma Open Overheid
Kenmerk	2021-RO-072
Opleverdatum rapport	15 november 2021
Bijlage(n)	A. Geraadpleegde documenten B. Geïnterviewden
Opdrachtgever SRO	Ministerie van BZK <small>Bescherming persoonlijke levenssfeer</small>
Datum/Periode review	10-11-2021

Datum	15 november 2021
Versie	1.0
Status	definitief

Informatie	Bureau Gateway Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Postbus 20011 2500 EA Den Haag T: 06 50738585 M: postbusgateway@minbzk.nl W: www.gatewayreview.nl
------------	--

Bureau Gateway is door de Britse overheid geaccrediteerd voor het gebruik van de Gateway Review™ methodiek en licentiehouders van de methodiek in Nederland. De naam

Gateway Review is een geregistreerd woord- en beeldmerk, gedeponeerd bij het Benelux-Bureau voor de Intellectuele Eigendom (BBIE).

Inleiding

In opdracht van **Bescherming persoonlijke levenssfeer** is er op 10 november 2021 een Gateway Review Reflectiedag uitgevoerd.

Het doel van een Gateway Review Reflectiedag is de opdrachtgever een korte en onafhankelijke reflectie te geven op de bij een faseovergang gehanteerde uitgangspunten. Dit gebeurt aan de hand van een beperkt aantal documenten en interviews. De uitkomsten kunnen desgewenst de basis vormen voor Gateway Review verder in het traject.

In dit document worden de resultaten van de uitgevoerde Gateway Review Reflectiedag weergegeven. Op hoofdlijnen wordt hierbij ingegaan op:

- de context van het project actieve openbaarmaking van beslisnota's, ex art 68 Grondwet
- de bevindingen van het reviewteam op basis van de documenten en interviews

Context

In de afgelopen periode is besloten om de informatievoorziening- en huishouding binnen de Rijksoverheid te verbeteren en te optimaliseren. Hiervoor is onder meer een integraal rijksbreed programma Open Overheid ingericht. Dit programma richt zich o.a. op de informatiehuishouding en de informatievoorziening. Bij dat laatste is een belangrijk onderdeel het openbaar maken van de onderliggende departementale nota's bij elke brief die aan het parlement wordt gestuurd o.b.v. art. 68 Grondwet. Met ingang van 1 juli is een start gemaakt met de nieuwe werkwijze die werkenderwijs (lerend en evaluerend) in goed overleg met het parlement zal worden uitgebouwd of aangevuld. Met ingang van die datum worden de beslisnota's in de categorieën wetgeving en (grote) beleidsbrieven meegezonden met de betreffende kamerstukken. In 2022 volgen de categorieën 'voortgang', 'kennisdeling', 'begroting' en 'Europese en internationale onderhandelingen' na evaluatie.

In de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's is aangegeven dat de geleerde lessen uit de implementatie van de eerste twee categorieën gebruikt gaan worden voor de verdere implementatie in 2022.

Digitale infrastructuur voor actieve openbaarmaking van beslisnota's

Voor de toepassing van de actieve openbaarmaking zijn een werkproces, praktische werkafspraken en een digitale infrastructuur onontbeerlijk. De digitale infrastructuur moet het creëren, opslaan, bewerken, delen en archiveren van documenten (in brede zin des woord) ondersteunen en vergemakkelijken voor de gebruikers. Bij het ontwerpen en ontwikkelen van deze digitale infrastructuur moet onder meer rekening worden gehouden met de verschillende bedrijfsprocessen, bedrijfsculturen, aanwezige technische infrastructuur en middelen alsook de beschikbare financiële en personele middelen. Het zorgdragen voor een dergelijke infrastructuur is geen sinecure en zal ook een langere doorlooptijd met zich meebrengen.

Voor het realiseren van een passende en toekomstbestendige digitale infrastructuur, daarbij behorende werkproces en werkafspraken is het belangrijk dat alle betrokken partijen een gemeenschappelijk beeld hebben bij het doel, de verwachte eigen bijdrage/inzet alsook de uitgangspunten die worden gehanteerd om de planmatige, incrementele en lerende aanpak te realiseren.

Het doel van deze Reflectiedag is met elkaar zeker te stellen dat de verwachtingen en de noodzakelijke betrokkenheid van alle partijen optimaal is geregeld zodat een verdere voortzetting van het vervolgtraject succesvol vorm kan krijgen.

Vraagstelling

Aan deze Gateway Review Reflectiedag ligt de volgende vraagstelling ten grondslag:

In hoeverre zijn het doel, de scope en de uitgangspunten van het nieuwe proces van actieve openbaarmaking van beslisnota's, inclusief de gevolgen voor de werkafspraken en digitale infrastructuur, eenduidig en gedragen bij de meest betrokken partijen?

Toelichting:

Het nieuwe proces van actieve openbaarmaking is het proces van het openbaar maken van de onderliggende departementale nota's bij elke brief die aan het parlement wordt gestuurd o.b.v. art. 68 Grondwet. Dat proces wordt op dit moment werkende weg aangepast.

De meest betrokken partijen zijn de ontvangers van de informatie (het Parlement), de verzenders van de informatie (incl. het tussenstation DPC), de beheerders en ontwerpers van de informatiesystemen.

Dat zijn dus:

Ontvangers: griffies EK en TK

Zenders: ministers en regering, in dit project vertegenwoordigd door BZK

Beheerders van infosystemen: KOOP en de DPC van AZ

Ontwerper van infosysteem: RDDI en CIO Rijk.

Dankwoord

Het Reviewteam dankt de SRO voor de opdracht voor deze Gateway Review Reflectiedag en zijn organisatie voor het organiseren en ondersteunen van het team bij zijn werk. Dank ook aan alle geïnterviewden. Door de openheid waarmee de verschillende gezichtspunten zijn gedeeld heeft het reviewteam zich in korte tijd een beeld kunnen vormen van de voorliggende problematiek.

Bevindingen

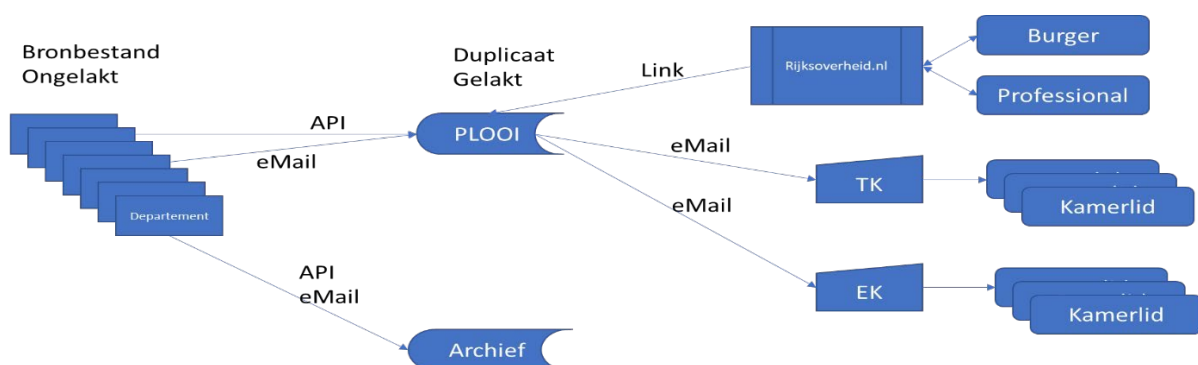
Waarnemingen

Tijdens de reflectiedag zijn 7 interviews gehouden met direct betrokkenen bij de eerste fase van het project 'actieve openbaarmaking beslisnota's,' ex Art.68 GW. In deze eerste fase worden de onderliggende beslisnota's bij voorstellen van wet en bij grote beleidsnota's meegestuurd aan het parlement (TK en EK).

Deze eerste fase wordt gezien als een try-out voor de volgende fasen, waarin ook bij andere categorieën stukken aan het parlement de onderliggende beslisnota's worden meegestuurd. Dit project is onderdeel van het Programma Open Overheid.

De grondhouding van de gesprekspartners was zeer open en constructief. In relatief korte tijd zijn al een aantal successen behaald. Volgens één van de geïnterviewden gaat nu ongeveer 80% van de stukkenstroom van deze eerste fase gestandaardiseerd door het nieuwe (geautomatiseerde) proces. Dit betreft nog wel een beperkt volume. Er is een goed functionerend projectoverleg in de vorm van de zogenaamde 'weekstart'. In dat overleg wordt de voortgang gemonitord en systematisch vastgelegd in een voortrollend planningsdocument.

