



Rijksoverheid

Handreiking Schrijven van beslisnota's EZK en LNV

# Dilemma's en overwegingen in de praktijk





# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Belangrijkste dilemma's en overwegingen</b>	<b>8</b>
2a	Financiële overwegingen	9
2b	Juridische overwegingen	12
2c	Overwegingen van stakeholders	14
<b>3</b>	<b>Lerende aanpak</b>	<b>18</b>



# 1 Inleiding

Voor je ligt de 'Handreiking schrijven van beslisnota's'. Deze handreiking is een praktische aanvulling op de 'Werkinstructie Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's EZK en LNV'. In deze handreiking word je aan de hand van concrete voorbeelden en passages uit bestaande beslisnota's meegenomen in de afwegingen en dilemma's die je kunt tegenkomen bij het schrijven van een beslisnota. Deze inleiding geeft de achtergronden en de belangrijkste uitgangspunten bij het schrijven van beslisnota's.

### Achtergrond openbaarmaking beslisnota's

In reactie op het POK-rapport stelde het kabinet begin 2021 dat het 'radicaal kiest voor ruime informatievoorziening aan de Kamer': *We zullen 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 op [rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl) en op termijn via PLOOI. (...) Het kabinet wil de grond 'persoonlijke beleidsopvattingen' niet langer hanteren als invulling van de weigeringsgrond 'belang van de staat' uit artikel 68 Grondwet.*

Zo wil het kabinet het parlement meer openheid bieden over de afwegingen die ten grondslag liggen aan het beleid. Daarmee wordt volgens een vast patroon ook gelijktijdig meer informatie openbaar voor de media en de samenleving. Het doel daarvan is inzicht geven in de totstandkoming van besluiten en voorkomen van veel van de vragen achteraf.

### Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's

Het kabinet heeft een [beleidslijn](#) gepubliceerd om praktische uitwerking te geven aan de toezegging om onderliggende departementale nota's actief openbaar te maken. Deze beleidslijn is gedeeld met de Kamers. De implementatie van de beleidslijn zal gefaseerd vorm krijgen. Sinds 1 juli 2021 worden beslisnota's over wetgeving en beleidsvorming naar de Kamers gestuurd en openbaar gemaakt. Bijvoorbeeld wetsvoorstellen, memories van toelichting, strategische beleidsbrieven en startnota's. Vanaf 20 september 2022 moet voor bijna alle Kamerbrieven en Kamerstukken een beslisnota geschreven, gestuurd en openbaar gemaakt worden:

- wetgeving
- beleidsvorming
- voortgang/stand van zaken
- kennis- en informatiedeling
- begrotingsstukken
- Europese en internationale onderhandelingen

Daarbij geeft het kabinet de volgende overwegingen:

*Bij de informatievoorziening aan de Kamers gaat het erom het parlement tijdig te voorzien van objectieve, accurate en betrouwbare informatie. Het openbaar maken van ambtelijke beslisnota's heeft als doel daar een wezenlijke bijdrage aan te leveren. Daarmee wordt inzicht geboden in de afwegingen achter de besluitvorming: de feiten, óók de feiten die mogelijk soms niet goed uitkomen, de risico's, de alternatieven en de argumenten pro en contra worden openbaar.*

*Op deze manier wordt helder hoe een beslissing tot stand is gekomen en wordt de besluitvorming voor het parlement beter navolgbaar. Welke alternatieven of opties zijn besproken voordat een bepaalde keuze is gemaakt? Waarom is de keuze gemaakt zoals in de Kamerbrief verwoord? Wat waren de afwegingen daarbij en de risico's? Wat zijn de relevante feiten? Door meer achterliggende informatie aan te bieden aan het parlement, wordt geprobeerd de informatiepositie van Kamerleden te verbeteren en te zorgen voor een verrijking van het parlementaire debat. Door transparanter en meer navolgbaar te zijn 'aan de voorkant' kunnen hopelijk veel van de vragen achteraf worden voorkomen en kan een inhoudelijker debat worden gevoerd.*

*Transparantie zal hopelijk ook helpen bij het verbeteren van de informatie- en vertrouwensrelatie tussen kabinet en parlement. Door onderliggende nota's openbaar te maken is voor eenieder inzichtelijker wat de afwegingen zijn geweest en welke beslissingen zijn genomen. Hiermee kan een grote stap gezet worden in de verbetering van de actieve informatievoorziening aan het parlement.*

(Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's, 10 mei 2021).

<sup>1</sup> de werkinstructie geeft inzicht in het proces vanaf het opstellen van een beslisnota tot aan de openbaarmaking en de verschillende stappen die daarbij moeten worden gezet

## Uitgangspunten

Bij het schrijven van een beslisnota gelden de volgende uitgangspunten:

### Openbaar, tenzij

Ambtenaren realiseren zich steeds meer dat alle informatie in principe openbaar is, tenzij. Los van de openbaarmaking van beslisnota's, kan informatie ook opgevraagd worden (passieve openbaarheid). Bijvoorbeeld door het parlement op grond van artikel 68 van de Grondwet of bij een Parlementaire Enquête. Of door de burger door middel van een Woo-verzoek. Zoals eerder genoemd wordt in alle gevallen rekening gehouden met uitzonderingsgronden in het belang van de staat. Wanneer deze van toepassing zijn, wordt informatie niet openbaar. Naar de Staten-Generaal bestaat ook de mogelijkheid om eventueel vertrouwelijk informatie te verstrekken.

### Zorgvuldig omgaan met persoonsgegevens

Voor de openbaarmaking van beslisnota's gelden de beperkingen van de AVG. Namen van behandelend ambtenaren worden niet openbaar gemaakt. Ook in de formulering van het advies aan de bewindspersoon is het belangrijk om rekening te houden met de AVG. Stel altijd de vraag: wat is het doel van het gebruik van persoonsgegevens? En gebruik niet meer persoonsgegevens dan strikt noodzakelijk. Dit voorkomt dat persoonsgegevens onleesbaar gemaakt moeten worden.

