

ONAFHANKELIJK RAPPORTAGEMECHANISME:

NEDERLAND

VOORTGANGSRAPPORTAGE

2013-2014

Frans Jorna
Kenniscentrum Leefomgeving, Hogeschool Saxion
Eerste voortgangsrapportage



ONAFHANKELIJK RAPPORTAGEMECHANISME: NEDERLAND INHOUDSOPGAVE 2013-14



EXECUTIVE SUMMARY	3
SAMENVATTING	13
I DEELNAME VAN NEDERLAND AAN OGP	23
II DE ONTWIKKELING VAN HET ACTIEPLAN	27
III IMPLEMENTATIE VAN HET ACTIEPLAN	31
IV INHOUDSANALYSE VAN HET ACTIEPLAN	33
CLUSTER 1 OPEN INFORMATIE	37
1A ACTIEVE OPENBAARMAKING VAN OVERHEIDSINFORMATIE	37
1B ACTIEVE OPENBAARHEID	41
2 OPEN DATA	44
3 BUDGETMONITORING	49
4 OPENHEID IN DE TWEEDE KAMER	53
5 INSTRUMENTEN GERICHT OP INTEGRITEIT	57
6-8 WETGEVING ONLINE	60





9 INFORMELE AANPAK VERZOEKEN WET OPENBAARHEID VAN BESTUUR (WOB).....	65
CLUSTER 2 OPEN WERKEN	68
10-11 OPEN WERKEN	68
12 WATERCOALITIE	73
13 PARTICIPATIEBELEID.....	75
CLUSTER 3 OPEN TOEGANG	77
14-15 TOEGANKELIJKE, VINDBARE EN CORRIGEERBARE OVERHEIDSINFORMATIE	77
16 OPEN BEKENDMAKINGEN EN MELDINGEN.....	82
17 PUBLIEKE DIENSTVERLENING EN HET GEBRUIKERSPERSPECTIEF.....	85
V PROCES: ZELFEVALUATIE.....	87
VI ACHTERGROND: NEDERLAND	89
VII ALGEMENE AANBEVELINGEN	93
VIII METHODOLOGIE EN BRONNEN.....	95





EXECUTIVE SUMMARY

INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): NETHERLANDS PROGRESS REPORT 2013-14

The Dutch action plan focused on initiatives to enhance access and accountability through online tools. While a number of commitments were potentially transformative, the lack of specificity of the action plan made progress and impact difficult to assess. Moving forward, the Dutch government should work with civil society to create a measurable and ambitious action plan.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a biannual review of the activities of each OGP participating country.

The Netherlands officially began participating in OGP in September 2011, when the Minister of the Interior and Kingdom Relations, Piet Hein Donner, declared the Government's intent to join.

The OGP in the Netherlands is led by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations with a team of five government officials responsible for the administration of the action plan and the co-ordination of international OGP efforts. Government created an "Inspiration Team" of civil society, local government, and private enterprise stakeholders to guide the implementation process. The action plan was developed to operate within existing government programmes, thus most action plan commitments were funded from previously demarcated budgets. New budgets were created only for specific open government processes and co-ordination activities.

OGP PROCESS

Countries participating in the OGP follow a process for consultation during development and implementation of their OGP action plan.

Overall, the Netherlands developed the OGP plan in an interactive but not very participatory way. The Government treated OGP plan development as a professional topic to connect stakeholders under an umbrella theme of open government. While the process was open to all, awareness-raising and event invitations occurred through direct professional networking, and the media did not cover these events.

The Government held four focus group meetings and a CSO-public servant "boot camp" between February-March 2013 to consult on the action plan. It is unclear what effect these consultations had on the final action plan since the draft action plan and minutes from the meetings were not published on the Government's open data portal.

The Government organised a forum for regular multi-stakeholder consultation on OGP implementation (the "Inspiration Team") and established a separate Expertise Centre to assist public professionals in implementing open government policies.

AT A GLANCE

MEMBER SINCE: 2011
NUMBER OF COMMITMENTS: 18

LEVEL OF COMPLETION

COMPLETED: 2 OF 18
SUBSTANTIAL: 8 OF 18
LIMITED: 4 OF 18
NOT STARTED: 0 OF 18
UNCLEAR: 4 OF 18

TIMING

ON SCHEDULE: 6 OF 18

COMMITMENT EMPHASIS

ACCESS TO INFORMATION: 14 OF 18
CIVIC PARTICIPATION: 7 OF 18
ACCOUNTABILITY: 15 OF 18
TECH & INNOVATION FOR
TRANSPARENCY &
ACCOUNTABILITY: 11 OF 18

NUMBER OF COMMITMENTS THAT WERE

CLEARLY RELEVANT
TO AN OGP VALUE: 16 OF 18
OF MODERATE OR
TRANSFORMATIVE
POTENTIAL IMPACT: 8 OF 18
SUBSTANTIALLY
OR COMPLETELY
IMPLEMENTED: 10 OF 18

ALL THREE (★): 4 of 18

COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of OGP, countries are required to make commitments in a two-year action plan. Table 1 summarises each commitment, including its level of completion, ambition, whether it falls within the Netherlands's planned schedule, and the key next steps for the commitment in future OGP action plans. The Netherlands's plan focused on increasing accessibility and transparency through online tools. The language of many of the commitments lacked measurable milestones and deadlines. These were marked "unclear" in table 1 below. The Netherlands completed two of its commitments. Table 2 summarizes the IRM assessment of progress on each commitment.

Table 1 | Assessment of Progress by Commitment

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
✦ = COMMITMENT IS SPECIFIC AND MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.										INCLUDE THIS COMMITMENT, IN PART OR IN TOTAL, IN THE NEXT PLAN?
1a. Active publication of government information									Unclear	Yes
1a.1. Study of categories of government information									Unclear	Yes
1a.2. Make categories of government information accessible									Unclear	Yes
1a.3. Adaptation of the Government Terms and Conditions for Public Service Contracts (ARVODI)									Unclear	Yes
1b. Active access									On schedule	Yes
1b.1. Complete four open-by-design pilot projects									On schedule	Yes
1b.2. Create government information systems requirements									On schedule	Yes
2. Open data								Unclear	Unclear	Yes
2.1. Explanatory data insert								Unclear	Unclear	Yes
2.2. Open data examples								Unclear	Unclear	Yes
2.3. Thematic relay-meetings									Unclear	No
2.4. Digital cities agenda								Unclear	Unclear	Yes
2.5. Metadating findability and open datasets								Unclear	Unclear	Yes

COMMITMENT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
★ = COMMITMENT IS SPECIFIC AND MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.										INCLUDE THIS COMMITMENT, IN PART OR IN TOTAL, IN THE NEXT PLAN?
★ 3. Open budgets and spending									On schedule	Yes
3.1. Open budgeting									On schedule	Yes
3.2. Active access to spending data									On schedule	Yes
4. Open House of Representatives									Behind schedule	Yes
4.1. Parlis online									Behind schedule	Yes
4.2. Parliamentary Application Programmes Interface (API)									Behind schedule	Yes
4.3 & 4.4. House of Representatives SessionApp									On schedule	Yes
5. Instruments to enhance integrity								Unclear	Unclear	Yes
5.1. Uniform jobs disclosure								Unclear	Unclear	Yes
5.2. Unethical behaviour records								Unclear	Unclear	Yes
★ 6. Revamp the legislative calendar									Unclear	Yes
7. Increased online consultation									Unclear	Yes
8. More transparency in decision making through Volgdewet.nl									Unclear	No
9. Informal Freedom of Information (Fol) requests									On schedule	Yes
9.1. Explore informal Fol approach									On schedule	No
9.2. Launch informal Fol approach process									On schedule	Yes
10. From rules to freedom									On schedule	No

COMMITMENT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
☆ = COMMITMENT IS SPECIFIC AND MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.										INCLUDE THIS COMMITMENT, IN PART OR IN TOTAL, IN THE NEXT PLAN?
☆ 11. Changing attitudes and procedures									On schedule	Yes
11.1. Smarter working									On schedule	Yes
11.2. Public Servant 2.0									On schedule	Yes
12. Water coalition					Unclear				Unclear	Yes
13. Participation policy									Unclear	Yes
13.1. Formulate participation policy									Unclear	No
13.2. Five initiatives on the energetic society									Unclear	Yes
14. Accessible government information									Behind schedule	Yes
14.1. Improve ease and access to government information									Behind schedule	No
14.2. Open communication of government information									Behind schedule	No
14.3. Top tasks approach for high-demand services									On schedule	Yes
15. Citizen access to personal data									Behind schedule	Yes
☆ 16. Online announcements and notifications									On schedule	Yes
16.1. Create legal basis for online announcements									On schedule	Yes
16.2. Implement online announcements and notifications									On schedule	No
17. Public services and the user perspective					Unclear				Unclear	No

Table 2 | Summary of Progress by Commitment

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>★ = COMMITMENT IS SPECIFIC AND MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>	
<p>1a. Active publication of government information</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>This commitment seeks to improve open access to government information, which is provided in Dutch law but limited in practice. The Government's self-assessment report acknowledges that they underestimated the resources and time needed to implement open access. Civil society advocates for open source publishing of financial and policy information that is of interest to the public.</p> <p>1a.1. Study of categories of government information: The initial study conducted was the result of a parliamentary directive and provides financial information of little value or relevance to public interests. Another study of categories of government information has started and will be evaluated in early 2015. The study identifies types of information that can be released in open format, rather than identifying categories with high public demand for open access information.</p> <p>1a.2. Make categories of government information accessible: As of writing this report, the Ministry of Finance has started publishing information on grants in open data format. However, specific guidelines for categories of government fiscal and policy information have not been determined.</p> <p>1a.3. Adaptation of the Government Terms and Conditions for Public Service Contracts (ARVODI): This milestone was not started during this phase of the action plan. As of writing this report, the ARVODI has not been put on the Ministry of Finance's agenda.</p> <p>The Netherlands is subject to the European Directive on Public Information of 2013, which sets specific requirements for open access. Next steps could include adopting the Ministry of Finance's methodology for publishing financial data and prioritise the release of information based on findings of the March 2013 focus group and relevance to implementing EU Directive.</p>
<p>1b. Active access</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>This commitment sought to incorporate access to information principles in government information systems. This commitment is ambitious for open access, although the milestones saw limited progress during this period due to IT systems development problems and budgetary delays.</p> <p>1b.1. Complete four open-by-design pilot projects: Due to budgetary constraints, the Government studied open-by-design projects that were already in progress, rather than launching four pilot projects, as indicated in the language of the commitment.</p> <p>1b.2. Create government information systems requirements: The Government identified a system development process and analysis is underway. The first storage and retrieval services should be available by the end of 2015.</p> <p>Moving forward, the government could increase accessibility by involving the public in carrying out the four pilot projects and designing requirements based on the findings.</p>

<p>2. Open data</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Unclear 	<p>This commitment furthers the Government's Open Data Agenda, which pre-dates the action plan and consists of contributions from the national government data programme. While the individual milestones contain actions with minor to moderate potential impact, since the commitment's language does not include measurable milestones and due dates, the overall impact of this commitment is minor. Civil society members interviewed by the IRM researcher report a shift in the Government's focus towards more results-oriented and collaborative activities. In the next action plan, the government can continue improving access to information by organising stakeholder collaboration on open data projects and facilitating the opening of government datasets for use by stakeholders.</p>
<p>✦ 3. Open budgets and spending</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Substantial 	<p>This commitment continues existing efforts by the Ministry of Finance to improve access to budget and spending data. Progress at the national level was substantial with other ministries adopting the Ministry of Finance's best practices, although additional action is needed at the local level.</p> <p>3.1. Open budgeting: Ministry budgets have been published in open data format since 2012, and the Ministry of Finance is developing a data format to improve accessibility. Civil society seeks to build on this national-level movement to open local government budgetary and other public spending data.</p> <p>3.2. Active access to spending data: An exploratory study on active access is expected to take place at the end of 2014.</p> <p>To reinforce the progress on financial transparency, the government should require uniform financial reporting for all governing bodies at all levels of government. Civil society could contribute by developing applications for data analysis and by articulating social demands for budgetary transparency.</p>
<p>4. Open House of Representatives</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>The milestones contained in this commitment are part of a pre-existing and almost completed government initiative to modernise the legislature's information architecture. While integrating decision making data into one search engine (Parlis) enhances transparency, it is limited in its impact because it is highly technical and not accessible to the public beyond select civil society organisations. In the next action plan, the government can improve accessibility by publishing a public version of the Parlis search engine and collaborating with relevant CSOs to integrate the search engine into existing citizen-oriented programmes and applications.</p>
<p>5. Instruments to enhance integrity</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Unclear 	<p>This commitment seeks to enhance compliance with existing legislation on public sector integrity disclosure. While integrity-monitoring mechanisms have been strengthened by the development of a manual, the commitment lacks funding to fulfil legal obligations for active monitoring. The Government's self-assessment report states that it is unclear when the effects of this commitment will be seen. The government can improve compliance by developing an implementation strategy with milestones and deadlines and legally obliging local governments to have online registries.</p>
<p>✦ 6. Revamp the legislative calendar</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>This commitment aims to provide government and citizens with one integrated legislative calendar for all forms of national legislation. A revamped integrated calendar is necessary for legal openness and is a critical first step in enhancing the value of internet consultation and civil society Follow-the-Law practices. According to the Government's self-assessment report, the overhaul should be complete by the end of 2014. In the next action plan, the calendar can include a feedback mechanism to enhance responsiveness, and milestones can be included to develop a similar calendar at the local level.</p>
<p>7. Increased online consultation</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: None • Completion: Substantial 	<p>Until the legislative calendar is publically accessible, Internet consultation tools cannot be used to their full capacity. Currently, Internet consultation is only applied in a limited number of legislative procedures, the Government decides which laws are open to consultation, and there is no universal application and enforcement mechanism. In the next action plan, binding rules for Internet consultation can be included in the Integral Agreements Framework for legislation (IAK).</p>