BZK/UBR/KOOP (ICT SSC) ontwikkelt het DMS waar de gelakte beslisnota's in komen te staan en AZ/DPC een CMS (rijksoverheid.nl) waar links zullen verwijzen naar de stukken die in het DMS staan. Daarnaast is er een e-mail route naar de TK en EK. Aan deze techniek wordt hard gewerkt; het is op dit moment nog niet helemaal foutvrij. Het reviewteam heeft getracht om e.e.a. voor zich zelf inzichtelijk te maken. Dat levert het volgende beeld op:



Voor het standaardiseren en uniformeren van stukkenstromen zijn er, zover onze informatie reikt, een paar documenten van bijzonder belang.

Er is een werkinstructie ontwikkeld door RDDI, er is een document met afspraken tussen het programma Open Overheid en de beide Griffies van het parlement, er is een 'voortrollend' Word document (Week-/Dagstart verslag) en er is een nota 'Actieve openbaarmaking beslisnota's' dd 3 juni 2021, gericht aan het CIO Beraad. Tezamen geven deze de richting aan en soms ook heldere standaarden, zoals in de werkinstructie.

In enkele interviews is opgemerkt dat er geen beleidsverantwoordelijke kern is die als (toekomstig) regievoerder en/of ontvanger de projectresultaten zou moeten aansturen.

Behalve naar het proces van actieve openbaarmaking hebben we ook navraag gedaan naar de context waarin dit proces zich voltrekt: het programma Open Overheid, de governance, de architectuur, procesbeschrijvingen, samenwerking, rapportage en sturing. Hieruit is een gemengd beeld ontstaan. Alle betrokkenen geven aan dat de samenwerking goed is, dat er diverse mogelijkheden zijn om in het proces verbeteringen aan te leveren maar dat de opvolging meer tijd en aandacht nodig heeft.

Een maatstaf voor succes voor het onderhavige project is de tevredenheid van de ontvangers van de stukkenstroom: het parlement. In een Gateway Review in december wordt daar aandacht aan gegeven. Daarnaast wordt er in december in een andere Gateway Review ook gekeken naar het interne proces binnen de verschillende departementen.

Aanbevelingen

Tot nog toe werden stukken vanuit de departementen op verschillende manieren aangeleverd (via DPC/AZ) aan het parlement. In het project 'actieve openbaarmaking' zoals dat sinds juli jl loopt, wordt gewerkt aan standaardisatie van de werkwijzen van de verschillende departementen. Daar is vooruitgang mee geboekt, maar er is nog geen volledige standaardisatie. Dat is een belangrijk attentiepunt voor het vervolg.

Naarmate het project en het overkoepelende programma voortschrijden, gaan afwijkingen van de standaarden het welslagen van het programma als geheel meer in gevaar brengen. Een belangrijke aanbeveling is dan ook om vóór het zetten van volgende stappen in het proces van actieve openbaarmaking dit vraagstuk op te lossen. Dat impliceert ofwel doorzettingsmacht vormen om de standaarden af te dwingen (comply or explain) of vast te leggen welke afwijkingen geaccepteerd moeten worden en dat vervolgens in het hele verdere traject te accommoderen.

Voor het vervolg is het raadzaam om in één document de standaarden en de wijzigingen daarin nauwkeurig vast te leggen. Die vastlegging dient ook steeds geautoriseerd te worden door de verantwoordelijke functionaris; in de huidige situatie (vermoedelijk) de directeur OO.

Het Reviewteam heeft nog geen duidelijk beeld over de 'volwassenheid' van de standaarden: zijn de juiste standaarden al ontwikkeld, zijn er voldoende standaarden ontwikkeld, strekken de standaarden zich uit tot procesaspecten, inhoudsaspecten, documentformats en metadatering? Dit punt zou meegenomen kunnen worden in de Gateway Review van december a.s.

Het ligt voor de hand dat BZK vanwege zijn verantwoordelijkheid voor DOC-Direkt ook de beleidsverantwoordelijke kern wordt. Een verdere standaardisering en uniformering van de stukkenstroom met gebruikmaking van inhoudelijk afgestemde en vastgestelde overheid-formats zal de effectiviteit van de verschillende trajecten in het programma Open Overheid verhogen.

Het project waarop deze Reflectiedag focust, wordt beïnvloed door de bredere omgeving van het grote programma Open Overheid. De inrichting van het programmamanagement is nog niet voltooid.

Dat is een risico voor het project actieve openbaarmaking. Breng dat risico in kaart en dek het af. Een risico kan bijvoorbeeld zijn dat verantwoordelijkheden veranderen, dat besluiten over standaarden op een andere plek genomen gaan worden. Zorg voor goede inhoudelijke afstemming met de andere delen van het programma. Daarmee bedoelen we méér dan 'op de hoogte zijn', namelijk checken of er elders geen besluiten worden genomen die impact hebben op het proces van actieve openbaarmaking. Dat kan gaan over standaarden, over procesgang, digitale platforms enzovoorts. Denk na over de vraag of er voor de verschillende onderdelen van het programma wel voldoende afstemming is ingericht, bijvoorbeeld door een regulier overleg van implementatiemanagers van die verschillende onderdelen.

De dag/week starts en het document dat daarin centraal staat, zijn de belangrijkste stuurinstrumenten van deze eerste fase van het proces van actieve openbaarmaking. Dat werkt volgens alle betrokkenen. Toch vraagt het Reviewteam zich af of dit volstaat voor de volgende fasen. De diversiteit van de stukken neemt toe, het volume groeit enorm. Een enigszins ad hoc overleg en een 'word'document als stuurinstrumenten volstaan dan waarschijnlijk niet meer. Denk na over de inrichting van een professionele projectorganisatie: PVA, projectleider, secretaris, deelnemers aan het projectoverleg, monitoring tools enzovoorts.

Onderdeel van die professionalisering is vaststellen of de verschillende activiteiten na afronding van het programma/project binnen departementen landen. Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat een eindplaat nog niet bekend is en dat sommige deelnemers verwachten dat hier ook bestuurlijk nog knopen over moeten worden doorgemaakt.

Tijdens de gesprekken zijn er ook een aantal potentiële risico's waar genomen. Zo heeft het reviewteam vernomen dat UBR/KOOP (ICT) wordt omgehangen naar BZK/Logius. Advies: breng de risico's hiervan voor de continuïteit van de rol die KOOP speelt in het OO traject in kaart en dek deze af.

De ambitieuze plannings en deadlines vormen ook een risico. Is er wel expliciet lering getrokken uit de grote ICT/organisatiedrama's die er in de afgelopen twintig jaar zijn geweest? De organisatie- en procesmatige aanpassingen in de verschillende stukkenstromen, waarbij het aantal categorieën gaat toenemen, zijn optimistisch ingeschat.

De showcase van de actieve openbaarmaking wordt gezien als een beheersbare stap waarbij de verschillende proces- en automatiseringslijnen nagenoeg onveranderd zijn gebleven. Is dat realistisch? Is daar niet een grotere, innovatieve, stap nodig?

Afscheid nemen van mailen als vorm van aanleveren gaat een forse impact hebben. Zeker aan de ontvangende kant van TK en EK kan dit leiden tot weerstand vanwege de krappe reactietijden die zij (Griffie) moeten hanteren om stukken (binnen 15 minuten) door te geleiden naar Kamerleden.

Het reviewteam heeft ook geconstateerd dat er op dit moment nog een verscheidenheid aan websites is die allemaal een relatie hebben met het programma open overheid¹, waarbij specifiek is geconstateerd dat het beschikbaar stellen van beleidsdocumenten nu via de website koopoverheid.nl gaat. Een naamgeving die niet direct doet vermoeden -zeker niet naast de namen van de andere gerelateerde websites- dat hierop beleidsstukken te vinden zijn.

Dit is een vraagstuk dat buiten de reach van het project actieve openbaarmaking valt, maar we noemen het toch, omdat het het succes van het project beïnvloedt. We weten ook dat uniformering van de rijkswebsites geen sinecure is.....

Op het personele vlak constateren we een risico. Het huidige succes van Ajax is mede gebaseerd op de dubbele bezetting van alle posities. Kijk eens met die ogen naar de project- en programmaorganisatie. Zijn er personen die niet gemist kunnen worden? Zo ja, zorg dan voor achtervang.

Maak een plaatje zoals wij hierboven hebben gedaan van het huidige proces, maar dan van de gewenste situatie.

