

INTERN BERAAD

*DE DEUR OPEN OF OP
EEN KIER?*

Een kwalitatief
onderzoek naar
beleidsintimiteit
binnen een context waar
de vraag naar
transparantie steeds groter
wordt

Juli, 2021

Eelse van Beek

Intern beraad: de deur open of op een kier?

Een kwalitatief onderzoek naar beleidsintimiteit binnen een context waar de vraag naar
transparantie steeds groter wordt

Masterscriptie Publiek Management
Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap, Universiteit Utrecht
Utrecht, 2 juli 2021

Auteur
Begeleider Universiteit Utrecht
Tweede beoordelaar

E. van Beek [5960371]
Dr. H.J.M. Ruijer
E.J. van Dorp, MSc

Kernwoorden: beleidsintimiteit, transparantie, Wob, (beleids)ambtenaren,
openbaarheid van bestuur, rijksoverheid

Voorwoord

Dat dit moment ging komen, het moment waarop ik mijn voorwoord schrijf voor mijn masterscriptie om terug te blikken op mijn studiejaren aan de Universiteit Utrecht en specifiek het masterscriptie traject, wist ik vanaf de start van mijn studententijd. Maar dat dit moment daadwerkelijk nu is, voelt vreemd, leuk en bijzonder tegelijkertijd. Mijn eerste studiejaren vonden plaats op de Uithof aan de Faculteit Sociale Wetenschappen waar ik mijn bachelor Sociologie succesvol wist af te ronden. Na mijn minor aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap te hebben gevolgd, wist ik in welke richting ik mijn studie wilde vervolgen en startte ik in september 2020 aan de master Publiek Management. Dat dit jaar anders ging worden dan voorafgaande jaren ten gevolge van Covid-19 werd steeds duidelijker. Veel lessen vonden online plaats en ook het samen studeren met studiegenoten was minder vanzelfsprekend. Desondanks had ik op geen andere plek mijn master willen volgen. Want mede door docenten en met name door mijn medestudenten is er een hechte groep ontstaan waar alles kon worden gedeeld en door wie ik het collegejaar inclusief het scriptietraject met veel plezier heb ervaren.

Een aantal woorden van dank zijn op zijn plaats. Ten eerste wil ik mijn dank uitspreken richting het Leer- en Expertisepunt Open Overheid die mij de mogelijkheid hebben geboden deel uit te maken van hun team en mij ondanks de bijzondere omstandigheden van thuiswerken volledig onderdeel van het team hebben laten voelen. Daarnaast wil ik in het bijzonder Guido Enthoven, actiehouders van het actiepunt ‘de toekomst van beleidsintimiteit’, bedanken voor zijn betrokkenheid gedurende mijn hele scriptietraject en de leerzame adviezen en aanbevelingen die hij heeft geboden. Ook wil ik mijn dank uitspreken aan mijn scriptiebegeleidster, Erna Ruijter. Ze heeft mij door middel van haar adviezen en feedback gestimuleerd om net dat stapje extra te zetten, zodat ik gedurende het proces het beste uit mezelf zou halen. Daarnaast fungeerde zij bovenal als een factor van rust, wanneer ik zelf tijdens het proces stress ervaarde. Dank ook aan mijn tweede beoordelaar, Erik-Jan van Dorp, die met zijn constructieve en bruikbare feedback en zijn frisse blik op het juiste moment weer zorgde voor de uitdaging die ik nodig had om mijn onderzoek naar een hoger niveau te tillen. Tot slot dank aan mijn familie, vrienden en medestudenten voor hun steun en bemoedigende woorden wanneer nodig.

Ik wil graag afsluiten met een quote uit het Binnenlands Bestuur van 15 april 2021 die mij er midden in het scriptieproces weer even aan deed herinneren waarom dit onderzoek en waarom nú: ‘Verantwoordelijkheid is belangrijk, maar kan er ook toe leiden dat personen terughoudend worden hun standpunten in het werkproces kenbaar te maken en kan de kwaliteit van besluitvorming aantasten. Het is de kunst de pijler van openheid zodanig te versterken, dat dit niet onbedoeld leidt tot slijtage van de pijler van deskundigheid.’

Else van Beek

Samenvatting

In Nederland geldt in theorie het adagium ‘openbaar tenzij’. Informatie is openbaar, tenzij er wettelijke redenen zijn om deze informatie niet te verstrekken. De Wet Openbaarheid van Bestuur reguleert deze openbaarheid van het bestuur in Nederland en de daarbij horende informatievoorziening. Een van de uitzonderingsgronden die de Wet Openbaarheid van Bestuur kent, is de aanwezigheid van ‘persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad’, ook wel beleidsintimiteit genoemd. Echter worden documenten op basis van deze uitzonderingsgrond niet altijd volledig en juist verstrekt. Dit leidt tot onjuiste informatievoorziening aan burgers, journalisten en Kamer en daarmee tot afnemende transparantie van de overheid.

Het spanningsveld rondom persoonlijke beleidsopvattingen kan worden omschreven als enerzijds de bescherming voor ambtenaren dat zij de vrijheid dienen ongehinderd hun bijdrage te kunnen leveren aan de beleidsvoorbereiding of -uitvoering. Anderzijds is een goede informatievoorziening essentieel voor het functioneren van het parlement, van de media en van de rechtsbescherming. Deze informatievoorziening wordt nu belemmerd doordat een aanzienlijk deel van de zwartgelakte pagina's gebaseerd is op de uitzonderingsgrond met betrekking tot persoonlijke beleidsopvattingen en de transparantie van de overheid hiermee afneemt. Ten gevolge van transparantieregimes blijkt uit onderzoek dat ambtenaren opzoek gaan naar manieren om beleidsintimiteit te waarborgen. Echter bestaat er tot nu toe weinig onderzoek naar de redenen waarom en wanneer beleidsintimiteit noodzakelijk is.

Het doel van dit onderzoek is inzicht krijgen onder welke omstandigheden beleidsintimiteit door (beleids)ambtenaren binnen ministeries noodzakelijk wordt geacht in een context waar de vraag om transparantie steeds groter wordt. Door middel van het in kaart brengen van de juridische-, definitie-, implementatie-, en politiek-ambtelijke dimensie van de begrippen beleidsintimiteit en transparantie wordt er antwoord gegeven op de volgende hoofdvraag: *Onder welke omstandigheden wordt beleidsintimiteit door (beleids)ambtenaren van ministeries noodzakelijk geacht in een context waar de vraag naar transparantie steeds groter wordt?*

Het onderzoek is uitgevoerd bij het Leer- en Expertisepunt Open Overheid dat in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkt aan het Actieplan Open Overheid, waar ‘de toekomst van beleidsintimiteit’ onderdeel van is. Er zijn semigestructureerde interviews afgenomen met ambtenaren van verschillende ministeries. Daarnaast is er participierend geobserveerd bij meerdere bijeenkomsten met betrekking tot Open Overheid en het thema beleidsintimiteit. Hieruit is gebleken dat de recente ontwikkelingen rond de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag en Wet Open Overheid en de kabinetsreacties hierop, leiden tot een verandering op het gebied van transparantie en beleidsintimiteit ten gevolge van bijeenkomsten, gesprekken en bewustzijn richting meer transparantie binnen ministeries. Echter, beleidsintimiteit blijft tijdens het besluitvormingsproces wenselijk, maar de noodzaak van beleidsintimiteit blijkt wisselend tussen ambtenaren ten gevolge van kansen en risico's die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	6
1.1. Aanleiding	6
1.2. Nederland in context.....	8
1.3. Probleemstelling	8
1.4. Doel- en vraagstelling.....	9
1.5. Relevantie	10
1.6. Leeswijzer.....	11
2. Theoretisch kader.....	13
2.1. Transparantie	13
2.1.1. Definitie dimensie	13
2.1.2. Juridische dimensie	15
2.1.3. Implementatie fase	17
2.1.4. Politiek ambtelijke dimensie	17
2.2. Beleidsintimiteit.....	18
2.2.1. Definitie dimensie	19
2.2.2. Juridische dimensie	20
2.2.3. Implementatie dimensie	21
2.2.4. Politiek ambtelijke dimensie	22
2.3. Beleidsintimiteit in een context waar de vraag naar transparantie groeit.....	22
3. Methoden en Technieken	24
3.1. Onderzoeksontwerp	24
3.2. Casusselectie.....	25
3.3. Respondentenselectie.....	25
3.4. Dataverzameling	26
3.5. Operationalisering.....	28
3.6. Data-analyse	31
3.7. Kwaliteitscriteria.....	31
4. Resultaten	33
4.1 Definitie dimensie.....	33
4.1.1. Definitie beleidsintimiteit	33
4.1.2. Definitie transparantie.....	35
4.2 Juridische dimensie.....	38
4.2.1 Wob en Woo	38
4.2.2. Type informatie openbaar	40
4.2.3. Type informatie vertrouwelijk	40

4.3 Implementatie dimensie.....	42
4.3.1. Implementatie van beleidsintimiteit.....	42
4.3.2. Implementatie van transparantie	42
4.4. Politiek-ambtelijke dimensie	43
4.4.1. Verhoudingen invloed op beleidsintimiteit.....	44
4.4.2. Verhoudingen invloed op transparantie	44
4.5. Wisselwerking met de media.....	46
4.5.1. Beleidsintimiteit en Media.....	46
4.5.2. Transparantie en Media.....	47
4.6. Concluderende paragraaf.....	47
5. Analyse en Discussie.....	50
5.1. Verbanden tussen dimensies.....	50
5.2. Tekortkomingen van het onderzoek	54
6. Conclusie.....	55
6.1. Beantwoording hoofdvraag	55
6.2. Theoretische implicaties en vervolgonderzoek	56
6.3. Praktische implicaties en aanbevelingen voor de praktijk.....	57
6.4. Slot.....	58
Literatuur	59
Bijlage I: Interview Guide.....	65
Bijlage II: Codeboom	67

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

‘Openbaarmaking van eventuele documenten schaadt de bescherming voor de noodzakelijke vertrouwelijkheid waarin vrije gedachtewisseling binnen het overleg tussen de aanwezigen plaatsvindt. Openbaarmaking zou ertoe kunnen leiden dat de mogelijkheden voor toekomstige informele gedachtewisseling in vertrouwen beperkt worden.’ (Joosten, 2020)

In bovenstaande uitspraak van demissionair premier Mark Rutte wordt het spanningsveld rondom persoonlijke beleidsopvattingen geschetst. In Nederland geldt in theorie het adagium ‘openbaar tenzij’. Informatie is openbaar, tenzij er wettelijke redenen zijn om deze informatie niet te verstrekken. Het kerndoel van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) is dan ook het reguleren van de openbaarheid van het bestuur en de informatievoorziening hiervan. Zo wordt door de Wob bepaald welke informatie openbaar is en wanneer deze verstrekt moet worden aan een verzoeker om informatie (Wob, z.j.). Een van de uitzonderingsgronden die de Wob kent, is de aanwezigheid van ‘persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad’, ook wel beleidsintimiteit genoemd. Ten behoeve van intern beraad wordt op grond van Artikel 11.1 bepaald dat er geen informatie naar buiten wordt gebracht die betrekking heeft op persoonlijke beleidsopvattingen van bewindslieden, bestuurders of ambtenaren (Tweede Kamer, 1986-1987). Hierbij worden persoonlijke beleidsopvattingen omschreven als ‘meningen, opinies, commentaren, voorstellen, aanbevelingen en conclusies over het beleid waar bepaalde personen of groepen van personen zich achter hebben gesteld, met de daartoe door hen aangevoerde argumenten’ (Tweede Kamer, 1987-1988). Dit alles ter bescherming van de rechtspositie van ambtenaren. Wanneer de communicatie a priori openbaar zou moeten zijn, dan lopen ambtenaren het risico dat hun opvattingen in de politiek en publieke opinie tegen elkaar en tegen de opvattingen van ‘hun’ ministers uitgespeeld kunnen worden (Tweede Kamer, 1987-1988).

De Wet open overheid (hierna: Woo) is de mogelijke opvolger van de Wob en de gewijzigde versie is in januari 2021 aangenomen in de Tweede Kamer. De wijziging met betrekking tot persoonlijke beleidsopvattingen ten opzichte van artikel 11.1 Wob, is dat artikel 5.2.1, een opsomming bevat over wat onder persoonlijke beleidsopvattingen moet worden verstaan en wat *niet*. De Woo bepaalt over persoonlijke beleidsopvattingen: ‘In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan: adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter’ (Tweede Kamer, 2013-2014). Via het amendement Van der Molen is een nieuw artikel 5.2.3 toegevoegd: ‘(...) uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming (...) wordt informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.’ Hiermee worden bestuursorganen gedwongen meer transparantie te bieden over de verschillende inhoudelijke overwegingen die een rol hebben gespeeld in de bestuurlijke besluitvorming (Tweede Kamer, 2020-2021b).

Spanningsveld

Deze uitzonderingsgrond is, na de uitzonderingsgrond met betrekking tot persoonsgegevens, de meest gebruikte uitzonderingsgrond van de Wob (Enthoven, 2021). Uit cijfers van de Raad voor de Rechtspraak wordt duidelijk dat achtenvijftig procent van de gevraagde documenten onjuist of onvolledig worden verstrekt (Brandenburg - van de Ven, 2021). Dit leidt tot onjuiste informatievoorziening aan burgers en journalisten en afnemende transparantie van de overheid. Het spanningsveld rondom persoonlijke beleidsopvattingen kan dus worden omschreven als enerzijds de bescherming voor ambtenaren dat zij de vrijheid dienen ongehinderd hun bijdrage te kunnen leveren aan de beleidsvoorbereiding of -uitvoering (Tweede Kamer, 1987-1988). Anderzijds is een goede informatievoorziening essentieel voor het functioneren van het parlement, van de media en van de rechtsbescherming. Deze informatievoorziening wordt nu belemmerd doordat een aanzienlijk deel van de zwartgelakte pagina's gebaseerd is op de uitzonderingsgrond met betrekking tot persoonlijke beleidsopvattingen en de transparantie van de overheid hiermee afneemt (Tweede Kamer, 2020-2021b).

Het spanningsveld tussen beleidsintimiteit en transparantie wordt ook in de praktijk duidelijk. De Rutte-doctrine mondde uit in de weigering om informatie aan de Tweede Kamer te verstrekken (Lemson, 2021). Hierbij stelt Rutte dat 'Onderlinge discussie tussen ambtenaren en bewindslieden vertrouwelijk moet kunnen plaatsvinden'. Bij de toeslagenaffaire werd deze manier van werken duidelijk. In het eindrapport 'Ongekend Onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (hierna: POK) wordt beschreven dat de Kamer regelmatig stuitte op weigering van het kabinet om informatie te geven. 'Bijvoorbeeld onder het mom van persoonlijke beleidsopvattingen, in overeenstemming met de zogenoemde Rutte-doctrine' (Tweede Kamer, 2020-2021a). Hier komt de inherente spanning tussen politiek en ambtenaren naar voren (Bovens, 'T Hart, Rosenthal & Twist, 2001).

In het rapport van de POK wordt zeer kritisch naar de informatievoorziening van de overheid gekeken. Hieruit is gebleken dat verbetering van de informatievoorziening essentieel is voor het functioneren van het parlement, van de media en van de rechtsbescherming. Democratische controle van het openbaar bestuur vergt dat de totstandkoming van beleid transparant is, met inbegrip van de persoonlijke beleidsopvattingen die daarin naar voren zijn gebracht (Tweede Kamer, 2020-2021a). Als reactie op het rapport wordt door het Kabinet gesteld dat zij hier radicaal verandering in willen brengen. Dit door middel van actieve openbaarmaking en transparanter optreden bij het openbaar maken van stukken die zijn gemaakt voor intern beraad (Rijksoverheid, 2021). Om de informatievoorziening aan het parlement te verbeteren, heeft het kabinet toegezegd dat er per 1 juli 2021 begonnen wordt met het actief openbaar maken van departementale nota's die de bewindspersonen hebben gebruikt voor de besluitvorming. Daartoe wordt aangesloten bij het wetsvoorstel Woo.

Juridisch worden er op dit moment veel stappen gezet om een transparantere lijn richting kamer, burger en media te bewerkstelligen. Echter, uit onderzoek van het Binnenlands Bestuur en FNV Overheid blijkt dat een op de vijf ambtenaren niet open staat voor meer transparantie en openheid bij besluitvorming. Daarbij wordt door bijna een op de drie ambtenaren (n=3412) aangegeven dat zij ervan overtuigd zijn dat er een 'parallel' of 'grijs' circuit zal ontstaan, waarbij in de praktijk niet alle stukken openbaar worden gemaakt (de Koster, 2021a). Dit zou volgens kamerlid Bart Snels (GroenLinks) een slechte ontwikkeling zijn voor de democratie. Het gaat erom dat burgers, journalisten en wetenschappers kunnen achterhalen op basis van

welke afwegingen de overheid een besluit neemt (de Koster, 2021b). Hierin wordt het spanningsveld tussen enerzijds bescherming van de vertrouwelijkheid van overleg voor ambtenaren en anderzijds transparantie richting Kamer, burgers, journalisten en wetenschappers ten behoeve van democratische controle in de praktijk duidelijk.

1.2. Nederland in context

Dertig jaar geleden hadden pas tien landen juridische wet- en regelgeving die openbaarheid van bestuur garandeerde. Op dit moment hebben meer dan honderd landen een ‘Freedom Of Information Act’ (FOIA) (Mcintosh, 2014). In Nederland bestaat de Wob, zoals boven beschreven, als wetgeving rondom openbaarheid van bestuur en dient dus als FOIA van Nederland. Echter, er bestaat een groot verschil tussen de landen in de manier waarop de wet in werking treedt. In Scandinavië is er een hele grote mate van openheid. Zo wordt er in Finland informatie over een wetsvoorstel op internet geplaatst vóór er een beslissing wordt genomen. Ook kun je zien welke punten op de agenda staan, welke besluiten er zijn genomen en welke afwegingen daarbij zijn gemaakt. Noorwegen is erg ver met een openbaar elektronisch register waarbij je kunt zoeken naar documenten en vervolgens aanvraag kan doen (Jørgensen, 2014). En in Zweden is het kosteloos om een aanvraag voor informatie in te dienen en ontvang je de informatie binnen een paar uur (Ackerman & Sandoval-Ballesteros, 2006). Er bestaat ook een andere kant van het spectrum. Zo bestaat er in de wet rondom openbaarheid van bestuur in Japan geen enkele verplichting tot publicatie voor de overheid (Kōkai & Hōritsu, 1999). In de VS zijn de kosten voor een aanvraag om informatie vaak hoog, duurt het ontvangen van informatie vaak minimaal een maand en bestaat er een diepgewortelde pre-FOIA traditie waarbij bestuurlijke geheimhouding geldt (Ackerman & Sandoval-Ballesteros, 2006). Kortom, er bestaat een wereldwijde druk om transparantie te vergroten. Maar de manier waarop deze druk wordt ‘vertaald’, verschilt per land (Lendvai & Stubbs, 2007).

1.3. Probleemstelling

Zoals in bovenstaande paragraaf beschreven, is transparantie van overheden de laatste decennia enorm gegroeid wereldwijd en deze beweging zet zich nog altijd voort (Erkkilä, 2010). The Open Government Partnership (hierna: OGP) (z.j.), opgericht in 2011, is een globaal samenwerkingsverband gericht op het bevorderen van ‘Open Overheid’. Dit houdt in dat alle betrokken landen zich met hun lidmaatschap committeren aan het bevorderen van drie onderwerpen: transparantie, participatie en samenwerking. Transparantie wordt gedefinieerd als de beschikbaarheid van informatie over een organisatie waarbij externe actoren de mogelijkheid hebben interne werk of -prestatie processen te monitoren (Grimmelikhuijsen, 2012; Meijer, 2013). Transparantie wordt de laatste tijd steeds meer gezien als een keurstempel voor ‘good governance’ (Hood, 2006; Roberts, 2006).

Er is veel onderzoek gedaan naar transparantie, waarbij helder is geworden om welke redenen en onder welke omstandigheden transparantie zinvol kan zijn (de Fine Licht, Naurin, Esaiasson & Gilljam, 2011; Worthy, 2010; Hood & Heald 2006; Bauhr & Grimes, 2014; Hirsch en Osborne, 2000). Echter bestaat er weinig onderzoek dat heeft geëxploreerd waarom en wanneer beleidsintimiteit zinvol kan zijn (Hillebrandt & Novak, 2016; Curtin, 2012). Uit onderzoek blijkt desalniettemin dat ten gevolge van transparantieregels ambtenaren op zoek gaan naar manieren waarop ze beleidsintimiteit kunnen behouden (Hillebrandt, 2019). Hierbij

staat het niet verstrekken van informatie ten gevolge van ‘persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad’ dus op gespannen voet met het uitgangspunt dat overheidsinformatie in het beginsel openbaar is (Daalder, 2011). Onderzoek naar de vraag waarom en onder welke omstandigheden beleidsintimiteit noodzakelijk wordt geacht, vergroot het inzicht in het spanningsveld tussen beleidsintimiteit en transparantie. Dit is bepalend voor de manier waarop publieke organisaties in het vervolg met openbaarheid van bestuur wetten (Wob & Woo) om kunnen gaan.

1.4. Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is inzicht krijgen onder welke omstandigheden beleidsintimiteit door (beleids)ambtenaren binnen ministeries noodzakelijk wordt geacht in een context waar de vraag om transparantie steeds groter wordt. Hiervoor is het belangrijk dat het onderzoek eerst helder de begrippen transparantie en beleidsintimiteit uiteen zet. De begrippen beleidsintimiteit en transparantie zullen in het theoretisch kader aan de hand van vier verschillende dimensies worden toegelicht. Eerst zal de definitie dimensie worden besproken met als reden dat de betekenis van het begrip duidelijk is. Vervolgens zal de juridische dimensie worden uitgelicht. Het is van belang om de wetgeving die van toepassing is op de begrippen in kaart te brengen omdat wetgeving als ruggengraat van transparantie regimes wordt gezien (Grimmelikhuisen, 2012; Roberts, 2006). Daarna zal de implementatie dimensie van de begrippen worden besproken. Hierin wordt uitgelicht welke strategieën (beleids)ambtenaren hanteren om met transparantie en beleidsintimiteit om te gaan in de praktijk. Tot slot wordt de politiek-ambtelijke dimensie toegelicht. De inherente spanning die tussen politiek en ambtenaren bestaat, zoals in de toeslagenaffaire naar voren kwam, zal hierin worden besproken. Daarnaast wordt besproken welke elementen met betrekking tot de politiek-ambtelijke verhoudingen uit het vak als ambtenaar invloed hebben op de mate van transparantie en beleidsintimiteit.

De context waarbinnen deze dimensies zich bevinden is een context waarin de vraag naar transparantie steeds groter wordt. Op juridisch gebied wordt er meer transparantie verwacht ten gevolge van het Wetsvoorstel Woo. Dit mondt uit in dat er vanuit de politiek ook naar aanleiding van de POK meer transparantie van ambtenaren wordt verwacht. Daarnaast wordt ook door burgers naar aanleiding van de nieuwe wetgeving verwacht dat zij meer informatie krijgen wanneer zij daarom vragen.

Om te exploreren onder welke omstandigheden beleidsintimiteit noodzakelijk wordt geacht, staat in dit onderzoek de volgende vraagstelling centraal:

Onder welke omstandigheden wordt beleidsintimiteit door (beleids)ambtenaren van ministeries noodzakelijk geacht in een context waar de vraag naar transparantie steeds groter wordt?

Om de omstandigheden waaronder beleidsintimiteit noodzakelijk wordt geacht te kunnen onderzoeken, wordt eerst gekeken naar de kansen en risico's die worden gekoppeld aan de begrippen beleidsintimiteit en transparantie. De kansen en risico's die (volgens ambtenaren) onderliggend zijn aan deze begrippen beïnvloeden de keuze onder welke omstandigheden beleidsintimiteit noodzakelijk wordt geacht.

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende theoretische deelvragen opgesteld:

1. Wat is transparantie?
2. Wat is beleidsintimiteit?
3. Wat zijn de kansen en risico's van beleidsintimiteit in een context waarin de vraag naar transparantie groter wordt?

De hoofdvraag wordt niet alleen aan de hand van literatuur beantwoord. Ook door middel van empirie wordt onderzocht hoe (beleids)ambtenaren op de werkvloer beleidsintimiteit interpreteren en implementeren. Bijbehorende empirische vragen zijn:

1. Wat verstaan (beleids)ambtenaren onder beleidsintimiteit in de context van transparantie?
2. Welke risico's zien (beleids)ambtenaren op het moment dat de transparantie toeneemt en de ruimte voor beleidsintimiteit wordt ingeperkt?
3. Welke kansen zien (beleids)ambtenaren op het moment dat de transparantie toeneemt en de ruimte voor beleidsintimiteit wordt ingeperkt?

1.5. Relevantie

Dit onderzoek is relevant vanuit zowel een maatschappelijk als een wetenschappelijk oogpunt. Dit zal in deze paragraaf verder worden toegelicht.

Maatschappelijke relevantie

De discussie rondom de vraag welke mate van beleidsintimiteit noodzakelijk wordt geacht in een context waar de vraag om transparantie steeds groter wordt, is nog niet afgerond. De onduidelijkheid rondom het begrip en de manier waarop ambtenaren ermee omgaan zorgt voor veel vraagtekens binnen de maatschappij, de Tweede Kamer en de overheid zelf. Echter, uit reactie van de POK op het rapport 'Ongekend Onrecht' blijkt dat verbetering van de informatievoorziening essentieel is voor het functioneren van het parlement, van de media en van de rechtsbescherming (Tweede Kamer, 2020-2021a).