<p>8. More transparency in decision making through Volgdewet.nl</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: None • Completion: Complete 	<p>Until the legislative calendar is publically accessible, the “follow-the-law” website cannot be used to its full capacity. Without a comprehensive, easily accessible calendar, bureaucratic expertise is required to know the status of a piece of legislation and properly exert influence over the legislative process. The IRM researcher recommends no additional steps to be taken for this commitment in the next action plan, as this initiative is likely to flourish when the conditions for legislative openness have been created by the calendar.</p>
<p>9. Informal Freedom of Information (Fol) requests</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>This commitment was developed in response to citizens’ use of formal Fol complaint procedures to criticize responsiveness and transparency in public organisations. It is intended to supplement existing Fol procedures. The Government launched three pilot projects to analyse and enhance public servant responsiveness with procedures to be implemented by mid-2015. The commitment expands public servants’ “toolkit” for responding to citizens, although additional action is required in the next action plan to disseminate best practices and to involve a wider array of public servants in developing standards for handling informal Fol requests.</p>
<p>10. From rules to freedom</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>The “From Rules to Freedom” (2011-2014) project sought to carry out 30 pilots on new forms of legislation formulation. This project resulted in some minor policy innovations but had little impact on administrative practices. Often it is not legislation in itself that stands in the way of openness, but the way it is implemented and administered. The IRM researcher recommends no further action on the project.</p>
<p>★ 11. Changing attitudes and procedures</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>“Smarter Working” and “Public Servant 2.0” sought to establish “Social R&D Labs” to adopt, implement, and disseminate new open ways and operation modes for a standard set of encounters between citizens and public servants. These projects succeeded in engaging a wide network of professionals from government and CSOs and in providing tools to spread open government practices. In future, the projects could reinforce the connection between open government and innovation by focusing on the values of openness and transparency in relation to work innovation.</p>
<p>12. Water coalition</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Unclear • Potential impact: None • Completion: Unclear 	<p>This commitment seeks to optimise the water system through private enterprise and civil society partnership. The language of the commitment does not address OGP values and the IRM researcher was unable to assess what impact the Water Coalition efforts have had on open government. This commitment can be revised to include actions relevant to OGP values, although at the time of writing this report, the Government was deliberating whether to include this commitment in the next action plan.</p>
<p>13. Participation policy</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This commitment intended for the Directorate of Participation in the Ministry on Infrastructure and Environment to implement its citizen engagement and participation policy and to develop five citizen-driven initiatives. The five initiatives were not included in the agenda, although two citizen-based pilot projects and a policy crowdsourcing initiative were started in January 2014. This commitment has little direct impact on open government and could be improved in the next action plan by creating a thematic issue for crowdsourcing policy and engaging other ministries in developing specific measurable results.</p>
<p>14. Accessible government information</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>This commitment involved multiple stakeholders in improving access and “searchability” of public information and action focused on open communication of government information. Accessible and open government information matters for transparency and accountability, but the milestones were not specific and measurable, and they focused on national government action when most citizen-government interactions take place on the local level. This commitment would be more effective if it was translated into clear measurable milestones and if there were concrete pilots on open and accessible government information in areas of citizen interest, as indicated in the March 2013 focus group study.</p>

<p>15. Citizens access to personal data</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>Citizens have the legal right to review their personal data, and this commitment aims to increase transparency and accountability by allowing citizens to easily access and correct their data. The current online mechanism remains limited in scope and functionality, and it lacks a clear legal mandate. The next action plan can strengthen this commitment by translating the General Audit Court report's recommendations into concrete commitments and extending the right to review to include metadata and content.</p>
<p>★ 16. Online announcements and notifications</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>This commitment modernised regulations, allowing online publication of legislation as the primary format for public notification of decisions. Changing the law and creating a single online publication platform improves administrative efficiency and integrity. However, it does not guarantee enhanced public awareness, and the language of the commitment is unclear in its relevance to OGP values. The next action plan can ensure that MyGov retains a participatory element and enhances transparency by including a feedback mechanism in MyGov, and involving the National Ombudsman as a supervisory body.</p>
<p>17. Public services and user perspective</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Unclear 	<p>The goal of this commitment is to improve the quality of public sector outreach and interaction with citizens, particularly with regards to online and integrated services. The language of the commitment is not clearly connected with open government core values. The IRM researcher recommends no further steps in the next action plan.</p>

RECOMMENDATIONS

In the Netherlands, the central government fulfils a service-oriented role; thus, issues of civic participation and transparency are highly salient. The theme of open government connects various debates on the modernisation of government-society relations, but the current action plan failed to engage local governments and civil society as agents for change. The action plan also suffered from a lack of measurable and time-bound milestones to ensure accountability. Based on the challenges and findings identified in this report, this section presents the IRM researcher's principal recommendations.

THE FIVE 'SMART' RECOMMENDATIONS

1. The right to correct and review personal data

The IRM researcher recommends that, by the end of 2015, the government commits to providing a legal basis for granting citizens access to review personal data held by government including who has reviewed this data, when, and for what purposes.

In order to achieve recent recommendations made by the General Audit Court on the basis registries, as a first step, Government can explicitly mandate the National Ombudsman to help citizens in realise their right to correct and review personal data.

2. Open budget and open spending

As part of the next action plan, Netherlands can commit central government ministries and agencies to follow the example set by the Ministry of Finances and report their finances in the General Court of Audit open data format.

3. Active publication of government information

The IRM researcher recommends the next action plan should contain an analysis of the categories of information that are of interest to the public and make this information available. This would help implement the European Directive on Public Information 2013/37/EU. The method for publishing open data developed by the Ministry of Finance for the national budget should be applied to financial items in all ministries and should be inserted into the national budget.

4. Instruments to enhance integrity

Government should enforce uniform use of existing integrity tools by local and regional governments by applying systems adopted by a coalition of forerunning municipalities. Local governments should be legally obliged to have online accessible registries on integrity violations before the end of 2015. Items from this strategy can be included as part of the next OGP action plan.

5. Open working

The IRM researcher recommends taking commitments to structurally embed Pleio as a platform for inter-organisational communications and sharing of innovation, as supported by various Dutch government officials and civil society organizations.

ELIGIBILITY REQUIREMENTS: 2012

To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third-party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, visit <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.

BUDGET TRANSPARENCY:

N/A

ACCESS TO INFORMATION:

Law Enacted

ASSET DISCLOSURE:

3 OF 4

CIVIC PARTICIPATION:

9.41 of 10



Frans Jorna is a professor of Governance at Saxion University. His research focuses

on open governance, open data, and smart cities. He is an active member of the International Research Society of Public Management (focusing on local governance leadership) and the Network of Independent Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (focusing on participation, transparency, and urban governance).



The Open Government Partnership (OGP) aims to secure

concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP's Independent Reporting Mechanism assesses development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.



SAMENVATTING

ONAFHANKELIJK RAPPORTAGEMECHANISME (IRM): NEDERLAND VOORTGANGSRAPPORTAGE 2013-14

Het Actieplan open overheid is vooral gericht op het vergroten van de toegankelijkheid en de versterking van verantwoordingsmechanismen door de inzet van online tools. Een aantal actiepunten is in potentie baanbrekend, maar het gebrek aan concreetheid en meetbaarheid in de formulering leidt ertoe dat de voortgang lastig te beoordelen is. De overheid zou in het vervolg nauwer moeten samenwerken met maatschappelijke organisaties om te komen tot een ambitieus en meetbaar actieplan.

Het Open Overheid Partnerschap (OGP) is een vrijwillig internationaal initiatief dat gericht is op ontwikkeling en borging van actiepunten van landen richting hun burgers om de transparantie te versterken, de samenleving effectief te laten participeren, corruptie te bestrijden en nieuwe technologieën in te zetten om het openbaar bestuur te versterken. Via het Independent Reporting Mechanism (onafhankelijk rapportagemechanisme, IRM) worden de activiteiten van elk deelnemend land eens in de twee jaar geëvalueerd.

Nederland sloot zich in 2011 bij OGP aan toen de minister van Binnenlandse Zaken verklaarde dat de Nederlandse regering zich zou willen aansluiten. De coördinatie, totstandkoming en uitvoering van het Actieplan open overheid vallen onder de verantwoordelijkheid van een team van vijf ambtenaren binnen het ministerie van BZK. Om de samenleving bij het plan en bij de uitvoering en verdere ontwikkeling van de actiepunten te betrekken, is een Inspiratieteam opgezet met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, bedrijven en anderen die deel willen uitmaken van een 'open overheid'. Het Actieplan open overheid bundelt acties uit bestaande projecten en programma's die te maken hebben met het thema open overheid. De meeste actiepunten wordt daarmee gefinancierd vanuit bestaande budgetten. Alleen voor nieuwe acties die specifiek verbandhouden met de deelname aan OGP, is budget vrijgemaakt.

HET OGP-PROCES

De landen die deelnemen aan OGP, volgen tijdens de totstandkoming en de uitvoering van hun nationale actieplan een specifiek proces van maatschappelijke consultatie.

Het Nederlandse actieplan is tot stand gekomen in een interactief proces maar kan niet worden aangemerkt als een participatief proces. De consultatie was vooral gericht op het onder één noemer bundelen van de voornemens van zeer diverse groepen professionals. Wie geïnteresseerd was, kon deelnemen aan een bonte reeks bijeenkomsten, maar de actieve werving van deelnemers bleef beperkt tot de organisaties die al op één of andere wijze bij open overheid-gerelateerde thema's betrokken waren. De media besteedde nauwelijks aandacht aan deze bijeenkomsten.

KORT OVERZICHT

LID SINDS 2011
AANTAL ACTIEPUNTEN 18

MATE VAN VOLTOOIING

VOLTOOID: 2 van 18
GROTENDEELS: 8 van 18
BEPERKT: 4 van 18
NIET GESTART: 0 van 18
ONDUIDELIJK: 4 van 18

VOORTGANG

OP SCHEMA: 6 van 18

NADRUK OP

TOEGANG TOT INFORMATIE: 14 van 18
BURGERPARTICIPATIE: 7 van 18
VERANTWOORDING: 15 van 18
TECHNOLOGIE EN INNOVATIE T.B.V. TRANSPARANTIE & VERANTWOORDING: 11 van 18

RELEVANTIE

RELEVANT TEN OPZICHTE VAN OGP-WAARDEN: 16 van 18
GEMATIGDE OF POTENTIEEL BAANBREKENDE BETEKENIS: 8 van 18
AANZIENLIJKE OF VOLLEDIGE UITVOERING: 10 van 18

ALLE DRIE (★): 4 van 18

Voor de eigenlijke consultatie organiseerde de Nederlandse regering in de periode februari-maart 2013 vier focusgroepbijeenkomsten en een "boot camp" voor vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en ambtenaren. Onduidelijk is welke impact deze bijeenkomsten hebben gehad op het uiteindelijke actieplan, aangezien de tekst die toen voorlag, de wijzigingen daarop en de verslagen van de bijeenkomsten niet online zijn gepubliceerd op de portalsite die daarvoor was ingericht. De rijksoverheid heeft een regulier mechanisme voor maatschappelijke consultatie (het "Inspiratieteam") ontwikkeld en werd het Expertisepunt Open Overheid opgericht om verdere initiatieven van publieke professionals op het vlak van open overheid te ondersteunen.

UITVOERING VAN HET ACTIEPLAN

Landen die deelnemen aan OGP, zijn verplicht een actieplan voor een periode van twee jaar op te stellen. Tabel 1 biedt een kort puntsgewijs overzicht van de uitvoering van het Nederlandse actieplan wat betreft voltooiing, ambitie, voortgang en de aanbevolen vervolgstappen in een volgend actieplan. Het actieplan is vooral gericht op transparantie en op het versterken van verantwoordingsmechanismen. De formulering van de actiepunten ontbeert specificiteit en meetbaarheid wat betreft resultaten en termijnen, waardoor veel actiepunten in onderstaande tabel de beoordeling 'onduidelijk' hebben gekregen. Twee ambities zijn daadwerkelijk afgerond.

Tabel 1 | Beoordeling en voortgang per actiepunt

ACTIEPUNT	POTENTIËLE IMPACT				VOLTOOIING				VOORTGANG	VERVOLG
	NIHIL	GERING	MATIG	BAANBREKEND	NIET GESTART	BEPERKT	AANZIENLIJK	VOLTOOID		
☆ = HET ACTIEPUNT IS DUIDELIJK RELEVANT TEN OPZICHTE VAN OGP-WAARDEN, HEEFT IN POTENTIE AANZIENLIJKE IMPACT EN IS GROTENDEELS OF GEHEEL VOLTOOID.										NEEM DIT ACTIEPUNT OP IN HET VOLGENDE ACTIEPLAN?
1a. Actieve openbaarmaking van overheidsinformatie									Onduidelijk	Ja
1a.1. Onderzoek naar categorieën overheidsinformatie									Onduidelijk	Ja
1a.2. Open toegang tot categorieën overheidsinformatie									Onduidelijk	Ja
1a.3. Aanpassing van de Rijksinkoopvoorwaarden voor overheidsdiensten (ARVODI)									Onduidelijk	Ja
1b. Actieve openbaarheid									Op schema	Ja
1b.1. Vier 'open-by-design'-pilotprojecten									Op schema	Ja
1b.2. Programma van eisen voor informatiesystemen									Op schema	Ja
2. Open data								Onduidelijk	Onduidelijk	Ja
2.1. Bijsluiter open datasets								Onduidelijk	Onduidelijk	Ja
2.2. Voorbeeldprojecten								Onduidelijk	Onduidelijk	Ja

ACTIEPUNT	POTENTIËLE IMPACT				VOLTOOIING				VOORTGANG	VERVOLG
	NIHIL	GERING	MATIG	BAANBREKEND	NIET GESTART	BEPERKT	AANZIENLIJK	VOLTOOID		
★ = HET ACTIEPUNT IS DUIDELIJK RELEVANT TEN OPZICHTE VAN OGP-WAARDEN, HEEFT IN POTENTIE AANZIENLIJKE IMPACT EN IS GROTENDEELS OF GEHEEL VOLTOOID.										NEEM DIT ACTIEPUNT OP IN HET VOLGENDE ACTIEPLAN?
2.3. Thematische estafettebijeenkomsten									Onduidelijk	Nee
2.4. Digitale Steden Agenda									Onduidelijk	Ja
2.5. Metadatering open datasets									Onduidelijk	Ja
★ 3. Budgetmonitoring									Op schema	Ja
3.1. Open begroting									Op schema	Ja
3.2. Open spending									Op schema	Ja
4. Openheid in de Tweede Kamer									Achter op schema	Ja
4.1. Parlis online									Achter op schema	Ja
4.2. Parlementaire Application Programmes Interface (API)									Achter op schema	Ja
4.3 & 4.4. VergaderApp Tweede Kamer									Op schema	Ja
5. Instrumenten gericht op integriteit									Onduidelijk	Ja
5.1. Uniforme openbaarmaking nevenfuncties									Onduidelijk	Ja
5.2. Integriteitsmonitor									Onduidelijk	Ja
★ 6. Vernieuwing van de wetgevingskalender									Onduidelijk	Ja
7. Internetconsultatie									Onduidelijk	Ja
8. Transparantie door Volgdewet.nl									Onduidelijk	Nee
9. Informele aanpak verzoeken wet openbaarheid van bestuur (Wob)									Op schema	Ja
9.1. Verkenning van informele Wob-procedure									Op schema	Nee