### Schrijven voor openbaarheid

De keuze voor het bieden van meer transparantie en inzicht betekent dat ambtenaren zich er al bij het opstellen van nota's bewust van moeten zijn dat het document op enig moment openbaar wordt gemaakt. Een beslisnota is primair bedoeld voor de bewindspersoon, maar moet ook – in samenhang met het betreffende Kamerstuk – begrijpelijk zijn voor het parlement en voor een breder publiek. Zodat ook voor andere personen goed te volgen is wat de afwegingen zijn die leiden tot het besluit. Dat vraagt om een manier van schrijven waarbij rekening wordt gehouden met het doel en de lezer. Met een duidelijke opbouw en samenhang, en begrijpelijke woorden en zinnen. Wil je meer weten over dit onderwerp, kijk dan ook eens bij de [Schrijfwijzer van Directie Bedrijfsvoering](#) en de [Schrijfwijzer van Gebruiker Centraal](#).

### Open en kritisch adviseren

Het uitgangspunt blijft dat ambtenaren open en kritisch blijven adviseren en zich niet professioneel beknot of beperkt voelen in wat zij op papier zetten. Het is voor een goed bestuur maar ook voor transparantie en verantwoording van belang dat alle relevante afwegingen benoemd en gedocumenteerd worden, ook over gevoelige onderwerpen. De afwegingen die gemaakt worden moeten te allen tijde inzichtelijk en navolgbaar zijn.

Dus ook al krijgen beslisnota's nu een nieuwe, bijkomende functie, namelijk het informeren van het parlement en de samenleving, ambtenaren moeten vooral doorgaan met professioneel adviseren, zoals dat voorheen ook gebeurde. Scenario's en alternatieven moeten worden benoemd, net zoals risico's en beheersmaatregelen.

In een brief beantwoordt de minister van BZK een vraag vanuit de Eerste Kamer of in het besluit om informatie al dan niet vrij te geven mag meespelen dat zaken pijnlijk zijn voor de minister: *Dat is niet het geval. In hoeverre zaken 'pijnlijk' zijn voor een minister is niet relevant voor de te nemen beslissing. Uitsluitend indien de weigeringsgrond het belang van de staat zich voordoet, kan het vrijgeven van bepaalde informatie achterwege blijven.*

### **Uitzondering: het belang van de staat**

De hoofdlijn is daarmee helder: openbaarheid van beslisnota's is de nieuwe norm. Hierop geldt wel een uitzondering. Als informatie in strijd is met 'het belang van de staat', bestaat er geen verplichting om informatie te verstrekken. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de veiligheid van de staat, vertrouwelijk verstrekte bedrijfsinformatie, bescherming van de persoonlijke levenssfeer, diplomatieke belangen, het financieel belang van de staat, lopende onderhandelingen, het procesbelang van de staat of de eenheid van kabinetsbeleid.

'Het belang van de staat' zal slechts in uitzonderingsgevallen kunnen worden ingeroepen. Het begrip is niet nauwkeurig af te bakenen en per situatie zal bekeken moeten worden of er sprake is van strijdigheid met dit belang.

### **Voorbeelden**

De Kamerstukken én de bijbehorende beslisnota's worden gepubliceerd op Rijksoverheid.nl. Dus wil je weten hoe een beslisnota er precies uit ziet, dan vind je hier voorbeelden. Kijk bijvoorbeeld [hier](#) voor de gepubliceerde beslisnota's van EZK en [hier](#) voor die van LNV.



## 2 Belangrijkste dilemma's en overwegingen



Om aan te sluiten op de dagelijkse afwegingen en dilemma's van beleidsmedewerkers, bevat deze handreiking concrete voorbeelden en passages uit bestaande beleidsnota's. Als de uitzonderingsgrond 'het belang van de staat' van toepassing is, zijn de voorbeeldpassages deels geanonimiseerd of bewerkt en zijn de financiële bedragen vervangen door letters.

Deze handreiking is opgesteld op basis van analyses die zijn uitgevoerd bij onder meer de Projectdirectie Groningen, DG Stikstof en team Visserij in de periode februari t/m mei 2021.

Hiervoor is gekeken naar relevante nota's en zijn passages gemarkeerd waarbij zorgen bestaan als deze verstrekt worden aan de Kamers. Deze passages laten zich samenvatten in een aantal thema's.

De belangrijkste dilemma's doen zich voor bij drie thema's:

- a. financiële overwegingen
- b. juridische overwegingen
- c. relaties met andere partijen

## 2a Financiële overwegingen

Kunnen financiële overwegingen actief openbaar worden gemaakt? Daarbij spelen verschillende aspecten een rol.

**1. Financiële overwegingen die sturend zijn voor beslissingen, moeten in beginsel openbaar gemaakt worden.** Overheidssturing vindt voor een belangrijk deel plaats via allocatie van budgetten. Het niet opnemen van financiële gegevens en overwegingen in beslisnota's zou dan ook geen recht doen aan de ambities van het kabinet om transparant te zijn en inzage te geven in overwegingen. Het gaat hierbij om de besteding van publieke middelen. Het inzichtelijk maken van financiële claims zal in het algemeen geen inbreuk maken op het financiële belang van de staat. Uitzonderingen op deze hoofdregel worden hieronder toegelicht.

**2. Financiële informatie over lopende onderhandelingen wordt niet actief openbaar gemaakt.**

Voor onderhandelingen op nationaal niveau geldt dat het onderhandelingsproces kan worden verstoord wanneer inzet, onderhandelingsposities of krachtenveldanalyses al tijdens nog lopende onderhandelingen openlijk worden gedeeld. Als de positie van de overheid ten opzichte van derden verslechtert als de informatie openbaar wordt, vormt dit een reden om deze informatie niet actief openbaar te maken.