Dit onderzoek kan ten eerste bijdragen aan het helder uiteen zetten wat het begrip op zowel juridische basis als in de praktijk inhoudt. Daarnaast draagt dit onderzoek bij aan het in kaart brengen van kansen en risico's die ambtenaren zien wanneer transparantie zou vergroten en daarmee de ruimte voor beleidsintimiteit zou verkleinen. Dit onderzoek kan dus bijdragen om de discussie, die gevoerd wordt, over enerzijds beleidsintimiteit en anderzijds transparantie te verdiepen door in kaart te brengen wat er aan interpretaties van begrippen en (kennis van) wetgeving, onderliggend aan het handelen van ambtenaren, ligt. Ministeries kunnen aan de hand van deze kennis bijeenkomsten rondom dit thema inrichten. Doordat dit onderzoek niet alleen kijkt naar de juridische dimensie maar ook naar de definitie en implementatie dimensie en de invloed van media en politiek, kunnen gesprekken voortaan anders gevoerd worden door het ook over deze invloeden te hebben in plaats van enkel over de precieze invulling van wetgeving.

Wetenschappelijke relevantie

Vanuit het bestuursrecht is er veel geschreven over persoonlijke beleidsopvattingen ofwel beleidsintimiteit (van Thijn & Cardoso-Ribeiro, 2004; Daalder, 2011; Duijkersloot & van der Jagt Jobsen & Maas, 2016). Binnen de Publiek Management literatuur is er met name onderzoek gedaan naar beleidsintimiteit in EU context (Hillebrandt & Novak, 2016; Hillebrandt, 2019). Dit onderzoek kan dus bijdragen aan de Publiek Management literatuur door beleidsintimiteit in de Nederlandse context te onderzoeken. In dit onderzoek wordt kennis opgedaan over de Nederlandse context op rijksniveau. Zoals bovenstaand beschreven verschilt het per land hoe er met transparantieregimes wordt omgegaan (Lendvai & Stubbs, 2007). In de internationale Right To Information-rating staat Nederland op een 73ste plaats (Global Right To Information Rating, z.j.). Op een aantal terreinen doet Nederland het niet goed genoeg. Dit komt mede doordat de Wob dateert uit begin jaren '80, toen er nog geen computers waren en daar is sindsdien ook weinig meer aan veranderd (Wiegant, 2021). Daarnaast blijkt uit een evaluatierapport van Tilburg Universiteit geen positieve conclusies over het functioneren van de Wob. Hierbij wordt gesteld dat: 'de geest van de wet en de praktijk van de toepassing zowel in de beleving van de overheid als burger verder uit elkaar liggen dan aanvaardbaar is' (Van der Hof, Prins, Leenknecht, Brandsen, & de Vries, 2004). Wat daarnaast ook meespeelt is de politieke cultuur in Nederland van het poldermodel wat ondoorzichtigheid met zich meebrengt (Wiegant, 2021). Daarom is het interessant om in dit onderzoek kennis te vergaren over beleidsintimiteit in de Nederlandse context, die specifieke kenmerken met zich meebrengt, en waar de vraag naar transparantie naar aanleiding van de Woo en POK groeit .

Daarnaast gaat de bestaande literatuur over beleidsintimiteit in op de implementatiestrategieën die worden gebruikt om beleidsintimiteit te waarborgen (Hillebrandt, 2019). Hillebrandt, Curtin & Meijer (2014) gebruiken de definitie-, ethische- en implementatie dimensie om het begrip transparantie te onderzoeken. Dit onderzoek zal in lijn van het onderzoek van Hillebrandt, Curtin & Meijer (2014) ook op de verschillende dimensies rond beleidsintimiteit ingaan om zo een breder beeld van het grofmazige begrip 'beleidsintimiteit' te genereren. Zo zal er ook gekeken worden naar de definitie dimensie, de juridische dimensie, de implementatie dimensie en de politiek-ambtelijke dimensie.

Tot slot zal in dit onderzoek een verdiepende slag worden gemaakt door te onderzoeken wat onderliggend aan de implementatiestrategieën ligt die eerder al in de literatuur zijn beschreven (Pasquier & Villeneuve, 2007; Hillebrandt, 2019). In de literatuur bestaat al kennis over kansen en risico's van transparantie (Hood & Heald 2006; Bauhr & Grimes, 2014; Worthy, 2010; Lindstedt & Naurin, 2010; Puetter, 2014). Dit onderzoek gaat hier verder op in door te exploreren welke kansen en risico's ambtenaren in Nederlandse context op Rijksniveau zien wanneer er meer transparantie komt en minder ruimte voor beleidsintimiteit.

1.6. Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk betreft het theoretisch kader waarin de theoretische concepten aan de hand van vier dimensies uiteen worden gezet. Daarna volgt de onderzoeksmethode in hoofdstuk drie. Hierin wordt de keuze voor kwalitatief onderzoek, de casus- en respondentenselectie, de dataverzameling en -analyse en de kwaliteitscriteria besproken. In hoofdstuk vier volgen de bevindingen van het onderzoek. Hoofdstuk vijf betreft de analyse en discussie. Hier zullen de bevindingen in het licht van de theorie worden besproken en de beperkingen van het onderzoek

worden toegelicht. Tot slot wordt in de conclusie antwoord gegeven op de hoofdvraag en worden de theoretische en praktische implicaties toegelicht. Tot slot worden er nog aanbevelingen voor vervolgonderzoek en de praktijk gedaan.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal er antwoord worden gegeven op de theoretische deelvragen. Eerst wordt het begrip transparantie aan de hand van vier verschillende dimensies uitgelicht. Vervolgens zal het begrip beleidsintimiteit worden besproken aan de hand van dezelfde dimensies. Tot slot zullen de kansen en risico's van beleidsintimiteit in een context, waarin de vraag naar transparantie steeds groter wordt, uiteen worden gezet.

2.1. Transparantie

De laatste jaren is de aandacht voor overheidstransparantie onder vele verschillende academische disciplines gegroeid (Meijer, Curtin & Hillebrandt, 2012). De wereldwijde toenemende voorzieningen rondom transparantie hebben geleid tot een interessant debat over de oorsprong en de voor- en nadelen van transparantie. In dit hoofdstuk wordt het begrip transparantie aan de hand van vier dimensies nader toegelicht. Hillebrandt, Curtin & Meijer (2014) gebruiken de definitie-, ethische- en implementatie dimensie als maatstaf om een empirische analyse van transparantie binnen de Europese Raad uit te voeren. Dit onderzoek bouwt voort op deze drie dimensies om transparantie binnen ministeries te onderzoeken. Hierbij maakt dit onderzoek gebruik van vier verschillende dimensies. Hiervoor wordt de ethische dimensie, ofwel de vraag waarom er wel of geen transparantie moet bestaan, samengevoegd met de definitie dimensie. Verder worden de juridische-, en politiek ambtelijke dimensie toegevoegd in dit onderzoek omdat uit de literatuurstudie naar voren is gekomen dat deze dimensies ook invloed hebben op transparantie binnen een publieke organisatie.

Om te beginnen zal er in de definitie dimensie een duidelijke omschrijving worden gegeven van het begrip, waar ook de stimulerende en remmende prikkels van het begrip in kaart worden gebracht. Vervolgens zal er verder in worden gegaan op de juridische dimensie van het begrip. Om transparantie te kunnen blijven waarborgen bestaan er juridische richtlijnen. Het is belangrijk om het juridische kader helder te hebben voordat er vervolgens zal worden ingegaan op de implementatie dimensie. In deze dimensie wordt besproken hoe het juridisch kader uiteindelijk in de praktijk wordt toegepast. Tot slot wordt er in gegaan op de politiek ambtelijke dimensie. Hier wordt uitgelicht welke elementen uit het vak van ambtenaar invloed hebben op de mate van transparantie.

2.1.1. Definitie dimensie

Passieve en actieve transparantie

Binnen de definitie dimensie staat de vraag 'wat is transparantie?' centraal (Hillebrandt, Curtin & Meijer, 2014). Overheidstransparantie is de laatste twee decennia flink gestegen ten gevolge van enerzijds wetten die zijn ontwikkeld rondom openbaarheid van bestuur (Wob & Woo) en anderzijds de opkomst van veel transparantie initiatieven (e.g., OGP) (Roberts, 2011). Deze stijgende aandacht voor overheidstransparantie is geïnspireerd op de *New Public Management* (NPM) beweging met als doel de overheid meer verantwoordelijk te kunnen maken voor hun handelen (Pollitt & Bouckaert, 2004). Een belangrijk kenmerk van transparantie is dat het niet enkel het resultaat is van democratisch bestuur, maar dat het ook democratisch bestuur faciliteert (Hood & Heald, 2006; Roberts 2006). De opkomst van de NPM doctrine heeft overheden getriggerd zich te gaan focussen op actieve vormen van transparantie (Hood, 1991; Noordeggraaf 2000; Pollitt & Bouckaert, 2004). Wanneer er vanuit de NPM visie naar

transparantie wordt gekeken dan kan transparantie worden gedefinieerd als een middel voor externe stakeholders om de interne werkprocessen van een organisatie te monitoren, corruptie tegen te gaan, en zorg te dragen voor een goed proces (Grimmelikhuijsen & Meijer, 2014; Hood & Heald, 2006; Meijer, 2012). Deze definitie van transparantie zet een organisatie neer als een passieve agent die informatie aan externe stakeholders biedt voor onderzoek. Echter, transparantie kan ook worden gezien als een middel voor publieke organisaties om actief samen te werken met hun stakeholders. Deze bredere benadering van transparantie redeneert vanuit een andere stroming van publiek management zoals *public governance*, *collaborative innovation* en *public value management* (Moore, 1995; Sørensen & Torfing, 2012; Talbot, 2010). De manier waarop er naar transparantie wordt gekeken heeft ook invloed op het moment in de beleidscyclus waarop transparantie van belang is. Wanneer het enkel gaat over het op verzoek verstrekken van informatie aan de burger of media, zal transparantie pas later in de beleidscyclus plaatsvinden. Wanneer transparantie wordt gebruikt om actief samen te werken met stakeholders zal er eerder in de beleidscyclus sprake zijn van transparantie om zo actief samen te kunnen werken. Binnen dit onderzoek wordt er uitgegaan van zowel de passieve als actieve definitie van transparantie. De Wob focust zich met name op de passieve vorm van transparantie waarbij informatie wordt verstrekt op verzoek (Daalder, 2005). De Woo focust zich met name op actieve transparantie waarbij er proactief informatie wordt verstrekt zonder verzoek. Daarom wordt er in dit onderzoek ook vanuit beide visies naar transparantie gekeken.

Stimulerende en remmende prikkels voor transparantie

Voor overheden bestaan er zowel stimulerende als remmende prikkels om overheidstransparantie te bevorderen. Voor dit onderzoek is het interessant om deze prikkels in kaart te brengen omdat dit onderliggend kan zijn aan de omstandigheden waaronder beleidsintimiteit door ambtenaren noodzakelijk wordt geacht. Hierbij is het wel belangrijk om te benadrukken dat de stimulans achter het doorvoeren van transparantiehervormingen, vanuit het perspectief van de overheid, eerder ligt in het waargenomen effect van transparantie op degene die ze ter verantwoording zullen roepen dan voor henzelf (de Fine Licht, Naurin, Esaiasson & Gilljam, 2011). Dit sluit aan bij dat Worthy (2010) stelt dat openheid de gepercipieerde legitimiteit van de besluitvorming vergroot. De eerste stimulerende prikkel voor transparantie is dan ook dat een grotere mate van transparantie bijdraagt aan de verantwoordingsplicht van de overheid aan haar burgers wat bijdraagt aan de kwaliteit van bestuur (Hood & Heald 2006; Bauhr & Grimes, 2014). Daarnaast omschrijven Hirsch en Osborne (2000) dat transparantie zowel administratieve effectiviteit als de effectiviteit van bestuur verbetert. Ten derde is een algemeen aanvaardbare mening dat transparantie van overheidsorganisaties het ontstaan van belangenconflicten en corruptie belemmert (Bauhr & Grimes, 2014; Lindtstedt & Naurin, 2010).

Naast stimulerende prikkels bestaan er ook remmende prikkels voor overheden om transparantie te bevorderen. De eerste remmende prikkel voor transparantie komt voort uit een cultuur van geheimhouding. Dit is afgeleid uit een historische traditie waarin kennis werd vergaard zonder echt gedeeld te worden. Dit brengt als gevolg met zich mee dat machthebbers altijd geneigd zijn bestanden en andere gegevens te beschouwen als hun eigendom of eigendom van de instelling maar niet van de burger (Pasquier and Villeneuve, 2007). De tweede remmende prikkel is institutioneel van aard. De bureaucratistische cultuur van organisaties is van

nature hiërarchisch, introvert en risicomijdend (Reid, 2004). Om hun middelen te beschermen en te vermijden dat ze hun fouten moeten toegeven, maar ook om een comparatief voordeel te behouden ten opzichte van andere organisaties, zijn overheidsorganisaties niet snel geneigd om de informatie vrij te geven waarover ze beschikken. Hierbij wordt duidelijk dat door middel van transparantie die positie van ‘outsiders’ wordt versterkt en de positie van ‘insiders’ wordt verzwakt (Meijer, 2007). De derde remmende prikkel is gebaseerd op een politieke reden. Overheden limiteren de toegang tot informatie op basis van nationale veiligheid (Roberts, 2004). Dit houdt met name verband met terroristische aanslagen en de grote hoeveelheid aan internationale overeenkomsten die machthebbers hebben die nieuwe mogelijkheden bieden om informatie te beperken (Blanton, 2003; Mendel, 2003). De laatste remmende prikkel is gebaseerd op organisationele capaciteit. Veel publieke organisaties beschikken niet over de organisationele capaciteit om de wetten rondom openbaarheid van bestuur uit te kunnen voeren (Pasquier & Villeneuve, 2007).

De overheid kan op het gebied van transparantie dus verschillende houdingen aannemen. Enerzijds kan de overheid een actieve houding aannemen, waarin transparantie wordt gezien als een middel om actief samen te werken met stakeholders. Anderzijds kan de overheid een passieve houding innemen waar transparantie wordt gezien als een middel om controle vanuit externe actoren te faciliteren en informatie enkel wordt verstrekt op verzoek. Hier liggen remmende en stimulerende prikkels aan ten grondslag. In dit onderzoek wordt zowel naar de passieve als actieve vorm van overheidstransparantie gekeken. Hierbij zijn de prikkels die (beleids)ambtenaren stimuleren of remmen om overheidstransparantie te vergoten interessant voor het vervolg van dit onderzoek wanneer er gekeken wordt naar de omstandigheden waaronder (beleids)ambtenaren beleidsintimiteit noodzakelijk achten. Deze prikkels kunnen namelijk onderliggend zijn aan de keuze wanneer vertrouwelijkheid noodzakelijk wordt geacht door ambtenaren.

2.1.2. Juridische dimensie

Zoals bovenstaand beschreven is transparantie een erg breed concept dat op veel verschillende manieren door overheden gehanteerd kan worden. Als basis voor het transparantie regime in Nederland bestaat er wetgeving. Wetgeving rondom openbaarheid van bestuur wordt als ruggengraat van transparantieregimes gezien (Grimmelikhuijsen, 2012; Roberts, 2006). Om deze reden zal de juridische dimensie van transparantie in deze paragraaf worden toegelicht.

In Nederland geldt op dit moment de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) als ruggengraat van het transparantieregime. Het kerndoel van de huidige wetgeving rondom openbaarheid van bestuur, de Wob, wordt geformuleerd als het reguleren van de openbaarheid van het bestuur en de informatievoorziening hiervan. Dit is ten behoeve van een goede en democratische bestuursvoering. De Wob maakt onderscheid tussen actieve en passieve transparantie (Daalder, 2005). De Wob schrijft voor dat bestuursorganen op verzoek informatie verstrekken, ook wel passieve openbaarmaking. Wanneer een verzoek is ingediend, heeft de autoriteit vier weken de tijd om te reageren. Naast passieve openbaarmaking kent de Wob in artikel 8 een bevoegdheid om documenten ook actief openbaar te maken. Actieve transparantie houdt in dat bestuursorganen, uit eigen beweging, informatie over het beleid dienen te verschaffen zodra het in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.

Hieronder vallen ook de voorbereiding en de uitvoering (Wet openbaarheid van bestuur, 1991). De Wob geeft geen specifieke categorieën aan die actief openbaar zouden moeten worden gemaakt (Ruijter & Meijer, 2016). De Wob kent elf uitzonderingsgronden wanneer informatie niet verstrekt hoeft te worden. Er bestaat geen apart toezichthoudend orgaan die de uitvoering van de Wob in de gaten houdt (Sandukhchyan, 2007).

De Wijzigingswet open Overheid (Woo) is op 26 januari 2021 door de Tweede Kamer aangenomen. Indien de Eerste Kamer het wetsvoorstel ook aanneemt, en de wet vervolgens inwerking treedt, zal de Woo de Wob vervangen. Het grote verschil tussen de Wijzigingswet Woo en de huidige Wob betreft de actieve openbaarmaking van overheidsinformatie. De Woo kent de verplichting voor overheden om bepaalde categorieën informatie uit eigen beweging openbaar te maken. Voor passieve openbaarmaking (openbaarmaking op verzoek) volgt de Woo vrijwel geheel de Wob. Het doel van deze wetgeving is om publieke organen transparanter te maken en zo de openheid van publieke informatie te verbeteren voor de democratische staat, de burger, het bestuur en de economische ontwikkeling (de Graaf, Marseille & Tolsma, 2019). Om de informatievoorziening op korte termijn aan het parlement te verbeteren, heeft het kabinet, vooruitlopend op de Woo, toegezegd dat er per 1 juli 2021 begonnen wordt met het actief openbaar maken van departementale nota's die de bewindspersonen hebben gebruikt voor de besluitvorming. In de nota's zullen (geanonimiseerde) persoonlijke beleidsopvattingen openbaar worden gemaakt. Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen het verstrekken van informatie aan de Kamer en aan burger en media. Het verstrekken van inlichtingen aan de Kamer gebeurt op grond van artikel 68 van de Grondwet. Voor de burger en de media biedt de Wob mogelijkheid om documenten op te vragen. Tussen artikel 68 en de Wob is geen direct verband. Wel kan in het algemeen worden gesteld dat informatie die aan een burger wordt verstrekt op grond van de Wob, niet aan de Kamer kan worden onthouden. De omgekeerde situatie kan zich wel voordoen. Het inlichtingenrecht van Kamerleden zoals vastgelegd in de Grondwet is in een aantal opzichten breder dan het recht op openbaarheid onder de Wob.

Het verstrekken van informatie aan Kamerleden door ambtenaren is vastgelegd in de zogeheten Oekaze-Kok (Kok, 1998) waarin staat vermeld dat rijksambtenaren alleen onder bepaalde omstandigheden, en met goedkeuring van de minister, met Kamerleden en journalisten mogen praten. Ollongren wil, op basis van advies van de Raad van State en de commissie-Remkes, deze regeling veranderen. In de nieuwe regels wordt de nadruk gelegd op wat er wel mogelijk is met betrekking tot feitelijke informatieverstrekking van ambtenaren aan de Kamer. Hiermee kan de contactarmoede tussen rijksambtenaren en volksvertegenwoordigers verminderen. Daarnaast kan hiermee worden voorkomen dat Kamer wetten en regels maakt die in de praktijk niet goed uitvoerbaar zijn (Bekkers, 2020).

Voor dit onderzoek is het van belang de juridische basis in het achterhoofd te houden. Op dit moment is er sprake van een context waarin de vraag naar transparantie steeds groter wordt. Dit wordt mede bepaald door de wetgeving. Voor het vervolg van het onderzoek is belangrijk om helder te hebben welke mate van openbaarheid van bestuur volgens Nederlandse wetgeving aanwezig wordt geacht.

2.1.3. Implementatie fase

De implementatie dimensie focust zich op de vraag hoe transparantie in de praktijk wordt gebracht (Hillebrandt, Curtin & Meijer, 2014). Pasquier & Villeneuve (2007) omschrijven vijf verschillende implementatiestrategieën van transparantie. De eerste drie strategieën waarop transparantie in de praktijk wordt gebracht zijn legaal volgens de wet. De eerste strategie wordt door Pasquier & Villeneuve (2007) gedefinieerd als ‘ondoorzichtigheid’. Dit wordt gekenmerkt door het feit dat een organisatie, of een deel van haar activiteiten, wettelijk is vrijgesteld van de verplichting om informatie openbaar te maken. De tweede strategie waarop transparantie in de praktijk wordt gebracht wordt beschreven als ‘gespannen transparantie’. Dit komt overeen met gedrag van een overheid die, bewust of onbewust, de toegang tot informatie beperkt. Ten gevolge van verschillende redenen kan deze strategie worden gebruikt, zoals een gebrek aan middelen om de verzoeken te verwerken of onbekendheid met de documenten. De derde strategie waarop transparantie in de praktijk wordt gebracht, wordt gedefinieerd als ‘maximale transparantie’. Hierbij wordt alle informatie waarover een organisatie beschikt openbaar gemaakt. Bij deze implementatiestrategie hoeft er door burgers en media geen aanvraag te worden gedaan voor informatie.

Naast legale strategieën om transparantie in de praktijk te brengen, omschrijven Pasquier & Villeneuve (2007) ook twee illegale strategieën waarbij transparantie wordt ontweken. De eerste illegale strategie waarop er met transparantie wordt omgegaan in de praktijk wordt door Pasquier & Villeneuve (2007) gedefinieerd als ‘vermeden transparantie’. Er wordt gesproken van ‘vermeden transparantie’ wanneer organisaties die onderworpen zijn aan de wet gedrag vertonen waarbij ze actief en illegaal de toegang tot informatie verhinderen. De tweede illegale strategie waarop transparantie wordt geïmplementeerd in de praktijk wordt omschreven als ‘belemmerende transparantie’. Er is sprake van ‘belemmerende transparantie’ wanneer een organisatie alle wettelijke middelen gebruikt om de toegang tot informatie te beperken, zoals; zelfcensuur, onregelmatige classificatie van documenten, beperkingen in de transparantie van de verwerking van verzoeken, et cetera.

Voor dit onderzoek is het interessant om de verschillende strategieën die ambtenaren kunnen toepassen om transparantie in de praktijk te brengen op een rij te hebben. Wanneer er later in het onderzoek zal worden gekeken naar de omstandigheden waaronder ambtenaren beleidsintimiteit noodzakelijk achten, kan er worden onderzocht welke strategie ambtenaren hiervoor gebruiken.

2.1.4. Politiek ambtelijke dimensie

Aan de manier waarop de politiek (de Tweede Kamer) en de ambtenarij (het departement) zich tot elkaar verhouden zit een inherente spanning verbonden. Deze spanning is van alle tijden en is in alle landen terug te vinden in het staatsbestel (Bovens, 'T Hart, Rosenthal & Twist, 2001). Echter, de manier waarmee er wordt omgegaan en de oplossing die ervoor worden bedacht zijn verschillend. De politiek ambtelijke verhoudingen die op dit moment in Nederland gelden zijn tot stand gekomen bij de grondwetsherziening in 1848 onder leiding van J.R. Thorbecke. Hierbij was de volledige ministeriele verantwoordelijkheid bepalend. Centraal hierbij stond de wederzijdse afhankelijkheid tussen volksvertegenwoordiging en ministers, overeenkomstig met de ongeschreven vertrouwensregel. Sindsdien is er sprake van het parlementaire stelsel. Vanaf dat moment werden ministers, en niet de vorst of ambtenaren, verantwoordelijk om informatie

over het beleid te verschaffen en verdedigen richting het parlement (Schuszler & van Deth, 1990; Van der Pot & Donner, 1989). Dit is op dit moment nog steeds de gang van zaken, echter is het ambtelijk apparaat qua functie uitgegroeid tot denktank (van Thijn & Cardoso Ribeiro, 2004). Kennis en kunde van ambtenaren is leidend geworden voor de kwantiteit en kwaliteit van de informatie van minister aan parlement. Deze toegenomen inzetbaarheid van ambtenaren heeft de scheiding tussen politiek en ambtenarij doen vervagen. De vervaging van deze scheiding heeft ook invloed op de mate van transparantie. In de nota *vertrouwen in verantwoordelijkheid*, uitgebracht naar aanleiding van de Bijlmer-enquête, wordt gesteld dat van ambtenaren mag worden verwacht dat zij relevante informatie doorgeven aan de minister (Ministerie van BZK, 1999). Echter, de vraag wat relevant is blijft een dilemma waar ambtenaren elke dag mee te maken krijgen (van Thijn & Cardoso Ribeiro, 2004). Er moet een afweging gemaakt worden tussen enerzijds alle informatie, ongeselecteerd, blindelings doorsturen waarbij wordt bewerkstelligd dat de minister overladen wordt met informatie en door de bomen het bos niet meer ziet. Anderzijds kan er gekozen worden voor dagelijks een scherpe selectie maken, waarbij de ambtenaar het risico loopt dat daarbij fouten gemaakt worden en er achteraf verweten kan worden dat er relevante informatie achter is gehouden. In deze paragraaf wordt besproken op welke manier de politiek ambtelijke verhoudingen bevorderend kunnen werken op de mate van transparantie.

Invloed van politiek ambtelijke verhoudingen op transparantie

Er is veel geschreven over de manier waarop ambtenaren mee kunnen bewegen met trends in de maatschappij, zoals de toenemende vraag om transparantie (Steen, 2012; Kwakkelstein & Beaumont, 2014). Klassieke waarden van het vak als ambtenaar, zoals het afleggen van verantwoording en loyaliteit aan politiek verantwoordelijken, de uitgangspunten van behoorlijk bestuur, integriteit en deskundigheid blijven van belang. Echter wordt er aanvullend ook op dit moment van ambtenaren verwacht dat zij sterke vaardigheden op het gebied van samenwerken, communiceren en conflicthantering bevatten. Dit zorgt ervoor dat het werk van een moderne ambtenaar in toenemende mate balanceren is geworden tussen enerzijds dienend en politiek sensitief handelen en anderzijds ondernemend en verbindend zijn (Binnema, Geuijen, & Noordegraaf, 2013).

Om de ministeriele verantwoordelijkheid goed te laten functioneren wordt er van ambtenaren verwacht dat zij de minister informeren over alles wat hem of haar kan helpen zijn of haar ministeriele verantwoordelijkheid te dragen. De professionaliteit van de ambtenaar vraagt er dus naar om informatie te delen wanneer dit relevant is voor de minister. Dit bevordert de mate van transparantie (Ministerie van BZK, 1999).