¹Rijksoverheid.nl
Overheid.nl
Wetten.nl
Informatiehuishouding.nl
Koopoverheid.nl
Mijnoverheid.nl
open-overheid.nl/plooi
digitaleoverheid.nl
zoek.officiëlebekendmakingen.nl
nationaalarchief.nl
doc-direkt.nl
avgregisterrijksoverheid.nl

Bijlage A

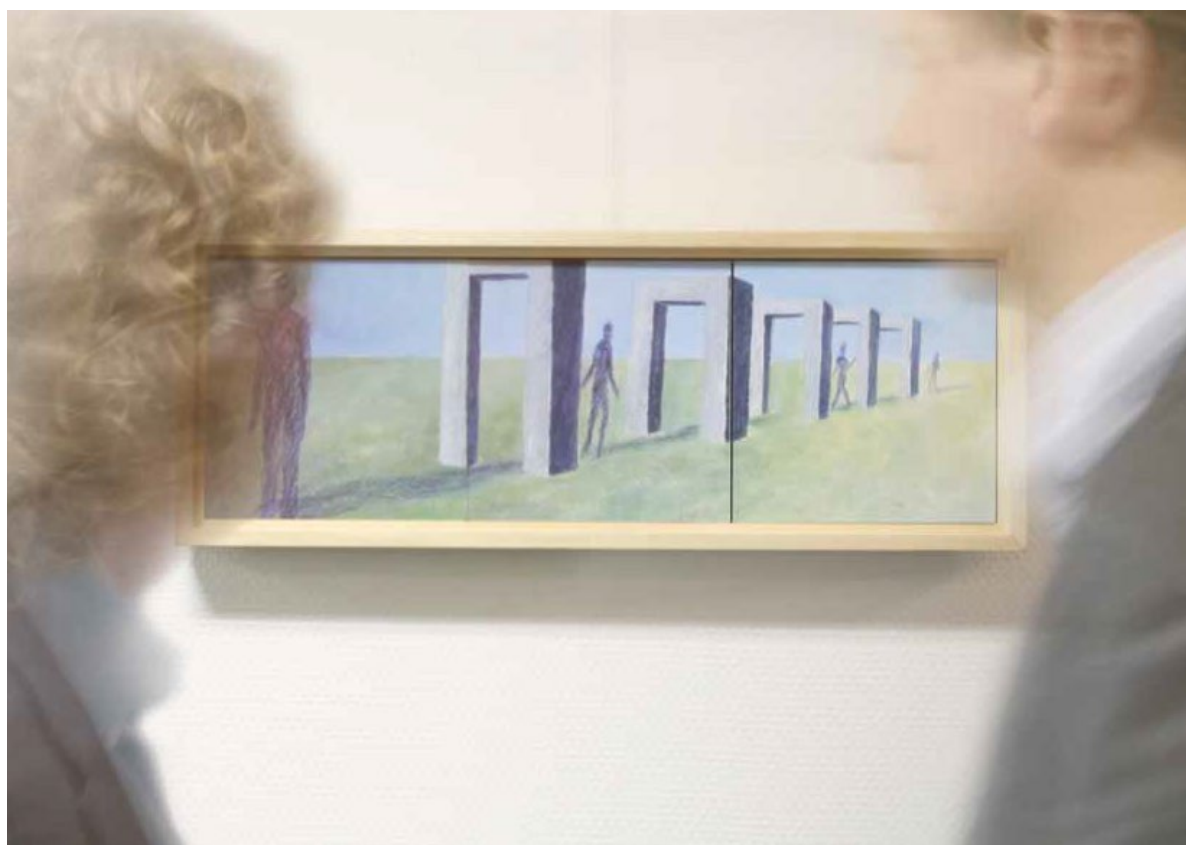
Geraadpleegde documenten

Nr.	Titel document
1	Toelichting inzet Gateway Review 24082021
2	Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's
3	Kamerbrief over voorstel voor beleidslijn actieve openbaarmaking nota's
4	Generieke werkinstructie beslisnota's
5	Verslag TK Nota overleg 5 juli 2021 - Advies Rvs over ministeriele verantwoordelijkheid (ongecorrigeerd stenogram)
6	Beknopt Verslag notaoverleg RvS advies ministeriele verantwoordelijkheid
7	Afspraken aanlevering beslisnota's EK en TK 20210628
8	Mijlpalen en vooruitgang + sturing Programma Open Overheid 09072021
9	Nota 2021 06 03 actieve openbaarmaking nota's versie ICBR def.docx
10	Totaaloverzicht reacties met rode draden
11	Impressie AO beslisnota's versie 2021 10 20 voor gateway.docx



Gateway Review™

Gateway Reviewrapport Programma actieve openbaarmaking beslisnota's (onderdeel van het rijksbrede programma Open Overheid)



Colofon

Gateway Review Classificatie	Health Check Organisatie Vertrouwelijk
Titel Kenmerk Opleverdatum rapport	Actieve openbaarmaking beslisnota's. Programma Open Overheid 2021-RO-073
Bijlage(n)	A. Doelen Gateway Review Health Check B. Geraadpleegde documenten
Opdrachtgever SRO	Ministerie van BZK <small>Bescherming persoonlijke levenssfeer</small>
Datum/Periode review	06-12-2021 t/m 10-12-2021

Datum 10-12-2021
Versie 1.0
Status definitief

Informatie Bureau Gateway
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2500 EA | Den Haag
T: 06 50738585
M: postbusgateway@minbzk.nl
W: www.gatewayreview.nl

Bureau Gateway is door de Britse overheid geaccrediteerd voor het gebruik van de Gateway Review™ methodiek en licentiehouders van de methodiek in Nederland. De naam

Gateway Review is een geregistreerd woord- en beeldmerk, gedeponeerd bij het Benelux-Bureau voor de Intellectuele Eigendom (BBIE).

Context

In de afgelopen periode is besloten om de informatievoorziening- en huishouding binnen de Rijksoverheid te optimaliseren. Hiervoor is onder meer een integraal rijksbreed programma Open Overheid ingericht. Dit programma richt zich o.a. op de informatiehuishouding en de informatievoorziening. Bij dat laatste is een belangrijk onderdeel het openbaar maken van de onderliggende departementale nota's bij elke brief die aan het parlement wordt gestuurd o.b.v. art. 68 Grondwet. Met ingang van 1 juli is een start gemaakt met de nieuwe werkwijze die werkenderwijs (lerend en evaluerend) in goed overleg met het parlement zal worden uitgebouwd of aangevuld. Met ingang van die datum worden de beslisnota's in de categorieën wetgeving en (grote) beleidsbrieven meegezonden met de betreffende kamerstukken. In 2022 volgen de categorieën 'voortgang', 'kennisdeling', 'begroting' en 'Europese en internationale onderhandelingen' na evaluatie.

In de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's is aangegeven dat de lessen uit de implementatie van de eerste twee categorieën gebruikt gaan worden voor de verdere implementatie in 2022.

Digitale infrastructuur voor actieve openbaarmaking

Voor de toepassing van de actieve openbaarmaking is een werkproces, praktische werkafspraken en digitale infrastructuur onontbeerlijk. De digitale infrastructuur moet het creëren, opslaan, bewerken, delen en archiveren van documenten (in brede zin des woord) ondersteunen en vergemakkelijken voor de gebruikers. Bij het ontwerpen en ontwikkelen van deze digitale infrastructuur moet onder meer rekening worden gehouden met de verschillende bedrijfsprocessen, bedrijfsculturen, aanwezige technische infrastructuur en middelen alsook de beschikbare financiële en personele middelen. Het zorgdragen voor een dergelijke infrastructuur is geen sinecure en zal ook een langere doorlooptijd met zich meebrengen.

Voor het realiseren van een passende en toekomstbestendige digitale infrastructuur, daarbij behorende werkprocessen en werkafspraken is het belangrijk dat vanaf de start alle betrokken partijen een gemeenschappelijk beeld hebben bij het doel, de verwachte eigen bijdrage/inzet alsook de uitgangspunten die worden gehanteerd om de planmatige, incrementele en lerende aanpak te realiseren. Ter ondersteuning van een goede start is er een Gateway Reflectiedag uitgevoerd op woensdag 10 november 2021. De resultaten daarvan vormen mede uitgangspunt voor onderhavige gateway Review.

De ontwikkeling van de digitale infrastructuur zal een langere periode in beslag gaan nemen. Binnen de Rijksoverheid is de Gateway Reviewmethode omarmd zodat op gezette tijden een collegiale reflectie kan worden gekregen met als doel de slaagkans te vergroten. Vanuit dit perspectief wordt voorgesteld om in december een Gateway Review uit te voeren. Het doel van deze Gateway Review is het versterken van de startpositie en de plannen voor 2022 en daarmee een succesvol traject van actieve openbaarmaking in 2022.

Vraagstelling

Bij het programma Open Overheid vervult **Bescherming persoonlijke levenssfeer** de rol van Senior Responsible Owner (SRO). In die hoedanigheid vraagt hij een Gateway Review aan op eerdergenoemd programma.

De kernvraag van de SRO voor deze Gateway Review is: "Welke lessen kunnen worden getrokken uit de actieve openbaarmaking van beslisnota's bij wetgeving en (grote) beleidsbrieven, die in juli 2021 is gestart? Deze lessen worden meegenomen in de uitbreiding van de actieve openbaarmaking naar de categorieën 'voortgang', 'kennisdeling', 'begroting' en 'Europese en internationale onderhandelingen'.