**3. Na afronding van de onderhandelingen hoeft er minder bezwaar te bestaan tegen openbaarmaking.**

Als een Kamerbrief met de achterliggende beslisnota('s) wordt verzonden is de betreffende onderhandeling meestal afgerond. Transparantie over afgeronde onderhandelingen kan ook op hoofdlijnen gebeuren, wanneer niet alle informatie openbaar gemaakt kan worden. Dan levert het toch een bijdrage aan een betere verantwoording naar de Kamer.

**4. In uitzonderlijke gevallen kan het financiële belang van de staat openbaarmaking in de weg staan.**

Hierbij gaat het dan bijvoorbeeld om situaties waarin sprake is van een privaatrechtelijke relatie tussen de overheid en een derde (bijvoorbeeld bij aanbestedingen) of in relatie tot een (ander) bestuursorgaan. Het financiële belang van de staat is ook in het nieuwe regime een uitzonderingsgrond. Daarbij moet dan wel aannemelijk gemaakt worden dat de staat *vanwege de openbaarmaking* van achterliggende informatie in zijn financieel belang getroffen wordt. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als het gaat om positiebepaling. Ook is het mogelijk om informatie vertrouwelijk aan het parlement te verstrekken. Er wordt pas een beroep gedaan op 'het belang van de staat' na bespreking in de Ministerraad en een onafhankelijk oordeel van WJZ.

## Voorbeelden

Hieronder staan enkele passages uit beslisnota's van de afgelopen jaren. Deze passages zijn besproken met betrokken beleidsdirecties. Onder het kopje 'Analyse' staat een weergave van de overwegingen bij de wenselijkheid van openbaarheid, gevolgd door de conclusie.

**Passage over inschatting van toezeggingen:** *Voor Ez is er een toezeggingenlijst in de maak. De verwachting is dat met een beetje goede wil deze toezeggingen optellen tot 500 mln, hoewel hier uiteraard geen harde toezeggingen kunnen worden gedaan.*

**Analyse:** De nota informeert de minister over een voorstel voor bestuurlijke afspraken over de versterking in Groningen. Het tekstdeel noemt een prognose, met daarbij een duidelijke disclaimer. Daarmee lijkt openbaarmaking niet problematisch. Wel is de vraag van wie de goede wil moet komen. Hiermee lijkt een waardeoordeel in de tekst gesloten. De aanname is dat het de minister een gevoel moet geven van de grootte van het uiteindelijke bedrag. Dat is ook relevante informatie voor de Kamer. Een meer feitelijke alternatieve formulering is bijvoorbeeld: *'De verwachting is dat deze toezeggingen kunnen oplopen tot 500 mln. Hierover kunnen geen harde toezeggingen worden gedaan'*.

**Conclusie: Openbaarmaking van deze passage is met een kleine herformulering wenselijk. Het heeft de voorkeur om in het kader van schrijven voor openbaarheid in het vervolg een andere formulering te hanteren. Als het risico groot wordt geacht dat de regio hieraan rechten kan ontlenen, dan geldt mogelijk een uitzonderingsgrond in verband met het financieel belang van de staat.**

**Passage over onderhandelingen met de regio:** *Hoofdpunten van discussie met de Regio zijn:*

*Blok X: fors overvragen bij clustering;*

*Blok Y: overvragen m.b.t. inpassingskosten;*

*Blok Z: geen rekening gehouden met woco woningen, waardoor er mogelijk forse financiële consequenties zijn (mogelijk 1 miljard aan kosten);*

*Randvoorwaardelijk: toepassen typologie-aanpak en nieuwe NPR per 1 januari.*

*Zou de regio op al deze discussiepunten haar zin krijgen, dan resteert er binnen het door de MR gegeven mandaat geen enkele ruimte meer voor blok Q of voor het afronden van specials (agro, MKB, erfgoed) waar de regio ook financiële mogelijkheid voor verwacht.*

*De gesprekken met de regio lopen stroef. Doel van het bestuurlijk overleg op vrijdag 18 september is om na te gaan of partijen elkaar voldoende zijn genaderd om de Catshuissessie door te laten. Mocht er onvoldoende toenadering zijn dan is het advies om de Catshuissessie uit te stellen.*

**Analyse:** De nota adviseert de minister over een vooroverleg voor een Catshuissessie met als onderwerp het stimuleringspakket voor de regio Groningen. De passage geeft aan wat de inzet van de regio is in het gesprek en welke consequenties dit heeft. Het is aannemelijk dat deze informatie uitgesloten kan worden van openbaarmaking omdat het hier informatie over lopende onderhandelingen betreft en hier ook het financieel belang van de staat aan de orde is. Als de onderhandelingen zijn afgerond, is meer transparantie wenselijk.

**Conclusie: Deze passage kan niet openbaar gemaakt worden omdat de passage informatie over lopende onderhandelingen betreft.**

**Passage over mandaat:** *De DG's hebben door laten schemeren dat er XX miljard binnen het mandaat zit. Gesprek op vrijdag wordt ingestoken of met het resterende budget (YY mln.) op de verschillende blokken toenadering gezocht kan worden. De redenering op de blokken is als volgt:*

*Blok C: niet alle woningen die bij de ingenieursbureaus liggen gaan onverkort door.*

*Blok D: compenseren van de invoering van de NPR-update was de basisinzet. Dat betekent dat de gevraagde bijna Z.000 huizen clustering niet redelijk is. Alleen die huizen die rechtstreeks geraakt worden door invoering van deze NPR compenseren.*

**Analyse:** Het is aannemelijk dat de informatie uit de eerste regels uitgesloten kan worden van openbaarmaking omdat hier een financieel belang van de staat speelt. De nota betreft informatie over het onderhandelingsmandaat voor de minister voor Groningen. Dit is gevoelige informatie omdat hiermee (voor de regio) inzichtelijk wordt wat de verschillen zijn tussen het mandaat en de daadwerkelijk gemaakte afspraken. Dit kan de relatie naar de toekomst toe schaden.