2.2. Beleidsintimiteit

Waar in de Wob openbaarheid van bestuur het uitgangspunt is, geldt in één opzicht het tegenovergestelde: als er sprake is van interne documenten die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, worden deze in beginsel niet openbaar gemaakt (Daalder, 2011). Dit wordt ook wel gedefinieerd als beleidsintimiteit. Hiermee wordt de vertrouwelijkheid van het interne beraad zeker gesteld (Tweede Kamer, 1986-1987). In dit hoofdstuk wordt er dieper ingegaan op vier verschillende dimensies van beleidsintimiteit. Ten eerste wordt de definitie van het begrip beleidsintimiteit helder uiteen gezet. Vervolgens zal de juridische kant, waar het begrip zijn

basis in kent, verder worden uitgelegd. Daarna wordt er aandacht geschonken aan de manier waarop beleidsintimiteit in de praktijk wordt gewaarborgd. Tot slot wordt de invloed van politiek ambtelijke verhoudingen op de noodzakelijk geachte beleidsintimiteit besproken.

2.2.1. Definitie dimensie

Binnen de definitie dimensie staat de vraag ‘wat is beleidsintimiteit?’ centraal. Een groot deel van dit antwoord ligt als basis in de juridische dimensie die in de volgende paragraaf wordt besproken. In deze paragraaf wordt de definitie van beleidsintimiteit vanuit de bestuurskunde literatuur besproken. Daarna zullen ook de stimulerende en remmende prikkels voor het waarborgen van beleidsintimiteit uiteen worden gezet.

Beleidsintimiteit wordt in de literatuur omschreven als ‘de neiging van een besluitvormend orgaan om zijn afspraken af te schermen van de publieke opinie met het achterliggende idee dat dit zal leiden tot verbeterde kwaliteit van beraadslagingen en besluitvorming’ (Hillebrandt & Novak, 2016; Curtin, 2012). Hierbij wordt gesteld dat beleidsintimiteit uit twee elementen bestaat. Ten eerste de systematische vermindering van transparantie bij besluitvorming en ten tweede de aanname dat verminderende transparantie de besluitvormingsefficiëntie vergroot (Hillebrandt & Novak, 2016; Curtin, 2012). Hierbij ligt de onderliggende assumptie (element twee) voorafgaand aan het eerste element. In elke regering maken ministers en functionarissen zich zorgen dat openbaarmaking van informatie het beleidsproces zal verstoren of politieke controverse zal aanwakkeren (Roberts, 2002). Hillebrandt & Novak (2016) hebben onderzoek gedaan naar beleidsintimiteit binnen de context van de Europese Unie. Zij stellen daarbij vast dat EU-instellingen grote waarde hechten aan beleidsintimiteit, ofwel hun definitie ‘ruimte om na te denken’. Deze instellingen hebben de neiging om hun legitimiteit in te zetten voor het vermogen om gemeenschappelijke beleidskwesties op een efficiënte manier op enige afstand van het publiek op te lossen (Puetter, 2014).

Stimulerende en remmende prikkels voor beleidsintimiteit

Bovenstaande redenen zijn argumenten voor het bestaan van beleidsintimiteit. Echter, er bestaat ook kritiek op het bestaan van beleidsintimiteit. Door middel van transparantie kan de relatie tussen overheid en burger worden verbeterd (Pasquier & Villeneuve, 2007). Ten gevolge van de uitzonderingsgrond ‘beleidsintimiteit’ wordt bepaalde overheidsinformatie niet verstrekt, dit komt de transparantie van de overheid niet ten goede. In een context die op dit moment wordt gekenmerkt door het probleem van overheidstekorten (OECD, 1999), verlies van vertrouwen in de autoriteiten (van de Walle & Bouckaert, 2003), eisen voor meer verantwoording (Savoie, 2003) en de strijd tegen corruptie (Transparency International, 2004), maakt toegang tot informatie het mogelijk om een aantal van deze trends om te buigen. Wanneer er door de uitzonderingsgrond ‘persoonlijke beleidsopvattingen’, ofwel beleidsintimiteit, minder informatie voor de burger beschikbaar is, kan deze trend lastiger worden gebogen.

Voor dit onderzoek is het belangrijk om de stimulerende en remmende prikkels voor het bestaan van beleidsintimiteit helder te hebben. In het vervolg van het onderzoek zal gekeken worden naar de omstandigheden waaronder beleidsintimiteit door ambtenaren noodzakelijk wordt geacht. Hiervoor is het belangrijk dat vanuit theoretische basis de stimulerende en remmende prikkels voor het bestaan van beleidsintimiteit helder zijn.

2.2.2. Juridische dimensie

In het vorige hoofdstuk is de ruggengraat van het Nederlandse transparantie regime uitgelicht: de Wob. De Wob is ook van toepassing op interne documenten. Wanneer deze documenten persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, geldt er ten gevolge van artikel 11 van de wet een bijzondere regeling (Daalder, 2011). Het is daarom van belang dat we binnen de juridische dimensie eerst stil staan bij het begrip ‘documenten voor intern beraad’. Daarna zal er verder worden ingegaan op de juridische dimensie van ‘persoonlijke beleidsopvattingen’.

Er wordt enkel van interne documenten gesproken ‘indien zij, die de desbetreffende stukken hebben opgesteld of de inhoud ervan voor hun verantwoordelijkheid hebben genomen, de bedoeling hebben gehad dat zij zouden dienen voor zichzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid’ (Raad van State, 2008a). Of er sprake is van stukken bestemd voor intern beraad wordt bepaald door het oogmerk waarmee een stuk is opgesteld (Tweede Kamer, 1986-1987). Om deze reden wordt er in de rechtspraak veel waarde gehecht aan het oogmerk van de opsteller van het document (Raad van State, 2008b). De rechter kijkt dan bijvoorbeeld naar de inleiding of voorwoord van het document. Wanneer daaruit naar voren komt dat het document bedoeld is tot beperkt gebruik binnen de overheid dan kan dat een aanwijzing zijn dat het voor intern beraad bestemd is (Raad van State, 2008c). Ook wordt er gekeken voor wie het document bestemd is (Daalder, 2011).

Wanneer er wordt gekeken naar de juridische dimensie van beleidsintimiteit is het relevant om eerst helder te hebben waarom de wetgever een uitzondering voor persoonlijke beleidsopvattingen in de wet heeft opgenomen. Van oudsher is onder de Wob het uitgangspunt geweest dat bewindspersonen, bestuurders en ambtenaren er recht op hebben dat de door hen in het interne beraad naar voren gebrachte opvattingen vertrouwelijk blijven (Wob, 1991). Hierbij wordt het doel van artikel 11 Wob omschreven als het zeker stellen van ‘een ongestoorde uitwisseling van opvattingen’ (Raad van State, 2003). De gedachte achter het vertrouwelijk houden van persoonlijke beleidsopvattingen is dat de ambtenaren en alle andere bij het intern beraad betrokkenen vrijelijk de mogelijkheid moeten hebben hun opvattingen te uiten zonder dat zij – of hun bewindspersonen of bestuurders – daarmee naderhand worden geconfronteerd. Ook moeten bewindspersonen en bestuurders zich in vrijheid en vertrouwelijkheid kunnen laten adviseren door hun ambtenaren en anderen zonder dat zij daar later op kunnen worden aangesproken.

De definitie van persoonlijke beleidsopvattingen wordt in Artikel 1 onder g omschreven als: ‘een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid’. Bij persoonlijke beleidsopvattingen worden opvattingen van ambtenaren en bestuurders door Artikel 11 beschermd (Daalder, 2011). De opvattingen hoeven niet te herleiden zijn naar één persoon maar ook meningen of opvattingen van meerdere personen of een groep vallen onder dit begrip (Tweede Kamer, 1986-1987). De inhoud van het document zal bepalend zijn voor de vraag of er sprake is van een persoonlijke beleidsopvatting. Het kan om stukken gaan die ‘naar hun aard een persoonlijk karakter hebben’ zoals een ambtelijke nota of het verslag van een interne klankbordgroep (Raad van State, 2009). Feitelijke gegevens in een document zijn dus geen persoonlijke beleidsopvattingen. Een enkel feitelijke beschrijving van bepaalde gebeurtenissen valt dus ook niet onder dit begrip (Raad van State, 2004). De Afdeling bestuursrechtspraak neemt de laatste jaren steeds minder snel aan dat er

sprake is van verwevenheid van feiten en opvattingen. Dat betekent dat een bestuursorgaan per document met persoonlijke beleidsopvattingen moet onderzoeken of delen van het document met feiten niet openbaar kunnen worden gemaakt.

In lijn met de ruimere informatievoorziening aan de Kamer, vooruitlopend op de Woo, is besloten om ook ruimhartig om te gaan met openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen onder de Wob. Bij een Wob-verzoek blijft de uitzonderingsgrond ‘persoonlijke beleidsopvattingen’ nog wel bestaan. Maar voortaan kunnen persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd openbaar worden gemaakt wanneer een Wob-verzoek gericht is op een bestuurlijk hoog gevoelig dossier. Daarnaast worden beleidsopvattingen ouder dan vijf jaar voortaan openbaar gemaakt, behoudens bijzondere omstandigheden. Tot slot worden ook prognoses, beleidsalternatieven en gevolgen van beleidsalternatieven inzichtelijk gemaakt. Deze informatie zal op verzoek, dus passief openbaar worden gemaakt.

In het vervolg van het onderzoek zal er gekeken worden naar de omstandigheden waaronder beleidsintimiteit noodzakelijk wordt geacht door (beleids)ambtenaren binnen ministeries. Hiervoor is het belangrijk dat de juridische kaders voor het bestaan van beleidsintimiteit helder zijn. Daarnaast is het van belang dat het duidelijk is waarom deze uitzonderingsgrond in de wet bestaat voor het vervolg van het onderzoek.

2.2.3. Implementatie dimensie

In bovenstaande paragraaf is uiteengezet hoe persoonlijke beleidsopvattingen volgens de wet worden beschermd. De vraag hoe in de praktijk beleidsintimiteit wordt gewaarborgd zal in deze paragraaf worden besproken.

Mashaw (2010) beschrijft in zijn studie het fenomeen ‘*internal law of administration*’. Dit houdt in dat een organisatie een interne wet van bestuur ontwikkelt om de uitoefening van discretie te begeleiden. Dit bestaat voornamelijk uit niet-gepubliceerde instructies en interpretaties in combinatie met standaard bureaucratische routines. Deze ‘interne wet’ kan een belangrijke rol spelen bij het bemiddelen tussen wettelijke vereisten en druk uit de omgeving. Deze vorm van ‘interne wetgeving’ zie je ook terug rond beleidsintimiteit.

De eerste strategie om beleidsintimiteit te waarborgen in tijden van de opkomst van transparantie regels is het niet direct openbaar maken van document. Hoewel volgens informele interne richtlijnen documenten zo snel mogelijk openbaar moeten worden gemaakt, blijkt uit praktijk dat dit vaak pas gebeurt nadat belangrijke stadia van het besluitvormingsproces zijn voltooid (Hillebrandt, 2019). Daarnaast blijkt uit een longitudinale studie van het Raadsdocumentenregister dat dit vertragingseffect sterker is wanneer het om controversiële wetgevingsdossiers gaat (Cross, 2014). Een tweede strategie om beleidsintimiteit te beschermen en onderhandeling binnenskamers te houden, is het selectief onderdrukken van bepaalde besluitvormingsinformatie. Dit wordt uitgevoerd door middel van selectief weglaten van gevoelige informatie uit documenten (Hillebrandt, 2019). De laatste strategie voor het borgen van beleidsintimiteit is beperkte mate van documentatie door middel van informele afspraken die vervolgens niet worden vastgelegd (Hillebrandt, 2019).

2.2.4. Politiek ambtelijke dimensie

De politiek ambtelijke verhoudingen kunnen de mate van transparantie belemmeren en de vraag naar vertrouwelijkheid groter maken. In een onderzoek van Van Thijn en Cardoso Ribereiro (2004) noemen de ondervraagde topambtenaren dertig redenen waarom ambtenaren hun minister niet (meteen) informeren. Redenen die worden genoemd zijn onder andere: het onderwerp is te futiel (minister niet onnodig lastigvallen), het onderwerp is te complex, ambtelijke onderhandelingen zijn nog niet afgerond, signalen eerst nader onderzoeken, gerezen problemen eerst zelf oplossen, geen slapende honden wakker maken (geen onnodige paniek), slecht nieuws schaadt de organisatie, collegialiteit (geen ‘maten’ naaien) en de minister is ‘*on his way out*’. Tot slot bestaat er een gebrek aan een informatiesturingsbeleid. Welke informatie aan wie wordt doorgegeven is sterk afhankelijk van persoonlijke verhoudingen (Van Thijn en Cardoso Ribereiro, 2004, p. 103). Deze redenen kwamen ook in de verhoren van de toeslagenaffaire vaak naar voren. Het is een combinatie van beweegredenen waarom ambtelijke informatie over misstanden de politiek soms niet bereikt (Enthoven, 2021).

2.3. Beleidsintimiteit in een context waar de vraag naar transparantie groeit

In bovenstaande paragrafen zijn de begrippen transparantie en beleidsintimiteit aan de hand van vier verschillende dimensies uitgelegd. Dat deze twee begrippen onlosmakelijk aan elkaar verbonden zijn is duidelijk. Bij artikel 11 Wob staat de bescherming van de vertrouwelijkheid van het interne beraad centraal en dit levert spanning op met het uitgangspunt dat overheidsinformatie in beginsel openbaar is (Daalder, 2011).

Daalder (2011) stelt dat een zekere vorm van bescherming van de vertrouwelijkheid van het interne beraad noodzakelijk blijft voor het goed kunnen functioneren van een overheidsorganisatie. Maar tegelijkertijd klinkt er een kritisch geluid op de wijze waarop de Wob in de praktijk werkt. Daarbij is kritiek vooral gericht op het feit dat veel interne informatie vertrouwelijk blijft (Tweede kamer, 2004-2005). Binnen dit onderzoek wordt gefocust op de vraag onder welke omstandigheden ambtenaren beleidsintimiteit noodzakelijk achten. Om deze vraag te beantwoorden wordt eerst gekeken naar de onderliggende kansen en risico's die (beleids)ambtenaren koppelen aan de begrippen beleidsintimiteit en transparantie. Deze kansen en risico's zullen de hoofdvraag beïnvloeden wanneer er wordt gekeken naar de omstandigheden waaronder beleidsintimiteit noodzakelijk wordt geacht.

De eerste twee theoretische deelvragen zijn opgesteld om beleidsintimiteit in een context van transparantie te duiden. Beleidsintimiteit wordt gedefinieerd als ‘de neiging van een besluitvormend orgaan om zijn afspraken af te schermen van de publieke opinie met het achterliggende idee dat dit zal leiden tot verbeterde kwaliteit van beraadslagingen en besluitvorming’ (Hillebrandt & Novak, 2016; Curtin, 2012). In de huidige wetgeving rondom openbaarheid van bestuur, de Wob, is vastgelegd hoe de openbaarheid van het bestuur en de informatievoorziening hiervan wordt gereguleerd. Dit is ten behoeve van een goede en democratische bestuursvoering. De Wob maakt onderscheid tussen actieve en passieve transparantie (Daalder, 2005). De Wob schrijft voor dat bestuursorganen op verzoek informatie verstrekken, ook wel passieve openbaarmaking. De Wob focust zich met name op actieve transparantie waarbij er proactief informatie wordt verstrekt zonder verzoek.

Deze inzichten uit de definitie en juridische dimensie zijn aangevuld met inzichten uit de literatuur over de manier waarop beleidsintimiteit en transparantie worden geïmplementeerd

in de praktijk. In de literatuur worden vijf verschillende strategieën beschreven waarop transparantie wordt geïmplementeerd (Pasquier & Villeneuve, 2007). Deze strategieën wisselen van ‘ondoorzichtigheid’ naar ‘maximale transparantie’. Samenhangend aan de vijf strategieën van Pasquier & Villeneuve (2007) om transparantie te implementeren, worden in de literatuur ook drie strategieën beschreven om beleidsintimiteit te waarborgen (Hillebrandt, 2019). Deze drie strategieën worden omschreven als: later openbaar maken van informatie, selectief onderdrukken van bepaalde besluitvormingsinformatie en beperkte mate van documentatie. De strategieën van beleidsintimiteit en transparantie staan niet los van elkaar, maar overlappen elkaar. Zo overlappen de strategieën van ‘beperkte mate van documentatie’ en ‘vermeden transparantie’ met. Hier wordt actief de toegang tot informatie verhinderd. Daarnaast zijn het ‘later openbaar maken’ en het ‘selectief onderdrukken van informatie’ vormen van ‘belemmerende transparantie’ waarbij wettelijke middelen worden gebruikt om de toegang tot informatie te beperken.

De derde theoretische deelvraag is opgesteld om een beeld te krijgen van de risico’s en kansen die aan de begrippen verbonden zitten. De kansen van een grotere mate van transparantie en een kleinere mate van beleidsintimiteit die in de literatuur naar voren komen, zijn; een grotere mate van gepercipieerde legitimiteit (Worthy, 2010), een verhoogde verantwoordingsplicht en daarmee neemt de kwaliteit van bestuur toe (Hood & Heald 2006; Bauhr & Grimes, 2014) en tot slot ontstaat er mindere ruimte van belangenconflicten en corruptie (Bauhr & Grimes, 2014; Lindtstedt & Naurin, 2010). De risico’s die uit de literatuur naar voren komen, zijn; mindere mate van efficiëntie tijdens het besluitvormingsproces (Puetter, 2014), het aanwakken van politieke controversen tijdens het proces (Roberts, 2002) en tot slot zullen ambtenaren minder vrijelijk hun mening en opvattingen tijdens het intern beraad inbrengen. De definiëring, juridische kennis, implementatiestrategieën en invloed van politiek ambtelijke verhoudingen op beleidsintimiteit en transparantie zal aan de hand van empirie verder worden onderzocht. Daarnaast zullen de kansen en risico’s die aan de begrippen gekoppeld worden door (beleids)ambtenaren ook verder worden onderzocht. Aan de hand van deze kennis kan uiteindelijk antwoord worden gegeven op de hoofdvraag onder welke omstandigheden beleidsintimiteit noodzakelijk wordt geacht.

3. Methoden en Technieken

In dit hoofdstuk worden methodologische keuzes voor het onderzoek verantwoord en getoetst aan de hand van kwaliteitscriteria. Voor het verantwoorden van de keuzes voor het onderzoek zal verder in worden gegaan op het onderzoeksontwerp, de casus- en respondentenselectie, de wijze van dataverzameling, operationalisering en data-analyse.

3.1. Onderzoeksontwerp

Het Leer- en Expertisepunt Open Overheid heeft in opdracht van het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties het vierde Actieplan Open Overheid 2020-2022 opgesteld naar aanleiding van hun lidmaatschap van het OGP. Er zijn dertien actiepunten opgesteld waaraan wordt gewerkt door BZK in samenwerking met overheden en andere partijen binnen en buiten de overheid. Binnen het domein ‘open organisatie’ is het actiepunt ‘de toekomst van beleidsintimiteit’ opgesteld. In samenwerking met het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie wordt gezocht naar een balans binnen het spanningsveld van beleidsintimiteit en transparantie.

Dit onderzoek verdiept zich in het actiepunt ‘de toekomst van beleidsintimiteit’. Het doel van dit onderzoek is helder krijgen welke kansen en risico’s ambtenaren zien wanneer de ruimte voor beleidsintimiteit zou worden ingeperkt en transparantie toeneemt. Daarnaast is het doel van het onderzoek uiteindelijk antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag die onderzoekt onder welke omstandigheden beleidsintimiteit noodzakelijk wordt geacht binnen een context waar de vraag naar transparantie steeds groter wordt. Om het fenomeen beleidsintimiteit te begrijpen en doorgronden, is een verdiepende analyse geschikt. Kwalitatief onderzoek is een goede methode om deze analyse uit te kunnen voeren. Door middel van kwalitatief onderzoek kunnen overwegingen, ervaringen, interpretaties en overtuigingen van mensen over bepaalde concepten achterhaald worden (Bryman, 2012, pp. 35-37). Voor dit onderzoek is een kwalitatieve onderzoeksmethode geschikter dan een kwantitatieve onderzoeksmethode. De reden voor deze keuze is gebaseerd op het feit dat kwalitatieve onderzoeksmethoden zich beter lenen voor het onderzoeken van situaties waarin gevoelige, ethische en praktische overwegingen aan bod komen (Boeije, 2016, p. 34).

Kwalitatieve onderzoeksmethoden kunnen naast voordelen ook twee nadelen met zich meebrengen. Ten eerste kan er *social desirability bias* optreden (Bryman, 2012, p. 227). Dit betekent dat respondenten geneigd zijn om sociaal wenselijke antwoorden te geven, met name tijdens het bespreken van gevoelige onderwerpen. Door de toenemende druk op overheidsorganisaties om transparant te worden en de fouten die afgelopen jaar zijn gemaakt door het achter houden van informatie, vormt beleidsintimiteit een gevoelig thema. Hierbij kunnen respondenten de druk ervaren zichzelf transparanter te presenteren dan ze in de praktijk zijn. Door middel van maatregelen is geprobeerd de *social desirability bias* zo beperkt mogelijk te houden. Aan de respondenten wordt voorafgaand aan de interviews duidelijk gemaakt dat er geen foute of goede antwoorden zijn. Daarnaast wordt benadrukt dat de respondenten anoniem blijven, waardoor antwoorden nooit te herleiden zullen zijn.

Het tweede nadeel dat kan optreden tijdens kwalitatief onderzoek is *the problem of meaning* (Bryman, 2012, p. 228). Hiermee wordt bedoeld dat de betekenis die respondenten aan een begrip geven kan verschillen met de betekenis die de onderzoeker voor ogen heeft.

Beleidsintimiteit is een grofmazig begrip dat in de wet is vastgelegd, maar waar in de praktijk niet iedereen vanaf weet. Door de interviews te beginnen met de definitie dimensie, en daarmee de interpretatie van de respondenten van de begrippen te vragen, wist de onderzoeker vanuit welke interpretatie de respondenten antwoord gaven op de vervolgvragen.

3.2. Casusselectie

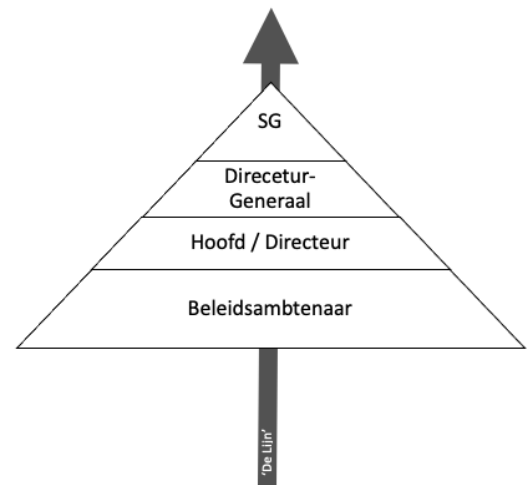
Binnen dit onderzoek is gekozen voor een enkelvoudige casus. De casus is hier ‘noodzakelijk geachte beleidsintimiteit in een context waar steeds meer vraag is naar transparantie’ en de eenheid waar deze casus voor wordt onderzocht zijn ‘Nederlandse ministeries’. Een diepgaand begrip krijgen van de manier waarop (beleids)ambtenaren binnen Nederlandse ministeries beleidsintimiteit en transparantie interpreteren en implementeren op de werkvloer staat in dit onderzoek centraal. Er is gekozen voor een enkelvoudige case study omdat er nog weinig aandacht vóór dit onderzoek is besteed aan beleidsintimiteit in Nederlandse context (Saunders, Philip & Thornhill, 2008). In dit onderzoek wordt er gekeken naar de interpretatie en implementatie van beleidsintimiteit en transparantie binnen verschillende ministeries (BZK, EZK, J&V, OCW, LNV, I&W en SZW)¹. Er is bewust gekozen voor verschillende organisaties. Zo is de kans verkleind dat er toevallige sprake is van een bepaald resultaat, omdat de geselecteerde organisatie bijvoorbeeld een ongewone of extreme situatie is (Yin, 2014, p. 64). Bij deze onderzoeksmethode ligt de nadruk niet op het generaliseren van resultaten, maar op het verkrijgen van relevante inzichten in de context (Bryman, 2012, p. 66). Bij een single-casestudy focust de onderzoeker zich op een aantal specifieke personen, organisaties of geografische eenheden om het fenomeen meer ‘in de diepte’ te kunnen onderzoeken (Bryman, 2012, pp. 69-71; Mason, 2002, p. 166).

3.3. Respondentselectie

Om relevante data te verzamelen voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is er gebruik gemaakt van *convenience sampling* en *snowball sampling*. Door middel van *convenience sampling*, ofwel het willekeurig kiezen van respondenten, zijn respondenten tijdens het onderzoek benaderd (Bryman, 2012, p. 201). Vervolgens is er tijdens het onderzoek ook gebruik gemaakt van *snowball sampling*. Met deze methodiek legt de onderzoeker contact met nieuwe potentiële respondenten door middel van zijn huidige contacten (Bryman, 2012, p. 202). In dit onderzoek is van deze methodiek gebruik gemaakt door na afloop van de interviews te vragen of de respondent nog collega’s kende die open stonden voor een interview rondom dit thema. De respondenten die zijn geselecteerd zijn ambtenaren binnen verschillende ministeries.

¹ BZK = Ministerie van Binnenlandse Zaken
EZK = Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
J&V = Ministerie van Justitie en Veiligheid
OCW = Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
LNV = Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
I&W = Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
SWZ = Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Er is rekening gehouden met de (informatie-)lijn binnen het departement (zie Figuur 1). ‘Via de lijn’ betekent dat de minister zijn (schriftelijke) informatie langs de hiërarchische lijn van het departement ontvangt (Van Thijn & Cardoso Ribereiro, 2004, p. 60). Voor dit onderzoek is het interessant om respondenten uit verschillende hiërarchieën te hebben gesproken om op die manier een breder beeld over het spanningsveld van beleidsintimiteit en transparantie te genereren. Per functie kan er namelijk op een ander moment en om andere redenen behoefte zijn aan beleidsintimiteit of transparantie. De tien participerende beleidsambtenaren zijn benaderd via de professionele ingang die de onderzoeker bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft. Daarnaast heeft de onderzoeker gebruik gemaakt van LinkedIn om contact te leggen met beleidsambtenaren van andere ministeries. Om in contact te komen met vier participerende directeuren en één afdelingshoofd heeft de onderzoeker gebruik gemaakt van organogrammen die openbaar zijn. Vervolgens heeft de onderzoeker contact gelegd met behulp van de contacten die de onderzoeker zelf bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft.