ACTIEPUNT	POTENTIËLE IMPACT				VOLTOOIING				VOORTGANG	VERVOLG
	NIHIL	GERING	MATIG	BAANBREKEND	NIET GESTART	BEPERKT	AANZIENLIJK	VOLTOOID		
☆ = HET ACTIEPUNT IS DUIDELIJK RELEVANT TEN OPZICHTE VAN OGP-WAARDEN, HEEFT IN POTENTIE AANZIENLIJKE IMPACT EN IS GROTENDEELS OF GEHEEL VOLTOOID.										NEEM DIT ACTIEPUNT OP IN HET VOLGENDE ACTIEPLAN?
9.2. Experimenten met informele Wob-procedure									Op schema	Ja
10. Van regels naar ruimte									Op schema	Nee
☆ 11. Open werken									Op schema	Ja
11.1. Slimmer werken									Op schema	Ja
11.2. Ambtenaar 2.0									Op schema	Ja
12. Watercoalitie					Onduidelijk				Onduidelijk	Ja
13. Participatiebeleid									Onduidelijk	Ja
13.1. Formulering participatiebeleid									Onduidelijk	Nee
13.2. Vijf 'Energieke samenleving'-initiatieven									Onduidelijk	Ja
14. Toegankelijke, vindbare overheidsinformatie									Achter op schema	Ja
14.1. Communicatieve toegankelijkheid									Achter op schema	Nee
14.2. Vindbaarheid									Achter op schema	Nee
14.3. Toptakenbenadering									Op schema	Ja
15. Versterking informatiepositie van de burger									Achter op schema	Ja
☆ 16. Open bekendmakingen en meldingen									Op schema	Ja
16.1. Wettelijke basis									Op schema	Ja
16.2. Implementatie open bekendmaking									Op schema	Nee
17. Publieke dienstverlening en het gebruikersperspectief					Onduidelijk				Onduidelijk	Nee

Tabel 2 | Overzicht van voortgang per actiepoint

NAAM ACTIEPUNT	KORT OVERZICHT VAN DE RESULTATEN
<p>★ = HET ACTIEPUNT IS DUIDELIJK RELEVANT TEN OPZICHTE VAN OGP-WAARDEN, HEEFT IN POTENTIE AANZIENLIJKE IMPACT EN IS GROTENDEELS OF GEHEEL VOLTOOID.</p>	
<p>1a. Actieve openbaarmaking van overheidsinformatie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevantie t.o.v. OGP- waarden: Duidelijk • Potentiële impact: Matig • Voltooiing: Beperkt 	<p>Dit actiepoint heeft betrekking op de open toegang tot informatie van de overheid, die wel voorzien is in de wet, maar in de praktijk beperkt is. De zelfevaluatie van de rijksoverheid geeft aan dat zij onderschat heeft hoeveel middelen en tijd er nodig zijn om open toegang te realiseren. Het maatschappelijk middenveld pleit voor het open source-publiceren van financiële en beleidsmatige informatie die van belang is voor de burger.</p> <p>1a.1. Onderzoek naar categorieën overheidsinformatie: De studie die is uitgevoerd, gaf invulling aan een parlementaire motie en richt zich op categorieën financiële informatie die vooral voor politici en belangengroepen interessant zijn, maar van beperkte waarde of relevantie zijn voor het maatschappelijk belang. Inmiddels is er een andere studie naar categorieën overheidsinformatie opgestart. Deze wordt begin 2015 afgerond en onderzoekt het aanbod aan informatie dat kan worden gepubliceerd in open formaat. De studie richt zich niet op het vaststellen van die categorieën waarnaar vanuit de samenleving vraag bestaat.</p> <p>1a.2. Open toegang tot categorieën overheidsinformatie: Ten tijde van het schrijven van deze rapportage heeft het ministerie van Financiën een aanvang gemaakt met het in open-dataformaat publiceren van informatie over beurzen. Verder zijn er specifieke richtlijnen vastgesteld voor categorieën fiscale en beleidsinformatie van de overheid.</p> <p>1a.3. Aanpassing van de Rijksinkoopvoorwaarden voor overheidsdiensten (ARVODI): Dit actiepoint is tijdens deze fase van het actieplan niet opgestart. Het ministerie van Financiën had de wijziging van de Rijksinkoopvoorwaarden ten tijde van het schrijven van deze rapportage nog niet op de agenda gezet.</p> <p>Nederland is gehouden aan de Europese richtlijn inzake publieke informatie (2013/37/EU), die specifieke eisen stelt aan open toegang. In het volgende actieplan kan de rijksbrede toepassing van de methodologie van het ministerie van Financiën voor het publiceren van financiële gegevens worden opgenomen, als ook het benoemen van prioriteiten voor open toegang op basis van publieksbehoeften, zoals die bijvoorbeeld zijn vastgesteld in het focusgroepverslag van maart 2013 en op basis van de EU-richtlijn.</p>
<p>1b. Actieve openbaarheid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevantie t.o.v. OGP-waarden: Duidelijk • Potentiële impact: Matig • Voltooiing: Beperkt 	<p>Dit actiepoint heeft betrekking op de toepassing van het beginsel van actieve openbaarheid op het ontwerp van overheidsinformatiesystemen. Deze toezegging is ambitieus en mogelijk baanbrekend, hoewel de voortgang in deze periode beperkt is gebleven als gevolg van vertragingen bij de ontwikkeling van ICT-systemen en budgettaire beperkingen.</p> <p>1b.1. Vier voltooide 'open-by-design'-pilotprojecten: Vanwege budgettaire beperkingen zijn vooral 'open-by-design'-projecten geselecteerd die al in uitvoering waren, in plaats van de lancering van vier proefprojecten, zoals oorspronkelijk in dit actiepoint is aangegeven.</p> <p>1b.2. Programma van eisen voor informatiesystemen: De overheid heeft een systeemontwikkelingsproces geformuleerd; aan de analyse wordt gewerkt. De eerste opslag- en retrievaldiensten moeten eind 2015 beschikbaar zijn.</p> <p>Dit actiepoint is in potentie baanbrekend als de overheid burgers betreft bij de uitvoering van de vier pilotprojecten en bij het vaststellen van de eisen uitgaat van de bevindingen daarvan.</p>

<p>2. Open data</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevantie t.o.v. OGP-waarden: Duidelijk • Potentiële impact: Matig • Voltooiing: Onduidelijk 	<p>Dit actiepoint heeft betrekking op de Open Data Agenda van de rijksoverheid die ten tijde van de ontwikkeling van het actieplan al bestond. Het punt bundelt de bijdragen van de nationale overheid aan dit programma. Het actiepoint bevat een aantal waardevolle mijlpalen. Doordat de gekozen formulering voor deze mijlpalen nauwelijks meetbare begrippen bevat, is de totale impact van dit actiepoint als beperkt gekwalificeerd. Geïnterviewde respondenten vanuit de maatschappelijke organisaties signaleren een positief gewaardeerde verschuiving naar meer resultaatgerichte en publiek-privaat-maatschappelijke activiteiten. De rijksoverheid kan de inzet op open data verder verbeteren door bij open data-projecten met stakeholders samen te werken en de openstelling van publieke datasets voor derden te vergemakkelijken.</p>
<p>★ 3. Budgetmonitoring</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevantie t.o.v. OGP-waarden: Duidelijk • Potentiële impact: Baanbrekend • Voltooiing: Aanzienlijk 	<p>Dit actiepoint heeft betrekking op de voortgaande inspanningen van het ministerie van Financiën om de toegang tot de begroting en tot gegevens over de overheidsuitgaven te verbeteren. Op rijksniveau is er sprake van aanzienlijke vooruitgang doordat de standaarden van het ministerie van Financiën rijksbreed worden toegepast. Op lokaal niveau is een zelfde inspanning nodig.</p> <p>3.1. Open begroting: De departementale begrotingen worden sinds 2012 gepubliceerd in open data-formaat. Het ministerie van Financiën is daarnaast bezig met de ontwikkeling van een dataformaat om de toegankelijkheid van gegevens verder te verdiepen. Het is de wens vanuit maatschappelijke organisaties dat ook decentrale begrotingen en andere financiële overheidsinformatie worden ontsloten.</p> <p>3.2. Open spending: Eind 2014 wordt een verkennende studie naar de actieve toegankelijkheid van financiële verantwoordingsinformatie verwacht.</p> <p>Om de inzet op financiële transparantie verder te versterken, kan de rijksoverheid een uniform open data rapportage-format vaststellen voor alle bestuursorganen op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Maatschappelijke organisaties kunnen aan deze agenda bijdragen door applicaties te ontwikkelen voor data-analyse en de maatschappelijke vraag naar financiële transparantie voor het voetlicht te brengen.</p>
<p>4. Openheid in de Tweede Kamer</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevantie t.o.v. OGP-waarden: Duidelijk • Potentiële impact: Gering • Voltooiing: Aanzienlijk 	<p>Dit actiepoint heeft betrekking op een reeds bestaand project van de Tweede Kamer om de informatie-architectuur te moderniseren. Terwijl de integratie van gegevens over de besluitvorming in een zoekmachine (Parlis) de transparantie verhoogt, is de impact ervan beperkt, want de acties zijn voornamelijk technisch van aard en uitsluitend gericht op de Tweede Kamerleden en hun ondersteuning. In het volgende actieplan kan de toegankelijkheid verbeterd worden door een openbare versie van de Parlis-zoekmachine te publiceren en in samenwerking met de betrokken maatschappelijke organisaties daaraan burgergeoriënteerde functionaliteiten en applicaties toe te voegen.</p>
<p>5. Instrumenten gericht op integriteit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevantie t.o.v. OGP-waarden: Duidelijk • Potentiële impact: Gering • Voltooiing: Onduidelijk 	<p>Dit actiepoint is gericht op verbetering van de toepassing van bestaande regelgeving en instrumenten op het vlak van integriteit. De controlemechanismen op dit vlak zijn versterkt door de ontwikkeling van een handreiking, maar de financiën ontbreken om de wettelijke verplichtingen tot actieve bewaking van de integriteit door te voeren. De zelfevaluatie van de overheid geeft aan dat het onduidelijk is wanneer de effecten van dit actiepoint kunnen worden vastgesteld. De overheid kan de naleving van bestaande regelgeving en de toepassing van het bestaande instrumentarium verbeteren door middel van een implementatiestrategie met mijlpalen en deadlines en door lokale overheden te verplichten om een online-registratie bij te houden.</p>

<p>★ 6. Vernieuwing van de wetgevingskalender</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevantie t.o.v. OGP-waarden: Duidelijk • Potentiële impact: Matig • Voltooiing: Aanzienlijk 	<p>Dit actiepoint heeft tot doel de overheid en burgers één geïntegreerde wetgevingskalender te bieden voor alle vormen van nationale wetgeving. Een vernieuwde, geïntegreerde kalender is nodig voor een transparant wetgevingsproces en vormt een belangrijke eerste stap naar versterking van de Internetconsultatie en Volgdewet-initiatieven die door maatschappelijke organisaties worden georganiseerd. Volgens de zelfevaluatie van de overheid moet de herziene versie eind 2014 gereed zijn. In het volgende actieplan kan een feedbackmechanisme aan de wetgevingskalender worden toegevoegd, gekoppeld aan concrete mijlpalen voor de ontwikkeling van een instrument zodat een zelfde instrument ook op lokaal niveau beschikbaar komt.</p>
<p>7. Internetconsultatie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevantie t.o.v. OGP-waarden: Duidelijk • Potentiële impact: Nihil • Voltooiing: Aanzienlijk 	<p>Zolang de wetgevingskalender nog niet integraal, actueel en volledig openbaar toegankelijk is, kan het bestaande instrumentarium voor burgerparticipatie in de wet- en regelgeving maar beperkt worden gebruikt. Momenteel wordt Internetconsultatie slechts bij een beperkt aantal wetgevingsprocessen toegepast. De ministeries beslissen zelf over de trajecten waarin dat gebeurt. Er is geen sprake van een universele toepassing en handhaving van het mechanisme. In het volgende actieplan kunnen bindende regels worden opgenomen voor Internetconsultatie in het Integraal Afspraken Kader voor wet- en regelgeving (IAK).</p>
<p>8. Transparantie via Volgdewet.nl</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevantie t.o.v. OGP-waarden: Duidelijk • Potentiële impact: Nihil • Voltooiing: Voltooid 	<p>Zolang er geen uitgebreide, eenvoudig toegankelijke kalender voorhanden is, is er bureaucratische expertise nodig om het proces van wet- en regelgeving goed te kunnen volgen en te beïnvloeden. In die zin is het actiepoint zeer relevant. Zolang de wetgevingskalender niet openbaar toegankelijk is, kan Volgdewet.nl niet optimaal functioneren. De IRM-onderzoeker adviseert geen aanvullende maatregelen op dit punt op te nemen in het volgende actieplan, omdat dit initiatief waarschijnlijk pas volledig kan worden toegepast wanneer de wetgevingskalender volledig en actueel is.</p>
<p>9. Informele aanpak verzoeken Wet openbaarheid van bestuur (Wob)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevantie t.o.v. OGP-waarden: Duidelijk • Potentiële impact: Gering • Voltooiing: Aanzienlijk 	<p>Dit actiepoint is geformuleerd als antwoord op klachten van burgers over het gebrek aan responsiviteit, formalisme en het gebrek aan transparantie in procedures op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Het actiepoint is bedoeld om de bestaande Wob-praktijk aan te vullen met meer informele, directe mechanismen om openheid tot stand te brengen. De regering lanceerde drie proefprojecten om de responsiviteit van ambtenaren in Wob-procedures te analyseren en te verbeteren. Dit project heeft geresulteerd in een waardevolle toolkit voor het omgaan met Wob-procedures. In het volgende actieplan is aandacht nodig voor de implementatie van deze toolkit en dient een nadere analyse van 'best practices' te worden uitgevoerd.</p>
<p>10. Van regels naar ruimte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevantie t.o.v. OGP-waarden: Duidelijk • Potentiële impact: Gering • Voltooiing: Voltooid 	<p>Het project "Van regels naar ruimte" (2011-2014) beoogde 30 pilots in gang te zetten voor het vereenvoudigen van de regelgeving, zodat ruimte ontstaat voor uitvoerend ambtenaren om aan het doel van de regelgeving invulling te geven. Het project resulteerde in een beperkt aantal beleidsinnovaties, maar deze hebben weinig invloed op de uitvoeringspraktijk. Vaak blijkt dat niet de regelgeving het obstakel is voor een open, responsieve toepassing van de regels, maar de manier waarop regels worden toegepast. De IRM-onderzoeker adviseert geen verdere actie op dit punt te ondernemen.</p>
<p>★ 11. Open werken</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevantie t.o.v. OGP-waarden: Duidelijk • Potentiële impact: Matig • Voltooiing: Aanzienlijk 	<p>"Slimmer werken" en "Ambtenaar 2.0" hadden tot doel sociale "R&D labs" in te richten, toe te passen en te benutten voor de verspreiding van nieuwe, meer open manieren van beleidsontwikkeling en -toepassing voor een set van standaardsituaties waarin burgers en ambtenaar elkaar kunnen tegenkomen. Deze projecten resulteerden in een grote kring van betrokken professionals van vooral publieke organisaties, en in de ontwikkeling van instrumenten die open beleidsvoering mogelijk kunnen maken. Professionals van maatschappelijke organisaties en andere niet-ambtenaren zijn hier nauwelijks betrokken. In het volgende actieplan moet op dit punt vooral aandacht worden besteed aan de relatie tussen open werken, transparantie en participatie.</p>