Om die vraag te kunnen beantwoorden zal het Reviewteam onderzoeken of de uitgangspunten, de randvoorwaarden, de tussenresultaten sinds 1 juli 2021 en het geplande vervolg van het project 'Actieve openbaarmaking' helder zijn en bij de meest betrokken partijen bekend.

De meest betrokken partijen zijn de ontvangers van de informatie (het Parlement), de verzenders van de informatie (incl. het tussenstation DPC), de beheerders en ontwerpers van de informatiesystemen.

Dat zijn dus:

Ontvangers: griffies EK en TK

Zenders: ministers en regering, in dit project vertegenwoordigd door BZK

Beheerders van infosystemen: KOOP en de DPC van AZ

Ontwerper van infosysteem: RDDI en CIO Rijk.

Bij deze review zal gebruikt gemaakt worden van de rapportage van de Reflectiedag van 10 nov 2021.

In een parallelle Gateway Review zal gefocust worden op de ontvangers van de stukken: het parlement. In de onderhavige Review wordt onder meer gekeken naar het proces bij de departementen.

De volgende onderwerpen komen daarbij aan bod:

- wat is de opdracht en wie is de opdrachtgever van dit project?
- de projectorganisatie
- het procesontwerp van de communicatie tussen regering en parlement: is er een standaard, is het bekend, bestaat er vertrouwen in en wordt die standaard onderhouden?
- de digitale infrastructuur, zoals omschreven in de toelichting hierboven
- is de bredere context van dit project (het programma OO) helder en bestaat er voldoende afstemming tussen beide?
- de financiën

Bij de vraagstelling zullen alle vier de aspecten van het 'Klavertje 4' (inhoudelijk, procedureel, relationeel en cultureel) in ogenschouw worden genomen.

Leeswijzer

In de volgende paragraaf wordt de eindconclusie door het Gateway Reviewteam in de vorm van een Optimisation Confidence gepresenteerd. De toegekende statuskleur wordt hierin nader toegelicht.

Aansluitend worden de aanbevelingen die bedoeld zijn om de slaagkans te vergroten weergegeven. Per aanbeveling wordt de urgentie aangegeven. In de laatste paragraaf worden de belangrijkste bevindingen uit de Gateway Review beschreven. Deze dienen voor beeldvorming en tevens als onderbouwing voor de aanbevelingen. Het rapport wordt afgesloten met een drietal bijlagen, namelijk:

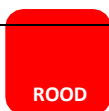
Bijlage A geeft een volledige opsomming van de doeleinden van een Gateway Review Health Check. Bijlage B bevat de lijst van documenten die voor de Gateway Review zijn bestudeerd.

Dankwoord

Het reviewteam dankt de geïnterviewden voor hun openhartige reflectie op de actieve openbaarmaking van beslisnota's en de ambtelijke ondersteuning aan de kant van de SRO en aan de kant van Bureau Gateway voor hun goede voorbereiding van de Gateway en ondersteuning tijdens het reviewproces.





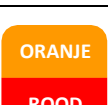
Optimalisation Confidence

Status:



Het reviewteam is op basis van de bevindingen in de Gateway Review Health Check van mening dat er ingrijpende aanpassingen nodig zijn om de volgende stap in het proces van actieve openbaarmaking van beslisnota's met kans op succes te kunnen zetten.

Bij de bepaling van de Status van de Optimisation Confidence dienen de volgende definities gebruikt te worden.

Kleur	Toelichting status
	GROEN De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als optimaal ervaren. Er worden geen directe aanleidingen gezien om wijzigingen in de balans aan te brengen.
	ORANJEGROEN De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als bijna optimaal ervaren. Door middel van geringe aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Dit betreft geen fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten kan wenselijk zijn om succesvol en planmatig te kunnen optimaliseren.
	ORANJE De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als sub-optimaal ervaren. Door middel van aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Dit betreft geen fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten is noodzakelijk om succesvol en planmatig te kunnen optimaliseren.
	ORANJEROOD De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als niet-optimaal ervaren. Door middel van ingrijpende aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Waarbij een beperkt aantal aanpassingen betrekking heeft op fundamentele aspecten en de resterende op minder fundamentele aspecten. Het verdient aanbeveling om in eerste instantie aandacht te besteden aan de fundamentele aspecten.
	ROOD De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als verre van optimaal ervaren. Door middel van zeer ingrijpende aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Waarbij deze aanpassingen betrekking hebben op fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten is noodzakelijk om succesvol en planmatig te kunnen optimaliseren.

Aanbevelingen Gateway Reviewteam

Het Reviewteam doet de volgende aanbevelingen met bijbehorende urgentie volgens onderstaande definities.

Aanbeveling	Urgentie
1. Laat de opdracht herbevestigen en eventueel herformuleren door het nieuwe kabinet op basis van de lessen uit deze eerste fase.	Kritiek
2. Richt een projectorganisatie in met een opdracht die zich uitstrekt over de hele keten van de communicatie tussen regering en parlement en met een opdrachtgever die aanstuurt vanuit dit ketenperspectief.	Kritiek
3. De actieve openbaarmaking van onderliggende beslisnota's is een verandering van het besluitvormingsproces binnen de regering en tussen regering en parlement. Dat besluitvormingsproces bestaat o.a. uit beleidsnota's, regeerakkoorden, wetsvoorstellen, Memories van Toelichting, Voorlopige Verslagen, gepubliceerde wetten, AMvB's, enzovoorts, enzovoorts. Breng nauwkeurig in kaart hoe de toezegging van actieve openbaarmaking van onderliggende beslisnota's in dit proces ingepast moet worden, inclusief deze constitutionele aspecten.	Kritiek
4. Zorg voor een heldere en overzichtelijke vindplaats van officiële stukken. Bevorder dat onderzocht wordt of het auteurs-, merken- en eventueel ander recht handvatten biedt om de verwarrende toe-eigening van de overheidsidentiteit door particuliere websites te begrenzen.	Essentieel
5. Signaleer ook vanuit dit project dat een Rijksbreed gecoördineerde aanpak gericht op het op orde brengen van de informatiehuishouding node gemist wordt. Vraag daarbij nadrukkelijk aandacht voor de positionering en inhoud van de CIO functie. Mogelijk dat de positionering en inhoud van de financiële functie bij het Rijk daarbij als voorbeeld kan dienen.	Aanbevolen
Kleur aanbeveling	Toelichting
Kritiek Doe onmiddellijk	Om de kans op optimale balans tussen effectiviteit en doelmatigheid te vergroten, is het van het grootste belang dat onmiddellijk actie wordt ondernomen.

Essentieel
Doe binnenkort

Om de kans op optimale balans tussen effectiviteit en doelmatigheid te vergroten, is het van belang dat binnenkort actie wordt ondernomen.

Aanbevolen

De organisatie kan haar voordeel doen met het opvolgen van deze aanbeveling voor een nog betere balans tussen effectiviteit en doelmatigheid.

Bevindingen.

1. De toezegging van het demissionaire kabinet

De oorsprong van de 'actieve openbaarmaking van onderliggende beslisnota's' is een toezegging van het kabinet Rutte bij zijn ontslag vanwege de Toeslagenaffaire. Over de actieve openbaarmaking schrijft het kabinet in zijn 'ontslagbrief':

"Het kabinet zal bij elk stuk (wetsvoorstel, brief of nota) dat aan het parlement wordt gestuurd, de onderliggende departementale nota's die de bewindspersonen hebben gebruikt voor de besluitvorming, actief openbaar maken." En, "In die interne ambtelijke stukken zullen persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren niet langer worden gelakt." (...)

"Omdat dit het nodige vraagt van de organisatie van de departementen willen we met de toepassing van deze lijn op deze stukken een start maken vanaf 1 juli a.s. (...) We zullen dit zo ruimhartig mogelijk doen en zo snel mogelijk verhelderen tot welke stukken dit zich precies uitstrekt."

De context van deze toezegging is op de eerste plaats de Toeslagenaffaire, maar ook -voorafgaand en in het verlengde daarvan- de Wet Open Overheid, nieuwe bestuurscultuur, ministeriële verantwoordelijkheid, de oekaze Kok, uitvoerbaarheid van wetgeving, het programma Werk aan Uitvoering. Dit is geen uitputtende opsomming van de relevante zaken in de context.