Figuur 1. De informatie-lijn (Van Thijn & Cardoso Ribereiro, 2004, p. 60)

3.4. Dataverzameling

Bij kwalitatief onderzoek horen methoden voor dataverzameling die sensitief zijn in relatie tot de context waarin data geproduceerd wordt (Mason, 2002, p. 3). Weiss (2004) stelt daarbij dat door gebruik van verschillende methoden van dataverzameling een onderzoek versterkt wordt. Binnen dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende methoden van dataverzameling. Allereerst zijn er vijftien interviews afgenomen bij respondenten. Daarnaast is er participerend geobserveerd bij verschillende bijeenkomsten omtrent Open Overheid. Het toepassen van meerdere methoden om data te verzamelen wordt *triangulatie* genoemd (Fielding & Fielding, 1986; Bryman, 2012, p. 635). Door middel van triangulatie is de onderzoeker in staat om rijkere data te verzamelen, omdat het mogelijk is om de verkregen data via de interviews te confirmeren aan de hand van data uit de participerende observaties en andersom (Deacon, Bryman & Fenton, 1998). Hierdoor wordt voorkomen dat de onderzoeker de data verkeerd interpreteert en wordt de interne validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek versterkt. Zowel de interviews als participerende observaties zijn door één onderzoeker uitgevoerd en zullen op elkaar volgend nader worden toegelicht.

De belangrijkste methode voor dataverzameling in dit onderzoek zijn de vijftien interviews die zijn afgenomen. Er is gekozen voor het afnemen van semigestructureerde interviews. Deze methode geeft structuur aan het interview en daarmee geeft het de onderzoeker houvast tijdens het interview. Tegelijkertijd is er ook ruimte voor flexibiliteit tijdens het interview. Tijdens de interviews is er gebruik gemaakt van een interviewgide (zie Bijlage 1). Deze is opgesteld op

basis van de kernconcepten beleidsintimiteit en transparantie en verschillende dimensies die in het theoretisch kader naar voren zijn gekomen. Deze semigestructureerde opzet diende als handvat tijdens de interviews en was na afloop van de interviews ook handig voor het structureren en vergelijken van data (Bryman, 2012, pp. 468-472). Tevens diende de semigestructureerde opzet voor een relatief open karakter tijdens het interview. Naast de relevante onderwerpen die de interviewgide bevatte, werd er ook nog genoeg ruimte en vrijheid gecreëerd voor respondenten om vrij en open te vertellen wat zij verder nog relevant vonden. Deze opzet creëerde ook voor de onderzoeker vrijheid om door te kunnen vragen naar aanleiding van antwoorden van participanten (Bryman, 2016, p.468).

In verband met de Corona maatregelen zijn de interviews digitaal afgenomen. Ten gevolge van het digitaal afnemen van de interviews zijn met verschillen aspecten rekening gehouden. Ten eerste zijn de interviews afgenomen in de beveiligde omgeving van Microsoft Teams en Webex (Rijksvideodienst). De interviews zijn opgenomen met een dictafoon functie op een mobiele telefoon. De audiofragmenten en transcripten zijn opgeslagen in OneDrive, een beveiligde opslagdienst. Op deze manier werd de privacy van participanten en veiligheid van hun data en informatie gegarandeerd. Daarnaast is er rekening gehouden met de tijdsduur van de interviews. Omdat digitale interviews zich minder lenen voor langere duur, is de maximale tijdsduur van een uur nauwlettend in de gaten gehouden (Bryman, 2012, p.487). De gemiddelde tijdsduur van de interviews is 44 minuten. Tevens is het digitaal lastiger om de lichaamshouding van de respondent te observeren (Bryman, 2013, p.485). Om de respondent op zijn gemak te stellen begon het interview met een introductie en wat algemene vragen richting de respondent. Deze algemene vragen zorgen voor een ijsbreker en geeft de respondent de ruimte om te wennen aan het interview (Aberbach & Rockman, 2002, p. 675). Verder zorgde de onderzoeker bewust voor langere stiltes tijdens het interview om te voorkomen dat de respondent in de rede werd gevallen.

Naast interviews is er ook bij drie bijeenkomsten participierend geobserveerd. De rol die door de onderzoeker is aangenomen is een '*Partially Participating Observer*'. Dit houdt in dat de onderzoeker bij het Leer- en Expertisepunt Open Overheid werkt als onderdeel van het onderzoek en tijdens activiteiten participeert maar niet als volledige werknemer. De onderzoeker nam tijdens bijeenkomsten de rol van onderzoek stagiair in. De participerende observaties zijn hierbij niet de belangrijkste bron van data maar aanvullend aan de interviews (Bryman, 2012, p. 443).

Momenteel worden er verschillende bijeenkomsten georganiseerd waar het onderwerp beleidsintimiteit aan bod komt. Door het Leer- en Expertisepunt Open Overheid worden bijeenkomsten voor actiehouders en stakeholders georganiseerd waar kennis en ervaringen over open overheid worden gedeeld. Daarnaast werd er door het Instituut Maatschappelijke Innovatie een bijeenkomst georganiseerd met als thema 'beleidsintimiteit'. Tijdens deze bijeenkomst werden visies en kennis gedeeld specifiek over de toekomst van beleidsintimiteit. Tevens heeft het Instituut Maatschappelijke Innovatie een interview over het thema beleidsintimiteit afgenomen met een directeur van de WRR, waar ook participierend is geobserveerd. Observaties tijdens deze bijeenkomsten kunnen meer achtergrond informatie bieden. Daarnaast kan er doormiddel van observaties meer inzicht worden verworven over de afwegingen die ambtenaren maken bij het spanningsveld tussen beleidsintimiteit en

transparantie.

3.5. Operationalisering

In deze paragraaf worden de theoretische concepten die ten grondslag liggen aan dit onderzoek geoperationaliseerd. Operationaliseren is het waarneembaar of meetbaar maken van theoretische begrippen (Van Thiel, 2007, p. 51). In het geval van kwalitatief onderzoek is operationalisatie niet gericht op het meetbaar maken van informatie, want de data bestaan niet uit numerieke gegevens. Operationalisatie is hier gericht op het ontwerpen van een analyse instrument waarmee de kwalitatieve data kunnen worden geanalyseerd. In Tabel 1 zijn de theoretische kernconcepten gedefinieerd en geoperationaliseerd aan de hand van dimensies, sub dimensies, indicatoren en uiteindelijke vragen.

Tabel 1. Operationalisatie van de kernconcepten transparantie en beleidsintimiteit

Kernconcept	Dimensie	Sub dimensie	Indicatoren	Vragen
Transparantie Definitie: een middel voor externe stakeholders om de interne werkprocessen van een organisatie te monitoren, corruptie tegen te gaan, en zorg te dragen voor een goed proces	Definitie	Passieve transparantie	Middel voor externe stakeholders Interne werkprocessen monitoren Corruptie tegen gaan Zorg dragen voor een goed proces	- Hoe definieert u transparantie? - In welke fase van de beleidscyclus is in uw ogen transparantie van belang? - Welke kansen ziet u als de ruimte voor beleidsintimiteit zou verkleinen en transparantie dus zou vergroten?
		Actieve transparantie	Middel voor publieke organisaties om actief samen te werken	
	Juridisch	Wob	Reguleren van openbaarheid van bestuur	- Heeft u kennis van wetgeving mbt openbaar making van informatie? <ul style="list-style-type: none"> Hoe heeft dat invloed op hoe u handelt mbt openbaarmaking van informatie? - Welke informatie zou volgens u openbaar toegankelijk moeten zijn in het kader van een goede democratische bestuur voering en verantwoording? En waarom?
		Woo	Actieve openbaarmaking	
	Implementatie	Ondoorzichtigheid	Wettelijk vrijgesteld voor openbaarmaking van informatie	- Hoe brengt u, of ziet u om u heen, dat transparantie in de praktijk wordt geïmplementeerd?
		Gespannen transparantie	Bewust of onbewust toegang tot informatie beperken	
		Maximale transparantie	Alle beschikbare informatie openbaar maken	
		Vermeden transparantie	Actief en illegaal toegang tot informatie verhinderen	
		Belemmerende transparantie	Wettelijke middelen gebruiken om toegang tot informatie te beperken	
	Politiek-Ambtelijke verhoudingen	Bevorderen van transparantie	<ul style="list-style-type: none"> Ministeriële verantwoordelijkheid Professionaliteit van ambtenaar Informatie delen indien het relevant is voor minister 	- Hebben de politiek-ambtelijke verhoudingen invloed op de mate waarin u transparant kan zijn? <ul style="list-style-type: none"> Zo ja; Op welke manier belemmeren/bevorderen politiek-ambtelijke verhoudingen de mate van transparantie?

Beleidsintimiteit Definitie: vertrouwelijk houden van persoonlijke beleidsopvattingen van het intern beraad	Definitie	Systematische verminderde transparantie	Transparantie	- Hoe definieert u beleidsintimiteit? - In welke fase van de beleidscyclus is in uw ogen beleidsintimiteit van belang? - Welke risico's ziet u als de ruimte voor beleidsintimiteit zou verkleinen en transparantie dus zou vergroten?
		Besluitvorming efficiëntie vergroot	Besluitvorming efficiëntie	
		Vertrouwelijk houden van persoonlijke beleidsopvattingen	Vertrouwelijkheid	
	Juridisch	Documenten voor intern beraad	Intern beraad	- Heeft u kennis van wetgeving mbt openbaar making van informatie? • Hoe heeft dat invloed op hoe u handelt mbt openbaarmaking van informatie? - Welke informatie zou volgens u in vertrouwen gewisseld moeten kunnen worden met het oog op een goede besluitvorming? En waarom?
		Persoonlijke beleidsopvattingen	<ul style="list-style-type: none"> • Adviezen • Visies • Standpunten • Overwegingen 	
	Implementatie	Niet direct openbaar maken van informatie	<ul style="list-style-type: none"> • Openbaar maken nadat belangrijkste stadia van het besluitvormingsproces zijn voltooid • Vertragingseffect sterker bij controversiële wetgevingsdossiers 	- Hoe brengt u, of ziet u om u heen, dat beleidsintimiteit in de praktijk wordt gewaarborgd?
		Selectief onderdrukken	Selectief weglaten van gevoelige informatie	
		Beperkte mate van documentatie	Informeel afspraken niet vastleggen	
	Politiek-Ambtelijke verhoudingen	Belemmert transparantie / vraag naar vertrouwelijkheid groter	<ul style="list-style-type: none"> • Onderwerp te futiel of complex • Cultuur: eerst zelf problemen oplossen • Zaken die afbreuk doen aan uitstraling binnenskamers houden • Gebrek aan informatiesturingsbeleid • Minister 'on his way out' • Ambtelijke onderhandelingen niet afgerond 	- Hebben de politiek-ambtelijke verhoudingen invloed op de noodzakelijk geachte beleidsintimiteit? • Zo ja; Op welke manier hebben de politiek-ambtelijke verhoudingen invloed op de noodzakelijk geachte beleidsintimiteit?

3.6. Data-analyse

Voordat er is begonnen met het coderen, van zowel de transcripten van de interviews als de aantekeningen van de participerende observaties, is de dataset eerst twee keer doorgenomen om een algemeen beeld van de data te krijgen (Bryman, 2012, p. 576). Vervolgens is er begonnen met coderen met behulp van het programma NVivo12 aan de hand van *thematic coding* (Ryan & Bernard, 2000, p. 1). Een thema vangt een belangrijk en betekenisvol patroon in de data in relatie tot de onderzoeksvraag (Braun & Clarke, 2006, p. 10). De kernconcepten transparantie en beleidsintimiteit zijn als analysekader gebruikt om systematisch de data te kunnen analyseren. De verschillende dimensies van de kernconcepten – de definitie dimensie, juridische dimensie, implementatie dimensie en politiek-ambtelijke verhoudingen – waren leidend tijdens het coderen. Op deze manier kon er richting worden gegeven aan relevante thema's voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag (Blumer, 1954, p. 7; Bryman, 2012, p. 388). Naast de thema's die van tevoren waren geïdentificeerd, kwamen er ook nieuwe codes naar voren uit de data. Deze zijn ook toegevoegd aan de codeboom. Voorbeelden hiervan zijn de thema's 'afrekencultuur' en 'framing' die uit de wisselwerking met de media naar voren kwamen. Dit leidde uiteindelijk tot de codeboom in Bijlage 2. Tijdens het coderen is de onderzoeker dus systematisch bezig geweest, maar tegelijkertijd stond de onderzoeker ook open voor nieuwe patronen die opdoken uit de data (Braun & Clarke, 2006, p. 12; Patton, 2015, p. 561).

Tijdens het verzamelen van data begon tegelijkertijd ook al het analyseren van data van eerder afgenomen interviews. Het coderen van data was afgerond toen alle interviews en participerende observaties waren gecodeerd en er geen nieuwe codes meer werden ontdekt. Na alle data te hebben gecodeerd kon er begonnen worden aan de analyse en interpretatie van de data om zo tot een verklaring te komen van de patronen die uit de data naar voren kwamen (Mason, 2002, p. 173). De data werden geïnterpreteerd door van data naar theorie te schakelen en andersom (Bryman, 2012, p. 26; Essén, 2008, p. 1625). Er is hierbij betekenis gegeven aan de bevindingen die uit de empirie naar voren zijn gekomen. De empirische resultaten en analyse worden in het volgende hoofdstuk besproken, nadat de kwaliteitscriteria van het onderzoek zijn toegelicht.

3.7. Kwaliteitscriteria

Om de kwaliteit van kwalitatief onderzoek te evalueren wordt gebruik gemaakt van de volgende criteria: interne en externe validiteit, betrouwbaarheid en objectiviteit (Guba & Lincoln, 1994; Lincoln & Guba, 1985).

Interne validiteit

Interne validiteit heeft betrekking op de 'geloofwaardigheid' van het onderzoek (Bryman, 2012, p. 390). Om interne validiteit te waarborgen is het belangrijk dat het duidelijk is wat er precies wordt onderzocht en wat daarmee wordt bedoeld (Mason, 2002, p. 188).

Door middel van het theoretisch kader wordt duidelijk welke concepten onderzocht gaan worden en wat ermee wordt bedoeld. Daarnaast zijn de onderzoeksstrategie en methoden van dataverzameling en data-analyse bewust gekozen op basis van de onderzoeksvraag, het te onderzoeken fenomeen en het doel van het onderzoek. Dit vergroot de kans dat 'gemeten' wordt wat 'gemeten' zou moeten worden (Mason, 2002, p. 188; Silverman & Marvasti, 2008, p. 147).

Tot slot wordt er in dit onderzoek gebruik gemaakt van verschillende manieren van dataverzameling, ook wel triangulatie, wat de interne validiteit van het onderzoek vergroot (Bryman, 2012, p. 390; Mason, 2002, pp. 190-191).

Externe validiteit

De vraag of de resultaten van het onderzoek overdraagbaar zijn naar andere contexten heeft betrekking op de externe validiteit van het onderzoek (Bryman, 2012, p. 390). Het is belangrijk om te benadrukken dat het doel van een case study niet gericht is op het generaliseren van resultaten. Hier moet dan ook voorzichtig mee om worden gegaan. Daarnaast is er gebruik gemaakt van convenience sampling wat tot gevolg heeft dat de respondenten niet representatief zijn voor alle ambtenaren binnen ministeries, dus generaliseren ook niet mogelijk is. Echter, er kunnen wel belangrijke lessen uit het onderzoek voortvloeien die ook voor andere publieke organisaties van waarde kunnen zijn. Bijvoorbeeld een van de praktische implicaties waarin een aanbeveling wordt gedaan over hoe er voortaan over het spanningsveld van beleidsintimiteit en transparantie moet worden gesproken.

Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid heeft betrekking op de herhaalbaarheid van het onderzoek in de zin dat andere onderzoekers hetzelfde vinden wanneer ze het onderzoek herhalen (Bryman, 2012, p. 390). Hiervoor is het van belang dat er een gedetailleerde beschrijving van het onderzoeksproces wordt gegeven (Bryman, 2012, p. 392). In dit onderzoek wordt de lezer meegenomen in welke methoden en technieken er zijn gebruikt en waarom deze keuzes zijn gemaakt. Daarnaast zijn de transcripten van de interviews en de opnames bewaard.

Wat nadelig is voor de betrouwbaarheid van dit onderzoek is dat de interviews grotendeels online hebben plaatsgevonden. Mogelijk gedragen respondenten zich anders tijdens een online interview dan wanneer het live zou plaatsvinden. Anderzijds durven respondenten wellicht in een thuisomgeving meer te delen over dit gevoelige spanningsveld.

Objectiviteit

Objectiviteit heeft betrekking op het zo objectief mogelijk handelen van de onderzoeker (Bryman, 2012, pp. 392-393). De interpretatie van data wordt altijd beïnvloed door het perspectief van de onderzoeker (Joffe, 2012, p. 228). Omdat een onderzoeker nooit volledig neutraal, objectief of onafhankelijk kan zijn van de data en kennis die hij of zij genereert (Shenton, 2004, p. 72), moet de onderzoeker bewust zijn van zijn of haar rol in het proces. De onderzoeker heeft om deze reden gedurende het onderzoek continu een kritische blik op haar acties en rol als onderzoeker gehad. Dit wordt ook wel actieve reflexiviteit genoemd (Mason, 2002, p. 7). Verder is door middel van het opnemen van de interviews en het transcriberen van data de objectiviteit verhoogd.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de interviews (R) en participerende observaties (O) weergegeven. Dit hoofdstuk is opgebouwd aan de hand van de vier verschillende dimensies die in het theoretisch kader uiteen zijn gezet. Daarnaast is er nog een nieuw thema uit de empirie naar voren gekomen, de wisselwerking met de media, dat ook zal worden besproken. Als eerste wordt in paragraaf 5.1 ingegaan op de definitie dimensie van beleidsintimiteit en transparantie, waar aandacht wordt gegeven aan de interpretatie van deze begrippen door de respondenten. Daaropvolgend wordt in paragraaf 5.2 ingegaan op de juridische dimensie. Vervolgens wordt er in paragraaf 5.3 gefocust op de implementatie dimensie, waarin uiteen wordt gezet hoe transparantie in de praktijk werkt en de manieren waarop beleidsintimiteit wordt gewaarborgd. Daarna wordt in paragraaf 5.4 de politiek-ambtelijke dimensie besproken. Dan wordt in paragraaf 5.5 de invloed van de media op openbaarmaking uitgelicht. En tot slot wordt er in paragraaf 5.6 aan de hand van een beknopte samenvatting en een visueel overzicht antwoord gegeven op de empirische deelvragen die in het eerste hoofdstuk zijn gepresenteerd.

4.1 Definitie dimensie

Het eerste thema dat centraal staat in de data betreft de manier waarop beleidsintimiteit en transparantie worden gedefinieerd. In deze paragraaf wordt gekeken naar de manier waarop ambtenaren deze begrippen interpreteren en welke risico's en kansen ambtenaren koppelen aan deze begrippen.

4.1.1. Definitie beleidsintimiteit

Interpretatie

Het begrip beleidsintimiteit was voor een aantal respondenten een nieuw begrip dat zij niet eerder op de werkvloer hadden gehoord (R8, R10, R11, R12, R13). Echter konden alle respondenten zich wel wat voorstellen bij het begrip. Het begrip roept bij de respondenten verschillende interpretaties op. Veel respondenten koppelen het begrip aan 'een gevoel van' (R1, R2, R4, R5, R6, R7, R8, R9, R10, R12, R13, O1). Wat dat gevoel precies inhoudt, kan verschillende dingen zijn: emoties durven delen, ruimte ervaren, veiligheid, vertrouwelijkheid en vrijheid. Meerdere respondenten benoemen het 'gevoel van vrijheid' (R1, R2, R4, R6, R8, R10, R13, R15 O1) gericht op het geven van hun mening en advies. *'Voor mij is beleidsintimiteit de vrijheid om met elkaar hardop te kunnen denken. En ook gedachtepaden af te lopen om te kijken: als we dit pad af zouden lopen, waar eindig je dan? En eigenlijk allemaal scenario's uit te denken, zonder dat je het idee hebt dat je daardoor in latere instantie ervan beschuldigd wordt, of geconstateerd wordt dat je overwogen hebt om...'* (R6). Daarnaast accentueren een aantal respondenten het 'gevoel van vertrouwen' (R1, R4, R9, R12). *'Beleidsintimiteit betekent wat mij betreft vertrouwen. Dus dat je erop kunt vertrouwen dat informatie die je gebruikt bij het beleid alleen bij die personen terechtkomt die het nodig hebben of aan wie het is toevertrouwd, denk ik.'* (R4).

Het moment in de beleidscyclus waarop beleidsintimiteit van belang is, wordt door de respondenten anders ervaren. Een aantal respondenten geven aan dat beleidsintimiteit vooral in de beginfase, ofwel de verkennende fase, van belang is (R1, R5, R6, R9, O1). In deze fase wordt beleidsintimiteit gekoppeld aan een gevoel van vrijheid ervaren om informatie te verzamelen,

gedachten uit te wisselen en voorstellen te doen. Tijdens een participerende observatie werd dit bevestigd. *‘Tijdens een goede brainstorm sessie bestaat er geen ‘nee’ en ‘ja maar’. Dit is dan ook de fase waar beleidsintimiteit belangrijk is. Het gaat hier om de fase waar wordt verkend wat er aan de hand zou kunnen zijn.’* (O1). Echter, een aantal andere respondenten geven aan dat beleidsintimiteit vooral in een latere fase van belang is wanneer er besluitvorming gaat plaatsvinden (R2, R10, R11, R13). *‘Ik denk dat de verkennende fase volledig transparant kan, dat je alle meningen ophaalt en dat je verschillende versies van een notitie hebt. Maar op een gegeven moment ga je de notie afstemmen met allerlei partijen en collega’s en dan belandt die uiteindelijk op een bestuurlijke tafel. Dan zou er een vertrouwelijk gesprek moeten kunnen plaatsvinden waarbij je niet alle gedachtegangen transparant maakt.’* (R2). Daarnaast geven een aantal respondenten aan dat beleidsintimiteit in alle fasen van de beleidscyclus van belang is (R4, R7, R8). *‘Ik denk dat het in alle fasen van belang is. Ik zou niet zeggen van: ohh als we nog gewoon in onze open gedachtevorming helemaal in het begin zitten, dan hoeft dat niet naar buiten. Maar als je in de besluitvorming zit dan moet alles naar buiten. Want ik denk ook dat in de laatste fase je vormen moet hebben waarin je vrij met elkaar moet kunnen discussiëren.’* (R8). Tevens heeft een dossier invloed op dit vraagstuk (R12, O1). *‘Ik denk dat het enorm per dossier verschilt. Want bij sommige dossiers wil je juist openheid bij het begin, bij agendasetting, dingen die spelen in de maatschappij, je wil bijvoorbeeld belevingsonderzoek doen om te kijken waar je naartoe wil met je beleid. Aan de andere kant heb je soms beleid dat reactief gemaakt wordt, of iets wat al hele lange termijn speelt en waarvan je al weet wat een beetje de gevoelens zijn in de maatschappij. En dan denk ik soms, als je al in het proces zit waar de besluitvorming plaatsvindt dat het veel moeilijker is om daarover transparant te zijn.’* (R12). Zo is er bijvoorbeeld laatst rondom het beleidsdossier over gaswinning in Groningen een onderhandelingstraject geweest dat heeft geleid tot bestuurlijke afspraken ter hoogte van anderhalf miljard. Hier was winst te behalen wanneer betrokken partijen aan de voorkant beter waren meegenomen (R9). Maar een beleidsdossier over EU onderhandeling wat politiek gevoelig ligt moet niet openbaar worden omdat dat tot onnodige onrust kan leiden (R5).

Opvallend is dat respondenten die zelf in de verkennende fase betrokken zijn vaak stellen dat ze vinden dat bij de verkennende fase beleidsintimiteit moet bestaan. En respondenten die bij de besluitvormingsfase betrokken zijn, vinden dat rond die fase beleidsintimiteit moet bestaan. Er lijkt een ‘Not In My Backyard’ verschijnsel op te treden. Tijdens een participerende observatie werd dit bevestigd. *‘Voor mensen is transparantie het engst als ze daar hun eigen positie in het veld mee gemoeid zien.’* (O3).

Dit heeft ook invloed op de vraag wie er gebruik mag maken van beleidsintimiteit. Zo wordt enerzijds gesteld dat op lager niveau wel ruimte moet zijn voor vertrouwelijkheid maar dat correspondentie tussen top ambtenaren en bewindspersonen wel openbaar zou moeten worden (R1, R5). *‘Ik vind zelf dat je alle informatie waar ‘ik vind’ voor staat, zou moeten kunnen weglakken, zolang het op mijn niveau is. Ik denk dat het bijvoorbeeld vanaf een directeur of bijvoorbeeld een DG, dan wordt het wel weer een ander verhaal. Het is ook wat anders, een DG praat wekelijks met de minister (...) je hebt dan zoveel besluitinvloed.’* (R5). Dit wordt tijdens een participerende observatie bevestigd doordat iemand stelt dat alles wat tussen directeuren en bestuursraden wordt gewisseld al ver is uitgekristalliseerd, dus dat daar minder ruimte voor vertrouwelijkheid nodig is (O1). Anderzijds wordt er gesteld dat er

aanleiding moet zijn om deze correspondentie openbaar te maken (R8). Bijvoorbeeld de discussies tijdens de toeslagenaffaire tussen hogere ambtenaren en bewindspersonen.