<p>12. Watercoalitie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevantie t.o.v. OGP-waarden: Onduidelijk • Potentiële impact: Nihil • Voltooiing: Onduidelijk 	<p>Dit actiepoint is gericht op optimalisatie van de waterketen door het betrekken van bedrijven en maatschappelijke organisaties. De waarden die in OGP centraal staan, zijn in de formulering van het actiepoint nauwelijks terug te vinden en de IRM-onderzoeker was niet in staat om te beoordelen in welke mate de inspanningen van de Watercoalitie effect hebben gehad op de openheid van de overheid. Herformulering en concretisering van dit actiepoint in het volgende actieplan kunnen relevant zijn, hoewel op het moment van schrijven van dit rapport het aan de zijde van de rijksoverheid de vraag was of deze toezegging in het volgende actieplan nog wel wordt opgenomen.</p>
<p>13. Participatiebeleid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevantie t.o.v. OGP-waarden: Duidelijk • Potentiële impact: Gering • Voltooiing: Beperkt 	<p>Dit actiepoint omschrijft de bijdrage van het ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de formulering van een rijksbreed beleid voor burgerparticipatie, met inbegrip van vijf specifieke, van onderop geformuleerde actieplannen. Deze vijf plannen zijn niet tot stand gekomen. Wel zijn twee concrete proeftuinen ingericht, waarin het ministerie 'crowdsourcend' vanaf 2014 de uitgangspunten voor open-beleidsontwikkeling verkent. In de huidige formulering is de impact van dit actiepoint nihil. Door in het volgende actieplan een concreet thematisch probleem vast te stellen en daaraan meer operationeel en meetbaar doelen aan te verbinden en bovendien andere ministeries te laten aanhaken, kan een waardevol actiepoint worden ontwikkeld.</p>
<p>14. Toegankelijke, vindbare overheidsinformatie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevantie t.o.v. OGP-waarden: Duidelijk • Potentiële impact: Gering • Voltooiing: Aanzienlijk 	<p>Dit actiepoint betreft een keur aan stakeholders bij de verbetering van de toegang tot en de vindbaarheid van overheidsinformatie. Toegankelijke, vindbare overheidsinformatie is belangrijk voor de transparantie en verantwoording. De mijlpalen zijn echter niet specifiek en niet goed meetbaar geformuleerd en richten zich bovendien vooral op de interactie tussen rijksoverheid en burger, terwijl de meeste contacten tussen overheid en burger plaatsvinden op lokaal niveau. Dit actiepoint zou aan effectiviteit winnen wanneer het wordt vertaald in duidelijk meetbare resultaten en er op lokaal niveau concrete pilots worden opgezet voor open, toegankelijke overheidsinformatie waar burgers echt iets aan hebben, zoals aangegeven in het focusgroepverslag van maart 2013.</p>
<p>15. Versterking informatiepositie van de burger</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevantie t.o.v. OGP-waarden: Duidelijk • Potentiële impact: Matig • Voltooiing: Beperkt 	<p>Burgers hebben wettelijk het recht om hun persoonsgegevens in te zien en zo nodig om correctie te verzoeken. Dit actiepoint heeft tot doel de diepgang van die gegevens, de wijze waarop deze kunnen worden ingezien en de mate waarin overheden zich daarvoor moeten verantwoorden, te versterken. Het bestaande mechanisme is beperkt van omvang en functionaliteit, het ontbreekt aan een duidelijk wettelijk mandaat en het recht van inzage en correctie blijft een gunst. In het volgende actieplan kan dit actiepoint worden aangescherpt door daarin de aanbevelingen van het rapport van de Algemene Rekenkamer op dit punt in concrete acties te vertalen.</p>
<p>★ 16. Open bekendmakingen en meldingen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevantie t.o.v. OGP-waarden: Duidelijk • Potentiële impact: Matig • Voltooiing: Aanzienlijk 	<p>Dit actiepoint is gericht op het creëren van een wettelijke basis voor de online bekendmaking van nieuwe wet- en regelgeving. In de gekozen opzet is het primaire oogmerk de administratieve efficiëntie en de integriteit van het systeem. Dit betekent niet automatisch dat burgers beter inzicht in de wet- en regelgeving verkrijgen. Door in het volgende actieplan de integratie met Mijnoverheid.nl te versterken, een reactiemogelijkheid in te bouwen en daarbij de aanbevelingen van de Nationale Ombudsman te betrekken, kan het effect op transparantie en participatie vergroot worden.</p>
<p>17. Publieke dienstverlening en het gebruikersperspectief</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevantie t.o.v. OGP-waarden: Onduidelijk • Potentiële impact: Gering • Voltooiing: Onduidelijk 	<p>Het doel van dit actiepoint is om de kwaliteit te verbeteren van de mate waarin de overheid open staat voor interactie met burgers, vooral met betrekking tot online en geïntegreerde dienstverlening. De formulering van dit actiepoint is niet duidelijk gekoppeld aan de kernwaarden van OGP. De IRM-onderzoeker adviseert geen verdere stappen in het volgende actieplan te ondernemen.</p>

AANBEVELINGEN

De rijksoverheid heeft in Nederland een belangrijke rol in de formulering van standaarden voor de dienstverlening aan de burger. Kwesties als burgerparticipatie en transparantie zijn daarbij in hoge mate relevant. Het thema 'open overheid' verbindt de diverse debatten over de modernisering van de relatie tussen overheid en samenleving, maar in het huidige actieplan worden lokale overheden en het maatschappelijk middenveld daarbij onvoldoende betrokken als aanjagers van verandering. Zij immers staan in direct contact met de burger. Het actieplan ontbeert meetbare, tijdsgebonden mijlpalen, waardoor de beoordeling gebrekkig is. Op basis van de uitdagingen en de bevindingen van deze tussentijdse beoordeling is de volgende top vijf van aanbevelingen geformuleerd.

TOP 5 VAN SMART-AANBEVELINGEN

1. Het recht van inzage in en correctie van persoonsgegevens

De IRM-onderzoeker adviseert om burgers vóór eind 2015 een wettelijk recht toe te kennen om alle persoonsgegevens die in handen zijn van de overheid in te zien, inclusief metadata over wie wanneer en voor welk doel daarvan gebruik heeft gemaakt.

Als eerste stap kan de rijksoverheid, met het oog op de recente aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer op dit punt met betrekking tot basisregistraties, aan de Nationale Ombudsman een expliciet mandaat toekennen om burgers te helpen bij het uitoefenen van hun recht om hun persoonsgegevens in te zien en te corrigeren.

2. Open begroting en open spending

Als onderdeel van het volgende actieplan kan Nederland de rijksdepartementen en hun uitvoeringsorganisaties verplichten om het voorbeeld van het ministerie van Financiën te volgen en hun financiële rapportages aan de Algemene Rekenkamer in open data-formaat te publiceren.

3. Actieve openbaarheid

De IRM-onderzoeker adviseert in het volgende actieplan een analyse op te nemen van de categorieën gegevens die van belang zijn voor de burger en als actiepunt op te nemen dat deze informatie actief openbaar wordt gemaakt. Hierbij wordt aangesloten bij de implementatie van de Europese richtlijn inzake openbare informatie (2013/37/EU). De methode voor het publiceren van open data die door het ministerie van Financiën is ontwikkeld voor de nationale begroting, moet worden toegepast op alle financiële producten van de rijksoverheid en als open data in de nationale begroting worden opgenomen.

4. Instrumenten gericht op integriteit

De overheid dient lokale en regionale overheden te verplichten om het bestaande integriteitsinstrumentarium uniform toe te passen met behulp van een alliantie van koplopergemeenten. Lokale overheden moeten wettelijk worden verplicht om vóór eind 2015 een online toegankelijk register te hebben waarin integriteitsschendingen worden bijgehouden. Deze strategie kan op onderdelen worden opgenomen in het volgende actieplan.

5. Open werken

De IRM-onderzoeker adviseert om Pleio als structureel platform te hanteren voor inter-organisatorische samenwerking, communicatie en het delen van innovaties. Pleio dient dan wel nauwer verankerd te worden binnen maatschappelijke organisaties.

TOELATINGSEISEN: 2012

Om deel te kunnen nemen aan OGP, moeten overheden streven naar open overheid en voldoen aan bepaalde minimumeisen voor een aantal belangrijke dimensies van open overheid. Er worden onafhankelijke indicatoren gehanteerd om per land te bepalen in hoeverre er vooruitgang op elk van deze dimensies is geboekt. Meer informatie is te vinden op <http://www.opengovpartnership.org/eligibility>.

BEGROTINGSTRANSPARANTIE:
N.V.T.

TOEGANG TOT INFORMATIE:
Wettelijk

FINANCIËLE OPENBAARHEID:
3 uit 4

BURGERPARTICIPATIE:
9.41 uit 10



Frans Jorna is lector Governance aan Hogeschool Saxion. Zijn onderzoek richt zich op open

bestuur, open data en slimme steden. Hij is actief lid van de International Research Society of Public Management (gericht op lokaal publiek leiderschap) en het Network of Independent Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (gericht op participatie, transparantie en stedelijk bestuur).



Het Open Government Partnership (OGP) heeft tot doel om concrete afspraken met landen te maken ter bevordering van de transparantie, burgerparticipatie, bestrijding van corruptie en het benutten van nieuwe technologieën ter realisatie van deze doelen. Het Independent Reporting Mechanism (IRM) van OGP beoordeelt de ontwikkeling en de uitvoering van de nationale actieplannen, die in een betere verantwoording en een krachtiger dialoog tussen belanghebbenden moeten resulteren.

I | DEELNAME VAN NEDERLAND AAN OGP

I.1: Achtergrond

Het Open Government Partnership (OGP, Open Overheid Partnerschap) is een vrijwillig, internationaal meerpartijen initiatief dat zich richt op concrete toezeggingen van overheden aan hun burgers om meer transparantie te creëren, burgerparticipatie te bevorderen, corruptie te bestrijden en nieuwe technologieën in te zetten om de relatie tussen overheid en burger te versterken. Ter facilitering van deze doelstellingen biedt OGP een internationaal forum voor dialoog en uitwisseling tussen overheden, maatschappelijke organisaties en de particuliere sector, die zo alle een bijdrage kunnen leveren aan een gemeenschappelijk streven naar open overheid. De kring van OGP-stakeholders omvat zowel deelnemende overheden als het maatschappelijk middenveld en particuliere organisaties die de principes en de missie van OGP ondersteunen.

De formele deelname van Nederland aan OGP begon in september 2011 met de bekendmaking van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Piet Hein Donner dat Nederland tot dit initiatief wilde toetreden.¹

Om aan OGP te kunnen deelnemen, moeten overheden kunnen aantonen dat zij betrokken zijn bij het thema open overheid door te voldoen aan bepaalde minimale prestatiecriteria op de belangrijkste dimensies van open overheid. Het gaat dan om de responsiviteit richting burgers, het versterken van de betrokkenheid van burgers en de bestrijding van corruptie. Er wordt gebruikgemaakt van objectieve indicatoren van internationale maatschappelijke organisaties om de score van elk land op deze dimensies te bepalen. Nederland scoorde hoog op alle criteria en voldeed daarmee ruim aan de minimumeisen voor toetreding. Ten tijde van de toetreding had Nederland een Wet openbaarheid van bestuur², een score van 3 uit 4 op het vlak van actieve openbaarheid³ en een score

van 9,41 uit 10 in de Economist Intelligence Unit's Burgerlijke Vrijheden Democratie Index⁴. Nederland maakt geen deel uit van de landen die door het International Budget Partnership zijn geëvalueerd op transparantie van de begroting.

Alle landen die aan OGP deelnemen, zijn verplicht om een nationaal actieplan te ontwikkelen met concrete, operationele mijlpalen voor een periode van in beginsel twee jaar. Overheden starten hun nationale actieplan met een overzicht van de bestaande inspanningen op het gebied van open overheid, met inbegrip van de specifieke strategieën die zij op dit vlak volgen en een overzicht van de reeds bestaande programma's. Vervolgens worden in het actieplan concrete ambities geformuleerd die verdergaan dan de bestaande praktijk. Deze ambities kunnen voortbouwen op bestaande maatregelen, geheel nieuwe stappen betreffen om bestaande inspanningen te versterken of zelfs een heel nieuw terrein ontsluiten.

Samen met de andere 58 landen die op dat moment deelnamen, heeft Nederland tussen september 2011 en september 2012 een concept-nationaal actieplan ontwikkeld. Vanwege verkiezingen op 12 september 2012 en de vorming van een nieuwe regeringscoalitie op 5 november 2012 werd de periode voor consultatie en uiteindelijke afronding van het actieplan opgeschoven. Zonder formele goedkeuring van het kabinet, zo werd geoordeeld, kon het actieplan niet doorgaan. Het proces van goedkeuring en tenuitvoerlegging werd dan ook stilgelegd. Het demissionaire kabinet beperkte zich tot communicatie over het proces van OGP.

In oktober 2012 organiseerde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de maand van de "Open Overheid" met een keur aan evenementen rond open overheid-gerelateerde thema's, veelal in samenwerking met maatschappelijke partners en lokale overheden. Deze maand werd aangegrepen om het concept-actieplan voor te leggen

aan het maatschappelijk middenveld, input te krijgen voor het actieplan en zo een brede maatschappelijke alliantie te creëren.

Het actieplan werd uiteindelijk goedgekeurd in een formele kabinetsvergadering op 27 september 2013⁵ en kort daarna verzonden naar het parlement. Hoewel het plan geen specifieke begin-en einddatum bevat voor implementatie, verwijst het wel naar een implementatieperiode van twee jaar. Daarom wordt de periode voor uitvoering verondersteld te lopen van oktober 2013 tot en met september 2015. De OGP-voortgangsrapportages lopen over een periode van juli tot en met juni. Deze rapportage heeft daarom betrekking op de periode oktober 2013 tot en met juni 2014.

De overheid publiceerde de zelfevaluatie medio september 2014. Via Internet volgde een algemene inspraakronde tot en met 20 september 2014. Het eindverslag inclusief commentaar werd eind oktober 2014 gepubliceerd.

Om aan de eisen van OGP te voldoen, heeft het Independent Reporting Mechanism (IRM) van OGP samen met Frans Jorna, lector Governance aan Hogeschool Saxion, deze evaluatie van de ontwikkeling en de implementatie van het eerste Nederlandse actieplan uitgevoerd. Het IRM heeft als doel om een bijdrage te leveren aan een permanente dialoog over de ontwikkeling en uitvoering van actiepunten. Een methodische verantwoording is achter in deze rapportage opgenomen.