**Conclusie:** Het is aannemelijk dat deze passage uitgesloten kan worden van openbaarmaking op basis van de uitzonderingsgronden 'financieel belang van de staat' en 'lopende onderhandelingen'.

**Passage over precedentwerking:** *In de stukken is steeds benadrukt dat uw mogelijke aanpak bij het Haringvliet niet op zichzelf zal staan, maar een directe precedent scheidt naar de situatie bij andere belangrijke intreepunten zoals die in de Afsluitdijk, en daarnaast meer ten algemene ten aanzien van vismigratiepunten met vispassages. Het zal lastig worden om een vergelijkbare maatregel als nu bij de Haringvliet niet ook straks bij de VMR bij de Afsluitdijk (of op andere plaatsen) toe te passen. In dat geval zal ook daar een fiks bedrag voor nadeelcompensatie nodig zijn. Dit kan hier gaan om een bedrag van tussen de 0,5 mln. en 1,5 mln. euro (afhankelijk van de omvang van de maatregel).*

**Analyse:** Deze passage gaat over het feit dat een bepaald besluit waarschijnlijk ook gevolgen zal hebben voor andere dossiers. Door openbaarmaking wordt inzicht geboden in de afwegingen achter de besluitvorming en de risico's en de argumenten pro en contra, conform de beleidslijn van het kabinet. Op deze manier wordt helder hoe een beslissing tot stand is gekomen en wordt de besluitvorming voor het parlement beter navolgbaar.

Tegelijkertijd zou openbaarmaking van deze passage op gespannen voet kunnen staan met het procesbelang van de staat of het financieel belang van de staat omdat toekomstig getroffen partijen hiermee een extra argument zouden kunnen krijgen om zich te beroepen op nadeelcompensatie. In dit geval leidt echter niet de openbaarmaking maar het besluit als zodanig mogelijk precedentwerking. Het goed informeren van het parlement zou daarom in dit geval zwaarder moeten wegen.

**Conclusie:** Openbaarmaking van deze passage is wenselijk omdat deze goed inzicht biedt in de risico's en argumenten pro en contra.

## 2b Juridische overwegingen

In hoeverre moeten juridische overwegingen in een beslisnota openbaar gemaakt worden? Daarbij gelden verschillende overwegingen.

**1. Algemene juridische adviezen of waarschuwingen vanuit de ambtelijke organisatie moeten in beginsel openbaar gemaakt worden.** Wat moet er gebeuren als WJZ bijvoorbeeld bij het stikstofdossier waarschuwt dat het twijfelachtig is of een bepaalde beleidslijn stand houdt voor de rechter? Hoe om te gaan met een toekomstig 'memo Palmen', waarbij een jurist aangaf dat het handelen van de staat bij de terugvordering van toeslagen onrechtmatig was? Enerzijds is er de argumentatielijn dat deze informatie 'gelakt' moet worden in de achterliggende beslisnota, omdat met deze informatie 'inzicht wordt geboden in de procespositie van de staat in een (mogelijk toekomstige) gerechtelijke procedure.' Anderzijds is dit cruciale informatie die het parlement nodig heeft voor een goede oordeelsvorming en controle. In dergelijke zaken zal het algemeen maatschappelijk belang van openbaarmaking zwaarder moeten wegen dan het specifieke procesbelang van de staat. Algemene juridische adviezen of waarschuwingen vanuit de ambtelijke organisatie zijn belangrijk bij de uiteindelijke afweging en moeten dan ook in beginsel openbaar worden gemaakt. Bij adviezen over een wetsvoorstel of -wijziging is het zeker belangrijk om het parlement te informeren over eventuele mankementen of leemtes, zodat deze expliciet besproken worden en ook terugkomen in de parlementaire geschiedenis.

**2. Het procesbelang van de staat blijft ook onder het nieuwe regime een uitzonderingsgrond.** Het procesbelang van de staat wordt geschaad wanneer door de gevraagde informatie inzicht wordt geboden in de procespositie van de staat in een (mogelijk toekomstige) gerechtelijke procedure. Dit kan invloed hebben op die procedure, met bijvoorbeeld grote financiële gevolgen voor de staat. Ook het voorkomen van onnodige juridische procedures valt onder het begrip belang van de staat. Als na afloop van een gerechtelijke procedure het procesbelang niets meer in de weg staat, kan alsnog tot openbaarmaking worden overgegaan, tenzij een (ander) belang van de staat zich daartegen verzet.

**3. Adviezen van de landsadvocaat worden openbaar gemaakt, als die het karakter hebben van algemene juridische beleidsadviezen.** Adviezen die de landsadvocaat geeft in het licht van lopende of mogelijke procedures, worden niet openbaar gemaakt. Dat zou het procesbelang van de Staat in de weg staan. Als na afloop van een procedure het procesbelang niets meer in de weg staat, kan alsnog tot openbaarmaking worden overgegaan, tenzij het belang van de staat zich daartegen verzet. De (nieuwe) adviezen die de Landsadvocaat geeft in het kader van lopende of mogelijke procedures worden niet openbaar, omdat het procesbelang van de Staat daaraan in de weg staat. Zodra na afloop van een procedure het procesbelang daaraan niet meer in de weg staat en het belang van de Staat zich daar niet tegen verzet, kan alsnog tot openbaarmaking worden overgegaan. Dit is een interdepartementaal afgesproken standpunt.