Kansen en risico's

Tijdens het interpreteren van het begrip 'beleidsintimiteit' koppelden een aantal respondenten dit aan positieve effecten wat het begrip heeft op beleid (R1, R5, R11, R13 O1). Ten eerste benoemden respondenten dat de kwaliteit van beleid beter wordt wanneer medewerkers van ministeries de ruimte ervaren om te verkennen en gedachten uit te wisselen (R1, O1). En ten tweede benoemen respondenten dat de effectiviteit en efficiëntie van beleid toeneemt door middel van beleidsintimiteit (R5, R11, R13). *'Ja, als ik in het bedrijfsleven zit dan ga ik toch ook aan de voorkant coalities smeden voordat ik in een vergadering een voorstel doe? Dan ga je toch ook even bellen van tevoren. Dus voor mij is het de vraag: kan ik zeggen schrijven, naja zeggen natuurlijk altijd, maar kan ik schrijven wat nodig is om effectief beleid te kunnen voeren?'* (R13). Daarnaast zou het constant moeten sturen van updates richting de Kamer niet bijdragen aan de efficiëntie van het proces (R5).

Naast de positieve effecten op beleid benoemde een respondent ook een risico dat gekoppeld zit aan het begrip: *'Wanneer beleidsintimiteit gebruikt wordt om op de voorgrond van het theater iets anders neer te zetten dan wat achter de coulisse gebeurt, dan is het een probleem.'* (O1). Samengevat, wordt beleidsintimiteit gedefinieerd met gevoelens die samenhangen met vertrouwelijkheid en veiligheid. De fase in de beleidscyclus waarin het belangrijk is dat dit gevoel van vertrouwen en veiligheid bestaat, verschilt van het begin tot het einde van de cyclus tussen de respondenten en hier treedt ook een 'not in my backyard' principe op. De kansen op het gebied van kwaliteit en efficiëntie van beleid, maar ook het risico om onderwerpen achter te houden, worden door de respondenten gekoppeld aan dit begrip. In de volgende paragraaf zal verder in worden gegaan op de definiëring van het tweede kernconcept, transparantie.

4.1.2. Definitie transparantie

Interpretatie

Het begrip transparantie wordt door respondenten verschillend omschreven. Zo wordt er onderscheid gemaakt aan wie transparantie gericht moet zijn en over welke informatie er transparantie moet bestaan. Aan het begrip 'transparantie' geven de respondenten verschillende betekenissen. Terminologie als 'openheid', 'eerlijk', 'helder' en 'navolgbaar' wordt bij het omschrijven van transparantie door respondenten gebruikt. Hierbij ligt de nadruk op 'openheid' (R7, R8, R12, R13, R14). Echter benoemt een respondent ook het verschil in zijn ogen tussen openheid en transparantie: *'Volgens mij gaat transparantie verder dan openheid. Dus volgens mij, bij transparantie kijk je echt door iets heen zeg maar, dus dan kan je te allen tijde informatie opvragen. En volgens mij is openheid, dat is een iets lichtere vorm van transparantie. Dus je hebt nu dan de Wob, dat is een vorm van openheid. Omdat je dan als een journalist of burgers informatie opvragen, dan deel je het met ze. En ik denk dat transparantie zou zijn dat je eigenlijk pro-actief al je stukken al op een website hebt staan.'* (R10). Doordat de meeste respondenten transparantie omschrijven als 'openheid', heeft dat ook invloed op de vraag richting wie zij die vorm van transparantie zien.

Een aantal respondenten geven aan dat transparantie gericht is naar de Tweede Kamer (R5, R7, R9, R13). *‘En wel vind ik dat je dan de Kamer moet informeren, maar dat kan natuurlijk ook vertrouwelijk. Je hoeft niet alles wat je naar de Kamer stuurt naar de hele wereld te sturen.’* (R5). Hierbij maken respondenten wel onderscheid dat ze voor hun functie transparant zijn richting de Tweede Kamer, maar dat dat groter gezien moet worden als transparantie richting de burgers: *‘Ja vanuit mijn functie vooral richting de Tweede Kamer. Maar ik denk dat het uiteindelijk vooral richting de burgers moet zijn, want daar werken we natuurlijk voor. Maar vanuit mijn functie is het vooral voor de tweede kamer van belang.’* (R9). Tijdens de interviews geven respondenten ook direct aan dat transparantie richting burgers is gericht (R6, R9, R12, R15). Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen passieve en actieve transparantie. Dit onderscheid wordt gemaakt door een verschil te maken tussen het op verzoek informeren van burgers en het actief ophalen van ideeën uit de samenleving. *‘Nou ja ik denk dat burgerparticipatie ook heel belangrijk is, maar dat is weer een heel ander aspect denk ik van transparantie. Maar het gaat niet alleen over het informeren van de burger maar ook het open staan voor inzichten van de burger en dat actief ophalen uit de samenleving en transparant zijn over het proces hoe beleid gevormd wordt en daar wellicht ook de burger in meenemen.’* (R12).

De mate van transparantie in verschillende fasen van de beleidscyclus is ook sterk afhankelijk van de vorm van transparantie waar vanuit wordt gegaan. Wanneer er sprake is van passieve transparantie is er later in de cyclus pas sprake van transparantie. Dit is vaak het geval wanneer het gaat om nieuwe beleidsvraagstukken waar onderwerpen in de broeikas worden gehouden voordat het naar buiten wordt gebracht. Het gaat dan om een onderwerp met een samenhangend probleem dat nog echt onderzocht moet worden (R14). Daarnaast bestaan er ook beleidstrajecten waar transparantie in een heel vroeg stadium wordt ingezet om zo betrokkenheid en participatie te bewerkstelligen (R14). Hier is dan sprake van proactieve transparantie. De verschillen in het moment wanneer er tijdens de cyclus voor transparantie wordt gekozen, gaat dus gepaard met verschillende doelen. Dit wordt bevestigd tijdens een participerende observatie. Wanneer er achteraf transparantie bestaat, dan heeft dit als doel om de verantwoording goed te organiseren richting Kamer. Maar transparantie heeft ook de dimensie om betrokkenheid te organiseren, en dat is iets wat actualiteit en in een vroeg stadium transparantie vraagt (O3).

Met andere woorden, transparantie wordt door veel respondenten gedefinieerd als ‘openheid’. Daarnaast wordt er een onderscheid gemaakt tussen transparantie richting Tweede Kamer en burgers. De mate van transparantie in de beleidscyclus hangt af van het onderliggende doel. De informatie waar transparantie over moet bestaan wordt verder toegelicht in de juridische dimensie. Tijdens het definiëren van het kernconcept transparantie benoemden de respondenten ook veel kansen en risico’s die aan het begrip gekoppeld zitten. Die zullen nu verder worden toegelicht.

Kansen en risico’s

Dat er kansen bestaan wanneer transparantie vergroot, wordt door alle respondenten onderstreept. Een groot deel van de respondenten ziet kansen ontstaan op het gebied van de kwaliteit van het advies. Ten gevolge van transparantie wordt verwacht dat afwegingen beter worden gemaakt, doordat zaken niet meer achter de schermen zonder goede argumentatie

besloten worden (R1, R14). Daarnaast zien de respondenten kansen in de scherpte en kwaliteit van nota's die geschreven worden (R4, R7, R15, O1). *'Nou grappig genoeg denk ik dat de nota's er misschien wel beter van worden. Dus dat we beter de opties omschrijven. Wat wisten eigenlijk de ambtenaren toen ze adviseerden? Wat was er toen al bekend? Wat hebben ze meegewogen?'* (R7). Op dit moment worden nota's vaak sneller geschreven en wordt ervan uitgegaan dat de minister bepaalde informatie al weet of dat wordt er nog bij verteld. Door middel van transparantie worden de nota's wellicht completer (R7). Ten gevolge van scherpe advisering kan ook de effectiviteit van een minister worden vergroot doordat er door middel van volledige informatie specifiek op zaken kan worden ingegaan. Daarnaast komen de zwaktes van een advies sneller naar voren wanneer een advies openbaar wordt (O1).

Naast kansen op het gebied van kwaliteit van het advies, worden ook kansen op het gebied van controleerbaarheid benoemd. Hierbij benadrukken de respondenten met name het belang van transparantie over de samenwerking met andere partijen (R1, R4, R6). *'Ik denk wel dat transparantie beter is voor een gelijk spelveld tussen partijen. Het is nu denk ik voor burgers heel moeilijk om in te zien: wat is de invloed van bepaalde partijen? Het is denk ik best waardevol als burgers beter kunnen inzien en media ook, hoe die lobby werkt. Dus hoe sterk is die? Welke afwegingen worden gemaakt?'* (R4). Ook benadrukken respondenten dat door middel van transparantie de informatiepositie van de burger versterkt en de omgeving meer kan worden betrokken bij het beleid (R2, R3, R7, R9, R12). Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds het betrekken van de omgeving bij het opstellen van beleid en anderzijds de omgeving betrekken door middel van meer informatie delen. Het betrekken van de omgeving kan zowel gaan om burgers, media maar ook andere departementen. Transparantie kan er toe leiden dat departementen gemakkelijker samen kunnen werken. Wanneer een departementen transparant is over wat de gezamenlijke doelen zijn, dan hoeft een departement minder in de kramp te schieten wanneer een ander departement net andere subdoelstellingen wil behalen (R11). *'Op het moment dat we met elkaar die gezamenlijke doelen proberen te formuleren, dus meer het kader: waarvoor doen we het? Wat is het probleem? En waartoe doen we het?'* (R3). Daarnaast kan de omgeving betrekken door middel van meer informatie delen tot gevolg hebben dat de omgeving bepaalde keuzes wellicht beter kan plaatsen: *'En dat je daar dus ook meer kennis van krijgt in de buitenwereld, bij journalisten bijvoorbeeld, als ze stukken schrijven. Het kan echt wel helpen, want hoe werkt de ambtenarij eigenlijk? Wat weten ze? Een beetje de Black Box openen die toch wel veel mensen ervaren. En ik denk dat dat wel winst is. Dat meer mensen de dilemma's snappen waar je tussen weegt als je adviseert.'* (R7). Wanneer bepaalde partijen zich door middel van meer transparantie aan de voorkant beter gehoord voelen kan dit wellicht ook leiden tot meer draagvlak van het beleid (R9, R14). Het is dan voor de buitenwereld duidelijk dat alle kanten zijn bekeken en dat alle voor- en tegenargumenten zijn afgewogen (R14). En daarmee kan wellicht ook het vertrouwen in de overheid toenemen (R6, R14).

Naast kansen worden er door alle respondenten ook risico's benoemd die kunnen ontstaan wanneer de ruimte voor beleidsintimiteit zal afnemen en transparantie zal vergroten. Het eerste risico waar een aantal respondenten naar verwijzen is dat er minder schriftelijk zal worden vastgelegd wanneer de ruimte voor beleidsintimiteit verder afneemt en de mate van transparantie groter wordt. Er zal dan meer op informele manieren met elkaar gecommuniceerd

worden (R1, R4, R9, R12): *‘Dus als je beleidsintimiteit opgeeft op schriftelijke stukken of op mails, dan zal je waarschijnlijk zien dat er andere wegen worden gezocht om alsnog zo te communiceren. Dus dat is meer een risico. En ik weet niet of we daar uiteindelijk bij gebaat zijn.’* (R4). Naast het risico dat er minder schriftelijk wordt vastgelegd, benadrukken respondenten ook het risico dat de manier waarop er schriftelijk wordt vastgelegd zal veranderen (R2, R6, R8, R9, R12, R13, O1, O2). Dit kan gebeuren doordat er meer op hoofdlijnen geschreven gaat worden, meningen en standpunten abstracter worden gemaakt en hele contexten worden geschetst richting bewindspersonen om jezelf in te dekken. *‘Openbaarmaking kan leiden tot verarmoeding van de notulen.’* (O1).

Het tweede risico dat door respondenten wordt omschreven is het gevoel van onveiligheid en de daarbij horende angst om niet meer openlijk een discussie te durven voeren (R2, R6, R7, R9, R10, R11, R13): *‘De constante roep om transparantie kan ertoe leiden dat ambtenaren zich minder veilig voelen in hun omgeving om bepaalde dingen te doen. Ik denk niet dat dat de beleidstukken en beleidskeuzes ten goede komt.’* (R9). Deze angst is niet zozeer aanwezig als wordt geadviseerd over de WW, maar wel wanneer het gaat over gevoelige onderwerpen zoals discriminatie en racisme (R7). Deze angst is gegrond in de verhalen dat er in een vorige directie ook actief gejaagd werd op adressen van ambtenaren.

Daarnaast omschrijven respondenten als risico dat de werkdruk door transparantie enorm kan toenemen (R1, R9, R10, R13). Zowel voor de ambtenaren zelf zal de werkdruk toenemen: *‘Als je alle informatie deelt, alles wat eronder ligt, dan is ook het risico dat je nog meer vragen over je heen krijgt van: oh hoe zit dit dan? Dan ben je wel steeds minder in staat om maatschappelijke problemen op te lossen.’* (R10). Daarnaast zal ook de werkdruk voor de Tweede Kamer en journalisten toenemen ten gevolge van het ontvangen van veel meer informatie (R1, R13). En tot slot zal ook de werkdruk van de minister toenemen (R13).

Samenvattend zitten er zowel risico’s als kansen verbonden aan een grote mate van transparantie (en daarmee een kleinere mate van beleidsintimiteit). De kansen die door de respondenten worden omschreven hebben betrekking op de kwaliteit van advies en controleerbaarheid. De risico’s die werden benoemd hangen samen met de mate en manier van documentatie, een gevoel van angst en een toenemende werkdruk.

4.2 Juridische dimensie

Het tweede thema dat centraal staat in de data betreft de kennis van wetgeving op de werkvloer. In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre ambtenaren de wetgeving met betrekking tot openbaarheid van bestuur kennen en in hoeverre deze werkbaar gevonden wordt. Vervolgens wordt ook dieper ingegaan op het type informatie dat naar perceptie van de ambtenaar wel of niet openbaar zou moeten zijn.

4.2.1 Wob en Woo

Van de Wob hebben de meeste ambtenaren wel eens gehoord. Een aantal respondenten geven aan over geen kennis met betrekking tot de Wob te beschikken (R2, R11). Andere respondenten geven aan op hoofdlijnen enige kennis van de Wob te hebben. Hierbij weten zij globaal wat openbaar wordt en wat vertrouwelijk blijft (R4, R7, R8, R9, R10, R12, R14). Wanneer een (beleids)ambtenaar een Wob verzoek heeft op zijn of haar eigen dossier genereert dat pas echt kennis van wetgeving (R4, R5, R8, R14). Daarbij bestaat er een juridische afdeling waar Wob

coördinatoren met specifieke kennis ondersteuning kunnen bieden (R5, R6, R7, R9, R10, R11, R12, R14, R15).

Omtrent het verwerken van Wob verzoeken als (beleids)ambtenaar wordt door de respondenten een kritische noot geplaatst: de werkbaarheid voor (beleids)ambtenaren van de Wob. *'De Wob is voor ambtenaren in mijn ogen echt hopeloos.'* (R8). Ten eerste is de informatiehuishouding niet op orde ten gevolge van slechte archivering (R4, R8, R10, R11). *'Ik denk dat de meeste collega's wel iets van de Wob afweten maar dat er vaak nog niet naar gehandeld wordt. En dat heeft dan ook weer te maken met die informatiehuishouding. Volgens mij, als je aan die Wob wilt kunnen voldoen, en als er een Wob verzoek komt, dan moet je ook binnen afzienbare tijd informatie boven tafel kunnen krijgen. En als je die informatie huishouding niet op orde hebt, doordat je bijvoorbeeld, als je met een kamerbrief bezig bent die mails er niet bij doet, dan wordt het heel ingewikkeld.'* (R10). Daarnaast zijn de verantwoordelijkheden tijdens het proces niet duidelijk en verschilt het per persoon hoe er met Wob verzoeken wordt omgegaan. Dit kan bijvoorbeeld door de mate waarin een ambtenaar risico-avers is verschillen (R1, R4). Tot slot kost het verwerken van een Wob verzoek enorm veel tijd (R4, R8, R11). *'Dit soort standaard verzoeken zouden veel strakker en veel procesmatige moeten worden opgepakt en hier is het gewoon echt een zootje. Echt totaal niet duidelijk wie welke verantwoordelijkheid heeft. De tijdslijn wordt helemaal niet gehaald. Het is echt een drama.'* (R8).

Over de Woo is nog veel minder bekend bij de respondenten (R6, R10, R12, R14). Maar er worden voorbereidend op de Woo wel allerlei bijeenkomsten georganiseerd om ambtenaren hiermee bekend te laten worden en in op te leiden (R2, R5, R10). *'Er wordt bij ons nu wel, maar dat is natuurlijk ook allemaal een beetje naar aanleiding van die hele affaire, elke twee weken gesproken over: oké hoe gaan wij dit doen en wat wordt onze rol hierin? Maar die is wel heel erg gericht op: hoe gaan we transparanter worden?'* (R5). Naast dat er bijeenkomsten worden georganiseerd, worden er ook vraagtekens geplaatst bij de nieuwe wetgeving door ambtenaren. *'Er wordt zoveel bedacht in regelingen, zoals de Wet open overheid, en je kan zoveel opschrijven maar mensen moeten het doen. En dat zit echt in de naam, cultuur en hoe je met elkaar omgaat.'* (R11). Naast de vraagtekens die bij de Woo worden geplaatst, worden er ook vraagtekens geplaatst bij de beslissing die als voorloper op de Woo zijn genomen waarbij onderliggende departementale nota's voortaan openbaar worden gemaakt als reactie op de POK (R6, R14). *'Kijk de POK, wat er gebeurde was niet goed. En dan is de Pavlov reactie: dan moeten we het tegenovergestelde doen en dan is het goed. Dus het idee was: er was te weinig transparantie dus alles moet transparant zijn, dus we gaan ministerraad stukken openbaar stellen, beslisnota's openbaar stellen, er komt denk ik nog veel meer achteraan. En dan is het idee dat het dan opgelost gaat worden, maar dat vind ik een ongelofelijke denkfout.'* (R14). Er gaat vanaf 1 juli een enorme hoeveelheid aan informatie richting de Tweede Kamer, waar ze volgens de respondenten mee overvoed gaan worden en waarvan ze de informatie niet kunnen verwerken (R6). De vraag of het probleem opgelost gaat worden met deze wijzigingen blijft spannend. *'En extra stukken toe gaan sturen, ik denk dat het niet de oplossing is. Niet het antwoord op de vraag, en ook niet de vraag die gesteld is. Het is een reflex van: oké je wil alles weten, dan krijg je ook alles.'* (R6). De feitelijke vraag die gesteld moet worden is welke informatie nodig is om het werk als Tweede Kamer goed te kunnen doen (R14). Het is belangrijk dat er geëvalueerd gaat worden op de nieuwe regels en kritisch gekeken wordt of het

heeft geholpen (R7). *‘En die gevaren die we schetsen, daar moeten we echt goed naar kijken. Ook checken of het gebeurt of niet. Als het zou gebeuren dan heeft het alleen maar kwaad gedaan en dan wordt het nog slechter.’* (R7).

Kortom, er bestaat op hoofdlijnen enige kennis van de Wob bij ambtenaren op de werkvloer. De Woo is voor de meeste ambtenaren nog een nieuw terrein waar nog weinig kennis over bestaat. De werkbaarheid van de Wob is ten gevolge van slechte archivering, onduidelijke verantwoordelijkheden en tijdsduur lastig voor ambtenaren. Daarnaast worden rondom de nieuwe wetgeving vraagtekens geplaatst door de respondenten of deze middelen het doel gaan dienen. Het doel is namelijk dat de Kamer over de juiste informatie beschikt om hun controlerende taak uit te kunnen voeren. De vraag is of een toename in stukken die gestuurd worden het juiste middel is om dit te bewerkstelligen. Er zal evaluatie nodig zijn om dat te bepalen.

4.2.2. Type informatie openbaar

In de Wet Openbaarheid van Bestuur staat specifiek aangegeven welke type informatie vertrouwelijk mag blijven en welke informatie openbaar moet worden. Tijdens de interviews kwam één soort type informatie sterk naar voren waarvan de respondenten het belangrijk vinden de het openbaar wordt: de afwegingskaders (R1, R4, R5, R6, R7, R9, R10, R12, R13, R14, R15, O2). *‘Ik denk dat het ook wel goed is als het openbaar wordt gemaakt wat de afwegingen zijn, en wat de verschillende opties zijn en wat de voor-, en nadelen daarvan zijn. Want stel je maakt een nota naar de minister waarin je dus drie opties voorlegt en daar gooi je natuurlijk zelf ook wel een advies bij van: ik zou voor optie één of twee gaan. Ik denk dat zulke nota's wel openbaar gemaakt moeten kunnen worden. En dat gebeurt volgens mij op dit moment ook nog niet. Omdat dat ook allemaal persoonlijke beleidsopvatting is. Maar dat is geen persoonlijke beleidsopvatting, dat zijn de 3 opties die er zijn met een advies.’* (R5). Zoals in dit citaat ook al staat beschreven, wordt door respondenten aangegeven dat, om de schimmigheid rond beleidsvorming weg te halen, er verder moet worden gegaan met openbaarmaking rond persoonlijke beleidsopvattingen dan dat nu het geval is (R5, R9, R10). Daarnaast is het belangrijk dat adviezen openbaar kunnen worden (R1, R5, O2). *‘Met het team probeer je een onafhankelijk advies te maken en dat onafhankelijke advies moet naar buiten kunnen. Maar wat daaraan vooraf gaat van soms persoonlijke wisselingen, dat moet niet allemaal naar buiten.’* (R1). Tot slot wordt ook de feitelijke analyse benoemd door de respondenten als iets wat standaard naar buiten moet (R6, R7, R8, R14). Oftewel, afwegingskaders, feitelijke analyse, adviezen en een stap verder in persoonlijke beleidsopvattingen zouden volgens de respondenten openbaar kunnen worden. Deze beslissingen hebben met name te maken met de vraag wat de Kamer nodig heeft om besluiten te nemen en goed geïnformeerd te zijn over wat ambtenaren doen.

4.2.3. Type informatie vertrouwelijk

Naast informatie die openbaar gesteld moet worden, is er ook informatie die volgens de respondenten vertrouwelijk zou moeten blijven. Het eerste type informatie die volgens de respondenten vertrouwelijk zou moeten blijven zijn persoonsgegevens (R2, R3, R4, R7, R8, R10, O2). *‘Ik denk dat het belangrijk is om mensen te beschermen, dus namen zijn denk ik belangrijk. Zeker omdat je nu ook ziet dat, wie je ook bent, of je nou bewindspersoon bent of*

een kamerlid, of een ambtenaar, er zijn mensen die ook door berichtgeving op social media of zoiets dergelijks, heel erg op de persoon gaan spelen. En die jou kunnen gaan lastig vallen als er iets is.’ (R8). Hierbij wordt door een respondent ook ‘herleidbaarheid naar personen’ als risico benoemd wanneer alles openbaar zou zijn. ‘Als ik van te voren weet dat een partij waarmee ik samen werk waarbij een beetje frictie is mijn stuk in openbaarheid gaat lezen, dan hoeft mijn naam er niet bij te staan, maar ze weten wie erover gaat. En je wil niet dat dat openbaar wordt. Dus dat is echt wel een groot risico denk ik.’ (R12). Om mensen te beschermen benoemen respondenten ook dat persoonlijke meningen vertrouwelijk moeten blijven (R1, R2, R5, O1). ‘Het zit hem dan vooral in het beschermen van mensen, je hebt wel eens medewerkers die het ergens niet mee eens zijn om persoonlijke redenen. Die uiten dan hun persoonlijke ongenoegen, en dan hebben we het daarover en dan uiteindelijk zeggen ze van: als dit de koers wordt, dan gaan we er gewoon voor. Maar dat stukje bijvoorbeeld: dat ze er zelf niet helemaal achter stonden, dat hoeft niet naar buiten want dat heeft geen invloed op het besluit en dat lossen we dan intern op.’ (R1).

Daarnaast wordt informatie met betrekking tot externen door respondenten benoemd als een type informatie die vertrouwelijk moet blijven (R1, R3, R5, R6, R7, O2). Enerzijds is dit volgens respondenten belangrijk omdat derde partijen zich vrij moeten blijven voelen om met de overheid samen te werken (R1). Anderzijds is het belangrijk om deze informatie niet zonder toestemming openbaar te maken omdat je dan de perceptie van het ministerie openbaar maakt in plaats van daadwerkelijk het standpunt van de derde partij (R8). Daarnaast kan het openbaar maken van marktgevoelige informatie het bedrijf schaden (R1, R5). Verder wordt ook door de respondenten benoemd dat informatie die de onderhandelingen kunnen schaden vertrouwelijk moeten blijven (R9, R10, R12, R15 O1, O2). Het is belangrijk om deze informatie vertrouwelijk te houden omdat het ministerie anders zijn eigen onderhandelingspositie schaadt (R9). Daarnaast heeft het ook politieke redenen om informatie over onderhandelingen vertrouwelijk te houden: *‘om de bewindspersoon volledig te kunnen informeren geef je jouw standpunten maar ook die van de andere partijen, en dat weerleg je. Maar je wil niet dat dat een publieke discussie wordt. Dus ook omdat dat natuurlijk bewindspersonen zijn binnen één kabinet, dus aan de ene kant vanwege de politieke factoren maar ook omdat je je eigen positie daarmee schaadt.’ (R12).*

Tot slot worden ook staatsgeheimen en informatie met betrekking tot de staatsveiligheid door respondenten benoemd als type informatie die vertrouwelijk moet blijven (R3, R6, R7, R9, R10, R11, R12). Zo wordt bijvoorbeeld een deel van het dreigingsbeeld wel openbaar gemaakt maar een deel daarvan is niet openbaar en wordt alleen gedeeld met organisaties die daar belang-, en verantwoordelijkheid in hebben (R11). Het is in het belang van de staat om dit soort zaken niet openbaar te maken omdat het bepaalde praktijken kan bevorderen of anticiperend gedrag op wetgeving in de hand werkt (R7). Kortom, informatie met betrekking tot persoonsgegevens en persoonlijke meningen, externe partijen, onderhandelingen en staatsgeheimen en -veiligheid moeten volgens de respondenten vertrouwelijk kunnen blijven.