1.2: Institutionele context

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voert de coördinatie over het OGP-proces in Nederland. Binnen het ministerie is de uitvoering geconcentreerd bij het team Interactie van de directie Burgerschap en Informatiebeleid. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is systeemverantwoordelijk voor het openbaar bestuur en één van de centrale coördinerende ministeries. Het heeft een sterke directe werkrelatie met de lokale en regionale overheden en is aanjager van de agenda voor modernisering van het openbaar bestuur met een focus op de burger.

Het actieplan fungeert bewust als koepel, integrator en aanjager van inspanningen vanuit reeds bestaande

programma's en projecten op het gebied van open overheid. Het poogt bestaande acties zichtbaar te maken en de lat op een termijn van twee jaar iets hoger te leggen. Deze keuze impliceert dat coördinatie vooral een horizontale aangelegenheid is. Bij het actieplan is een groot aantal ministeries, regionale en lokale overheden, maatschappelijke organisaties, en zelfs de Tweede Kamer betrokken.

Hoewel de coalitie die aan open overheid werkt, door deze aanpak wordt verbreed, wordt de coördinatie van de uitvoering er wel door bemoeilijkt. Het ministerie van BZK coördineerde, daarbij ondersteund door een stimuleringsgroep. Deze was in eerste instantie opgezet als stuurgroep, met inbegrip van alle departementale vertegenwoordigers die direct aanspreekbaar waren op 'hun' acties in het actieplan⁶. In de vormgeving werd echter bewust gekozen voor een opzet als klankbordgroep⁷. Departmental and interdepartmental discussions on how to devise the implementation structure of the open government agenda led to a very cautious non-outreaching involvement of the two groups.

De stimuleringsgroep vergaderde twee maal: de eerste keer formeel in december 2013 en de tweede keer in een meer vrije discussie tijdens een werkbezoek aan de gemeente Tilburg.

Om een breder maatschappelijk draagvlak voor het actieplan te creëren, werd het inspiratieteam ingesteld, bestaande uit zo'n 260 professionals uit het maatschappelijk middenveld, de lokale overheid, particuliere bedrijven en centrale-overheidsorganisaties die hadden aangegeven geïnteresseerd te zijn. Het inspiratieteam kwam in november 2013 bijeen om een open-overheidsagenda van onderaf te ontwikkelen.

Door open overheid te positioneren als koepel, inclusief verlenging bovenop bestaande overheidsprogramma's, was het mogelijk om het actieplan grotendeels uit te voeren vanuit bestaande budgetten. Alleen voor specifieke 'open overheid'-coördinatie, -bijeenkomsten en -procesbegeleiding werd aanvullend een separaat budget toegekend.

De dagelijkse uitvoering van het actieplan binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken was nauw verbonden met het programma open data en

zo is het aanvankelijk ook (tot juli 2014) voor de buitenwereld op het internet gepresenteerd⁸. Aan die open data-agenda zijn nieuwe actiepunten toegevoegd op het terrein van de openbaarheid van bestuur, actieve informatievoorziening en het toerusten van de overheid op burgerparticipatie en transparantie. Een team van vijf ambtenaren, van wie er twee zich specifiek richtten op open overheid, was verantwoordelijk voor de uitvoering en voor de coördinatie van de internationale OGP-inspanningen. Personele wisselingen zorgden in deze periode voor een kort interbellum, waardoor het ministerie minder slagvaardig de coördinatie ter hand kon nemen.

1.3: Methodologie

Het IRM zoekt voor de evaluatie samenwerking met ervaren, onafhankelijke nationale onderzoekers. In Nederland heeft het IRM deze evaluatie uitgevoerd in samenwerking met Frans Jorna, lector Governance bij Hogeschool Saxion. Frans Jorna heeft de zelfevaluatie van de rijksoverheid beoordeeld, de standpunten van het maatschappelijk middenveld verzameld door middel van een online debat, drie stakeholdermeetings georganiseerd, een focusgroep gepeild en interviews gevoerd met een select gezelschap van overheidsfunctionarissen en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.

De ontwikkeling en de uitvoering van het actieplan zijn door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties goed gedocumenteerd. De direct betrokkenen van rijkszijde werden bevraagd bij een maatschappelijke kosten-batenanalyse van het actieplan. Het onderliggende materiaal kon geraadpleegd worden. Aangezien deze beschrijvingen gedetailleerd zijn en de IRM-onderzoeker de beschrijvingen kon valideren via documentanalyse en gesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, is deze evaluatie grotendeels gebaseerd op documentanalyse. Het is niet de taak van de IRM-onderzoeker om de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties te vergroten. Deze aanpak is passend bij de beperkte participatiegraad die het nationaal actieplan tot nu toe heeft gekend.

¹ J.P.H. Donner, Minister of the State Office of the Comptroller General, letter to Minister Sobrinho, 8 September 2011, <http://bit.ly/1yGY1Do>

² <http://www.right2info.org/laws/constitutional-provisions-laws-and-regulations#netherlands>

³ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians," (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009), <http://bit.ly/19nDEFK>; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level of Transparency," in *Government at a Glance 2009*, (France: OECD Publishing, 2009), 132, <http://bit.ly/13vGtqS>; Richard Messick, "Income and Asset Declarations: Global Experience of Their Impact on Corruption" (paper prepared for the Conference on Evidence-Based Anti-Corruption Policy organised by Thailand's National Anti-Corruption Commission (NACC) in collaboration with the World Bank, Bangkok, Thailand, 5-6 June 2009), 16, <http://bit.ly/1clokyf>

⁴ The Economist, *Democracy Index 2010: Democracy in Retreat*, by the Economist Intelligence Unit (Report, London, 2010), <http://bit.ly/eLC1rE>

⁵ Open Government Partnership (OGP), *Netherlands Action Plan Open Government* by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations (Report, 29 October 2013), <http://bit.ly/1BJysCe>

⁶ Open Government Partnership (OGP), *Netherlands Action Plan Open Government* by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations (Report, 29 October 2013), 11, <http://bit.ly/1BJysCe>

⁷ Parliamentary documentation system, Letter 2013-0000668186

⁸ "Open Data NEXT," Netherlands Ministry of the Interior, <https://data.overheid.nl/>

II | DE ONTWIKKELING VAN HET ACTIEPLAN

Het Nederlandse actieplan kende een lange periode van ontwikkeling, die grotendeels is toe te schrijven aan de verkiezingen en regeringswisseling in 2012. Feitelijk werd het actieplan daardoor met twaalf maanden vertraagd en pas een jaar na afronding van het overgrote deel van de inhoud formeel goedgekeurd. Deze vertraging heeft ook effect gehad op de inhoud van het actieplan.

Landen die aan OGP deelnemen, volgen een vaste procesgang tijdens de ontwikkeling van hun actieplan. Volgens de 'Articles of Governance' dienen de deelnemende landen:

- De details van het publieke consultatieproces voorafgaand aan de consultatie te publiceren (in ieder geval online);
- Een wijde kring vanuit de samenleving bij de totstandkoming te betrekken, inclusief maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven, tijdens de consultatie te zorgen voor een breed spectrum aan gezichtspunten en een overzicht van de publieke consultatie en alle individuele zienswijzen online te publiceren;
- Activiteiten te ondernemen om de bekendheid van OGP bij het publiek te vergroten en zo de publieksconsultatie en -participatie aan te jagen;
- Burgers op diverse manieren te consulteren, bijvoorbeeld online of via bijeenkomsten, die ruim van te voren in de media zijn aangekondigd, zodat iedereen die geïnteresseerd is, kan deelnemen.
- Een vijfde eis die aan de consultatie wordt gesteld, wordt in de OGP 'Articles of Governance' in hoofdstuk III over "Consultatie gedurende de uitvoering" als volgt geformuleerd:
- Deelnemende landen dienen over een forum te beschikken dat regelmatig meerpartijenbijeenkomsten kan organiseren ter bespreking van de voortgang van het actieplan. Dit kan een bestaand of een nieuw forum zijn.

Deze eisen staan centraal in het volgende hoofdstuk, maar de wijze waarop hieraan in Nederland invulling is gegeven, wordt hieronder in tabel 1 gepresenteerd:

Tabel 1 | Consultatieproces actieplan

FASE	OGP-PROCESVEREISTE (VOLGENS 'ARTICLES OF GOVERNANCE')	IS AAN DEZE EIS VOLDAAN?
Tijdens de ontwikkeling van het plan	Zijn de tijdslijn en het proces voor de consultatie bekendgemaakt?	Nee
	Is de tijdslijn online gepubliceerd?	Nee
	Is de tijdslijn langs andere wegen bekendgemaakt?	Ja
	Vermeld eventuele links naar de tijdslijn.	https://www.facebook.com/OpeNeeverheidNL/events https://twitter.com/OpeNeeverheidNLhttp://bit.ly/1rLYTV8 De officiële homepage voor het actieplan, een zeer algemene link die alleen documenten bevat: https://data.overheid.nl/openoverheid
	Is de consultatie vooraf aangekondigd?	Nee
	Hoeveel dagen vóór de consultatie verscheen de aankondiging?	N.v.t.
	Was deze aankondiging voldoende?	Nee
	Heeft de overheid actie ondernomen om het thema open overheid en OGP bekendheid te geven?	Ja
	Vermeld eventuele links naar deze activiteiten.	https://data.overheid.nl/Neede/177
	Was er sprake van online consultatie?	Nee
	Vermeld eventuele links.	N.v.t. De overheid benutte voortdurende updates van het actieplan om te communiceren wat er uit de consultatie was geleerd. Deze updates werden meestal via de open overheid-facebookpagina gecommuniceerd. Deze pagina voldoet niet aan de vereisten voor een consultatieforum. ¹
	Zijn er fysieke consultatiebijeenkomsten georganiseerd?	Ja
	Is er een samenvatting van de opmerkingen beschikbaar gesteld?	Nee
	Vermeld eventuele links.	N.v.t.
	Was er sprake van een open consultatie of alleen op gerichte uitnodiging?	Open
Beoordeel de consultatie volgens het IAP2-spectrum. ²	Consultatie	
Tijdens de uitvoering	Was er tijdens de uitvoering sprake van een regulier consultatieforum?	Ja
	Was er sprake van een open consultatie of alleen op gerichte uitnodiging?	Open
	Beoordeel de consultatie volgens het IAP2-spectrum.	Betrekken

Voorankondiging en activiteiten om de bekendheid te vergroten

De Nederlandse overheid volgde een interactieve benadering bij het opstellen van het actieplan. Dit plan is gericht op drie thema's: een transparante overheid, een overheid die burgers betreft en een toegankelijke overheid. De werving voor de consultatie was grotendeels gericht op de directe professionele netwerken van de afdeling Interactie. Open overheid werd niet beschouwd als een nieuw thema, maar werd meer gezien als een overkoepelend concept dat de verschillende debatten en gemeenschappen die bij de drie deelthema's betrokken zijn, moest verbinden. Aankondigingen van evenementen werden vooral gedeeld in professionele netwerken. Iedereen die aangaf interesse te hebben, was welkom, maar de kring van deelnemers bleef beperkt. In de nationale media was daardoor nauwelijks aandacht voor open overheid. Een vaste, transparante vorm van overleg werd overwogen, maar verworpen om twee redenen: de regeringswisseling maakte een periode van interne heroverweging noodzakelijk en daarin paste niet de instelling van een nieuw forum. Bovendien werd gelijktijdig gewerkt, deels door hetzelfde team, aan de herziening van de Wet openbaarheid van bestuur en was er een parlementaire discussie gaande over een initiatiefwetsvoorstel Open Overheid.³

Diepgang en reikwijdte van de consultatie

Met de keuze voor een beperkt, professioneel ontwikkelingstraject en het gebruik van 'open overheid' als een overkoepelend thema was het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de consultatie vooral aangewezen op maatschappelijke professionals en lokale overheden waarmee het op aanverwante thema's al samenwerkte⁴. Geen van hen was verbonden met het hele bereik van het actieplan. In voornamelijk één-op-één contacten en kleinere thematische evenementen werd inhoud gegenereerd voor het actieplan. In oktober 2012 werden die lijnen

bij elkaar gebracht tijdens een zeer diverse reeks bijeenkomsten die samen het programma vormde van de "Maand van de open overheid" (oktober 2012). Deze activiteiten trokken een groot aantal deelnemers, veelal professionals. Met succes werd open overheid als integraal thema over het voetlicht gebracht⁵. Verslagen van deze bijeenkomsten of van de totale opbrengst op het niveau van het actieplan zijn niet online gepubliceerd of gedocumenteerd⁶.

Begin februari 2013 organiseerde een adviesbureau⁷ in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vier focusgroepbijeenkomsten om de publieke perceptie van het label "open overheid" vast te stellen om zo het actieplan te valideren. De focusgroepen lieten zien dat (1) het label "open overheid" als contra-intuïtief werd ervaren, omdat burgers in directe contacten overheden vooral als vrij in zichzelf gekeerde, trage, niet toegankelijke, abstracte en passieve organisaties ervaren, waarmee het lastig communiceren is; (2) transparantie in de ogen van burgers het belangrijkste probleem is; (3) het actieplan vooral betrekking zou moeten hebben op lokale overheden, omdat de meeste contacten tussen burgers en overheid daar plaatsvinden; en dat (4) het actieplan zelf als vrij abstract en niet heel relevant voor openheid werd gezien.

Een tweede reeks van activiteiten werd in maart 2013 georganiseerd in de vorm van een "boot camp" voor ambtenaren en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Omdat het actieplan in dat stadium al het onderwerp was van interdepartementale behandeling en discussie, was er maar beperkt ruimte voor de verwerking van de resultaten van het "boot camp" en de focusgroepen in de tekst. Noch het voorliggende concept-actieplan noch de opbrengst van het "boot camp" en de focusgroepen werd gepubliceerd op de openoverheidwebsite. In juni 2013 informeerde minister Plasterk de Kamer dat het actieplan niet voor de zomer uit zou komen, maar pas op zijn vroegst in september 2013 beschikbaar zou zijn.

¹ Open Overheid, <http://bit.ly/15tKxjd>

² "IAP2 Spectrum of Political Participation," International Association for Public Participation, <http://bit.ly/1kMm1YC>

³ "Elections," Eerste Kamer der Staten-Generaal, <http://bit.ly/15tKxjd>

⁴ <http://www.ogphub.org/blog/netherlands-going-local-with-open-government-country-article-7/>

⁵ Open Overheid, <http://bit.ly/15tKxjd>

⁶ Between 29 October 2012 and 15 February 2013, neither of the two preferred social media for OpenGov (Facebook and Twitter) showed substantial action: <https://twitter.com/OpenOverheidNL> and <http://bit.ly/1rLYTV8>.