### Voorbeelden

**Passage over inschatting verloop juridische procedure:** *Het is echter niet geheel uitgesloten dat een rechter (deels) mee zal gaan in de redenering van NAM en tot een voor de Staat negatieve uitspraak komt. EZK zal dan een deel van de schadekosten voor eigen rekening moeten nemen. Het IMG moet de wijze waarop het schade afhandelt in lijn brengen met een dergelijke uitspraak van de rechter. In eerste aanleg zal de rechter naar verwachting niet eerder dan in de tweede helft van 2021 uitspraak doen. Een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State naar aanleiding van een eventueel hoger beroep zal naar verwachting niet eerder dan de tweede helft van 2022 volgen.*

**Analyse:** Het gaat hier om het risico dat de NAM in bezwaar (en beroep) gaat tegen het heffingsbesluit. Dit tekstdeel geeft een inschatting van het juridisch risico. Het is hierbij de vraag of openbaarmaking van deze tekst de procespositie van EZK tegenover de NAM minder sterk maakt. Dit zou het geval kunnen zijn als de NAM zich hierdoor gesterkt voelt om het op een procedure aan te laten komen of als de bestuursrechter deze passage zou laten meewegen in haar oordeelsvorming. Dit lijkt niet het geval te zijn. De passage biedt geen extra argumenten die de NAM zou kunnen inzetten in een juridische procedure.

**Conclusie:** Dit tekstdeel kan openbaar gemaakt worden. Als de NAM daadwerkelijk in bezwaar en beroep gaat tegen het besluit, dan is openbaarmaking onwenselijk omdat het een lopende juridische procedure betreft.

**Passage over melding alternatief:** *De link naar een mogelijke herbeoordeling van alle 80.000 meldingen is niet genoemd gezien de defensieve uitstraling en gezien het feit dat dat mogelijk ook niet de uiteindelijke wens is van Tweede Kamer. Het vraagstuk richt zich nu puur en alleen op schade door waardedaling.*

**Analyse:** Deze passage komt uit een beslisnota bij een Kamerbrief over de Waarderegeling van de NAM, met de bevinding dat een herbeoordeling niet nodig wordt geacht. Het tekstdeel geeft aan waarom er in de Kamerbrief voor gekozen is het juridische aspect niet zwaar te benadrukken en niet aan te geven dat een herbeoordeling van alle meldingen mogelijk aan de orde is. Vanuit de nieuwe beleidslijn (toezegging POK) is het wenselijk dat deze informatie wel onderdeel uitmaakt van de beslisnota. Het gaat hier om een beleidsalternatief, waarvoor uiteindelijk niet gekozen is. Eventueel kan gekozen worden voor een kortere formulering: *De link naar een mogelijke herbeoordeling van alle 80.000 meldingen is niet genoemd; het vraagstuk richt zich nu puur en alleen op schade door waardedaling.*

**Conclusie:** Het is wenselijk om dit beleidsalternatief op te nemen in de beslisnota, eventueel in een herformulering of met nadere toelichting.

**Passage over maatwerk:** *(...) er gaan veel "indianenverhalen" rond over de omvang en effecten van wind op zee. Tot en met de Routekaart 2030 gaat het echter om slechts 2,8% van de oppervlakte van de Noordzee. Deze windparken zijn en komen wel op de meest waardevolle visgronden en ook versnippering van de resterende ruimte speelt in aanvulling hierop mogelijk een rol.(...) De discussie zal waarschijnlijk gaan over de omvang van de zones, maar ook over de afweging dat het gaat om generieke zones voor alle vistuigen. De visserijsector zal aangeven dat voor sommige vistuigen er sprake is van minder, of nauwelijks, bijvangst en dat deze visserijvormen dus uitgezonderd moeten worden. Omarmen hiervan leidt er echter onmiddellijk toe dat de volgende visserijvorm zich meldt met de overweging dat ook zij zo weinig bijvangen dat ook voor hen een uitzondering moet gelden, etc. Dit wordt een eindeloze maatwerk-discussie, met voor iedere visserijvorm het verzoek om een uitzonderingspositie, en met grote consequenties voor de handhaafbaarheid.*

**Analyse:** Het eerste blok van deze passage is een beschrijving van de omvang van het ruimtebeslag van wind op zee, waarna een schets volgt van de argumentatielijnen voor maatwerk. Daarmee wordt inzicht geboden in de afwegingen achter de besluitvorming: de feiten, de risico's en de argumenten pro en contra. Het procesbelang van de staat is niet in het geding. Het openbaar maken van deze informatie past in de beleidslijn actieve openbaarmaking nota's.

**Conclusie:** Deze overwegingen moeten openbaar gemaakt worden.

**Passage over handelingsopties:** *Handelingsopties op hoofdlijnen:*

- 1. Vasthouden aan de oorspronkelijke lijn dat eerst het onderzoek over de impact van de visserij wordt afgewacht. Het is immers niet wenselijk om maatregelen zonder onderbouwing te nemen. Na het beschikbaar komen van dit onderzoek (eind april) zal het echter waarschijnlijk politiek geen optie meer zijn om geen aanvullende visserijbeperkingen in te stellen, zelfs als uit het onderzoek blijkt dat hier eigenlijk geen duidelijke inhoudelijke noodzaak voor is. Hiervoor roept de motie te expliciet op om (visserij)maatregelen te treffen. Wel kan aan het onderzoek een onderbouwing worden ontleend om de uiteindelijke omvang van de maatregelen beperkt te houden.*
- 2. Op dit moment reeds stappen in gang gaan zetten om aanvullende visserijbeperkingen in te stellen. Echter, omdat voor het treffen van maatregelen aanpassing van regelgeving noodzakelijk is, kunnen deze maatregelen niet eerder dan per 1 oktober van dit jaar in werking treden. Daarbij maakt het ontbreken van een onderbouwing van te treffen maatregelen, doordat het onderzoek niet wordt afgewacht, de maatregelen (juridisch) kwetsbaar.*

**Analyse:** Deze passage gaat over de verschillende beleidsopties: nu maatregelen nemen of nader onderzoek afwachten. Beide opties hebben voordelen en nadelen. Daarmee past deze passage in het doel van openbaarmaking: het parlement beter inzicht geven in de afwegingen en argumenten pro en contra de verschillende opties. Het feit dat een bepaalde optie juridisch kwetsbaar wordt geacht, is geen reden om aan te nemen dat openbaarmaking van deze passage in strijd is met het procesbelang van de staat.