4.3 Implementatie dimensie

Het derde thema dat centraal staat in de data betreft de manier waarop ambtenaren beleidsintimiteit en transparantie implementeren in de praktijk. In deze paragraaf wordt beschreven op welke manier ambtenaren beleidsintimiteit waarborgen in de praktijk en hoe er met transparantie wordt omgegaan op de werkvloer.

4.3.1. Implementatie van beleidsintimiteit

Bij de vraag hoe respondenten zelf, of om zich heen zien hoe beleidsintimiteit wordt geïmplementeerd in de praktijk kwam één antwoord sterk naar voren: mondeling overleg (R1, R2, R3, R5, R6, R7, R8, R12, R13, R15). *‘Je ziet dat sommige dingen niet meer op schrift worden gezet maar mondeling gebeuren. Dat is opzich wel iets wat al langer plaatsvindt hoor, dat er over hele gevoelige trajecten wordt gezegd: nou dit gaan we wel eens even bespreken, stuur hier maar geen mails over.’* (R6). Hierbij wordt benadrukt dat dit vooral op politiek gevoelige dossiers gebeurt. De Coronapandemie heeft invloed op de mate waarin mondeling overleg kan plaatsvinden. Er wordt in deze tijden meer gemaïld (R1, R8). Echter, respondenten benadrukken dat toch nog de telefoon wordt gepakt indien het over een gevoelig dossier gaat (R1, R4, R9, R12): *‘je merkt dat er gewoon sneller telefoongesprekken worden gevoerd als je wil dat iets nog niet in een stuk terecht komt.’* (R9). Het meer mondeling bespreken van onderwerpen gaat hand in hand met een beperkte mate van documentatie. Daarnaast wordt hetgeen dat wel wordt gedocumenteerd anders geschreven dan voorheen. Respondenten omschrijven dat er op een andere manier wordt geschreven om beleidsintimiteit te waarborgen (R2, R3, R7, R12). Deze andere manier van schrijven wordt gedefinieerd als: diplomatieker schrijven, franjes eraf halen of verbloemender schrijven. Tot slot wordt ook het later openbaar maken van informatie benoemd als strategie om beleidsintimiteit te waarborgen (R5, R8, R10, O1, O2). Hierbij benoemen de respondenten dat dit met name tijdens onderhandelingen het geval is. Wanneer het proces voorbij is, kan die informatie wel openbaar worden gemaakt (R8, R10, O1). Bijvoorbeeld bij onderhandelingen op EU niveau. Deze onderhandelingen worden voorbereid vanuit ministeries, en het is onwenselijk dat het standpunt bij de EU terecht komt voordat Nederland aan de onderhandelingen begint. Maar als de onderhandelingen eenmaal rond zijn, en zaken zijn akkoord, dan kan het wel openbaar worden gemaakt (R8, R10). Kortom, beleidsintimiteit wordt door mondeling overleg, een andere manier van schrijven en het later openbaar maken van stukken door de respondenten gewaarborgd.

4.3.2. Implementatie van transparantie

Naast het waarborgen van beleidsintimiteit wordt ook transparantie geïmplementeerd in de praktijk. Respondenten benoemen dat ze voor transparantie zijn: *‘maar ik geloof meer in dat uitgangspunt van transparantie. Ik vind het gewoon, dat is gewoon goed. En die rem moet er een beetje af binnen zo’n ministerie. Ik denk dat je medewerkers de vrijheid moet geven om transparant te zijn. Dus dat je dat juist moet bevorderen. Je kan natuurlijk wijzen op allemaal bypasses om het toch enigszins te verbloemen, maar ik geloof meer gewoon in het uitgangspunt van transparantie en dat je medewerkers daarin moet steunen en de vrijheid moet geven en ook een beetje in moet begeleiden en trainen.’* (R2). Echter is het duidelijk dat er geen sprake is van totale transparantie. *‘Als je echt naar openbaarheid gaat, zou je dan niet standaard alle Webexen moeten opnemen, zodat als er Wob verzoeken komen, dat we kunnen*

zeggen: *hé, we hebben hier een Webex over dit onderwerp gehad. Hier, doe ik hem erbij.*' (R4). Zo wordt er soms ook actief geprobeerd om transparantie te vermijden (R2, R8): *'Ik heb weleens een keer, dat was niet zo'n mooie, ik heb een keer meegemaakt dat iemand, toen was een proces afgerond, en toen mailde iemand van: oh willen jullie nu alle mails over dit proces weggooien? En dat mailde die aan mij en aan iemand van een ander ministerie, en toen heb ik contact gehad met m'n leidinggevende en met het andere ministerie, en die zeiden natuurlijk van: dit gaan we natuurlijk niet doen.'* (R8). Daarnaast wordt er bewust of onbewust ook toegang tot informatie beperkt (R5, R9). *'Ja ik denk dat men sneller geneigd is om dingen anders op te schrijven, wat verbloemender. Terwijl ik er zelf voorstander van ben om gewoon duidelijk op te schrijven wat je bedoeling is, maar nu wordt het met mooiere woorden omheen geluld om zo maar te zeggen. Of je merkt dat er gewoon sneller telefoongesprekken worden gevoerd als je wil dat iets nog niet in een stuk terecht komt. Dus op die manier wordt er nog wel een beetje omheen gewerkt. Het is echt niet dat we het negeren, dat is echt niet het geval, maar je merkt wel gewoon dat op die manier wel voorzichter wordt om gegaan met bepaalde stukken.'* (R9). Tot slot is er soms ook sprake van belemmerende transparantie (R2). Hier worden wettelijke middelen gebruikt om de toegang tot informatie te beperken. *'Kijk het is bijvoorbeeld met kamer vragen (...) daar word je dan heel bedreven in. In dat je dan letterlijk de vraag beantwoordt. Dus je leert zo te schrijven, dat je alle fransjes eraf haalt en dat je heel letterlijk de vraag beantwoordt en daarmee (...) houd je ook de bewindspersonen uit de wind. Opzich ben je dan wel, ja het is niet..., ben je dan wel transparant omdat je gewoon letterlijk de vragen beantwoordt maar ja, je probeert ook om zo min mogelijk extra vragen op te roepen. En zo houd je de bewindspersoon uit de wind, maar werk je niet mee aan totale transparantie.'* (R2). Dat deze vormen van transparantie bestaan is te verklaren uit het feit dat respondenten benadrukken dat zij altijd in hun achterhoofd hebben dat alles wat ze opschrijven openbaar kan worden (R2, R4, R7, R12, R13). *'Ja ik denk dat vanaf het begin dat je bij een ministerie terecht komt, althans vanuit mijn ervaring, dat je heel erg wordt gewezen: wees je ervan bewust dat alles wat je opschrijft, alle communicatie kan openbaar worden. En dat is niet per se op een manier bedoeld, denk ik, dat je niet alle informatie die je hebt moet opschrijven. Maar wel dat de manier waarop je dingen schrijft, consequenties kunnen hebben.'* (R12). Samengevat staan respondenten dus voor transparantie maar is er in de praktijk geen sprake van volledige transparantie. Er bestaat een constant bewustzijn over het feit dat alles openbaar kan worden. Dit bewustzijn kan zich vertalen in actieve, bewuste of onbewuste belemmering tot informatie.

4.4. Politiek-ambtelijke dimensie

Het vierde thema dat centraal staat in de data betreft de invloed van politiek ambtelijke verhoudingen op de mate van transparantie en beleidsintimiteit. In deze paragraaf wordt eerst besproken hoe deze verhoudingen invloed hebben op de mate van transparantie en vervolgens hoe deze verhoudingen invloed hebben op de mate van noodzakelijk geachte beleidsintimiteit.

4.4.1. Verhoudingen invloed op beleidsintimiteit

De politiek ambtelijke verhoudingen hebben ook invloed op de mate van noodzakelijk geachte beleidsintimiteit. Wanneer er contact bestaat met politieke ambtsdragers wordt een bepaalde mate van vertrouwelijkheid noodzakelijk geacht. *‘Ik vind dat wat zij en wij wisselen, niet alles, maar dat daar wel bepaalde gradaties van vertrouwelijkheid over af te spreken moeten zijn. Dat het mogelijk moet zijn daar dingen over af te spreken en dat die ook gehandhaafd moeten kunnen worden.’* (R14). Het feit dat er een bepaalde mate van vertrouwelijkheid nodig is komt doordat het tijdens deze gesprekken soms over mensen gaat. *‘Maar dan mensen in de functionele zin en de wijze waarop zij dingen doen, en vraagstukken die met de uitvoering van die functies te maken hebben. Dat moet je in een bepaalde mate van vertrouwelijkheid kunnen bespreken. Anders ga je het niet meer bespreken.’* (R14). Daarnaast worden in nota’s richting de minister niet alleen maar zakelijke dingen genoteerd, maar wordt er ook kleuring gegeven aan de boodschap. Deze kleuring kan gegeven worden door bijvoorbeeld het politieke krachtenveld te beschrijven. In een politiek gevoelig dossier, bijvoorbeeld het stikstofdossier, waar twee keer per week een bewindslidenoverleg over plaatsvond, is een bepaalde mate van vertrouwelijkheid van belang (R13).

De mate waarin politiek ambtelijke verhoudingen invloed hebben op de vertrouwelijkheid of transparantie hangt ook erg af van de bewindspersoon (R2, R3, R14). Dit heeft enerzijds te maken met hoe de bewindspersoon er zelf in staat en anderzijds hoe de bewindspersoon dit doorvertaalt in het ambtelijk apparaat (R2). *‘Zo wilde bijvoorbeeld een oud minister (...) geen ambtenaren aan zijn bureau zien, maar alleen maar directeuren en hoger’.* (R2). Daarnaast is de ambtelijke top de laatste jaren sterk gepolitiseerd (R14, O3). *‘Zijn die [ambtelijke top] nou assistent for of assistent to, om het zo te zeggen. En het lijkt veel meer assistent to geworden.’* (R14). Dit heeft invloed op het werk van de ambtelijke top maar ook de ambtenaren daaronder. *‘Weet je, als je niet oplet, dan worden we vooral de uitvoerders van de politieke agenda van een bewindspersoon.’* (R14). Dit heeft als gevolg dat er geen onafhankelijk advies vanuit de ambtenarij gegeven wordt, maar dat de politieke afwegingen hier al in mee genomen worden. Kortom, voor het voeren van gesprekken met de minister over personen in functionele zin en het geven van kleuring aan een boodschap richting de minister bevordert de vraag naar beleidsintimiteit. De mate waarin hier behoefte aan is, is afhankelijk van de bewindspersoon en in hoeverre de ambtelijke top is gepolitiseerd.

4.4.2. Verhoudingen invloed op transparantie

Naast dat de politiek ambtelijke verhoudingen invloed hebben op de noodzakelijk geachte beleidsintimiteit benoemen een aantal respondenten ook elementen uit hun vak als ambtenaar die bevorderend werken voor de mate van transparantie (R1, R7, R12). Ten eerste ben je als ambtenaar gebrand op het geven van goed advies. Wanneer een ambtenaar niet volledig is richting zijn of haar minister, kan hij of zij daar op gepakt worden (R1). Daarnaast willen de meeste ministers graag een ongezoeten advies hebben waarin ze alle opties kunnen meewegen (R7). *‘En je professionaliteit vraagt dat ook, die van de minister maar ook die van de ambtenaar.’* (R7). Naast advies geven, wil een ambtenaar de minister ook zo goed als kan beschermen. Het beschermen van de minister kan beter door de minister goed op de hoogte te houden dan zaken juist weg te houden zodat hij er niks mee hoeft (R7). *‘Want uiteindelijk helpt dat niet, als het toch uitkomt dan had die minister het moeten weten. Het is een beetje een rare*

redenatie dat je vanuit de ambtenaar zou denken van: als ik het niet vertel dan hoeft hij of zij er ook niks mee. Als het opblaast en het wordt uiteindelijk openbaar dan ben je uiteindelijk gewoon politiek verantwoordelijk voor de tent, dus als iemand in jouw organisatie het al wist, dan weet jij het eigenlijk ook. Dus ik heb zelf ook veel meer het gevoel, en dat is wat de meeste mensen denken volgens mij hoor: is het schadelijk? Is er iets misgegaan? Vertel het dan zo snel mogelijk.’ (R7).

Naast bevorderende elementen benoemen de respondenten ook belemmerende elementen uit hun professie die invloed hebben op de mate van transparantie (R1, R2, R3, R4, R5, R, R7, R10, R12, O1, O3). Het eerste element dat belemmerend werkt op de mate van transparantie is het politieke belang meenemen in het ambtelijke advies (R1, R12, R14, O3). *‘Het is ook handig als je dat politieke gevoel hebt als ambtenaar en een beetje kan inschatten van: dit gaat nooit in de kamer vliegen, dit ga je als minister niet droog houden ofzo. Maar je moet wel op z’n allerminst alle afwegingen geven zonder de politieke kleuring mee te nemen. Je kan wel de politieke afweging meegeven vanuit jouw perspectief, maar je moet ze niet al vermengen met het inhoudelijke advies, als je snapt wat ik bedoel. Wij hebben soms ook dat we tegen de minister zeggen: het is echt een politieke keuze voor jou wat je wil, je kan het twee kanten op redeneren, voor beide is een goed verhaal en jij moet kijken of je politiek draagvlak hebt. En dat helpt denk ik, dat dat met transparantie weer wat duidelijker wordt, ook al loopt dat nu heel erg door elkaar.’ (R1).* Dit blijkt in de praktijk echter lastig want tijdens het schrijven van een beleidsstuk wordt de positie van de bewindspersoon meegenomen en op basis daarvan advies gegeven. *‘Je maakt niet je eigen beleid, je maakt het beleid voor een politicus’.* (R12). Naast het feit dat ambtenaren politieke afwegingen meenemen in het inhoudelijke advies wat belemmerend kan werken met oog op de mate van transparantie, botsen soms meer ambtelijke elementen met politieke elementen. Zo is de visie van ambtenaren gericht op de lange termijn en die van een minister op de korte termijn (R5, R6). Dit kan ook schuring opleveren met betrekking tot de mate waarin je transparant kan zijn. *‘En er is denk ik wel eens een neiging om signalen over problemen in de uitvoeringsdienst vooruit te schuiven een beetje weg te moffelen en te denken: nou ik zit de rit nog wel uit, dat is dan voor mijn opvolger. En dat is wel een dilemma vind ik. Want ik vind dat ambtelijke integriteit ook is om dat ook onder ogen te zien en mee aan de slag te gaan. Maar mijn scoop is voor de langere termijn en de scoop van een minister die misschien al ruim over de helft van een kabinetsperiode is, is vaak zonder problemen door die kabinetsperiode heen komen. Dat bijt gewoon met elkaar.’ (R6).* Daarnaast kunnen politieke redenen ook leiden tot een mindere mate van transparantie. *‘Er gebeurt ook dat er vanuit lagere ambtenaren iets in lijn wordt gezet om naar buiten te brengen en dat dat dan hogerop wordt tegengehouden om politieke redenen. Het hangt van het moment af, andere dossiers die er spelen. Kijk als je ingeeft op één dossier kan je misschien winst halen bij een ander dossier. Dat zijn allemaal afwegingen die een minister of staatssecretaris voor zichzelf maakt, en dat is niet aan jou als ambtenaar om te doen. Jij gaat maar over één klein dossier.’ (R12).* Verder geeft een respondent aan de minister niet onnodig te willen belasten. *‘Dus denk ik: ik informeer alleen als het heel belangrijk is, heel goed gaat, of heel fout gaat. En dat moet je denk ik ook blijven doen.’ (R5).* Ook dit zorgt voor een mindere mate van transparantie. Tot slot wordt ambtelijke loyaliteit richting de minister benoemd als belemmerend element voor transparantie. *‘En toen zei ik; ik zie in de onderbouwing van het stuk gaten die groter zijn dan de hele onderbouwing, even cru gezegd. Ja het was toch een*

lagerhuis debat, moest toch kunnen. (...). Dus ik heb dat uitgesproken. (...). Vervolgens werd ik een paar weken daarna door de Secretaris Generaal uitgenodigd. In dat gesprek waarschuwde hij mij dat deze opstelling [kritische houding richting bewindspersoon] niet goed was voor mijn loopbaan.' (R3). Kortom, gebrand zijn op het geven van een goed advies en de minister beschermen zijn elementen die bevorderend werken op de mate van transparantie. Belemmerende elementen worden ook door de respondenten benoemd. Politieke belangen in het inhoudelijke advies, verschillen in termijnvisies, politieke redenen, ambtelijke loyaliteit en de minister niet onnodig willen belasten, belemmeren de mate van transparantie.

4.5. Wisselwerking met de media

Uit de data is een nieuw thema naar boven gekomen dat centraal staat tijdens de interviews. Dit nieuwe thema heeft betrekking op de wisselwerking met de media. In deze paragraaf wordt besproken in hoeverre framing en de afrekencultuur invloed hebben op de mate van transparantie en noodzakelijk geachte beleidsintimiteit. Vervolgens worden ook de kansen belicht die respondenten benoemen wanneer er meer informatie openbaar zou zijn in wisselwerking met de media.

4.5.1. Beleidsintimiteit en Media

Wanneer het in de empirie over media ging werd dat vaak gekoppeld met framing (R1, R3, R4, R6, R7, R8, R14). *'Want dat zie je heel erg vaak, als wij in een gespreksverslag verschillende scenario's bespreken, en dat gespreksverslag wordt openbaar, dan is de framing die er door een journalist aan wordt gegeven, of een lezer van dat verslag, van: oh het ministerie heeft overwogen om. Maar dat is heel vaak geen overweging geweest. Het is een gedachte-experiment, en dat kan ook, we hebben ook wel eens dat we een pad aflopen in gedachten waar we van te voren zeggen: nou dat gaan we echt niet doen. Maar: laten we toch eens kijken waar we zouden eindigen, om te kijken of we dat onderbuik gevoel kunnen staven of dat we dan echt niet een kind met het badwater weggooien.'* (R6). Ten gevolge van framing benoemen respondenten risico's die zij zien wanneer er meer openbaar gaat worden. Het eerste risico dat respondenten belichten, is dat wanneer media een bepaald deel van informatie naar buiten brengt zonder de context hierbij te benoemen, er een 'halffabricaat' wordt blootgesteld naar buiten waarmee een verhaal anders wordt verteld dan dat het bedoeld was (R4, R11). Dit kan ook gevolgen hebben voor de vrijheid van een ambtenaar om een professionele afweging te maken. *'Stel er wordt bijvoorbeeld gevraagd van: nou, ja, worden er nog plannen gemaakt voor mensen die betalingsproblemen krijgen door corona te beschermen? Je geeft antwoord: 'ja, we zijn nu een pilot aan het verkennen, maar ja, we weten eigenlijk nog niet of dit goed is'. Ja, dan kun je natuurlijk de donder op zeggen dat het, dat de kans er is dat Kamerleden gaan steigeren of dat er een linkje komt naar de media die zegt: ja, wat is dit voor onzin? Dit is een prachtig idee, dit moeten we gewoon gaan doen! En daarmee ontnem je de vrijheid om, vind ik, een professionele afweging te maken: van is dit nou ook op korte of op lange termijn het beste?'* (R4). Door het risico dat ambtenaren zien wanneer informatie zonder context naar buiten wordt gebracht, wordt de vraag naar beleidsintimiteit groter.

4.5.2. Transparantie en Media

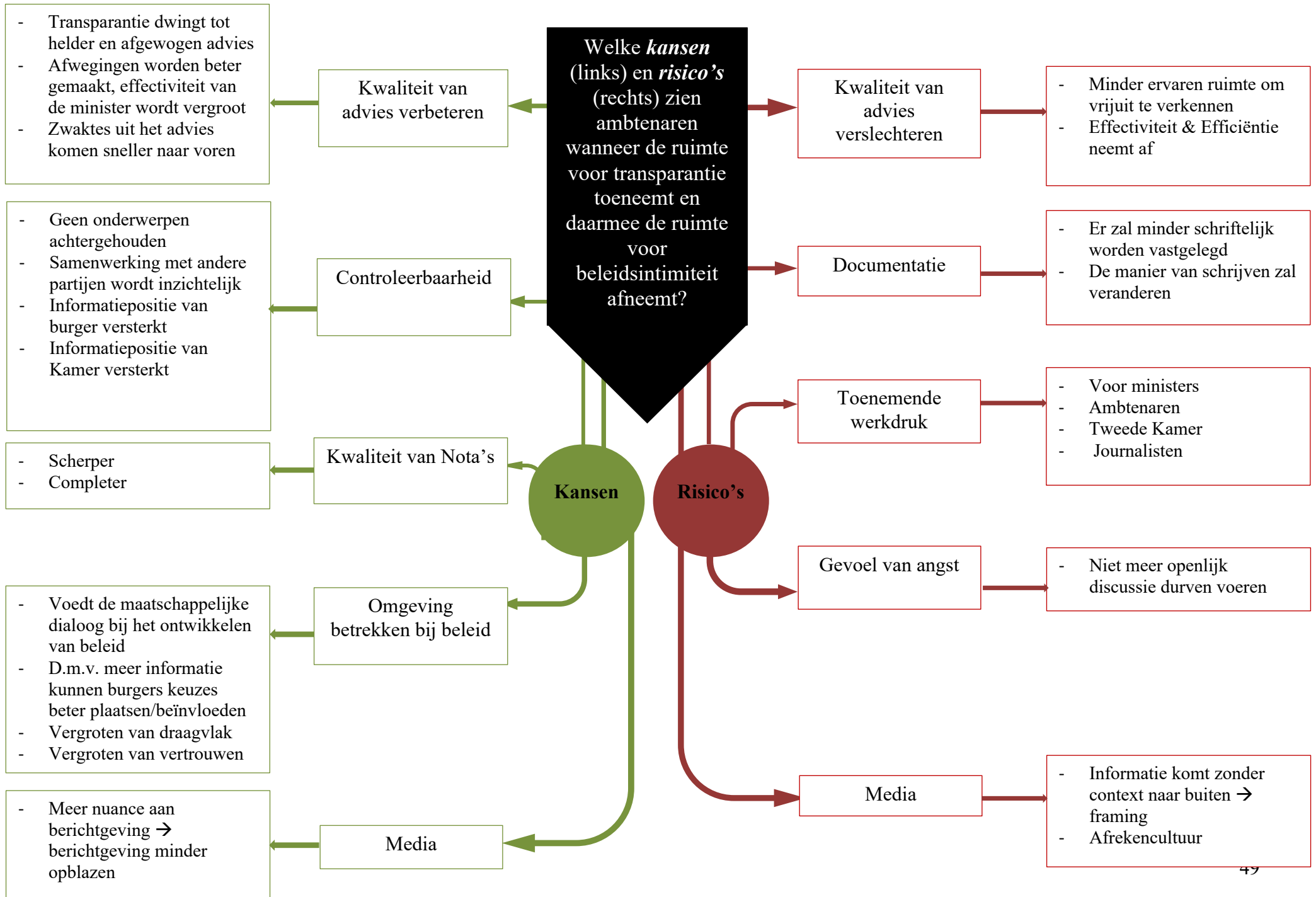
Naast risico's zien de respondenten ook kansen wanneer er meer informatie openbaar wordt op het gebied van framing in media. Wanneer er meer openheid is, zullen er in de media minder onderwerpen opgeblazen worden (R1, R3, R4, R7). *'Ik denk dat dat ook wel helpt in de nuance in de media, want je ziet dat er heel veel wordt ingevuld en geïnterpreteerd: ze zullen deze beslissing daarom hebben genomen. Als je het blootlegt zie je misschien ook, vond ik bijvoorbeeld in de ministerraad notulen van de toeslagen, die vond ik best wel meevallen. Want je ziet dat er eigenlijk best wel goed was afgewogen van: dit is de situatie, moeten we juist sneller of minder snel met de stukken naar buiten enzo. Het wordt juist misschien wel saaier, want het legt ook wel goed bloot dat het eigenlijk allemaal best wel netjes gaat. Nu worden dingen door de media ook wel opgeklopt omdat ze de helft van het verhaal maar kennen.'* (R1). Naast framing kwam de afrekencultuur in de media ook terug tijdens de interviews. Waar de respondenten kansen zagen op het gebied van framing wanneer er meer informatie openbaar wordt, benoemden respondenten dat een toenemende mate van transparantie niet samen kan gaan met de afrekencultuur die nu heerst in de Kamer en de Media (R4, R6, O1). *'Dat [koppenrollen en afrekenen] is niet een cultuur waar transparantie in gedijt.'* (R11). Ten gevolge van deze cultuur melden ambtenaren niet graag wat er fout gaat, maar liever wat er fout ging nadat ze het hebben opgelost (R8). *'Mijn gevoel is dat die afrekencultuur in Nederland wel heel erg groot is. Er is iets fout gegaan, wie kunnen we daar de schuld voor geven? Dat leeft heel erg in de Tweede Kamer, ook wel in de media en dat wantrouwen van burgers, van: nou er is weer wat fout gegaan. Dat helpt niet om bewindspersonen in een modus te krijgen van: oh wacht even, dit moet beter, ik ga dat in de Kamer eens netjes melden van: hé ik heb geconstateerd dat dit in mijn uitvoeringsdienst niet goed loopt. En dat zou je willen doorbreken.'* (R6). Het doorbreken van deze cultuur gaat hand in hand met vertrouwen in het ambtelijk apparaat volgens de respondenten (R1, R7, R11). Echter, stellen ze daarbij zelf vast dat dat vertrouwen op dit moment logischerwijs erg laag is. *'Daar moet ook een soort vertrouwen zijn in de professionaliteit van het apparaat. En ja dat is er niet. En dat snap ik ook wel, want er is een toeslagenaffaire geweest en er is van alles, dus dat zorgt er niet voor: nee joh wij vertrouwen jullie op je woord.'* (R11). Dit leidt tot een negatieve spiraal met de media en de Kamer. Door veel wantrouwen voelen bewindspersonen zich ook heel erg kwetsbaar en zullen zij minder snel aangeven dat ze een probleem hebben en nog geen oplossing. Ten gevolge van wantrouwen voelen bewindspersonen zich sneller aangevallen en staat hun positie onder druk (R7). Kortom, transparantie kan zorgen voor meer nuance in berichtgeving van de media. Echter, de afrekencultuur die op dit moment heerst houdt ambtenaren en bewindspersonen tegen om open te zijn over mogelijke fouten. Vertrouwen in het ambtelijk apparaat zou deze negatieve spiraal met de Kamer en media kunnen doorbreken.