⁷ "Rapportage over een Focusonderzoek, "Open Overheid," 26 March 2013. Internal document, not available online

III | IMPLEMENTATIE VAN HET ACTIEPLAN

Als onderdeel van de deelname aan OGP zijn overheden verplicht om een forum aan te wijzen waarbinnen regelmatig overleg over de uitvoering van het actieplan kan worden gepleegd met de verschillende belanghebbenden. In dit hoofdstuk wordt een overzicht van deze informatie gegeven.

Reguliere meerpartijen consultatie

Op 28 november 2013 organiseerde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de eerste formele bijeenkomst van het Inspiratieteam tijdens de uitvoeringsperiode. Het team had als doelstelling: (1) feedback verzamelen op de toezeggingen en de voortgang van het actieplan, (2) ontwikkelingen inventariseren die nog niet in het actieplan zijn vastgelegd, en (3) de ervaringen die tijdens de zoektocht naar open overheid zijn opgedaan, verzamelen en bundelen.

Alle maatschappelijke organisaties en openbare actoren die eerder interesse hadden getoond in de openbaarheid van bestuur of bij eerdere bijeenkomsten aanwezig waren geweest, werden uitgenodigd voor de bijeenkomst op 17 mei 2013. Het Inspiratieteam is een open forum dat twee keer per jaar bijeenkomt. Het heeft 260 leden, waarvan er 46 aanwezig waren op de bijeenkomst in november. Het publiek was als volgt samengesteld:

RIJKSOVERHEID	DECENTRALE OVERHEDEN	MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES	UNIVERSITEITEN	BEDRIJVEN	MEDIA	PARLEMENT	ANDERS
18	4	5	1	8	2	4	4

De bijeenkomst werd benut om de oprichting van het Expertisecentrum Open Overheid aan te kondigen¹. Een verslag is niet beschikbaar. Sinds mei 2014 ondersteunt het Expertisecentrum vanuit de ICTU (ICT Uitvoeringsorganisatie) Binnenlandse Zaken met twee medewerkers op het volgende vlak: (1) trends en ontwikkelingen op het gebied van open overheid in kaart brengen, (2) bruikbare handreikingen ontwikkelen, (3) pilots opzetten en (4) informatie en kennis over open overheid organiseren, uitwisselen en

verspreiden. De verwachting is dat de ondersteuning van het Expertisecentrum een sterke impuls geeft aan de decentrale inbedding van het open overheid-actieplan door zijn focus op concrete, lokale projecten. De doelgroep bestaat vooral uit professionals in de publieke sector; maatschappelijke organisaties zijn hier nauwelijks bij betrokken.

¹ "Waarom Open Overheid?," Expertisepunt Open Overheid, 14 January 2015, <http://bit.ly/1CfyOkc>

IV | INHOUDSANALYSE VAN HET ACTIEPLAN

Alle landen die aan OGP deelnemen, ontwikkelen een nationaal actieplan waaraan zij concrete acties koppelen voor een periode van in beginsel twee jaar. Elk land begint zijn actieplan met een inventarisatie van de bestaande inspanningen met betrekking tot een aantal geselecteerde, belangrijke opgaven in aansluiting op het thema open overheid. Door bestaande strategieën en lopende programma's te bundelen en op basis van die meerwaarde nieuwe mijlpalen te benoemen, wordt beoogd de bestaande praktijk te versterken. Deze toezeggingen kunnen voortbouwen op bestaande maatregelen, nieuwe stappen betreffen om bestaande programma's af te ronden of geheel nieuwe ambities behelzen.

OGP-toezeggingen moeten worden opgebouwd rondom vijf "grote uitdagingen" waar landen voor staan. OGP erkent dat het startpunt per land verschilt. Het is aan de landen zelf om deze opgaven te selecteren en daarmee samenhangend actiepunten vast te stellen die voor dat land van de grootste meerwaarde zijn. De vijf grote maatschappelijke opgaven op het vlak van open overheid zijn:

- **Verbetering van de publieke dienstverlening**— maatregelen die het volledige spectrum van de publieke dienstverlening versterken en innoveren, zoals gezondheidszorg, onderwijs, strafrecht, water, elektriciteit, telecommunicatie en andere belangrijke publieke diensten.
- **Versterking van de integriteit van de overheid**—maatregelen die de aanpak van corruptie en publieke ethiek versterken. Denk aan toegang tot informatie, partijfinanciering, burgerlijke vrijheden en persvrijheid.
- **Effectiever beheer van publieke middelen**— maatregelen die budgetbeheer versterken, aanbestedingen, het beheer van natuurlijke hulpbronnen en internationale financiële hulpverlening.

- **Versterking van de sociale veiligheid**— maatregelen op het gebied van de openbare veiligheid, veiligheidssector, rampen- of crisisbestrijding, milieuvervuiling en klimaatverandering.
- **Maatschappelijk verantwoord ondernemen**— maatregelen ter bevordering van verantwoord ondernemen in zaken als milieu, anti-corruptie, de rechten van consumenten en maatschappelijke participatie.

Hoewel landen vrij zijn in de keuze van hun actiepunten en het formuleren van ambities, moeten de toezeggingen voldoen aan de OGP 'Articles of Governance' en de 'Open Government Declaration', die door alle deelnemende landen is ondertekend. Het IRM gebruikt de volgende definities om de uitgangspunten te vertalen naar een set van meetbare criteria waarmee actiepunten geëvalueerd kunnen worden:

- **Toegang tot informatie** — De actiepunten:
 - o hebben betrekking op informatie die door de overheid wordt beheerd;
 - o zijn niet beperkt tot data, maar hebben betrekking op alle overheidsinformatie;
 - o kunnen betrekking hebben op actieve of passieve informatievoorziening;
 - o kunnen gericht zijn op versterking van het recht op informatie; en
 - o moeten gaan om open toegang tot informatie, dus niet beperkt tot bevoegde gebruikers of uitsluitend tot gebruikers bij de overheid.
- **Burgerparticipatie** — Overheden mobiliseren hun burgers om deel te nemen aan het publieke debat en daaraan een bijdrage te leveren die uitmondt in een meer responsief, innovatief en effectief bestuur. Actiepunten op dit vlak:

- o gaan over de transparantie van het besluitvormingsproces voor belangstellenden; dit betreft doorgaans “top-down”-fora in die zin dat deze bij wet zijn ingesteld;
- o bevatten vaak acties ter verbetering van de toegang tot informatie, zodat de (waarde van) de bijdrage van belangstellenden aan het besluitvormingsproces wordt vergroot;
- o hebben vaak betrekking op het recht om gehoord te worden, maar gaan niet per definitie over bindende consultatie.
- **Publieke verantwoording** — Een stelsel van regels, voorschriften en mechanismen dwingt publieke organisaties tot actieve verantwoording, om te reageren op kritiek en uiteindelijk ook om verantwoording af te leggen over de besteding van middelen en doelbereik tegen de achtergrond van hun politieke opdracht en de wet- en regelgeving. Deze processen moeten open en zichtbaar zijn en zich niet beperken tot interne verantwoording.
- **Inzet van technologie en innovatie ten behoeve van transparantie en verantwoording** — Deze actiepunten gaan over het uitwisselen van informatie, maatschappelijke participatie en de samenwerking met burgers of maatschappelijke organisaties. De actiepunten:
 - o hebben als doel overheidsinformatie zo te formuleren en in te richten dat burgers de informatie begrijpen en daarop invloed kunnen uitoefenen;
 - o kunnen betrekking hebben op mogelijkheden voor overheid en burgers om nieuwe technologie in te zetten voor openheid en verantwoording;
 - o kunnen betrekking hebben op technologie die zowel professionals als burgers ondersteunt;
 - o zijn gericht op nationaal, regionaal of lokaal niveau, afhankelijk van waar de overheid denkt dat de grootste winst kan worden behaald.

Aangezien het realiseren van openheid vaak een meerjarig proces is, moeten aan de actiepunten termijnen en mijlpalen worden gekoppeld die aangeven wat er zo mogelijk elk jaar kan worden bereikt.

Dit hoofdstuk gaat over de actiepunten die de overheid heeft opgenomen. Hoewel de meeste indicatoren die voor deze evaluatie gehanteerd zijn, eenduidig zijn, is op een aantal punten verduidelijking nodig.

1. **Relevantie:** De IRM-onderzoeker evalueert elk actiepunt op relevantie ten opzichte van de OGP-waarden en de OGP-maatschappelijke opgaven.
 - o OGP-waarden: Op actiepunten die niet eenduidig bij de OGP-waarden aansluiten, voert de onderzoeker een tekstuele beoordeling van het actiepunt uit. Deze beoordeling geeft aan hoe de verbinding versterkt kan worden.
 - o OGP-maatschappelijke opgaven: Waar een actiepunt bij meer dan één OGP-maatschappelijke opgave aansluit, beperkt de onderzoeker zich tot die relaties die door de overheid zelf zijn gelegd.
2. **Ambitie:** De IRM-onderzoeker beoordeelt hoe ambitieus een actiepunt is in vergelijking met de situatie vóór de formulering, rekening houdend met de reeds bestaande activiteiten en met de nieuwe activiteiten die de huidige situatie op het vlak van openheid verder moeten verbeteren.
 - o Mogelijke impact: Om bij te dragen aan een breed inzicht in het actiepunt, beoordeelt de onderzoeker in hoeverre een actiepunt in het gegeven domein baanbrekend kan zijn. Dit oordeel is gebaseerd op zijn onderzoek en zijn ervaring als beleidsexpert op dit vlak.
 - o Nieuw of reeds bestaand: De IRM-onderzoeker onderzoekt ook op basis van de feiten of een actiepunt nieuw is of al vóór de formulering van het actieplan bestond.
3. **Voortgang:** De IRM-onderzoeker beoordeelt de voortgang van het actiepunt, ook als er geen duidelijke mijlpalen en termijnen zijn gegeven.
 - o Geplande voltooiing: Wanneer deze informatie ontbreekt, maakt de IRM-onderzoeker een inschatting van de mate waarin het actiepunt aan het einde van de periode zal zijn gerealiseerd.

Kort overzicht van de actiepunten

Overzicht

De Nederlandse OGP-actieplan bestaat uit twee onderdelen: de Visie open overheid¹ en het Actieplan open overheid². De Visie schetst een ontwikkelstrategie voor de komende tien jaar. Het Actieplan 2013-2015 specificeert de actiepunten die de komende twee jaar moeten worden uitgevoerd om de langetermijnstrategie mogelijk te maken. Alleen het Actieplan is bij OGP ingediend.

De ontwikkeling van het Actieplan wijkt af van de wijze die de OGP 'Guidelines' daartoe aanreikt³. Volgens deze richtlijnen dienen landen hun actieplan te beginnen met het bundelen en uitwisselen van bestaande inspanningen met betrekking tot de door hen gekozen maatschappelijke opgave, op basis van bestaande strategieën en lopende programma's. Vervolgens wordt in het actieplan de specifieke ambitie benoemd die de bestaande inzet vergroot in vergelijking met wat al voorgenomen is in het desbetreffende beleidsterrein.

Het actieplan is geen samenhangend, goed geprogrammeerd plan dat gericht is op het bereiken van vooraf vastgestelde, tastbare resultaten. Het actieplan is meer bedoeld als inventarisatie van alle activiteiten die door overheden en maatschappelijke organisaties op het gebied van open overheid worden ondernomen, zodat daarin synergie en versterking kan worden gerealiseerd. De nauwe samenhang met de Visie blijkt uit de inleiding en ook in de tijd is de vaststelling van de Visie voorafgegaan aan het Actieplan. De Visie open overheid werd gedeeld met andere ministeries, uitvoeringsorganisaties en andere overheden. De inventarisatie van open overheidsinitiatieven die dat opleverde werd gebundeld in het actieplan op basis van een beperkt specifiek budget. Het Actieplan vermeldt dat "de acties ... in het actieplan zoveel mogelijk gebruik maken van al beschikbare middelen. Het Actieplan heeft vooral tot doel de activiteiten in een andere, meer samenhangende manier uit te voeren".⁴

Voor het Actieplan is geput uit de veelheid aan initiatieven die in Nederland ontplooid worden. Daardoor is het een platform voor bestaande stakeholders om open overheid te realiseren en

daarin aansluiting te vinden bij wat anderen doen: het parlement, lokale overheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Het plan is gebaseerd op het uitgangspunt dat "openheid wordt gecreëerd op zeer praktische wijze, door te doen en te experimenteren, zodat ideeën en leerervaringen klein beginnen en na verloop van tijd evolueren naar nieuwe manieren van doen en inzichten."⁵

Het Actieplan omvat 17 actiepunten, waarvan het merendeel al bestond voordat het actieplan werd opgesteld. Voor het overgrote deel van de actiepunten geldt dat in de beschrijving daarvan geen termijnen en beoogde, meetbare resultaten staan vermeld. Specificaties zijn er wel, in de onderliggende projectdocumentatie, maar deze zijn niet in het Actieplan opgenomen. Dit betekent dat de meeste actiepunten om technische redenen niet geëvalueerd kunnen worden volgens de IRM-criteria en -methodiek.

"De decentrale inventarisatie van initiatieven en het betrekken van maatschappelijke organisaties bij specifieke actiepunten was gericht op het versterken van draagvlak voor het actieplan. In de coördinatie en uitvoering werkte deze strategie echter complicerend. De maatschappelijke organisaties die bijdroegen kunnen niet ter verantwoording geroepen worden voor de mate van voortgang van een actieplan dat van de rijksoverheid is. Doordat de Stimuleringsgroep eerder als klankbord werkte dan als stuurgroep, ontbrak bovendien een forum waarin alle betrokken partijen aan hun inzet gehouden konden worden. Aangezien het actieplan bovendien grotendeels uit bestaande geormerkte budgetten voor specifieke acties werd gefinancierd, kon het beeld ontstaan dat het Actieplan fungeerde als een paraplu boven al bestaande agenda's van de rijksoverheid. Decentrale overheden en andere departementen dan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties waren terughoudend voor de kosten die deelname aan het actieplan en de daarmee samenhangende kosten met zich mee zou brengen.

Mede daarom ontstond er tussen april 2013 en september 2013 vertraging bij het opstellen van het actieplan. En zijn in het uiteindelijke actieplan ten opzichte van eerdere concepten ook de ambities teruggeschroefd en mijlpalen minder specifiek geformuleerd.

Clustering

Het actieplan bestaat uit drie thematische clusters⁶:

- **Open informatie (10 actiepunten):** een toegankelijke overheid, open voor iedereen, onafhankelijk van plaats en tijd, met toezeggingen over de actieve openbaarmaking van overheidsinformatie, open toegang, open data, open begroting en open spending, open Tweede Kamer, instrumenten om integriteit te verbeteren, een open wetgevingskalender, internetconsultatie en maatschappelijke initiatieven om de totstandkoming van wet- en regelgeving te volgen, en een informele aanpak van verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur.
- **Open werken (4 actiepunten):** een co-creërende, faciliterende overheid die actief op zoek is naar maatschappelijke partners bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken, met actiepunten over professionele vrijheid en openheid in plaats van regels als basis voor het bestuur; het veranderen van de houding van professionals en procedures inzake openheid; de Watercoalitie van onderop om burgers bij de waterverzorging te betrekken; en de ontwikkeling van een participatiebeleid.
- **Open toegang (4 actiepunten):** toegankelijke overheidsinformatie voor iedereen, onafhankelijk van plaats en tijd, met actiepunten op het vlak van toegankelijke, eenvoudig vindbare overheidsinformatie; inzage in en correctie van persoonsgegevens; de online bekendmaking van wet- en regelgeving en versterking van de digitale vaardigheden van kwetsbare groepen burgers.