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat door de pragmatische aanpak –'werkenderwijs en in een breed afstemmingsoverleg lossen we de voorliggende vraagstukken op'- vóór de start van de activiteit¹ niet de volgende prealabele vragen gezaghebbend zijn beantwoord:

- Wat kan precies bedoeld zijn met "*onderliggende departementale nota's die de bewindspersonen hebben gebruikt voor de besluitvorming*"?
- Is er sprake van een herontwerp van het intern besluitvormingsproces binnen de departementen of zelfs van het constitutionele proces tussen regering en parlement?
- Welke van de documenten in het bestaande proces van beleidsvorming behoren tot de categorie beslisnota?
- Wat is de relatie tussen onderliggende beslisnota's en het al bestaande IAK (Integrale Afwegingskader) en art 3.1 van de Comptabiliteitswet ?²

We pretenderen niet met deze vier vragen alle prealabele vragen bij de aanpak van deze toezegging te pakken te hebben. Met 'gezaghebbend' bedoelen we antwoorden die breder dan in de context van een ad hoc afstemmingsoverleg overeengekomen zijn.

2. Actualisering van de toezegging

Het gaat om toezeggingen gedaan door een kabinet in zijn ontslagbrief. Sindsdien is het kabinet demissionair. Daarmee is de toezegging zelf niet per se 'demissionair', maar hij kon niet tussentijds getoetst worden bij een missionair kabinet.

¹ Er wordt niet gesproken over bijvoorbeeld een project, vandaar dat wij hier het woord 'activiteit' gebruiken.

Organisatie Vertrouwelijk | definitief | Actieve openbaarmaking beslisnota's. Programma Open 2ⁿ Voorstellen, voornemens en toezeggingen bevatten een toelichting waarin wordt ingegaan op: a.de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd;

b.de beleidsinstrumenten die worden ingezet;

c.de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren."

3. Een pragmatische aanpak

In de ontslagbrief belooft het kabinet nadrukkelijk aandacht voor uitvoeringstoetsen en voor gebruik maken van het al bestaande Integrale Afwegingskader (IAK). Uitgerekend aan deze twee zaken heeft het bij de realisatie van de toezegging om onderliggende beslisnota's mee te sturen ontbroken. Mogelijk mede onder druk van de datum van 1 juli is er een pragmatische aanpak gekozen, zonder voorafgaande uitvoeringstoets.

Er is een verantwoordelijke directeur aangesteld en die heeft een afstemmingsoverleg tussen alle departementen in het leven geroepen om deze klus te klaren. Dat stemt ook niet overeen met een passage uit de ontslagbrief van het kabinet waar voor de gehele operatie op het gebied van 'open overheid' aangekondigd wordt dat een en ander *"op eenduidige wijze en centraal gebeurt"*.

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat er geen projectaanpak is opgetuigd, met een helder en haalbaar doel, een opdrachtgever, een projectleider, projectmedewerkers, klankbordgroepen, fasering, planning, verantwoording, budget enzovoorts. En het is ook niet, als ware het een normale taak in de lijn belegd, maar iets er tussen in.

Ook de gestage groei in het aantal deelnemers van het ad hoc afstemmingsoverleg (de Weekstart) indiceert onhelderheid over wie waar en op welk moment welke rol moet vervullen.

4. Betere informatievoorziening aan het parlement

Op alle departementen bestaat een welgemeende overtuiging dat de informatievoorziening van het parlement beter kan. Betrokkenen reflecteren serieus op wat in het kader van deze taak professioneel ambtelijk gedrag is. Er bestaat twijfel of de actieve openbaarmaking van beslisnota's zoals dat zich nu ontwikkelt op effectieve wijze bijdraagt aan de betere informatievoorziening van het parlement door de departementen.

5. Behaalde resultaten

De toezegging in de ontslagbrief van 15 januari door het kabinet om op 1 juli te starten met actieve openbaarmaking is deels gerealiseerd. Sinds 1 juli worden onderliggende beslisnota's bij wetsvoorstellen en (grote) beleidsbrieven aan het parlement gestuurd. De toezegging is voortvarend opgepakt en zo letterlijk mogelijk genomen, zoals die verwoord is in de brief van het kabinet.

De belangrijkste gehanteerde instrumenten zijn een beleidslijn, werkinstructies en een sjabloon voor de beslisnota. De geïnterviewden geven aan dat het in veel gevallen niet duidelijk is wat allemaal in de categorie onderliggende beslisnota valt, bijvoorbeeld aan bijlagen, eerdere besluiten en besluiten van andere departementen in een medeparaafprocedure en derden die betrokken zijn in de besluitvorming. Ook de toedeling aan de verschillende categorieën is nog niet duidelijk.

Er is op (een deel van) deze vragen wel een pragmatisch antwoord gegeven, maar wij voorzien dat het proces van actieve openbaarmaking in de volgende fase vastloopt als er niet meer principiële en gezaghebbende antwoorden komen.

Zo is het bijvoorbeeld nog niet gelukt om sinds 1 juli alle departementen op één lijn te krijgen over de definitie van beslisnota en het proces om die te maken en te versturen. In de kabinetstoezegging wordt in meervoud gesproken van nota's en wordt het woord 'ruimhartig' gebruikt. In de huidige praktijk komen ook nota's voor die speciaal als één onderliggende beslisnota gemaakt zijn o.b.v. weer daaronder liggende verschillende beslisnota's. Wij hebben geen oordeel of dat wel of niet een goede interpretatie is. We zien wel een verschil tussen departementen en een verschil met het meervoud 'nota's' in de toezegging van het kabinet. Het sjabloon wordt regelmatig gewijzigd door afzonderlijke departementen.

6. Ambtelijke professionaliteit en advisering

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat het publiceren van de beslisnota een wijziging is in het (besluitvormings)proces van zowel de ministeries als van parlement en regering. Dat heeft effect op de professionaliteit van de ambtelijke advisering van de minister. Bijvoorbeeld door het weglaten van controversiële aspecten en het ontstaan van andere kanalen naast de formele beslisnota. Aan de ene kant kan dit leiden tot minder optimale voorbereiding van bewindspersonen op debatten met de kamers. Aan de andere kant kan dit leiden tot de situatie dat een ambtelijk standpunt een belangrijke rol krijgt in het politieke besluitvormingsproces terwijl de ambtelijke top geen plek heeft in het debat. Uit de gesprekken zien we dat er nog maar beperkt ervaring is opgedaan met deze werkwijze. Daarnaast krijgen wij de indruk dat er grote verschillen zijn in de behandeling van zaken die wel of niet controversieel liggen in de kamers. Ook verandert de manier waarop het debat in de kamer gevoerd wordt. Nieuw is dat er nu partijen in de kamer zitten die in het debat naam en toenaam van betrokken ambtenaren noemen. Al met al horen wij sterk uiteenlopende signalen over dit onderwerp en lijkt er een behoorlijke mate van onzekerheid over hoe dit zich in de komende tijd gaat ontwikkelen.

7. Ambtelijke loyaliteit en deskundigheid

Ondanks de hierboven genoemde bevindingen blijkt uit de gesprekken een zeer grote en loyale inzet van veel betrokkenen. Er wordt bijzonder hard gewerkt om te voldoen aan de opdracht ondanks de ook door velen gevoelde grote werkdruk en de beperkingen die worden veroorzaakt door gebreken in de informatiehuishouding van het Rijk.

Het afstemmingsoverleg tussen de departementen wordt druk bezocht, het aantal deelnemers is fors gegroeid. De voortgang in het overleg wordt consciëntieus in een document bijgehouden en er heerst een goede sfeer.

Dat is een positief punt, maar o.i. ook een risico. Wie durft nog deze sfeer van consensus te doorbreken? Is het mogelijk dat de goede sfeer juist onderdeel is van een inmiddels regelmatig geïdentificeerd probleem, namelijk dat ambtenaren te weinig 'nee' zeggen?

Deze vraag komt bij ons mede op omdat uit de interviews blijkt dat er ook veel twijfels bestaan over de bijdrage van deze activiteit aan het transparanter maken van de besluitvorming en aan de breed gewenste verandering van de bestuurscultuur.

8. Belemmeringen in de informatiehuishouding van het Rijk

Veel respondenten geven aan dat er tal van (soms heel praktische) belemmeringen zijn in de uitvoering van hun werk. Dat heeft twee oorzaken:

a) het ontbreekt volgens velen aan een optimale instrumentatie die de verschillende eisen die gesteld worden aan het beleids- en wetgevingsproces in samenhang ondersteunt. In dit verband worden genoemd het op orde brengen van de informatiehuishouding en het op elkaar afstemmen van de uiteenlopende eisen waaraan medewerkers in de beleidscyclus moeten voldoen zoals IAK, comptabiliteitswet, WOO etc. Uit de gesprekken blijkt het gevoel van een stapeling van vereisten die de werkdruk onnodig vergroten omdat ze zich los van elkaar presenteren en in het werkproces niet ondersteund worden met instrumenten die aansluiten op dat werkproces.

b) het werkproces bestaat in wezen uit een keten met verschillende partijen die voor het bereiken van hun resultaat van elkaar afhankelijk zijn. De eerste schakel zijn de departementen, vervolgens is er een verwerking en verrijking bij de departementale staf, bij DPC/AZ en de griffies en de derde schakel in de keten is het beschikbaar stellen aan Kamerleden en publicatie. Uit de gesprekken ontstaat geen beeld van een logisch samenhangend ontwerp of toekomstbeeld vanuit het

perspectief van de keten. Dat geldt voor zowel het werkproces als de informatievoorziening. Er is sprake van een verbrokkeld landschap, werkprocessen die niet op elkaar aansluiten, handmatige oplossingen die bewerkelijk en foutgevoelig zijn. Een voorbeeld daarvan is het per e-mail zenden van officiële stukken aan het parlement. Daarop volgen diverse handmatige bewerkingen om een officieel stuk de status te geven die constitutioneel juist is.