4.6. Concluderende paragraaf

De eerste empirische deelvraag is opgesteld om te achterhalen op welke manier ambtenaren de begrippen beleidsintimiteit en transparantie interpreteren, om vervolgens te kunnen kijken welke invloed dat heeft op de kansen en risico's die zij aan de begrippen koppelen. Uit de empirie is gebleken dat ambtenaren beleidsintimiteit definiëren als 'een gevoel van vertrouwelijkheid en vrijheid'. En bij transparantie lag de nadruk op de passieve vorm van transparantie, en werd het begrip gekoppeld aan 'openheid richting Tweede Kamer en burgers'.

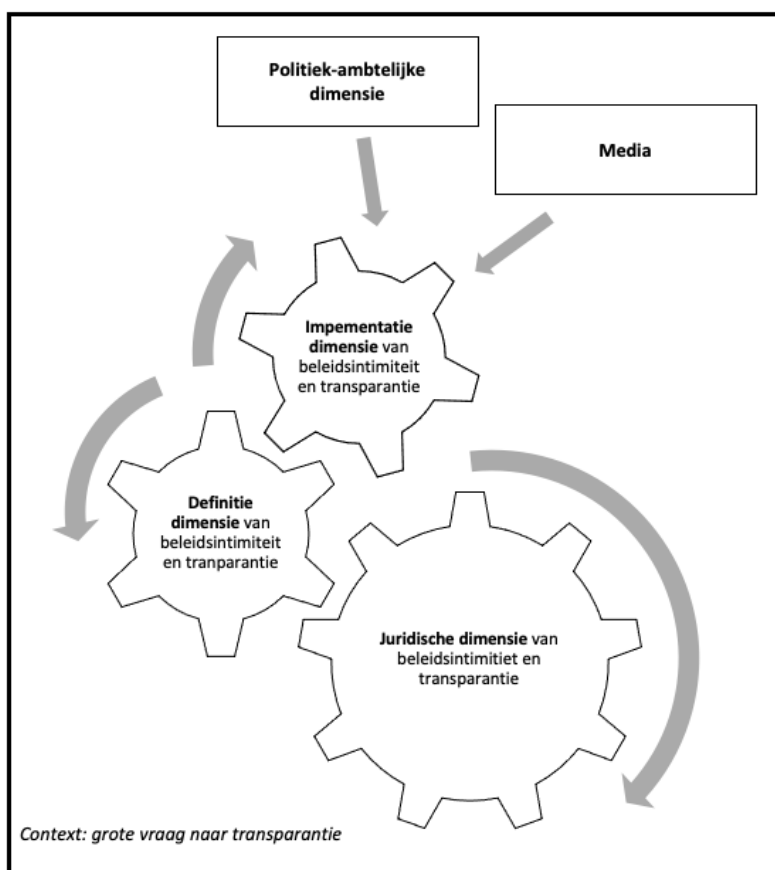
Om een bepaalde mate van beleidsintimiteit te waarborgen worden er verschillende implementatiestrategieën van beleidsintimiteit in de praktijk gebruikt, komt uit de empirie naar voren. Zo wordt er gebruikt gemaakt van mondeling overleg, worden stukken op een andere manier geschreven en worden bepaalde stukken later openbaar gemaakt. Dit hangt samen met implementatiestrategieën van transparantie. Uit de empirie blijkt dat er constant bewustzijn bestaat over het feit dat alles openbaar kan worden. Dat zorgt enerzijds voor implementatiestrategieën van beleidsintimiteit en anderzijds voor implementatiestrategieën van transparantie waar actief, bewust of onbewust, belemmering tot informatie plaatsvindt. Politiek-ambtelijke verhoudingen hebben invloed op deze belemmering van informatie. Zo leiden verschillen in termijnvisies, politieke belangen vermengd met het inhoudelijke advies, ambtelijke loyaliteit en de minister niet onnodig willen belasten tot een mindere mate van transparantie. Echter, deze verhoudingen kunnen ook bevorderend werken op de mate van transparantie doordat ambtenaren gebrand zijn op het geven van goed advies en de minister willen beschermen. Uit de data is een nieuw thema naar voren gekomen dat de wisselwerking met de media uitlicht. Ten gevolge van de afrekencultuur en framing wordt transparantie belemmerd en de behoefte aan beleidsintimiteit groter. De tweede en derde empirische deelvraag zijn opgesteld om in beeld te brengen welke kansen en risico's ambtenaren koppelen aan beleidsintimiteit en transparantie. Het antwoord op deze twee deelvragen is visueel samengevat in Figuur 2.

Figuur 2. De kansen en risico's van toenemende transparantie en afnemende beleidsintimiteit



5. Analyse en Discussie

In het resultaten hoofdstuk zijn aan de hand van de vijf dimensies de resultaten uiteengezet die centraal staan in de data. Deze dimensies staan niet los van elkaar, maar zijn verbonden en hebben invloed op elkaar. In dit analyse en discussie hoofdstuk worden de algemene bevindingen en verbanden tussen de dimensies in het licht van de theorie besproken aan de hand van Figuur 3. Tot slot zullen ook de beperkingen van het onderzoek worden besproken.



Figuur 3: Virtuele weergave van de wisselwerking tussen de verschillende dimensies van beleidsintimiteit en transparantie

5.1. Verbanden tussen dimensies

De juridische dimensie, waarbinnen de wetgeving rondom openbaarheid van bestuur is geregeld, is de ruggengraat van het transparantie regime (Grimmelikhuijsen, 2012; Roberts, 2006). Op dit moment gebeurt er veel op het gebied van wetgeving rondom de openbaarheid van bestuur. Uit de empirie komt naar voren dat ambtenaren hun vraagtekens plaatsen bij de nieuwe wetgeving. Toch blijkt wel dat naar aanleiding van de POK en de Woo, er veel gesprekken worden gevoerd op de werkvloer over de invulling van deze veranderingen in de praktijk. Verandering in wetgeving zet dus een bepaalde beweging in gang. Zoals in het figuur aangegeven, is de juridische dimensie de aanjager voor de andere dimensies.

Archivering

De juridische dimensie heeft ook invloed op de implementatie dimensie. Uit het empirisch onderzoek komt een geschat risico op het gebied van werkdruk voor ambtenaren, Tweede Kamer en de minister naar voren wanneer de ruimte voor transparantie toeneemt en daarmee de ruimte voor beleidsintimiteit kleiner wordt. Het risico dat zowel in de empirie als literatuur wordt vastgesteld, is te koppelen aan de slechte mate van werkbaarheid van de Wob (Van der Hof, Prins, Leenknecht, Brandsen, & de Vries, 2004). Doordat de informatiehuishouding niet op orde is ten gevolge van slechte archivering kost het verwerken van Wob verzoeken enorm veel tijd. Het idee dat meer transparantie zal leiden tot een hogere werkdruk, is afgeleid uit het idee dat er dan over meer informatie nog meer vragen worden gesteld waar verantwoording over moet worden afgelegd. Doordat het archiveringssysteem niet op orde is, kost het uitwerken van deze vragen dus enorm veel tijd wat de werkdruk verhoogt. Dit zorgt voor ‘gespannen transparantie’, waarbij een overheid bewust of onbewust toegang tot informatie beperkt ten gevolge van gebrek aan middelen om de verzoeken te verwerken (Pasquier & Villeneuve, 2007).

De drang naar een gevoel van veiligheid

De definitie dimensie zet helder uiteen dat beleidsintimiteit wordt gekoppeld aan een gevoel van veiligheid en vertrouwelijkheid. Waar in de literatuur het begrip enkel wordt gekoppeld aan het afschermen van afspraken van het besluitvormend orgaan ten behoeve van verbeterde kwaliteit van beraadslagingen en besluitvorming (Hillebrandt & Novak, 2016; Curtin, 2012), koppelt de empirie het met name aan een gevoelskwestie. Het feit dat ambtenaren het risico van een grotere mate van transparantie en een afnemende mate van beleidsintimiteit koppelen met een gevoel van onveiligheid en angst is dan ook niet vreemd. Dit leidt tot een ‘not in my backyard’ verschijnsel wanneer het gaat over de fase van de beleidscyclus waarin transparantie van belang is. Dit gevoel van angst en onveiligheid zorgt ervoor dat er implementatie strategieën worden gebruikt om een bepaalde mate van beleidsintimiteit, en dus veiligheid en vertrouwelijkheid, te waarborgen. Zo wordt er meer mondeling overlegd, dit komt overeen met een strategie die Hillebrandt (2019) beschrijft, waarbij er in beperkte mate wordt gedocumenteerd doormiddel van informele afspraken. Daarnaast worden stukken anders geschreven, dit komt overeen met de strategie ‘selectief onderdrukken van informatie’ die Hillebrandt (2019) ook benoemt. Door middel van selectief weglaten van gevoelige informatie uit stukken wordt beleidsintimiteit gewaarborgd. Tot slot wordt bepaalde informatie later openbaar gemaakt. Ook deze strategie benoemt Hillebrandt (2019), waarbij hij stelt dat informatie pas openbaar wordt gemaakt nadat de belangrijkste stadia van het besluitvormingsproces zijn voltooid. Uit de literatuur blijkt dat dit vertragingseffect sterker is wanneer het om controversiële wetgevingsdossiers gaat (Cross, 2014). Uit de empirie komt echter naar voren dat dit vertragingseffect sterker is wanneer het over onderhandelingsprocedures gaat. Uit de empirie komt wel naar voren dat de andere twee strategieën, de beperkte mate van documentatie en selectief onderdrukken, met name worden ingezet wanneer het gaat over politiek gevoelige onderwerpen. In het figuur is deze wisselwerking tussen de definitie dimensie en implementatie dimensie ook visueel weergegeven.

Kwaliteit van advies

Uit de empirie komt ook naar voren dat de politiek ambtelijke verhoudingen invloed hebben op de implementatie dimensie. Dit hangt samen met de kansen die worden gezien wanneer de ruimte voor transparantie zal toenemen op het gebied van kwaliteit van advies. De politiek ambtelijke verhoudingen zorgen ervoor dat je als ambtenaar gebrand bent op het geven van goed advies aan de minister. Wanneer een ambtenaar niet volledig is geweest richting zijn of haar minister kan hij of zij daar later ook op gepakt worden (van Thijn & Cardoso Ribeiro, 2004). Transparantie zorgt er dus voor dat afwegingen beter worden gemaakt, doordat een ambtenaar zijn minister volledig wil informeren en zaken niet meer achter de schermen zonder goede argumentatie kunnen worden besloten. Dit zorgt tot betere kwaliteit van advies. Naast het feit dat transparantie tot betere kwaliteit van advies kan leiden, komt er anderzijds uit de empirie naar voren dat beleidsintimiteit tot betere kwaliteit van advies kan leiden. De kwaliteit van advies zal verbeteren doordat ambtenaren de ruimte ervaren om alle opties te verkennen en gedachtes uit te wisselen.

Wel of niet openbaar?

Het type informatie dat vertrouwelijk moet blijven in de ogen van ambtenaren zijn persoonsgegevens, persoonlijke meningen, informatie met betrekking tot externen, informatie die de onderhandelingen schaadt en tot slot informatie met betrekking tot staatsveiligheid en staatsgeheimen. Dit is te koppelen aan de implementatiestrategieën die worden gebruikt om beleidsintimiteit te waarborgen. Zo wordt er tijdens onderhandelingen vaak gebruik gemaakt van uitgestelde openbaarmaking. Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van een andere manier van schrijven om beleidsintimiteit te waarborgen. Deze strategie wordt gebruikt om persoonlijke meningen diplomatieker, verbloemender of zonder franjes op papier te zetten, om zo beleidsintimiteit te waarborgen. Tot slot wordt er gebruik gemaakt van mondeling overleg om beleidsintimiteit te waarborgen.

Het type informatie dat openbaar moet worden in ogen van de ambtenaren zijn afwegingskader, feitelijke analyse, adviezen en een stap verder in persoonlijke beleidsopvattingen. Dit alles om te zorgen dat de Kamer over de juiste informatie beschikt om besluiten te nemen en goed geïnformeerd te zijn over wat ambtenaren doen. Wat hier echter opvallend is, is dat ambtenaren aangeven dat wanneer het om politiek gevoelige dossiers gaat, er een sterke neiging is om mondeling overleg te laten plaatsvinden om zo een bepaalde mate van beleidsintimiteit te waarborgen. Dit draagt echter niet bij aan het volledig informeren van de Kamer zodat zij tot het juiste besluit kunnen komen.

Politisering van ambtenaren

Naast het feit dat mondeling overleg naar aanleiding van politiek gevoelige dossiers invloed heeft op de informatievoorziening richting de Kamer, is er nog een aspect dat hier invloed op heeft. Uit de data komt naar voren dat er steeds vaker politieke afwegingen worden meegenomen in het ambtelijk advies. Dit is dan ook niet vreemd, want het ambtelijk apparaat is uitgegroeid tot denktank en is qua kennis en kunde leidend geworden voor de kwantiteit en kwaliteit van de informatie van minister aan parlement (van Thijn & Cardoso Ribeiro, 2004). Dit leidt tot politisering van ambtenaren wat als risico met zich meebrengt dat er geen onafhankelijk advies meer wordt gegeven aan de bewindspersoon. Dit kan invloed hebben op

de kwaliteit van besluitvorming en daarmee ook op de informatie die de Tweede Kamer nodig heeft om goede besluiten te nemen.

Media

Het laatste thema wat centraal staat in de data is de wisselwerking met de media. Dit thema is geen onderdeel van het theoretisch kader maar het feit dat er een wisselwerking bestaat tussen het openbaar bestuur en de media is niet nieuw in de literatuur. De media zijn belangrijke boodschappers van overheidsbeleid die ervoor kunnen zorgen dat informatie ook echt onder de aandacht komt (Hood & Heald, 2006; Scholtes, 2013; VandeWalle & Cornelissen, 2014). Maar de media fungeren niet als kritiekloos doorgeefluik van beleid, en ‘vervormen’ berichten van zenders (overheid) naar ontvangers (burgers). Dit kan door het framen van feiten of boodschappen selectief weer te geven (Schillemans & Klijn, 2016). Het rapport van de Raad van Maatschappelijke Ontwikkeling onderschrijft dit fenomeen door middel van medialogica. Medialogica houdt in dat nieuws steeds vaker gebracht wordt in vormen die hun betekenis ontleen aan specifieke eigenschappen van het medium in plaats van de inhoud van het nieuws. Een van de elementen van medialogica is framing. Dit houdt in dat journalisten het nieuws via vaste interpretatieschema's brengen. De belangrijkste frames zijn: het conflict tussen personen, de race naar de macht en de politiek als strategisch spel om de macht. Hierbij worden met name de conflicten, heldere tegenstellingen en scherpe stellingnamen belicht. Daarnaast is interpretatieve journalistiek een element van de medialogica. Dit houdt in dat journalisten niet alleen de nieuwsfeiten brengen, maar deze ook in toenemende mate van interpretatie voorzien (RMO, 2003). Dit is ook wat uit de empirie naar voren kwam en wat ervoor zorgt dat ambtenaren implementatiestrategieën toepassen om zo beleidsintimiteit te waarborgen.

De wisselwerking tussen schuldvermijding en transparantie is eerder onderzocht in de literatuur (Hood, 2007). Wanneer er een ‘schuldvermijding cultuur’ bestaat in een organisatie of overheid, kunnen de effecten van transparantie pervers zijn. Volgens de literatuur wordt er ten gevolge van schuldvermijding geprobeerd de wet te ontwijken en openbaarmakingsvereisten te vermijden (Hood, 2007). Dit komt overeen met wat uit de empirie naar voren is gekomen. Ten gevolge van afrekencultuur in de media ontstaat er een schuldvermijding cultuur in de ambtenarij. Door deze mate van schuldvermijding wordt er meer waarde gehecht aan de ruimte voor beleidsintimiteit.

De vraag of de nieuwe wetgeving ook invloed gaat hebben op de afrekencultuur en mate van framing wat nu in de media gebeurt, staat nog niet vast. Echter, ambtenaren omschrijven wel kansen op het gebied van wisselwerking met de media die ontstaan wanneer er meer openheid zal zijn. Zo zal de media onderwerpen minder opblazen doordat ze minder zelf hoeven te interpreteren en invullen ten gevolge van transparantie. De onderliggende belisnota's die openbaar worden vanaf 1 juli, waarin alle robuuste alternatieven die intern uitgewisseld zijn om tot het uiteindelijke besluit te komen staan, kunnen een stap in de goede richting zijn om media van deze relevante informatie te voorzien. Echter, in de empirie wordt ook een vraagteken geplaatst bij deze oplossing omdat het tot een stortvloed aan informatie gaat leiden die journalisten en Tweede Kamer wellicht niet kunnen verwerken. Daarnaast benoemen ambtenaren het risico dat nota's anders geschreven gaan worden waardoor alsnog niet de relevante informatie openbaar zal worden.

5.2. Tekortkomingen van het onderzoek

Tijdens het lezen van dit onderzoek dient er rekening te worden gehouden met een aantal beperkingen. Ten eerste is dit onderzoek gebaseerd op een case study, waarbij er vijftien interviews zijn afgenomen bij ambtenaren van verschillende ministeries en drie participerende observaties zijn bijgewoond die betrekking hadden op Open Overheid en het thema beleidsintimiteit. Dit betekent dat de omstandigheden waarin dit onderzoek plaats heeft gevonden uniek zijn en het onderzoek dus verbonden is aan deze specifieke context. Aspecten die voor ministeries van belang zijn op de vraag onder welke omstandigheden beleidsintimiteit noodzakelijk wordt geacht, kunnen heel anders zijn voor overheidsorganisaties op decentraal niveau of uitvoerorganisaties. Om deze reden is er ook een aanbeveling gedaan voor vervolgonderzoek op verschillende overheidsniveaus.

De tweede beperking is dat er een aantal actoren die wel van belang zijn in het spanningsveld rondom beleidsintimiteit en transparantie niet naar voren zijn gekomen in het empirisch onderzoek. Voorbeelden hiervan zijn een Directeur Generaal en een Secretaris Generaal. Vooral op het gebied van politiek-ambtelijke verhoudingen hadden zij als topambtenaren extra inzicht in deze dimensie kunnen bieden. Echter, dit is om praktische redenen niet gelukt. Er is geprobeerd contact te leggen met deze actoren maar in de periode dat het onderzoek is uitgevoerd, is er geen respons ontvangen.

6. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag. Tot slot zullen de theoretische en praktische implicaties die deze conclusie met zich meebrengt, worden toegelicht en worden er naar aanleiding van dit onderzoek aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek en de praktijk.

6.1. Beantwoording hoofdvraag

In dit onderzoek is antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag: *onder welke omstandigheden achten ambtenaren beleidsintimiteit noodzakelijk in een context waar de vraag om transparantie steeds groter wordt?* Om antwoord te kunnen geven op deze hoofdvraag is ingegaan op vier verschillende dimensies die invloed hebben op het handelen van ambtenaren rondom dit thema en het nieuwe thema, met betrekking tot de media, dat uit de empirie naar voren is gekomen. Daarnaast zijn de kansen en risico's die de ambtenaren zien rondom deze begrippen ook in kaart gebracht om zo de onderliggende redenen van noodzaak te kunnen duiden. Hieronder worden de recente ontwikkelingen beschreven en de daaruit voortvloeiende conclusies die zijn getrokken uit het onderzoek.

De recente ontwikkelingen rond POK en Woo, en de kabinetsreacties hierop, leiden tot veranderingen op het gebied van transparantie en beleidsintimiteit. Naar het parlement zullen 'persoonlijke beleidsopvattingen' niet langer een uitzonderingsgrond zijn. Ook bij de beantwoording van Wob-verzoeken zullen geanonimiseerde persoonlijke beleidsopvattingen vaker worden verstrekt, in het bijzonder rond maatschappelijk gevoelige thema's, waarvoor een ruimer transparantie-regime zal gelden. Daarnaast zetten deze ontwikkelingen een beweging in gang van bijeenkomsten, gesprekken en bewustzijn richting meer transparantie.

Uit het onderzoek blijkt dat ambtenaren die 'aan de voorkant' van beleidsvorming opereren beleidsintimiteit vooral in de vroege fase van beleidsvorming wenselijk vinden. Ambtenaren die de beleidsvorming helpen afronden, vinden beleidsintimiteit vooral belangrijk in deze laatste fase van besluitvorming. Dit kan leiden tot de conclusie dat beleidsintimiteit in alle fasen van het beleidsproces wenselijk is, maar kan ook wijzen op een variant van het 'Not In My Backyard-gedrag', maar dan rond transparantie in het openbaar bestuur.

Concluderend hebben ambtenaren wisselende ervaringen en gevoelens ten aanzien van de noodzaak van beleidsintimiteit. Dit blijkt uit de verschillende kansen en risico's die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Hierbij wordt beleidsintimiteit noodzakelijk geacht wanneer het gaat om persoonlijke informatie omdat dit anders kan leiden tot een gevoel van angst bij ambtenaren wanneer alles openbaar wordt. Daarnaast moet informatie met betrekking tot externe partijen en staatsgeheimen vertrouwelijk blijven. Tevens moet informatie die gevoelig is om zonder context naar buiten te brengen, ten gevolge van framing in de media, vertrouwelijk blijven. Tot slot zullen politieke gevoeligheden waar soms politieke kleuring aan wordt gegeven vertrouwelijk moeten blijven omdat dit anders politieke controversen tijdens het proces aanwakkert (Puetter, 2014). Overige informatie kan openbaar naar buiten ten behoeve van verschillende redenen. Ten eerste leidt openbaarmaking tot het verbeteren van de kwaliteit van nota's en advies. Ten tweede verbetert de controleerbaarheid ten gevolge van openbaarheid wat leidt tot een verhoogde verantwoordingsplicht en daarmee een betere kwaliteit van bestuur (Hood & Heald 2006; Bauhr & Grimes, 2014). Daarnaast kan het kansen opleveren op het gebied van het betrekken van de omgeving bij beleid en daarmee

de gepercipieerde legitimiteit (Worthy, 2010). Onderliggend aan deze beslissingen van openbaarmaking kwam uit dit onderzoek naar voren dat de juiste (inhoudelijk en hoeveelheid) informatie openbaar moet worden om de Tweede Kamer van de nodige informatie te voorzien om hun functie goed te kunnen uitvoeren.

6.2. Theoretische implicaties en vervolgonderzoek

Dit onderzoek draagt op verschillende niveaus bij aan de huidige literatuur. Ten eerste draagt deze analyse bij aan de huidige literatuur door onderliggende redenen aan implementatiestrategieën in kaart te brengen. Pasquier & Villeneuve (2007) en Hillebrandt (2019) omschrijven strategieën waarop transparantie en beleidsintimiteit in de praktijk worden toegepast. Dit onderzoek brengt door middel van alle kansen, risico's en definities die aan de begrippen gekoppeld zijn de onderliggende redenen van implementatiestrategieën in kaart.

Ten tweede blijkt uit dit onderzoek dat beleidsintimiteit en transparantie grofmazige begrippen zijn die niet door middel van één dimensie te duiden zijn. Hillebrandt, Curtin & Meijer (2014) gebruiken de definitie-, ethische- en implementatie dimensie als maatstaf om een empirische analyse van transparantie van de Europese Raad te onderzoeken. Dit onderzoek toont echter aan dat er vijf verschillende dimensies nodig zijn om transparantie binnen een organisatie te duiden. Hiervoor wordt de ethische dimensie, ofwel de vraag waarom er wel of geen transparantie moet bestaan, samengevoegd met de definitie dimensie. Verder worden de juridische-, politiek-ambtelijke- en media dimensie toegevoegd in dit onderzoek omdat uit de literatuurstudie en empirie naar voren is gekomen dat deze dimensies ook invloed hebben op transparantie binnen een publieke organisatie. Deze vijf dimensies zijn vervolgens ook gebruikt voor de empirische analyse van beleidsintimiteit.

Tot slot draagt dit onderzoek iets bij aan de bestaande literatuur over de verwachte resultaten van wetten en in hoeverre wetten daadwerkelijk iets bijdragen aan 'het probleem'. Eerder onderzoek stelt vast dat de verwachte resultaten van wetten in perspectief geplaatst moeten worden omdat er een ingrijpende cultuuromslag nodig is om de wetten in werking te laten treden (Hood, 2007). Dit onderzoek toont aan dat wetgeving juist het begin kan zijn van een cultuuromslag. Doormiddel van wetgeving wordt er een beweging in gang gezet die ook invloed heeft op de definitie en implementatie dimensie.

Vervolgonderzoek

Dit onderzoek geeft aanleiding tot een aantal nieuwe onderzoeksvragen. De eerste onderzoeksvraag die uit de analyse naar voren komt, heeft betrekking op het feit dat op dit moment is besloten dat vanaf 1 juli onderliggende beleidsnota's ook openbaar zullen worden waarbij er ook verder gegaan zal worden in het openbaar maken van persoonlijke beleidsopvattingen. Bij deze wetswijzigingen werden vraagtekens geplaatst in de empirie, met oog op kwaliteit van besluitvorming. Het bestuderen van de invloed van transparantie op kwaliteit van advies zou een interessante onderzoeksrichting zijn om verder te exploreren.

De tweede onderzoeksvraag die uit dit onderzoek naar voren komt, richt zich op de respondenten van het onderzoek. Dit onderzoek heeft zich enkel gefocust op de vraag onder welke omstandigheden ambtenaren op rijksniveau beleidsintimiteit noodzakelijk achten. Voor vervolgonderzoek zou het interessant kunnen zijn om te onderzoeken welke mate van

beleidsintimiteit media acceptabel achten om hun kritische controlefunctie op een juiste manier te kunnen uitoefenen. Daarnaast is in het onderzoek naar voren gekomen dat beleidsambtenaren op rijksniveau onder een aantal omstandigheden beleidsintimiteit noodzakelijk achten. Echter, de Woo gaat ook invloed uitoefenen op gemeentelijk en provinciaal niveau. Voor vervolgonderzoek kan het interessant zijn om te onderzoeken onder welke omstandigheden op gemeentelijk en provinciaal niveau beleidsintimiteit noodzakelijk wordt geacht.