Vanwege de sterke verbinding tussen de Visie open overheid en het Actieplan zijn de meeste actiepunten voorzien van een uitvoerige inleiding en gekoppeld aan initiatieven buiten het Nationaal Actieplan om. Ter wille van de leesbaarheid zijn de beschrijvingen van de actiepunten zo kort mogelijk gehouden. De lezer wordt verwezen naar de oorspronkelijke tekst van het actieplan.⁷

¹ "Visie Open Overheid," Documenten en Publicaties, Rijksoverheid, <http://bit.ly/1zvqwVU>

² Open Government Partnership (OGP), Netherlands Action Plan Open Government by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations (Report, 29 October 2013), <http://bit.ly/1BJysCe>

³ <http://www.ogp.org/blog/netherlands-going-local-with-open-government-country-article-7/>

⁴ Open Government Partnership (OGP), Netherlands Action Plan Open Government by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations (Report, 29 October 2013), 12, <http://bit.ly/1BJysCe>

⁵ Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Vision Open Government (Report, 2013), 5, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/09/01/visie-open-overheid.html>

⁶ The IRM researcher named the clusters with the aim of staying closer to OGP-terminology and of brevity.

⁷ Open Government Partnership (OGP), Netherlands Action Plan Open Government by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations (Report, 29 October 2013), <http://bit.ly/1BJysCe>

CLUSTER 1 | OPEN INFORMATIE

1A | ACTIEVE OPENBAARMAKING VAN OVERHEIDSINFORMATIE¹

Actiepunt 1a: Aanwijzen categorieën overheidsinformatie voor actieve beschikbaarstelling

BZK zal nog in 2013 een onderzoek starten naar de categorieën overheidsinformatie die actief openbaar gemaakt kunnen worden. De vraag van burgers en bedrijven wordt in kaart gebracht, maar ook zal in het onderzoek worden gekeken naar de (technische, praktische en financiële) mogelijkheden bij overheidsorganisaties om informatie actief openbaar te maken. Hieruit volgen de "quick wins", maar er zal ook worden gekeken naar toekomstige mogelijkheden. Daarbij moet rekening worden gehouden met het volgende actiepunt in dit actieplan, "open by design". Hierop vooruitlopend zal in ieder geval werk worden gemaakt van de volgende punten:

- *Aanpassen ARVODI: Bekeken gaat worden of, en zo ja, hoe de Rijksinkoopvoorwaarden (ARVODI) kunnen worden aangepast zodanig dat resultaten van opdrachten en gegevens van opdrachtnemers, wanneer deze openbaar zijn, ook actief beschikbaar kunnen worden gemaakt.*
- *(Blijvende) toegankelijkheid en vindbaarheid van informatie: Er komt een plan van aanpak voor verdere verbetering van de toegankelijkheid en vindbaarheid van alle openbare overheidsinformatie op Rijksoverheid.nl (zie hiervoor actiepunt 18). Hieronder vallen ook de toegekende Wob-verzoeken. Deze worden vaak al beschikbaar gesteld, maar zijn regelmatig onvindbaar. Hiervoor zal met relevante betrokkenen een plan van aanpak worden opgesteld. Aandachtspunt hierbij is ook de blijvende (duurzame) toegankelijkheid van overheidsinformatie.*

BESCHRIJVING

VERANTWOORDELIGHEID	LEIDENDE ORGANISATIE	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties				
	ONDERSTEUNENDE ORGANISATIES	Geen				
	CONTACTPERSOON BEKEND?	Nee				
BEPAAALBAARHEID EN MEETBAARHEID	1a.1. Onderzoek naar categorieën overheidsinformatie	Gemiddeld (Het actiepunt beschrijft een objectief vast te stellen activiteit, maar bevat geen specifieke mijlpalen of beoogde resultaten)				
	1a.2. Open toegang tot categorieën overheidsinformatie	Laag (Het actiepunt beschrijft een activiteit die met enige interpretatie gedefinieerd kan worden)				
	1a.3. Aanpassing van de Rijksinkoopvoorwaarden voor overheidsdiensten (ARVODI)	Laag				
RELEVANTIE	OGP-MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN	Publieke integriteit bevorderen, publieke middelen effectiever beheren				
	OGP-WAARDEN					
	MIJLPAAL	TOEGANG TOT INFORMATIE	BURGERPARTICIPATIE	PUBLIEKE VEANTWOORDING	TECH. VOOR TRANS. & VERANTW.	ONDUIDELIJK
	1a.1. Onderzoek naar categorieën overheidsinformatie	✓		✓		
	1a.2. Open toegang tot categorieën overheidsinformatie	✓		✓		
	1a.3. Aanpassing Rijksinkoopvoorwaarden voor overheidsdiensten (ARVODI)	✓		✓		
AMBITIE						
MIJLPAAL	NIEUW VS. REEDS BESTAAND	POTENTIËLE IMPACT				
1a.1. Onderzoek naar categorieën overheidsinformatie	Nieuw	Matig: Een grote stap voorwaarts in het beleidsdomein, maar beperkt in schaal of omvang				
1a.2. Open toegang tot categorieën overheidsinformatie	Nieuw	Gering: Een kleine, maar positieve stap in dit beleidsdomein				
1a.3. Aanpassing Rijksinkoopvoorwaarden voor overheidsdiensten (ARVODI)	Nieuw	Gering				

MATE VAN VOLTOOIING

1A.1. ONDERZOEK NAAR CATEGORIEËN OVERHEIDSINFORMATIE

STARTDATUM: 01-09-13	EINDDATUM: Onbepaald	Geplande voltooiing Werkelijke voltooiing	<p>NIETGESTART BEPERKT AANZIENLIJK VOLTOOID</p> <p>GEEN DATA OF MIJLPALLEN VAST TE STELLEN</p>
--------------------------------	--------------------------------	--	---

1A.2. OPEN TOEGANG TOT CATEGORIEËN OVERHEIDSINFORMATIE

STARTDATUM: Onbepaald	EINDDATUM: Onbepaald	Geplande voltooiing Werkelijke voltooiing	<p>NIETGESTART BEPERKT AANZIENLIJK VOLTOOID</p> <p>GEEN DATA OF MIJLPALLEN VAST TE STELLEN</p>
---------------------------------	--------------------------------	--	---

1A.3. AANPASSING VAN DE RIJKSINKOOPVOORWAARDEN VOOR OVERHEIDSDIENSTEN (ARVODI)

STARTDATUM: Onbepaald	EINDDATUM: Onbepaald	Geplande voltooiing Werkelijke voltooiing	<p>NIETGESTART BEPERKT AANZIENLIJK VOLTOOID</p> <p>GEEN DATA OF MIJLPALLEN VAST TE STELLEN</p>
---------------------------------	--------------------------------	--	---

VERVOLGSTAPPEN

1a.1. Onderzoek naar categorieën overheidsinformatie	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan
1a.2. Open toegang tot categorieën overheidsinformatie	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan
1a.3. Aanpassing van de Rijksinkoopvoorwaarden voor overheidsdiensten (ARVODI)	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan

Wat is er gedaan?

Dit actiepoint heeft tot doel het proces van open toegang tot informatie van de overheid te versnellen. Het algemene doel is om burgers beter te informeren over wat er bij de overheid speelt en om ambtenaren beter gebruik te laten maken van elkaars informatie. Hoewel de Nederlandse wet duidelijk is over het belang van open toegang, is die toegang in de praktijk beperkt.

Het actiepoint bevat drie nieuwe concrete mijlpalen, maar de onderliggende projectplannen zijn in dermate algemene bewoordingen gesteld dat de toch al beperkte specificiteit verder is afgenomen. Het project dat in het actieplan wordt genoemd, is samengevoegd met het overnemen van een parlementaire motie om een aantal categorieën financiële gegevens die vooral voor de leden van de Tweede Kamer van belang zijn, vrij te geven. Voor het algemene publiek is deze informatie niet direct relevant. De rapportage over de focusgroepen open overheid benoemt wel een aantal categorieën waarbij het publiek belang heeft, maar deze zijn niet overgenomen.²

De focusgroep rapportage meldt bijvoorbeeld belangstelling bij de burger voor een vergelijking van de kosten van thuiszorgoplossingen of voor de verschillen in kostenefficiëntie bij het onderhoud van de openbare ruimte in diverse gemeenten. Het ministerie van Financiën heeft een aanvang gemaakt met de publicatie van alle informatie over subsidies in een open data-formaat, zoals beschreven bij de evaluatie van actiepoint 3. De vermelde studie was echter gericht op het vaststellen van het potentiële aanbod van open datasets en niet, zoals in het actieplan, op de vraag aan welke informatie de burger behoefte heeft in termen van open toegang. Verder is door twee ministeries een pilot opgestart om open toegang tot onderzoek dat wordt aanbesteed, mogelijk te maken. De aanpassing van de Rijksinkoopvoorwaarden (ARVODI) staat nog steeds op de agenda, echter zonder concrete vorderingen.

Volgens de zelfevaluatie heeft de rijksoverheid de middelen en de tijd die nodig zijn om open toegang te implementeren, onderschat. De oorspronkelijke aanbesteding voor bruikbare voorstellen leverde

geen werkbare aanpak op, zodat een nieuwe aanbesteding is gepubliceerd, dit keer voor een studie naar de behoefte van burgers aan open toegang tot informatie. Nadat de Tweede Kamer de motie "Voortman" had aangenomen en daarmee de regering verzocht om alle onderzoeksrapporten binnen twee weken naar de Tweede Kamer te sturen³, zijn de meeste acties die vanuit dit actiepoint in gang waren gezet, gericht op het voldoen aan deze motie.

Is er resultaat geboekt?

Aangezien de mijlpalen niet zijn behaald, is de impact van dit actiepoint beperkt. Het enige concrete resultaat dat op basis van dit actiepoint is behaald, is een reactie op een motie van de Tweede Kamer en die houdt geen verband met OGP. De focusgroepen open overheid hebben een aantal terreinen genoemd waarop burgers behoefte hebben aan overheidsinformatie in een open formaat, zoals ruimtelijke ordening, infrastructuur en gebiedsontwikkeling.⁴

Maatschappelijke organisaties zoals de Open State Foundation⁵ en de gezamenlijke verenigingen van journalisten roepen op tot modernisering⁶ van de restrictieve wijze waarop de overheid met overheidsinformatie omgaat en doen een pleidooi voor het principe van "actieve openbaarmaking".

Nederland is verplicht de Europese richtlijn inzake openbare informatie van 2013 te implementeren. Daarin zijn specifieke eisen opgenomen voor de open toegang tot datasets. In de herziene richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie (2013/37/EU) wordt

de Europese Commissie opgeroepen de lidstaten te ondersteunen bij een consistente uitvoering van deze richtlijn inzake openbare informatie. De Europese Commissie doet dit door het publiceren van handreikingen, bijvoorbeeld over de aanbevolen standaardlicenties, de datasets die in ieder geval moeten worden gepubliceerd en de tarieven voor het hergebruik van documenten. De lidstaten moeten de uitvoering van de richtlijn in 2015 hebben afgerond. Op het moment van schrijven (november 2014) lag het initiatiefwetsvoorstel⁷ Open Overheid voor in de Senaat. Goedkeuring van deze wet zou de huidige aanbodgerichte aanpak, waarbij beslissingen over het vrijgeven van informatie zijn gebaseerd op de beschikbaarheid van gegevens en niet op de vraag van de burger, overbodig maken.

Vervolgstappen

In de focusgroepportage Open Overheid van maart 2013 is een aantal informatiecategorieën genoemd die prioriteit zouden moeten hebben bij actieve openbaarmaking⁸. Deze categorieën zouden de basis moeten vormen voor de prioritering van informatie die eind 2015 wordt gepubliceerd. Daarom moet het volgende actieplan een analyse bevatten van de categorieën informatie die van publiek belang zijn, zodat invulling wordt gegeven aan de Europese richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie (2013/37/EU). De methodologie die het ministerie van Financiën heeft ontwikkeld voor het publiceren van open data, moet worden toegepast op alle onderdelen van de rijksbegroting.

¹ The commitment language was abridged for formatting reasons. For full text of the commitment, please visit <http://bit.ly/1BJysCe>.

² "Overview", Open Government Partnership, Netherlands, <http://www.opengovpartnership.org/country/netherlands>.

³ Prime Minister to the House of Representatives, letter filed on Representative Voortman's motion on openness in external contacts, 28 November 2013, TK 33 750 VII, nr. 31.

⁴ "Rapportage over een focusgroeponderzoek", Open Overheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 26 maart 2013.

⁵ "Open Data: Vijf aanbevelingen voor regering en parlement", Open State, 15 september 2014, <http://bit.ly/1tY2kbL>.

⁶ Frits Campagne et al., journalisten, brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, reactie op wijzigingsvoorstel Wet openbaarheid van bestuur, 18 augustus 2014, <http://bit.ly/1BCAzsV>.

⁷ "Initiatiefvoorstel-Voortman en Schouw Wet Open Overheid," Eerste Kamer der Staten-Generaal, <http://bit.ly/15tKxjd>

⁸ "Open government focus group report, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, project number 4598, 26 March 2013, unpublished"

1B | ACTIEVE OPENBAARHEID¹

Actiepunt 1b: Informatiehuishouding en actieve openbaarheid: vier pilots met 'open by design'.

Snelle en goede toegang tot overheidsinformatie heeft niet alleen te maken met online toegang. Voor actieve openbaarheid is het belangrijk dat de informatiehuishouding van de overheid op orde is en dat informatie snel beschikbaar en vindbaar is, zeker ook gezien de kabinetsplannen rondom Digitaal (Rijk) 2017. Daarnaast is er een toenemende vraag naar informatie en data, zowel binnen als buiten de overheid. Systemen moeten daarop worden ingericht. In dit actiepunt gaat het zowel over gestructureerde informatie (data) als over ongestructureerde informatie (documenten). Hoewel de aanpak hiervoor anders kan zijn, gaat het bij zowel de inrichting van de databases als bij de inrichting van informatiesystemen om het principe dat in het ontwerp rekening moet worden gehouden met belangrijke aspecten die bijdragen aan openheid, de mate van openheid en duurzame digitale toegankelijkheid (archivering). Te denken valt aan open standaarden, open formats voor de herbruikbaarheid, metadata en linked data voor de vindbaarheid en samenhang, maar zeker ook privacy en de mate van beveiliging en toegankelijkheid zijn aspecten waarmee al bij de aanmaak van documenten of in databases rekening kan worden gehouden, zodat deze makkelijker actief beschikbaar gesteld kunnen worden en ook duurzaam toegankelijk blijven. Bovendien heeft de overheid zelf ook belang bij een betere informatieuitwisseling om afwijkingen en dubbelingen te voorkomen. Daarnaast is het van belang dat openbaarheid, maar ook bijvoorbeeld open standaarden en open formats, zoveel mogelijk worden meegenomen in het ontwerp van informatiesystemen. Zo moet het systeem het mogelijk maken dat bij de aanmaak van informatie of bij het invullen van een formulier de niet-openbare gegevens in een bijlage komen te staan die niet wordt gepubliceerd. Hiermee moet ervaring worden opgedaan in een pilot.