Dit vergt coördinatie en sturing op ketenniveau. Als een deel van de keten niet 'meedoet', bepaalt dat de zwakte van het geheel.

9. Het is primair proces

Aan het parlement meesturen van onderliggende beslisnota's is een wijziging in het besluitvormingsproces, zoals al eerder gezegd; dus deel van het primaire proces. Het project om dat tot stand te brengen moet dus conform ingericht worden en niet als een (wijziging van het) bedrijfsvoeringsproces. Tegelijk moeten de consequenties van wijzigingen in het primaire proces voor de bedrijfsvoering wel nauwkeurig in kaart gebracht worden: fte's, skills & competences, digitale tools en de bijbehorende opleiding en training.

10. Wildgroei van websites

De vele websites die gebruikt worden om te publiceren en de soms niet voor de hand liggende naamgeving zoals bijvoorbeeld KOOP doen afbreuk aan de geloofwaardigheid van de ingezette verandering en wekken de indruk van gebrek aan regie. Ook wekt het verwarring dat er websites zijn van particulieren en bedrijven die de stellige indruk wekken van de overheid te zijn en die officiële stukken publiceren. Dit doet ons denken aan het verbod om op straat uitgedost te zijn als ware je politiefunctionaris, als je dat niet bent.

Volgende Gateway Review

Een volgende Gateway Review is passend als de twee eerste twee aanbevelingen zijn uitgevoerd.

Bijlage A

Intentie van Gateway Review Health Check

Tijdens de Gateway Health Check wordt bij een organisatie of (delen van) keten/netwerk van organisaties bekeken in hoeverre de opzet en inrichting van de verschillende onderdelen en/of de organisatie/ketennetwerk als geheel optimaal is vormgegeven en functioneert (oftewel, er wordt gekeken naar zowel opzet, bestaan als werking). Evenals bij de Gateway Review 0 t/m 5 is het uitgangspunt dat het goed gaat en dat bekeken wordt in hoeverre de opdrachtgever nog succesvoller kan zijn. Dit betekent dat de focus bij de Health Check ligt op zowel effectiviteit als doelmatigheid. Hierbij wordt effectiviteit gezien als de mate waarin de organisatie of (delen van de) keten van organisaties het gewenste doel bereikt. Doelmatigheid wordt gezien als de mate waarin de organisatie of (delen van de) keten van organisaties het gewenste doel met een optimale balans van kosten, inzet van middelen en inspanning realiseert.

Vragen die bij een Gateway Review Health Check aan bod kunnen komen, zijn onder andere:

- Is de doelstelling en bestaansgrond van de (keten /netwerk van) organisaties eenduidig bekend?
- Past de inrichting van de organisatie qua vorm en omvang bij de gestelde taken?
- Bestaat er een gecommuniceerd governance model dat in opzet, inrichting en werking aanwezig is?
- Is de inrichting van de planning-en-control cyclus in lijn met de doelstelling en de besturingsprincipes van de organisatie?
- Is er een optimale balans tussen kosten en baten?
- Is de informatievoorziening zo ingericht dat deze het bereiken van de organisatieresultaten mogelijk maakt?
- Is de beheersing van de processen afdoende?
- Hoe beïnvloedt/versterkt de cultuur van de organisatie respectievelijk de cultuurverschillen tussen de ketenpartners het bereiken van het resultaat?
- Hoe ervaren de organisaties in de keten hun positie en bijdrage aan de keten?

Bijlage B

Geraadpleegde documenten

Nr.	Titel document
1	Toelichting inzet Gateway Review 24082021
2	Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's
3	Kamerbrief over voorstel voor beleidslijn actieve openbaarmaking nota's
4	Generieke werkinstructie beslisnota's
5	Verslag TK Nota overleg 5 juli 2021 - Advies Rvs over ministeriele verantwoordelijkheid (ongecorrigeerd stenogram)
6	Beknopt Verslag nota-overleg RvS advies ministeriele verantwoordelijkheid
7	Afspraken aanlevering beslisnota's EK en TK 20210628
8	Mijlpalen en vooruitgang + sturing Programma Open Overheid 09072021
9	Nota 2021 06 03 actieve openbaarmaking nota's versie ICBR def.docx
10	Totaaloverzicht reacties met rode draden
11	Impressie AO beslisnota's versie 2021 10 20 voor gateway.docx
12	2021-RO-066_Reflectierapport
13	2021-RO-072_Reflectierapport

Evaluatie Open Overheid: openbaarmaking van beslisnota's en ambtelijk vakmanschap

1. Inleiding

1.1. Aanleiding voor deze evaluatie

De Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) heeft zich kritisch uitgelaten over de informatievoorziening aan de Kamer. Ook de afdeling Advisering van de Raad van State heeft erop gewezen dat de informatievoorziening aan de Kamers beter moet. Ter verbetering van de informatievoorziening aan het parlement is in de kabinetsreactie van 15 januari 2021 een fors maatregelenpakket gepresenteerd om te komen tot een meer open bestuursstijl. Eén van de aangekondigde maatregelen is dat voortaan bij toezending van stukken aan de Kamers ook de onderliggende departementale nota's openbaar worden, die door de bewindspersoon zijn gebruikt bij de besluitvorming, de zogenoemde beslisnota's. De minister van BZK schrijft in haar brief van 10 mei 2021² dat met het openbaar maken van deze nota's op toegankelijke en compacte wijze inzicht wordt geboden in de afwegingen en betrokken belangen bij de besluitvorming. Het kabinet wil de Kamer in staat stellen de controletaak over de volle breedte uit te oefenen alsook om de medewetgevende taken te kunnen uitvoeren, zonder voortdurend zelf op zoek te moeten gaan naar onderliggende informatie en argumenten. De minister schrijft bovendien dat het de bedoeling is dat per 1 juli 2021 een betekenisvolle start wordt gemaakt met de nieuwe werkwijze die werkenderwijs (lerend en evaluerend) in goed overleg met de Kamer zal worden uitgebouwd of aangevuld.

In oktober zijn er twee wereldcafés georganiseerd over wat de openbaarmaking betekent voor Ambtelijk Vakmanschap. In die wereldcafés nam ook een aantal mensen deel die direct met een openbaarmaking te maken hebben gehad. Zij deelden wisselende ervaringen. Voor het programma Open Overheid is belangrijk dat het bijdraagt aan een grotere openbaarheid. Tegelijkertijd hebben Eerste en Tweede Kamer gevraagd om te bevorderen dat de kwaliteit van de ambtelijke advisering gewaarborgd moet blijven.

Het Programma Open Overheid vindt het bijna een half jaar na de start van deze openbaarmaking, en met de ervaring van het openbaar maken van ruim 150 beslisnota's, een juist moment om een eerste evaluatie uit te voeren.

1.2. Doel van de evaluatie

Het is van groot belang om van deze casussen te leren: hoe is de betrokken medewerker hiermee omgegaan? Wat voor extra werkzaamheden kwamen hierbij kijken? Voelde het veilig om op deze wijze te werken? Wat werkte goed/wat kon achteraf beter? Hoe hebben de media de burger geïnformeerd over de extra informatie uit een beslisnota? Wat was de impact van publicaties?