**Conclusie:** Deze passage moet openbaar gemaakt worden.

#### Overige passages:

- *Voor een juridisch en politiek haalbaar beleidsproces en juridische houdbaarheid van de uitvoeringsbesluiten zullen de <partijen> steeds in de gelegenheid gesteld moeten worden om inbreng te leveren.*
- *Nadeelcompensatie moet op grond van jurisprudentie worden verstrekt aan <partijen> die ten opzicht van de referentiegroep onevenredig worden getroffen.*
- *Een lopende regeling mag niet aangepast worden gedurende de openstellingsperiode.*
- *Dit kan mogelijk met succes juridisch aangevochten worden.*
- *Door het karakter van de regeling is het mogelijk dat XX in het gebied het stoppen van de regeling succesvol aanvechten bij de rechter.*

**Analyse:** De eerste drie passages moeten openbaar gemaakt worden. De laatste twee passages zijn wat meer op het randje. Enerzijds loopt de staat hiermee het risico dat andere partijen zich in toekomstige procedures op deze zinsneden zullen beroepen en dat de staat in haar eigen voet schiet. Anderzijds is dit voor het parlement relevante informatie om tot een goede oordeelsvorming te komen.

**Conclusie:** Als alleen het risico wordt benoemd zonder de specifieke argumenten te noemen, dan schaadt het waarschijnlijk niet het procesbelang van de staat.

## 2c Overwegingen van stakeholders

Hoe om te gaan met uitspraken over betrokken partijen en de inschattingen van posities van politieke partijen, maatschappelijke organisaties, decentrale overheden en andere departementen?

**1. Informatie over de belangrijkste zorgen en voorkeuren van belangenorganisaties en de inschatting van het politiek draagvlak is relevant voor de besluitvorming. Openbaarmaking is daarom in beginsel wenselijk.** Een belangrijk onderdeel van ambtelijke advisering is het in kaart brengen van de verschillende betrokken organisaties en stakeholders. Daarbij gaat het enerzijds om de inzet en wensen van betrokken belangenorganisaties, maar ook om een inschatting van het draagvlak in het parlement bij de verschillende politieke fracties. Voor een goede bestuurlijke en politieke afweging is het relevant om zicht te hebben op hun overwegingen, zorgen en voorkeuren. Dit pleit ervoor om deze uitspraken en inschattingen op te nemen in de beslisnota('s) die aan het parlement worden gestuurd.

**2. Informatie over de inzet en positie van andere organisaties kan soms leiden tot schade in de relatie met andere partijen. In dat geval is openbaarmaking onwenselijk.** Als openbaarmaking van deze uitspraken en inschattingen de relatie met deze organisaties schaadt, dan moet een afweging plaatsvinden of deze informatie openbaar kan worden of dat openbaarmaking in strijd is met het belang van de staat. Hier geldt het uitgangspunt 'openbaar, tenzij'.

**3. Enige ruimte voor vertrouwelijk overleg blijft wenselijk.** Het openbaar bestuur is erbij gebaat dat bepaalde contacten vertrouwelijk kunnen plaatsvinden. Als informatie openbaar wordt gemaakt die met die contacten is uitgewisseld, kunnen die contacten in de toekomst stroever verlopen en zullen derden zich terughoudender opstellen bij het delen van informatie. De overheid kan zich voor een zorgvuldige beleidsvoorbereiding door externe partijen op de hoogte laten stellen over de impact van voorgenomen beleid. Als vertrouwelijkheid van dergelijk overleg niet kan worden gewaarborgd, zullen derden zich terughoudender opstellen en dat kan het belang van een zorgvuldige beleidsvoorbereiding schaden. Interactie vereist openheid van beide kanten en openheid vereist enige ruimte voor vertrouwelijke verkenning. Tegelijkertijd is het van belang dat de volksvertegenwoordiging en de samenleving zicht hebben op de wijze waarop de regering is geïnformeerd of beïnvloed in het beleidsvormingsproces en moeten belangenbehartigers zich realiseren dat ze zich in de publieke arena begeven wanneer zij hun standpunten kenbaar maken.

**4. Maak aan de voorkant met betrokken organisaties heldere afspraken over openbaarheid.** Bij het verkrijgen van informatie van derden of gesprekken met derden is het raadzaam dat vanaf het begin duidelijk is dat informatie mogelijk opgenomen wordt in ambtelijke advisering en daarmee openbaar kan worden. Harde toezeggingen over de vertrouwelijkheid van gevoerde overleggen zijn niet mogelijk, omdat daarmee de mogelijkheid om informatie uit te wisselen in het politieke proces zou worden ondermijnd. Bij twijfel of derden bedenkingen zullen hebben bij openbaarmaking van bepaalde informatie in beslisnota's gebiedt zorgvuldigheid de betrokken partij hiervan vooraf op de hoogte te stellen. Opgemerkt moet worden dat het mogelijk is om afspraken te maken over informatie van derden met diegene van wie ze oorspronkelijk afkomstig zijn.