6.3. Praktische implicaties en aanbevelingen voor de praktijk

Naast het feit dat dit onderzoek bijdraagt aan de huidige literatuur, levert dit onderzoek ook praktische implicaties op. Ten eerste komt uit dit onderzoek naar voren dat de Woo op dit moment slecht werkbaar is voor ambtenaren ten gevolge van slechte archivering en onduidelijke verantwoordelijkheden. Ministeries kunnen door het duidelijk maken van verantwoordelijkheden en de manier waarop er gearchiveerd moet worden een slag slaan op het gebied van de informatiehuishouding. Daarom is er in de discussie ook een praktische aanbeveling gedaan voor het opstellen van duidelijke protocollen rondom het verwerken van Woo verzoeken voor ambtenaren.

Ten tweede toont dit onderzoek aan dat de noodzakelijk geachte beleidsintimiteit met name berust is op een gevoel van veiligheid en vertrouwelijkheid. Wanneer er meer openbaar wordt is het voor ambtenaren belangrijk dat dit gevoel van veiligheid en vertrouwelijkheid blijft bestaan. Voor ministeries is het dus belangrijk om gefocust te blijven op de gevoelens van ambtenaren om zo te voorkomen dat werkprestaties en werkgeluk achteruit gaan.

Tot slot toont dit onderzoek aan dat er nog weinig kennis met betrekking tot de Woo bestaat op de werkvloer. Maar tegelijkertijd toont dit onderzoek ook aan dat door middel van bijeenkomsten en gesprekken over nieuwe wetgeving er veel kan veranderen op de werkvloer. Wanneer ministeries dus willen dat er ook onderaan in ‘de lijn’ daadwerkelijk zaken gaan veranderen met betrekking tot beleidsintimiteit en transparantie dan is het belangrijk om deze gesprekken ook op dit niveau te voeren en bijeenkomsten over dit onderwerp te organiseren.

Aanbevelingen voor de praktijk

Uit dit onderzoek komen ook aanbevelingen voor de praktijk naar voren. Ten eerste is het belangrijk om een tijd nadat de Woo (waarschijnlijk) in werking treedt, te evalueren als publieke organisatie wat er is veranderd in het handelen van ambtenaren. Enkel de wet wijzigen zal niet tot resultaat leiden maar wel een beweging in gaan zetten. Maar om daadwerkelijk een verandering te bewerkstelligen zal er ook iets moeten veranderen in de definitie dimensie, wisselwerking met de media en politiek en daarmee de implementatie dimensie. Het is belangrijk om dit als organisatie te blijven evalueren, om zo te voorkomen dat de risico's die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen geen werkelijkheid worden.

Ten tweede is het belangrijk dat wanneer wetgeving meer transparantie beoogt de informatiehuishouding en daarmee de archivering van informatie van ambtenaren op orde is. Het is dus van belang dat er scherp naar de informatiehuishouding van ministeries wordt gekeken en dat daarin een verbeterslag wordt gemaakt door middel van duidelijke procedures voor archivering.

De laatste aanbeveling die uit dit onderzoek voortvloeit richt zich op gesprekken die rond dit thema plaatsvinden op de werkvloer. Op dit moment focussen gesprekken die worden gevoerd rond het thema van beleidsintimiteit en transparantie zich met name op de vraag welke informatie wel en niet openbaar moet worden volgens artikel 11. Uit dit onderzoek is gebleken dat niet alleen wetgeving invloed heeft op de manier waarop beleidsintimiteit en transparantie worden geïmplementeerd in de praktijk, maar ook de definitie dimensie en wisselwerking met politiek en media hier invloed op hebben. Het zou kunnen helpen om het gesprek binnen de organisatie voortaan te verbreden en gezamenlijk te kijken naar niet enkel de juridische dimensie, maar ook de interpretatie van medewerkers en de invloed van media en politiek die zij ervaren op hun handelen te bespreken. Op deze manier kan er completer in kaart worden gebracht waarom ambtenaren handelen, zoals ze handelen.

6.4. Slot

‘Deze wet [Woo] vrijwaart ons echter niet van verdere inspanningen. Vertrouwen komt te voet, en gaat te paard. Slim investeren in de vertrouwenscultuur betekent dat we dit gegeven zullen moeten accepteren, afstand durven nemen van de aloude reflex tot meer regels en controle, en samen willen werken aan de cultuurverandering die we voor ogen hebben.’ (Ollongren, 30 april 2021)

Naar aanleiding van de POK en de Woo is er een beweging in gang gezet rondom het spanningsveld van transparantie en beleidsintimiteit. Enkel met wetgeving zal er niet snel wat veranderen, maar doordat dit grote tandwiel is gaan draaien, bewegen de andere tandwielen met dimensies mee (zie Figuur 3). Onder specifieke omstandigheden wordt beleidsintimiteit nog noodzakelijk geacht door ambtenaren, maar het is duidelijk dat er door een wisselwerking van wetgeving en cultuur zaken op scherp staan en veranderen.

Literatuur

- Aberbach, J. D., & Rockman, B. A. (2002). Conducting and coding elite interviews. *PS: Political Science & Politics*, 35(4), 673-676.
- Ackerman, J. M., & Sandoval-Ballesteros, I. E. (2006). The global explosion of freedom of information laws. *Admin. L. Rev.*, 58, 85.
- Bauhr, M., & Grimes, M. (2014). Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability. *Governance*, 27(2), 291-320.
- Bekkers, H. (2020, 17 december). *Nieuwe omgangsregeling ambtenaren en politiek*. Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/nieuwe-omgangsregeling-ambtenaren-en-politiek.15463798.lynkx>.
- Binnema, H., Geuijen, K., & Noordegraaf, M. (2013). Verbindend vakmanschap; de uitdaging van tegelijk loslaten en samenbrengen. *Utrecht: Universiteit Utrecht*.
- Blanton, T. S. (2003). National security and open government in the United States: Beyond the balancing test. *National security and open government: striking the right balance*, 33, 52-54.
- Blumer, H. (1954). What is wrong with social theory?. *American sociological review*, 19(1), 3-10.
- Boeije, H. (2016). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen* (2e ed.). Amsterdam: Boom uitgevers.
- Bovens, M. A. P., Hart, P. T., Rosenthal, U., & van Twist, M. J. W. (2001). *Openbaar bestuur*. Wolters Kluwer.
- Brandenburg – van de Ven, T. (2021, 18 januari). *Ministeries overtreden op grote schaal Wob-regels*. Villamedia. <https://www.villamedia.nl/artikel/ministeries-overtreden-op-grote-schaal-wob-regels>.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Cross, J. P. (2014). The seen and the unseen in legislative politics: Explaining censorship in the Council of Ministers of the European Union. *Journal of European Public Policy*, 21(2), 268-285.
- Curtin, D. (2012). Judging EU Secrecy. *Cahiers De Droit Européen* 2, 459–490.
- Daalder, E. J. (2005). *Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid*. Leiden University.
- Daalder, E. J. (2011). *Handboek openbaarheid van bestuur*. Boom Juridische uitgevers.
- Deacon, D., Bryman, A., & Fenton, N. (1998). Collision or collusion? A discussion and case study of the unplanned triangulation of quantitative and qualitative research methods. *International Journal of Social Research Methodology*, 1(1), 47-63.
- de Fine Licht, J., Naurin, D., Esaiasson, P., & Gilljam, M. (2011). Does transparency generate legitimacy? An experimental study of procedure acceptance of open-and closed-door decision-making. *QoG Working Paper Series*, 8, 1-32.
- de Graaf, K. J., Marseille, A. T., & Tolsma, H. D. (2019). Transparency and Access to Government Information in the Netherlands. *The Laws of Transparency in Action*, 163-204.

- de Koster, Y. (2021a, 11 februari). *Grijs circuit vervangt rutte-doctrine*. Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/grijs-circuit-vervangt-rutte-doctrine.16044885.lynkx>.
- de Koster, Y. (2021b, 12 februari). 'Goede ambtenaren houden geen informatie onder de pet'. Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/goede-ambtenaren-houden-geen-informatie-onder-de.16048419.lynkx>.
- Duijkersloot, A.P.W., & van der Jagt-Jobsen, J.A.E., & Maas, L. (2016). Van Wob naar Woo: de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen en intern beraad. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 45.
- Enthoven, G. (2021, 12 januari). *De Blackbox van het openbaar bestuur*. De Groene Amsterdammer. <https://www.groene.nl/artikel/de-black-box-van-het-openbaar-bestuur>.
- Erkkilä, T. (2010). Transparency and Nordic openness: state tradition and new governance ideas in Finland. *Transparenz*, 348-372.
- Essén, A. (2008). Variability as a source of stability: Studying routines in the elderly home care setting. *Human Relations*, 61(11), 1617-1644.
- Fielding, N., & Fielding, J. L. (1986). *Linking data* (Vol. 4). Beverly Hills, CA: Sage.
- Global Right To Information Rating. (z.j.). *Global Right To Information Rating Map*. Centre for La wand Democracy. <https://www.rti-rating.org>.
- Grimmelikhuijsen, S. G. (2012). *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government* (Doctoral dissertation, University Utrecht).
- Grimmelikhuijsen, S. G., & Meijer, A. J. (2014). Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24 (1), 137–157.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1994). Competing paradigms in qualitative research. *Handbook of qualitative research*, 2(163-194), 105.
- Hillebrandt, M. Z. (2019). Transparantie in de EU-Raad: Onvermijdelijk en onmisbaar? Onverzadelijk en onuitvoerbaar?. *Bestuurskunde*, 28(1), 78-88.
- Hillebrandt, M. Z., Curtin, D., & Meijer, A. (2014). Transparency in the EU Council of Ministers: An Institutional Analysis. *European Law Journal*, 20(1), 1-20.
- Hillebrandt, M., & Novak, S. (2016). 'Integration without transparency'? Reliance on the space to think in the European Council and Council. *Journal of European Integration*, 38(5), 527-540.
- Hirsch, W. Z., & Osborne, E. (2000). Privatization of government services: Pressure-group resistance and service transparency. *Journal of Labor Research*, 21(2), 315-326.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (2006). Transparency in Historical Perspective. In C. Hood & D. Heald (Eds.), 'Preface', *Transparency the Key to Better Governance?* Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hood, C., & Heald, D. (2006). *Transparency: The key to better governance?* (Vol. 135). Oxford University Press for The British Academy.
- Hood, C. (2007). What happens when transparency meets blame-avoidance?. *Public Management Review*, 9(2), 191-210.

- Joffe, H. (2012). Thematic analysis. *Qualitative research methods in mental health and psychotherapy, 1*.
- Joosten, C. (2020, 6 december). Rutte wil 'beleidsintimiteit' ambtenaren niet aantasten. EW. <https://www.ewmagazine.nl/nederland/achtergrond/2020/12/rutte-wil-beleidsintimiteit-ambtenaren-niet-aantasten-792387/>.
- Jørgensen, O. (2014). *Access to Information in the Nordic Countries. A comparison of the laws of Sweden, Finland, Denmark, Norway and Iceland and international rules*. Nordic Council of Ministers, Nordicom.
- Kok, W. (1998, 19 mei). *Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren*. Ministerie van Binnenlandse Zaken. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/de-ambtenaar/tijdlijn-de-ambtenaar-1/1992-1999/1998-oekaze-kok/>.
- Kōkai, G. N. H. J. N., & Hōritsu, N. K. (1999). *Act on Access to Information Held by Administrative Organs*. Japaneselawtranslation.
- Lemson, M. (2021, 15 januari). *Gebrek aan informatie en geen herinneringen: hoe de 'Rutte-doctrine' tot politieke problemen leidt*. EenVandaag. <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/gebrek-aan-informatie-en-geen-herinneringen-hoe-de-rutte-doctrine-tot-politieke-problemen-leidt/>.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Lindstedt, C., & Naurin, D. (2010). Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption. *International political science review, 31*(3), 301-322.
- Lendvai, N., & Stubbs, P. (2007). Policies as translation: situating transnational social policies. *Policy Reconsidered: meaning, politics and practices, 173-189*.
- Mashaw, J. L. (2010). Federal Administration and Administrative Law in the Gilded Age. *The Yale Law Journal, 1362-1472*.
- Mason, J. (2002). *Qualitative researching* (2nd. ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Meijer, A. J. (2007). Publishing public performance results on the Internet: Do stakeholders use the Internet to hold Dutch public service organizations to account?. *Government Information Quarterly, 24*(1), 165-185.
- Meijer, A. J. (2012). The do it yourself state: The future of participatory democracy. *Information Polity, 17*(3-4), 303-314.
- Meijer, A. J. (2013). Understanding the complex dynamics of transparency. *Public administration review, 73*(3), 429-439.
- Meijer, A. J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice. *International review of administrative sciences, 78*(1), 10-29.
- Mendel, T. (2003). National security vs. openness: an overview and status report on the Johannesburg principles. *Campbell Public Affairs Institute, 1-32*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (1999). *Vertrouwen in verantwoordelijkheid*. 's-Gravenhage: Sdu.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Boston, MA: Harvard University Press.
- Noordegraaf, M. (2000). *Attention!: Work and behavior of public managers amidst ambiguity*. Eburon.

- OECD. (1999). 'Public Debt Management at the Cross-roads', EO66 ch. 6. *OECD Economic Outlook No. 66*. Paris: OECD.
- Ollongren, K. H. (2021, 20 januari). *Waardering amendementen Wet open overheid* [Kamerbrief]. BZK.
- Ollongren, K. H. (2021, 30 april). *Reactie op voorlopig verslag initiatiefwetsvoorstel Wet open overheid en initiatiefvoorstel Wijzigingswet Woo* [Kamerbrief]. BZK.
- Open Government Partnership. (z.j). Geraadpleegd via <https://www.opengovpartnership.org>.
- Pasquier, M., & Villeneuve, J. P. (2007). Organizational barriers to transparency: A typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 147-162.
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford University Press.
- Puetter, U. (2014). *The European Council and the Council*. Oxford: OUP.
- Raad van State. (2003, 8 oktober). *ECLI:NL:RVS:2003:AL7678*. Rechtspraak.
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2003:AL7678>.
- Raad van State. (2004, 28 april). *ECLI:NL:RVS:2004:AO8476*. Rechtspraak.
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2004:AO8476>.
- Raad van State. (2008a, 4 juni). *ECLI:NL:RVS:2008:BD3114*. Rechtspraak.
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2008:BD3114>.
- Raad van State. (2008b, april 29). *ECLI:NL:RVS:2008:BD0772*. Rechtspraak.
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2008:BD0772>.
- Raad van State. (2008c, april 29). *ECLI:NL:RVS:2008:BD0772*. Rechtspraak.
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2008:BD0772>.
- Raad van State. (2009, 1 juli). *ECLI:NL:RVS:2009:BJ1121*. Rechtspraak.
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2009:BJ1121>.
- Reid, J.M. (2004). *La gestion de l'information au gouvernement du Canada*. Ottawa: Gouvernement du Canada.
- Rijksoverheid. (2021, 15 januari). *Kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend onrecht'*.
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/01/15/kabinetsreactie-op-het-rapport-ongekend-onrecht>.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, RMO. (2003). *Medialogica: over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Roberts, A. (2002). Administrative discretion and the Access to Information Act: an "internal law" on open government?. *Canadian Public Administration*, 45(2), 175-194.
- Roberts, A. (2004). National security and open government. *Georgetown Public Policy Review*, 9, 69-85.
- Roberts, A. (2006). *Blacked out: Government secrecy in the information age*. Cambridge University Press.
- Roberts, A. (2011). *The logic of discipline: Global capitalism and the architecture of government*. OUP USA.

- Ruijter, E., & Meijer, A. (2016). National transparency regimes: Rules or principles? A comparative analysis of the United States and The Netherlands. *International Journal of Public Administration*, 39(11), 895-908.
- Ryan, G. W., & Bernard, H. R. (2000). Techniques to identify themes in qualitative data. In N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Sandukhchyan, D. (2007). *Netherlands access to information and data protection*. Legislationline. www.legislationline.org/topics/country/12/topic/3.
- Saunders, M., Philip, L., & Thornhill, A. (2008). Een onderzoeksontwerp bepalen. *Methoden en Technieken van onderzoek*.
- Savoie, D.J. (2003) *Breaking the Bargain*. Toronto: University of Toronto Press.
- Schillemans, T., & Klijn, A. (2016). Doorgeven, negeren of vervormen?. *Bestuurskunde*. (25)4, 82-93.
- Scholtes, E. (2013). Nieuwsmedia als transparanteurs. *Tijdschrift voor Toezicht*, 4(3), 76-83.
- Schuszler, P. A., & van Deth, J. W. (1990). Nederlandse staatkunde, een elementaire inleiding. In J. W. van Deth, & P. A. Schuszler (Eds.), *Nederlandse Staatkunde, een elementaire inleiding*. Coutinho.
- Shenton, A. K. (2004). Strategies for ensuring trustworthiness in qualitative research projects. *Education for information*, 22(2), 63-75.
- Silverman, D., & Marvasti, A. (2008). *Doing qualitative research: A comprehensive guide*. Sage.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2012). Introduction: Collaborative innovation in the public sector. *Innovation Journal*, 17(1), 1-14.
- Talbot, C. (2010). *Theories of value: Organizational and service improvement in the public domain*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Transparency International. (2004). *Global Corruption Report*. Berlin: Transparency International. https://images.transparencycdn.org/images/2013_GCR_Education_EN.pdf.
- Tweede Kamer. (vergaderjaar 1986-1987). 19859, *Regelen betreffende de openbaarheid van bestuur (Wet openbaarheid van bestuur)*, nr. 3, Memorie van Toelichting, d.d. 29 april 1987.
- Tweede Kamer. (vergaderjaar 1987-1988). 19859, *Regelen betreffende de openbaarheid van bestuur (Wet openbaarheid van bestuur)*, nr. 6, Memorie van Antwoord, d.d. 23 maart 1988.
- Tweede Kamer. (vergaderjaar 2004-2005). 30214, *Open de Oester. Nota over openbaar bestuur*, nr. 1, Brief van het lid Duyvendak, d.d. 31 augustus 2005.
- Tweede Kamer. (vergaderjaar 2013-2014). 33328, *Voorstel van wet van de leden Voortman en Schouw houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid)*, nr. 9, Memorie van Toelichting, 12 december 2013.
- Tweede Kamer. (vergaderjaar 2020-2021a). 35510, *Parlementaire ondervraging Kinderopvangtoeslag*, nr. 2, Brief van de Parlementaire Ondervragingscommissie, d.d. 18 december 2020.

- Tweede Kamer. (vergaderjaar 2020-2021b). 35 112, *Voorstel van wet van de leden Snels en Van Weyenberg tot wijziging van het voorstel van wet van de leden Snels en Van Weyenberg houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid) (Wijzigingswet Woo)*, nr. 24, gewijzigd amendement van het lid van der molen ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 14, d.d. 20 januari 2021.
- Van de Walle, S., & Cornelissen, F. (2014). Performance Management. In M. Bovens, R.E. Goodin, & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (pp. 441- 455). Oxford: Oxford University Press.
- Van de Walle, S., & Bouckaert, G. (2003). 'Comparer les niveaux de confiance des citoyens et de satisfaction des utilisateurs en tant qu'indicateurs de "bonne gouvernance": difficile d'établir un lien avec les indicateurs de confiance et de satisfaction', *Revue internationale des sciences administratives*, 69(3), 329–43.
- Van der Hof, S., Prins, J. E. J., Leenknecht, G., Brandsen, T., & de Vries, M. (2004). *Over wetten en praktische bezwaren. Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*. Universiteit van Tilburg.
- Van der Pot, C.W. & Donner, A.M. (1989). *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Kluwer.
- Van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Coutinho.
- Van Thijn, E. V., & Cardoso-Ribeiro, T. (2004). *De Informatieparadox*. Lemma.
- Weiss, R. S. (2004). In Their Own Words: Making the Most of Qualitative Interviews. *Contexts*, 3(4), 44-51.
- Wet openbaarheid van bestuur. (1991, 31 oktober). Stb 703.
<https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1ey0/vi32nncml9zo>.
- Wiegant, E. (2021, 3 maart). *Directeur van Open State Foundation: 'Zie een Wob-verzoek als een compliment!'*. iBestuur. <https://ibestuur.nl/praktijk/directeur-van-open-state-foundation-zie-een-wob-verzoek-als-een-compliment>.
- Wob. (z.j.) *Doel van de Wob*. Lexman Advocaten. <https://wob.nl/alles-over-de-wob/doel-van-de-%20%20wob/>.
- Worthy, B. (2010). More open but not more trusted? The effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom central government. *Governance*, 23(4), 561-582.
- Yin, R.K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. London, England: Sage.

Bijlage I: Interview Guide

Introductie:

- Voorstellen: naam, studie, stage.
- Het doel van het onderzoek toelichten:
 - Inzicht krijgen in het spanningsveld tussen beleidsintimiteit en transparantie
 - Toelichten dat er voor een andere methoden is gekozen: een semi gestructureerd interview
- Uitleggen dat er geen verkeerde antwoorden mogelijk zijn. Vragen of de respondenten hardop wil nadenken.
- Duur van het interview vertellen.
- Informed consent, vragen of het gesprek mag worden opgenomen en benadrukken dat de antwoorden anoniem blijven.
- Vraag of de respondent tot dusver vragen heeft?

Vragen:

Inleidend:

Wat is uw functie? Wat zijn uw werktaken? En hoe komt u tijdens uw werk in aanraking met het spanningsveld rondom beleidsintimiteit en transparantie?

Definitie dimensie:

- Hoe definieert u beleidsintimiteit?
- In welke fase van de beleidscyclus is in uw ogen beleidsintimiteit van belang? En in welke fase is transparantie van belang?
- Hoe definieert u transparantie?
- Welke kansen ziet u als de ruimte voor beleidsintimiteit zou verkleinen en transparantie dus zou vergroten?
- Welke risico's ziet u als de ruimte voor beleidsintimiteit zou verkleinen en transparantie dus zou vergroten?

Juridische dimensie:

- Heeft u kennis van wetgeving mbt openbaar making van informatie?
 - Hoe heeft dat invloed op hoe u handelt mbt openbaarmaking van informatie?
- Welke informatie zou volgens u openbaar toegankelijk moeten zijn in het kader van een goede democratische bestuur voering en verantwoording? En waarom?
- Welke informatie zou volgens u in vertrouwen gewisseld moeten kunnen worden met het oog op een goede besluitvorming? En waarom?

Implementatie dimensie:

- Hoe brengt u, of ziet u om u heen, dat transparantie in de praktijk wordt geïmplementeerd?
- Hoe brengt u, of ziet u om u heen, dat beleidsintimiteit in de praktijk wordt gewaarborgd?

Politiek ambtelijke dimensie:

- Hebben de politiek-ambtelijke verhoudingen invloed op de noodzakelijk geachte beleidsintimiteit?
 - o Zo ja; Op welke manier hebben de politiek-ambtelijke verhoudingen invloed op de noodzakelijk geachte beleidsintimiteit?
- Hebben de politiek-ambtelijke verhoudingen invloed op de mate waarin u transparant kan zijn?
 - o Zo ja; Op welke manier belemmeren/bevorderen politiek-ambtelijke verhoudingen de mate van transparantie?

Afsluiting:

- Heeft u nog opmerkingen of vragen?
- Respondenten bedanken voor tijd en moeite.
- Toezenden transcript en masterthesis.
- Kent u mogelijk nog andere (beleids)ambtenaren binnen uw ministerie die met dit onderwerp te maken hebben en open zouden staan voor een interview?

Bijlage II: Codeboom

- **Definitie dimensie**
 - Beleidsintimiteit
 - Nieuw begrip
 - Effect op beleid
 - Kwaliteit beter
 - Efficiëntie
 - Een gevoel van
 - Emoties delen
 - Ruimte voor fouten
 - Veiligheid
 - Vertrouwelijkheid
 - Vrijheid
 - Fase beleidscyclus
 - Eerste fase/verkennde fase
 - Laatste fase/besluitvormingsfase
 - Alle fasen
 - Per dossier verschillend
 - Transparantie
 - Openheid
 - Richting
 - Burgers
 - Tweede Kamer
 - Kansen en Risico's
 - Kansen
 - Kwaliteit van advies
 - Betere afwegingen
 - Scherper
 - Effectiviteit
 - Controleerbaarheid
 - Verschillende partijen
 - Omgeving betrekken
 - Vertrouwen
 - Risico's
 - Schriftelijk
 - Niet meer schriftelijk
 - Anders schrijven
 - Gevoel van
 - Angst
 - Niet meer vrij
 - Werkdruk

- **Juridische dimensie**
 - Wob
 - Kennis van ambtenaren
 - Werkbaarheid voor ambtenaren
 - Woo
 - Kennis van ambtenaren
 - Type informatie openbaar
 - Afwegingkaders
 - Persoonlijke beleidsopvattingen
 - Adviezen
 - Feitelijke analyse
 - Type informatie vertrouwelijk
 - Persoonsgegevens
 - Persoonlijke meningen
 - Informatie mbt externen
 - Staatsgeheimen & staatsveiligheid
- **Implementatie dimensie**
 - Beleidsintimiteit
 - Mondeling overleg
 - Anders schrijven
 - Later openbaar maken
 - Transparantie
 - Vermeden transparantie
 - Gespannen transparantie
 - Belemmerende transparantie
 - Bewustzijn
- **Politiek-ambtelijke dimensie**
 - Bevorderend
 - Goed advies
 - Minister op de hoogte houden
 - Belemmerend
 - Politieke afwegingen
 - Verschillende termijnen
 - Politieke redenen
 - Minister niet belasten
- **Wisselwerking met media**
 - Framing
 - Risico's
 - Kansen
 - Afrekencultuur
 - Vertrouwen