1.3. Aanpak en inhoud van het rapport

Om van deze eerste ervaringen te leren, is vanuit het Programma Open Overheid en Ambtelijk Vakmanschap geprobeerd om per ministerie minstens één interview te houden met een medewerker die betrokken zijn geweest bij openbaarmaking geïnterviewd. Helaas is dit niet gelukt en is daarmee het aantal interviews beperkt gebleven tot een aantal van 8 (zie bijlage 1). Bij deze interviews is gebruik gemaakt van een vooraf met de Programmadirecteur en betrokkenen vanuit Ambtelijk Vakmanschap afgestemde vragenlijst (zie bijlage 2). Er is ook getracht om met medewerkers te spreken die het afgelopen jaar Wob-verzoeken hebben behandeld. Uiteindelijk is er slechts één Wob-coördinator gesproken³. In dit document worden de bevindingen uit de interviews betreffende de beslisnota's samengevat en geanalyseerd en wordt er een eerste bescheiden aanzet gedaan tot

² Kamerbrief Minister BZK, 10 mei 2021, Voorstel voor beleidslijn actieve openbaarmaking nota's, 2021-0000250948

³ In het interview bleek bovendien dat de inhoud van de Wob-verzoeken en de wijze van afhandeling van Wob-verzoeken bij AZ afwijkt van de overige departementen. Op basis van dit ene interview bij AZ kunnen er geen aanbevelingen gedaan worden in deze rapportage over de nieuwe werkwijze t.a.v. behandeling van Wob-verzoeken sinds juli 2021.

aanbevelingen, waarbij voor ogen gehouden moet worden dat er slechts zeven medewerkers hun inbreng hebben kunnen geven. In bijlage 3 is in tabelvorm weergegeven welke bevindingen leiden tot welke aanbevelingen.

2. Bevindingen

2.1. Informatievoorziening over de beleidslijn aan de medewerker verschilt per departement

Uit de interviews is gebleken dat de informatievoorziening over de nieuwe methode (het toevoegen van beslisnota's over het besluitvormingsproces bij Kamerbrieven) aan de betrokken medewerkers verschilt per departement. Zowel de wijze waarop de medewerker geïnformeerd wordt over het feit dat er een beslisnota moet worden opgesteld, de begeleiding tussentijds, als de wijze waarop de medewerker informatie kan krijgen over nut, noodzaak en doel van de nota verschilt. Sommige departementen hebben een duidelijk informatiepunt dat te vinden is via Rijksportaal. Andere departementen hebben alleen een link met verwijzingen naar relevante documentatie. Ook leek het tijdens de interviews dat er naast de beleidslijn (interdepartementaal afgestemd) ook departement-specifieke kaders zijn opgesteld. Niet altijd was helder van welk document precies gebruik is gemaakt en of de departement-specifieke lijn is afgestemd met de interdepartementaal verantwoordelijken van de originele beleidslijn.

2.2. Onduidelijkheid over inhoud en vorm van de beslisnota

Vier van de zeven geïnterviewden hebben zich tijdens het proces meermaals afgevraagd of de beschreven onderdelen in het format van de beslisnota verplicht terug moeten komen in de beslisnota of dat men hier een keuze mag maken: wat schrijf je op als een kopje niet van toepassing is? Overigens is in het format van de nota naar het idee van de steller van deze evaluatie wel duidelijk wanneer een veld niet verplicht is. Dit is bij meerdere kopjes aangegeven met "*indien relevant*" of "*dit zijn geen verplichte velden. Indien niet van toepassing, kopjes niet opnemen*".

Binnen één departement is discussie ontstaan tussen het beleids-DG en de ondersteuning van de betrokken minister over of de nota op een bepaald onderwerp al dan niet openbaar moest worden gemaakt. Voor beide partijen was onduidelijk wat de bedoeling was.

Ook hebben vier van de zeven geïnterviewden zich afgevraagd of het prettiger is te werken met één nota of een verzameling van eerdere opgestelde nota's in bijlagen met daarbij één samenvattende beslisnota. De beleidslijn geeft de medewerker hier vrije ruimte. Sommige medewerkers hadden hier liever een lijn in voorgeschreven gezien.

De geïnterviewde medewerkers die door de toezegging van het kabinet vanaf juli 2021 gebonden waren aan het opstellen van een beslisnota, hebben geworsteld met de vraag vanaf welk moment in het besluitvormingsproces de nota informatie moet bevatten. Op sommige onderwerpen waarvoor besluitvorming na 1 juli naar de Kamer is gestuurd, is jarenlange voorbereiding aan vooraf gegaan. Was het de bedoeling om allerlei informatie van voor juli 2021 samen te vatten in de uiteindelijke nota of eerdere nota's toe te voegen als bijlagen? Bij de beslisnota van MinFin over het belastingplan heeft dit geleid tot een PDF-bestand van 420 pagina's. In de toekomst zal deze laatste vraag minder moeilijk te beantwoorden te zijn, aangezien de nieuwe werkwijze bij de start van nieuwe besluitvormingsprocessen bekend zal zijn.

2.3. Meer aandacht voor de wijze van formulering en filteren gevoeligheden

Alle geïnterviewden geven aan dat zij in hun nota's, die voorheen alleen naar de minister gingen maar nu openbaar toegankelijk zouden worden, extra hebben gelet op formuleringen en meer aandacht hebben besteed aan hoe zaken extern kunnen overkomen. Waar voorheen geschreven kon worden over "*verstoorde verhoudingen*" binnen een vereniging van stakeholders, is er nu gekozen voor "*er is geen consensus binnen de vertegenwoordiging*".

De meerderheid van de zeven geïnterviewden geeft aan sommige informatie die in de openbaarheid tot vragen zouden kunnen leiden, bewust buiten de beslisnota te hebben gehouden. Dit is

bijvoorbeeld voorgekomen bij onderwerpen waarbij meerdere ministers een Kamerbrief moesten ondertekenen en er in de totstandkoming van het besluit verschillen van mening fel zijn bediscussieerd tussen beleidsmedewerkers van de verschillende departementen. Men is geneigd dit niet in de brief op te nemen, maar mondeling aan de bewindspersoon kenbaar te maken. Eenheid van kabinetsbeleid lijkt hier te prefereren boven de doelstellingen van het opstellen van de beleidsnota.

2.4. Gevoel van veiligheid en persoonlijke beleidsopvatting

Geen van de zeven geïnterviewde medewerkers heeft aangegeven zich onveilig te voelen bij de nieuwe werkwijze. Ook had geen van de geïnterviewden het idee dat er "persoonlijke beleidsopvattingen" van henzelf naar buiten zijn gekomen.

2.5. Sinds juli 2021 vooral meer details van besluitvormingsproces openbaar

Aansluitend op het vorige punt geven medewerkers aan dat zij niet het idee hebben dat er veel meer openheid geboden wordt dan voorheen v.w.b. alternatieve keuzes die er in het besluitvormingsproces aanwezig waren. Wel geeft men aan dat er met het invoeren van de beslisnota meer ruimte komt om deze alternatieven en argumentatielijnen breder te beschrijven, te beschouwen en te weerleggen. Enkele medewerkers vragen zich af of het voor de Kamerleden prettig is een Kamerbrief én een beslisnota te ontvangen en of het niet fijner zou zijn deze samen te voegen tot een uitgebreidere brief.

2.6. Nauwelijks media-aandacht voor beslisnota

Slechts één van de medewerkers geeft aan dat er in de media is verwezen naar de beslisnota. Voor de overige geldt dat publicaties alleen de inhoud van de Kamerbrief betreffen. Ook zijn er in de debatten over de betreffende Kamerbrieven weinig vragen gesteld die informatie uit specifiek de beslisnota's betreffen.

Twee medewerkers geven aan dat stakeholders de beslisnota achteraf hadden ingezien en contact hebben opgenomen met de betrokken ministers om teleurstelling uit te spreken over het feit dat zij niet vooraf op de hoogte waren gebracht over het feit dat hun standpunt in de nota openbaar zou worden.

3. Aanbevelingen

3.1. Richt informatievoorziening en begeleiding aan medewerkers uniform in

Opvallend is dat de nieuwe werkwijze gericht is op een betere informatievoorziening aan het parlement, maar dat de informatievoorziening over deze werkwijze binnen de Rijksdienst als onduidelijk wordt geschouwd door de geïnterviewden. Tussen de departementen verschilt de wijze waarop men toegang heeft tot relevante documentatie en de wijze waarin men wordt begeleid in het "schrijven voor de openbaarheid". Aanbevolen wordt om interdepartementaal afspraken te maken over een uniforme wijze van begeleiding en informeren van medewerkers die beslisnota's dienen op te stellen. Aangezien de nieuwe werkwijze volgens de minister werkenderwijs (lerend en evaluerend) zal worden uitgebouwd of aangevuld, is het ook zaak om medewerkers structureel te bevragen over hoe de begeleiding en de informatievoorziening hen is bevallen. Geadviseerd wordt dit te beleggen bij de departementale projectleiders. Ook wordt geadviseerd om hier periodiek interdepartementaal over terug te koppelen aan het programma. Bovendien wordt geadviseerd binnen de departementen actief bekend te stellen wie de contactpersoon is en deze benaderbaar te maken voor eventuele vragen.

Tijdens de interviews leek het alsof er meerdere formats in omloop zijn. Naast de interdepartementaal vastgestelde beleidslijn en het format van de beslisnota, zouden er ook departement-specifieke kaders zijn. Geadviseerd wordt om te checken of dit het geval is. Daar waar departement-specifieke formats gebruikt worden, is het van belang dat deze zijn afgestemd met het interdepartementale programma en dat er helder wordt gecommuniceerd hierover zodat het voor de medewerkers duidelijk is welk format wanneer te gebruiken.