### Voorbeelden

**Passage over posities van stakeholders:** *Uit gesprekken met Klankbordgroep leden komt naar voren dat met name milieuorganisaties de doelstelling van het Adviescollege ondersteunen. Daarentegen bepleiten vertegenwoordigers van de verschillende sectoren, met name de agrarische sector, voor een haalbare en betaalbare doelstelling.*

**Analyse:** Dit is een inschatting van het krachtenveld. Discussie kan ontstaan als genoemde partijen zich niet in het beeld herkennen, maar dat is een logisch gevolg. De tweede zin is niet objectief geformuleerd. Het zou beter zijn als wordt onderbouwd waarom de agrarische sector het voorstel van het adviescollege niet haalbaar en betaalbaar vindt.

**Conclusie: Het is wenselijk de posities van de verschillende stakeholders op evenwichtige wijze te formuleren en deze dan openbaar te maken.**

**Passage met informatie op hoofdlijnen:** *In de brief worden de hoofdonderwerpen genoemd waarop de wijzigingen zijn te zien. Er is bewust gekozen om in deze brief nog niet in alle details te treden die nog worden uitgewerkt. Een aankondiging op hoofdpunten vergemakkelijkt de externe afstemming over de nadere inhoudelijke uitwerking.*

**Analyse:** De nota is gericht aan de minister en licht de Kamerbrief toe. Dit tekstdeel geeft aan dat de Kamerbrief nog niet alle details bevat. De suggestie kan gewekt worden dat de Kamer niet volledig wordt geïnformeerd. Er lijkt geen uitsluitingsgrond van toepassing.

**Conclusie: Deze passage kan openbaar gemaakt worden. Eventueel kan de tweede zin weggehaald worden, omdat deze weinig extra informatie bevat maar wel voor misverstanden kan zorgen.**

**Passage over de inbreng van maatschappelijke organisaties:** *De MO's hebben het gevoel dat hun impact onvoldoende is meegenomen.*

**Analyse:** De betreffende beslisnota bevat de punten die zijn besproken in het Bestuurlijk overleg. Het tekstdeel doet een uitspraak over de maatschappelijke organisaties (MO's). Dit kan bij openbaarheid tot ongemakkelijke situaties leiden. Bij gesprekken met andere partijen is het raadzaam vanaf het begin duidelijk te maken dat informatie mogelijk opgenomen wordt in ambtelijke advisering en daarmee openbaar kan worden. Daarnaast is het wenselijk om de uitspraak feitelijk te maken: "De MO's hebben aangegeven dat hun inbreng onvoldoende is meegenomen."

**Conclusie: Zorgvuldigheid gebiedt om de MO's te melden dat deze passage opgenomen wordt in de beslisnota. Herformulering in feitelijke termen is wenselijk.**

**Passage over verdeling budget tussen bewoners en gemeenten:** *"Als gevolg hiervan is nu onzeker welk deel van dit budget bij bewoners terecht komt en welk deel in gemeentelijk herontwikkeling gaat zitten. Als een te groot deel van het geld bij de bestuurders uitkomt in plaats van de bewoners zet dit het draagvlak van de versterking onder druk."*

**Analyse:** Deze nota informeert de minister over een voorstel voor bestuurlijke afspraken over de versterking in Groningen. Uit de formulering zou men kunnen afleiden dat er weinig vertrouwen is in een goede verdeling van de gelden. Dit kan tot irritatie leiden bij de regio. Wellicht ontbreekt in het advies het feitelijke punt dat het rijk hiermee de sturing deels uit handen geeft. Dan is de volgende alternatieve formulering mogelijk: 'Het ontbreekt EZK aan mogelijkheden om te kunnen sturen op welk deel van het budget bij bewoners terecht komt en welk deel in gemeentelijk herontwikkeling gaat zitten. Als een te groot deel van het geld bij de bestuurders uitkomt in plaats van de bewoners zet dit het draagvlak van de versterking onder druk.'

**Conclusie: Deze passage kan met een kleine herformulering zonder problemen openbaar gemaakt worden.**

**Passage over posities van brancheorganisaties en ngo's:** *De EMK vissers vormen een netwerkorganisatie van de meest activistische vissers. De coronapandemie heeft de polarisatie in de visserij versterkt. Veel van hun achterban is nog steeds van mening dat men de uitrol van windparken op zee kan tegenhouden (...). Naar verwachting zullen de natuur-ngo's en de sportvisserij benadrukken dat de genomen maatregelen onvoldoende zijn omdat deze zich tot een (veel) te kleine zone beperken. Zeker bij Haringvliet en Afsluitdijk is de verwachting dat ze op grotere zones zullen aandringen. Tegelijk zal de visserijsector benadrukken dat dit de zoveelste visserijbeperking is, die bovendien te vroeg komt en niet voldoende onderbouwd is.*

**Analyse:** Deze passage bevat een inschatting van de posities van betrokken brancheorganisaties en ngo's. Het gaat hier niet over een specifieke onderhandelingsinzet. Wel zou de woordkeuze hier iets aangepast kunnen worden, bijvoorbeeld frasen als 'activistische vissers' en 'veel van hun achterban is nog steeds van mening'. Het vrijgeven van deze informatie zal niet tot gevolg hebben dat de relatie onder spanning komt te staan en partijen in het vervolg (mogelijk) niet meer willen onderhandelen met de overheid.