3.2. Overweeg het format van de beslisnota te verhelderen

Enkele geïnterviewden geven aan dat het niet duidelijk is of alle kopjes in het interdepartementale format verplicht zijn. Het valt op dat meerdere geïnterviewden dit benoemen, ondanks dat de steller van deze evaluatie het er niet mee eens is (zie 2.2.). Blijkbaar bestaat er toch onduidelijkheid. Overweeg het format daarom te verhelderen. Neem daarin ook mee of het mogelijk is een keuze te maken tussen het gebruiken van één beslisnota of het gebruiken van meerdere eerdere opgestelde nota's. De huidige beleidslijn geeft ruimte om hiertussen te kiezen. De meerderheid van de zeven respondenten heeft behoefte aan meer voorgeschreven richting hierin.

3.3. Aandacht voor gevolgen van openbaarmaking voor betrokken stakeholders

Aanbevolen wordt om in de relevante documentatie meer aandacht te besteden aan het feit dat de informatie die met de beslisnota openbaar gemaakt wordt ook gevolgen kan hebben voor stakeholders die in de nota worden genoemd. Het is van belang dat deze partijen vooraf op de hoogte gesteld worden over eventuele openbaarmaking van hun standpunt gedurende het besluitvormingsproces. Gebrek aan aandacht hiervoor kan grote negatieve gevolgen hebben voor zowel de bewindspersoon als voor deze actoren.

3.4. Evalueer in hoeverre de doelstelling van de nieuwe werkwijze daadwerkelijk wordt bereikt

De meeste geïnterviewden geven aan dat de nieuwe werkwijze niet tot veel meer transparantie heeft geleid t.o.v. de werkwijze van voor juli 2021 v.w.b. alternatieve keuzes en tegenargumenten. Men is van mening dat in goede Kamerbrieven al meerdere scenario's en tegenargumenten worden beschreven. Wel is er meer ruimte breder te informeren over de wijze waarop besluitvorming tot stand is gekomen. Argumentatielijnen kunnen in meer detail worden beschreven in de beslisnota. De meeste geïnterviewden geven aan dat de nieuwe werkwijze met name tot meer werk heeft geleid en niet zo zeer tot meer transparantie.

Ook het feit dat er weinig Kamervragen zijn gesteld over specifiek de beslisnota's en het feit dat media ook niet veel informatie uit deze nota's hebben opgepikt om over te publiceren, ondersteunen de aanbeveling om het doel van de nieuwe werkwijze te evalueren.

19 januari 2022

Het feit dat interdepartementale discussies bewust buiten de beslisnota worden gehouden, roept vraagtekens op over of de door het parlement gewenste transparantie op deze wijze wordt bereikt.

In de brief van 10 mei 2021 schreef de minister dat deze nieuwe werkwijze werkenderwijs (lerend en evaluerend) in goed overleg met de Kamer zal worden uitgebouwd of aangevuld. Deze aanbeveling onderstreept deze oproep.

Bijlage 1: besproken onderwerpen

Ministerie	Onderwerp	Link naar beslisnota
AZ	Wob	
BZK	Wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen	Beslisnota bij aanbiedingsbrief nota's wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen Beleidsnota Rijksoverheid.nl
BZ	Bouwstenen IMVO-wetgeving	Kamerbrief over bouwstenen IMVO-wetgeving Kamerstuk Rijksoverheid.nl
Def	-	-
EZK	-	-
Fin	Belastingplan	https://www.gitlab-minfin.nl/uploads/Beslisnota's bij het Belastingplan - met paginanummers en leeswijzer.pdf
I&W	Wetsvoorstel kader Lichte Elektrische Voertuigen	Kamerbrief over kader Lichte Elektrische Voertuigen Kamerstuk Rijksoverheid.nl
LNV	-	-
J&V	Stopzetten onderzoek naar afstand en adoptie	beslisnota inzake het stopzetten van het onderzoek naar afstand en adoptie)
	Versterking toezicht op advocatuur	(beslisnota inzake versterking toezicht op de advocatuur)
OCW	De besluitvorming over omroeperkenningen	beslisnota-s-bij-kamerbrief-erkenningen-publiek-bestel-2022-2026.pdf
SZW	-	-
VWS	-	-

Bijlage 2: Vragenlijst interviews Open Overheid over openbaarmaking stukken

1. Wat is de juridische grondslag voor dit specifieke verzoek/de opdracht tot openbaarmaking (actieve openbaarmaking, WOB, artikel 68)?
2. Wat was de precieze vraag en waar kwam deze vandaan?
3. Hoe kwam dit verzoek bij je terecht en wist je voldoende hoe hiermee om te gaan? Heb je gebruik gemaakt van het stappenplan openbaarmaking nota's en de beleidslijn? Welke andere vormen van ondersteuning kreeg je aangereikt vanuit je departement?
4. Hoe ben je omgegaan met het verzoek/de opdracht tot openbaarmaking? Wat voor extra werkzaamheden kwamen hierbij kijken? Wie heb je verder betrokken bij de actie?
5. Hoe voelde het om eventuele persoonlijke opvattingen openbaar te maken?
6. Hoe was de afstemming met medewerkers WOB van je eigen ministerie?
7. Wat werkte goed/wat kon achteraf beter?
8. Hoe hebben de media de burger geïnformeerd over de extra informatie die openbaar is gemaakt?
9. Wat was de impact van publicaties?
10. Heb je een advies over hoe het stappenplan openbaarmaking nota's of één van de andere aangereikte handleidingen/documenten te verbeteren?

Enkele aanvullende vragen specifiek waar het beslisnota's betreft; het schrijven voor de openbaarheid.

11. Wat heb je bij het opstellen van de beslisnota meegemaakt?
12. Wat heb je als moeilijk ervaren?
13. Adviseer je anders dan voor 1 juli?
14. Voel je je veilig genoeg om de beslisnota volledig te vullen, inclusief tegenspraak?
15. Wat heeft jou geholpen?

Bevinding	Aanbeveling
2.1. Informatievoorziening aan medewerker verschilt per departement.	3.1. Kom interdepartementaal tot afspraken over een uniforme wijze van begeleiding en informeren van medewerkers die beslisnota's dienen op te stellen. Het is ook zaak om met medewerkers trajecten te evalueren. Beleg de verantwoordelijkheid hiervoor bij de departementale projectleiders. Stel actief per departement bekend wie de contactpersoon is voor eventuele vragen.
2.1. Er lijken departement-specifieke kaders te bestaan.	3.1. Check of dit het geval is en stem specifieke kaders af op de bestaande interdepartementale beleidslijn. Informeert medewerkers over de verschillende kaders.
2.2. Onduidelijk of alle onderdelen uit het format in de beslisnota terug dienen te komen.	3.2. Overweeg het format van de beslisnota te verhelfden.
2.2. Keuze tussen één beslisnota hanteren of een nota met bijlage met eerdere nota's blijkt moeilijk te zijn.	3.2. Neem dit mee in deze overweging.
2.2. Moeite met bepalen vanaf welk moment in de besluitvorming informatie in de nota moet landen.	
2.3. Medewerkers formuleren in beslisnota voorzichtiger dan wanneer een nota alleen intern het departement blijft.	
2.3. Zaken die tot vragen kunnen leiden, worden bewust buiten de beslisnota gehouden.	3.4. Evalueer in hoeverre de doelstelling van de nieuwe werkwijze daadwerkelijk wordt bereikt.
2.4. Geen van de zeven geïnterviewden voelde zich onveilig. Ook is geen van mening dat er persoonlijke beleidsopvattingen openbaar zijn gemaakt.	
2.5. Met de beslisnota worden er vooral meer details openbaar gemaakt. Transparantie over alternatieven was er voorheen ook al.	3.4. Evalueer in hoeverre de doelstelling van de nieuwe werkwijze daadwerkelijk wordt bereikt.
2.5. Moeten Kamerbrief en beslisnota niet worden samengevoegd tot één uitgebreidere Kamerbrief?	3.4. Evalueer in hoeverre de doelstelling van de nieuwe werkwijze daadwerkelijk wordt bereikt.
2.6. Slechts één van deze zeven beslisnota's leidde tot directe media-aandacht.	3.4. Evalueer in hoeverre de doelstelling van de nieuwe werkwijze daadwerkelijk wordt bereikt.
2.6. In twee van de zeven casussen waren stakeholders onvoldoende op de hoogte van het feit dat hun standpunt in de beslisnota openbaar werd gemaakt.	3.3. Aandacht in relevante documentatie voor gevolgen van openbaarmaking voor betrokken stakeholders.