**Conclusie: Deze passage kan openbaar gemaakt worden. Op onderdelen lijkt herformulering wenselijk.**



**Passage over bijdragen per departement:** *Vooralsnog wordt daarom uitgegaan van een bedrag van X. Hiervoor zijn op dit moment nog geen middelen gereserveerd. Zoals u weet loopt al langer een traject om met het Ministerie van Y tot afspraken te komen over verdeling van de kosten. Inzet daarbij is vanuit LNV steeds geweest dat Y verantwoordelijk is voor het dragen van deze kosten. Y is echter tot dusver niet verder gegaan dan dat zij bereid is 50% van de kosten voor haar rekening te nemen.*

**Analyse:** Deze passage gaat over nadeelcompensatie en de vraag welk bedrag de verschillende betrokken departementen daarbij voor hun rekening nemen. Daarmee raakt deze passage aan de 'eenheid van het kabinetsbeleid'. Aantasting van de eenheid van het kabinetsbeleid is in het algemeen in strijd met het belang van de staat. Om deze reden worden verslagen van de (Rijks)ministerraad en ambtelijke voorportalen niet openbaar. 'Voor zover het gaat om de weergave van interdepartementale belangen, standpunten of verschillen van inzicht, zal van geval tot geval een afweging worden gemaakt omdat deze tegenstellingen soms verweven kunnen zijn met de inhoud van de afwegingen achter de besluitvorming' (Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's). Voor zover de informatie niet raakt aan de eenheid van beleid binnen het kabinet, zal deze openbaar worden gemaakt, aldus de Beleidslijn. Herformulering van deze passage is wel mogelijk: 'Met het ministerie van Y wordt momenteel overleg gevoerd over de verdeling van de kosten.' Een nadeel van deze formulering is dat de minister hiermee slechts in beperkte mate wordt geïnformeerd over de precieze gang van zaken.

**Conclusie:** Deze passage kan niet openbaar worden gemaakt omdat deze in strijd is met de eenheid van het kabinetsbeleid.

**Passage over politiek krachtenveld:** *Het politiek krachtenveld in de afgelopen twee jaar is dat, naast PvdA, GL, PvdD en de SP, ook D'66 zich heeft opgeworpen om de lijn van de natuur-ngo's en de sportvisserij omarmd te krijgen. De motie De Groot hierover m.b.t. het Haringvliet is aangenomen omdat ook de PVV deze heeft ondersteund. Tegelijk zal ook het geluid van de sector dat dit de zoveelste beperkende maatregel is bij een deel van de Kamer waarschijnlijk steun en weerklank vinden.*

*Nadeel: Dit komt niet tegemoet aan de wens van de Kamer zoals neergelegd in de motie.*

*Voordeel: U gaat over tot de instelling van de beoogde generieke zones, maar creëert op termijn (ca. 2 jaar) de mogelijkheid voor waterbeheerders om hier per locatie specifiek vanaf te wijken. Daarmee komt dit meer tegemoet aan de strekking van de motie, zonder dat nu op dit moment al een uitzonderingssituatie voor de sportvisserij wordt gecreëerd.*

**Analyse:** De inschatting van het politiek krachtenveld is relevante informatie voor het nemen van een besluit. 'Uitgangspunt dat hier voor ogen moet worden gehouden is dat met de beslisnota zo volledig mogelijk inzicht wordt geboden in de afwegingen bij de besluitvorming: waarom is de bewindspersoon tot een bepaalde keuze gekomen?', aldus de Beleidslijn. Er zijn geen uitzonderingsgronden van toepassing.

**Conclusie:** Deze passage kan openbaar gemaakt worden.



## 3 Lerende aanpak

## Handreiking Schrijven van beslisnota's

Voor velen is het schrijven van beslisnota's nieuw. Dat betekent dat we een gezamenlijk leerproces zullen doormaken. De voorbeelden in deze handreiking laten zien dat het gaat om het vinden van een hernieuwde balans tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid. Die balans is als gevolg van het nieuwe kabinetsbeleid opgeschoven in de richting van meer transparantie. Het kabinet heeft er definitief afscheid van genomen om de persoonlijke beleidsopvattingen als grond voor geheimhouding te hanteren.

### Vraagbaak en hulpdienst

Bij het programma Transparantie in Informatie (Til) kun je terecht met vragen of twijfels wat te doen. Wilma de Groot, projectleider Openbaarmaking en Woo bij Til, is de vraagbaak bij beslisnota's. Je kunt haar bereiken via [w.degroot@minezk.nl](mailto:w.degroot@minezk.nl). Bij omvangrijke vragen of dilemma's waarbij je graag wilt dat anderen met je meedenken en -kijken brengt Wilma je in contact met de hulpdienst voor beslisnota's, een groep adviseurs van onder meer WJZ en de CIO-directie.

### Toolkit voor leidinggevenden

Speciaal voor leidinggevenden komt er een toolkit beslisnota's, zodat zij hun team goed kunnen informeren en voorbereiden op het schrijven van beslisnota's. In de toolkit vind je onder meer een presentatie die je kunt geven in hun team, een speciale FAQ om vragen van je team te kunnen beantwoorden en een 'cheatsheet' waarop je de belangrijkste informatie snel kunt terugvinden.

### Bijeenkomsten beleidsdirecties en praktische sessies

In augustus en september worden verschillende bijeenkomsten georganiseerd over beslisnota's. Zoals [praktische sessies](#) voor beleidsmedewerkers waarin je *hands on* leert waarmee je bij het schrijven van beslisnota's rekening moet houden. Ook zijn er informatieve bijeenkomsten met beleidsdirecties. Op de [Rijksportaal-pagina van Til](#) vind je meer informatie. Met vragen over deze bijeenkomsten en sessies kun je terecht bij de projectleider Openbaarmaking en Woo: Wilma de Groot, [w.degroot@minezk.nl](mailto:w.degroot@minezk.nl).

## Handreiking Schrijven van beslisnota's



# Transparantie in Informatie

Deze instructie is een uitgave van:  
Programma Transparantie in Informatie (TII)  
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat  
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
Postbus 20401 | 2500 EK Den Haag  
[tii@minezk.nl](mailto:tii@minezk.nl)  
Juli 2022 | Publicatie-nr. 22405042