Het streven, maar ook meteen de grote uitdaging van deze actielijn is het zoveel mogelijk automatiseren van het openbaarmakingsproces. Bij actieve openbaarheid gaat het allereerst om de vaststelling of informatie wel of niet openbaar is. Het vaststellen van de openbaarheid betreft deels een belangenafweging. Het is naar verwachting moeilijk om dit soort afwegingen te digitaliseren. In deze actielijn wordt door middel van pilots bekeken in hoeverre het openbaarmakingsproces te digitaliseren is en waar dit proces vereenvoudigd kan worden door middel van aanpassing van informatiesystemen.

Om te voorkomen dat deze actielijn ingrijpt in bestaande systemen en er daardoor een grote kostenpost voor overheden ontstaat, is het de bedoeling dat de pilots input gaan leveren voor de functionele eisen van de nieuwe informatiesystemen- en architecturen (zoals NORA, MARIJ en GEMMA) en voor de wijze waarop daarbinnen documenten worden aangemaakt. Voor de rijksoverheid (alleen kerndepartementen) is namelijk al bekend dat over twee tot drie jaar de eerste generieke voorzieningen beschikbaar komen. Het is de bedoeling om voor deze generieke voorzieningen de komende tijd met de pilots functionele eisen te verzamelen. Voor het realiseren van dit actiepunt is het van belang om aan te haken bij natuurlijke momenten, bijvoorbeeld wanneer een informatiesysteem vervangen moet worden.

'Open by design' werkt alleen als er vanaf het moment dat informatie aangemaakt wordt, rekening wordt gehouden met het principe 'open tenzij'. Nieuwe systemen zullen niet direct voor een verandering in werkwijze en cultuur zorgen, maar de verandering wordt er wel door gefaciliteerd.

Het is een omvangrijk traject met een grote impact en daarom zullen binnen deze actielijn tenminste vier pilots worden opgestart binnen vier verschillende overheidsorganisaties, voordat keuzes of richtingen worden bepaald. De pilots zullen worden gezocht binnen de rijksoverheid, gemeenten, provincies, waterschappen en uitvoeringsorganisaties. Deze pilots hebben diverse doelen: inventariseren welke gevolgen het openstellen van een beleidsproces heeft op documenten, documentstromen en archivering, het proces van openbaarmaking mogelijk en/of eenvoudiger maken, de organisatorische gevolgen in beeld brengen van veranderingen in informatiesystemen (hoe om te gaan met privacy en beveiliging?) en het in kaart brengen van functionele eisen voor nieuwe informatiesystemen. Met de uitkomsten van deze pilots kan worden bepaald in hoeverre en wanneer 'open by design' mogelijk is binnen de informatiehuishouding en de uitvoeringsprocessen van de overheid.

Uiteindelijk maken nieuwe informatiesystemen het makkelijker om bijvoorbeeld een documentenregister of activiteitenindex op te stellen. Actieve openbaarheid moet namelijk ook inhouden dat aan burgers en bedrijven kenbaar wordt gemaakt welke documenten een overheidsorgaan onder zich heeft.

BESCHRIJVING						
VERANTWOORDELIGHEID	LEIDENDE ORGANISATIE	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Nationaal Archief Forum Standardisatie				
	ONDERSTEUNENDE ORGANISATIES	Chief Information Officers van de rijksdepartementen				
	CONTACTPERSOON BEKEND?	Nee				
BEPAAALBAARHEID EN MEETBAARHEID	1b.1. Vier 'open-by-design'-pilotprojecten	Gemiddeld (Het actiepoint beschrijft een objectief vast te stellen activiteit, maar bevat geen specifieke mijlpalen of beoogde resultaten)				
	1b.2. Programma van eisen voor informatiesystemen	Laag (Het actiepoint beschrijft een activiteit die met enige interpretatie gedefinieerd kan worden)				
RELEVANTIE	OGP-MAATSCHAPPE-LIJKE OPGAVEN	Niet bepaald				
	OGP-WAARDEN					
	MIJLPAAL	TOEGANG TOT INFORMATIE	BURGERPARTICIPATIE	PUBLIEKE VEANTWOORDING	TECH. VOOR TRANS. & VERANTW.	ONDUIDELIJK
	1b.1. Vier 'open-by-design'-pilotprojecten	✓		✓	✓	
	1b.2. Programma van eisen voor informatie-systemen	✓		✓	✓	
AMBITIE						
MIJLPAAL	NIEUW VS. REEDS BESTAAND	POTENTIËLE IMPACT				
1b.1. Vier 'open-by-design'-pilotprojecten	Nieuw	Matig: Een grote stap voorwaarts in het beleidsdomein, maar beperkt in schaal of omvang				
1b.2. Programma van eisen voor informatie-systemen	Nieuw	Baanbrekend: Een innovatie die de bestaande praktijk in potentie fundamenteel kan veranderen				

MATE VAN VOLTOOIING

1B.1. VIER 'OPEN-BY-DESIGN'-PILOTPROJECTEN

STARTDATUM: September 2013	EINDDATUM: September 2013	Geplande voltooiing Werkelijke voltooiing	
--------------------------------------	-------------------------------------	--	--

1B.2. PROGRAMMA VAN EISEN VOOR INFORMATIESYSTEMEN

STARTDATUM: September 2013	EINDDATUM: December 2015	Geplande voltooiing Werkelijke voltooiing	
--------------------------------------	------------------------------------	--	--

VERVOLGSTAPPEN

1b.1. Vier 'open-by-design'-pilotprojecten	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan
1b.2. Programma van eisen voor informatiesystemen	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan

Wat is er gedaan?

Het doel van dit actiepoint is te bepalen hoe, wanneer en tegen welke kosten 'open by design' kan worden gerealiseerd binnen de informatiearchitectuur van de rijksoverheid. Er zijn twee redenen waarom er weinig voortgang op deze toezegging is gerealiseerd. Ten eerste voerde de Tweede Kamer tussen november 2012 en oktober 2014 een parlementair onderzoek uit naar de ontwikkeling van IT-systemen. Gedurende die periode werden verschillende informatiseringprojecten en -processen vertraagd of tijdelijk in de wacht gezet.

Ten tweede moesten de proefprojecten worden geselecteerd binnen het kader van de centrale prioriteiten die in het regeerakkoord van september 2012 waren vastgelegd. Omdat de pilots werden aangekondigd na die datum, was er geen nieuw budget voor beschikbaar. De selectie werd daarom gericht op projecten waarvan het ontwerp reeds in uitvoering was. Dit beperkte het aantal mogelijke projecten. De uiteindelijke selectie is afgerond en aan de analyse wordt gewerkt. Eind 2015 moeten de eerste generieke sets van eisen beschikbaar zijn.

Is er resultaat geboekt?

Het is onduidelijk hoever de realisatie is gevorderd. Het actiepoint is ambitieus en in potentie baanbrekend, zoals is aangegeven door het Centrum voor Budgetmonitoring en Burgerparticipatie² en de Open State Foundation met hun project over het openbaar maken van financiële uitgavendata³. 'Open by design'-databases en -informatiesystemen zijn een voorwaarde voor actieve openbaarmaking, en de verbinding die in het actiepoint gelegd wordt tussen gestructureerde informatie (databases) en ongestructureerde informatie (informatiesystemen) is in potentie sterk. De beperkte voortgang echter kan gezien worden als een gebrek aan een gevoel van urgentie op dit punt bij de betrokken ministeries.

Vervolgstappen

De IRM-onderzoeker adviseert de regering de vier geplande pilotprojecten uit te voeren en een programma van eisen op te stellen voor 'open-by-design'-systemen op basis van die pilots. Om de toegankelijkheid te verhogen, zouden potentiële gebruikers actief bij deze projecten betrokken kunnen worden. Dit actiepoint past in de implementatie van de richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie (2013/37/EU).⁴

¹ De tekst van dit actiepoint is ingekort omwille van de leesbaarheid. Zie voor de volledige tekst: <http://bit.ly/1BJysCe>.

² Mariëlle de Groot, "Open Spending 2.0: Civil society zoekt transparante overheid", Magazine, iBestuur Online, 4 september 2014, <http://bit.ly/1tkFAhO>.

³ "Gemeenten hebben baat bij open data", Open State, 20 maart 2014, <http://bit.ly/1ulq59l>.

⁴ Richtlijn 2013/37/EU van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2013, Publicatieblad van de Europese Unie, <http://bit.ly/1mPZcLV>.

2 | OPEN DATA¹

Actiepunt 2: Verdere ontwikkeling en stimulering van Open Data en het gebruik daarvan.

Uitgangspunt voor openbare overheidsinformatie is dat deze zodanig beschikbaar wordt gesteld dat de informatie herbruikbaar is. Op dit moment wordt gewerkt aan het openen van alle informatie van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu. Deze ministeries hanteren inmiddels het beleid 'open tenzij'. De verwachting is dat dit een leidend principe wordt voor alle overheidsorganisaties.

- *Open Data NEXT: In 2012 is gestart met Open Data NEXT. Om de mogelijkheden en kansen van open data voor de overheid aan te tonen, wordt actief gestuurd op het verzamelen van economische en maatschappelijke vraagstukken die opgelost kunnen worden met open data. Samen met marktpartijen zal naar oplossingen voor deze vraagstukken worden gezocht. Deze oplossingen zijn herbruikbaar voor overheden en hergebruikers.*
- *ODIN-doorbraakproject: In het regeerakkoord zijn tien publiek-private doorbraakprojecten aangekondigd. Een van deze doorbraakprojecten is het Open (geo) Data Innovatie Netwerk ODIN. In overleg met ODIN wordt dit jaar een aantal bijeenkomsten georganiseerd, waaronder in ieder geval bijeenkomsten voor open data in de agrarische sector, open data en water en open data en maatschappelijke vraagstukken. Het is verder de bedoeling dat dit doorbraakproject de belemmeringen voor het gebruik van data in kaart brengt en deze belemmeringen samen met betrokken partijen wegneemt.*
- *Open data-kennisnetwerk: Het open data-kennisnetwerk richt zich met name op het verspreiden van kennis richting overheden die met open data aan de slag zijn of willen gaan. Er wordt onder meer een leidraad opgesteld, die continu samen met betrokken partijen wordt aangescherpt. Ook worden voorbeelden en plannen van aanpak uitgewisseld.*
- *Digitale Steden Agenda: Binnen de Digitale Steden Agenda wordt het onderwerp open data opgepakt vanuit het thema "onze stad". Er zal specifiek gestuurd worden op een top-20 van eenvoudig realiseerbare projecten op het gebied van open data voor gemeenten. Tevens wordt gewerkt aan het beschikbaar stellen van open data op de gebieden energie en onderwijs. Er zullen workshops worden georganiseerd om het ondernemen met open data te bevorderen.*
- *Data.overheid.nl: Data.overheid.nl is de centrale vindplaats voor alle informatie over open data van de Nederlandse overheid. Het register op Data.overheid.nl zal worden doorontwikkeld om nog beter te voldoen aan de wensen en eisen ten aanzien van metadatering, standaardisatie en vindbaarheid van open datasets. Naast het register biedt data.overheid.nl informatie en kennis over open data. Specifiek voor overheden is er een handreiking open data beschikbaar waarin alle praktische zaken rond het openen van overheidsdata worden behandeld. Daarnaast worden de beste voorbeelden en resultaten uit het kennisnetwerk en de hiervoor genoemde open data-projecten op de site gepubliceerd.*
- *Kaderstelling verstrekken open data: Er worden kaders opgesteld voor de wijze (vorm, tegen welke kosten e.d.) waarop met name open data wordt verstrekt. Deze kaders dienen nog te worden bepaald, mede aan de hand van de Wet markt en overheid en de nieuwe richtlijn hergebruik van overheidsinformatie.*
- *Kwaliteit van gegevens: Bij iedere dataset die online wordt gepubliceerd, komt een bijsluiters. Vaak is de kwaliteit van data voldoende om de betreffende publieke taak uit te voeren. Meer wordt er niet gevraagd van overheden. Hier kan anders naar gekeken worden op het moment dat die informatie actief beschikbaar wordt gesteld. Er kunnen dan bijvoorbeeld fouten aan het licht komen. Van groot belang bij actieve openbaarheid is het maken van een goede bijsluiters. Niet een bijsluiters die voorschrijft waarvoor de informatie wel en niet mag worden gebruikt, maar een bijsluiters die aangeeft met welk doel de informatie is verzameld. De bijsluiters geeft informatie over de data of over de documenten die actief openbaar worden gemaakt.*

BESCHRIJVING						
VERANTWOORDELIJKHEID	LEIDENDE ORGANISATIE	Open Data Programma Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Open Data Innovatie Netwerk				
	ONDERSTEUNENDE ORGANISATIES	Ministerie van Economische Zaken Ministerie van Infrastructuur en Milieu Digitale Steden Agenda				
	CONTACTPERSOON BEKEND?	Ja				
BEPAALBAARHEID EN MEETBAARHEID	2.1. Open data-bijsluiter	Laag (Het actiepunt beschrijft een activiteit die met enige interpretatie gedefinieerd kan worden)				
	2.2. Voorbeeldprojecten Open Data Next	Gemiddeld (Het actiepunt beschrijft een objectief vast te stellen activiteit, maar bevat geen specifieke mijlpalen of beoogde resultaten)				
	2.3. Thematische estafette-bijeenkomsten GEO-data	Laag				
	2.4. Digitale Steden Agenda: top-20 open data-projecten en workshops 'Ondernemers met open data'	Gemiddeld				
	2.5. Data.overheid.nl: metadatering open datasets	Laag				
RELEVANTIE	OGP-MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN	Niet bepaald				
	OGP-WAARDEN					
	MIJLPAAL	TOEGANG TOT INFORMATIE	BURGERPARTICIPATIE	PUBLIEKE VEANTWOORDING	TECH. VOOR TRANS. & VERANTW.	ONDUIDELIJK
	2.1. Open data-bijsluiter	✓		✓	✓	
	2.2. Voorbeeldprojecten Open Data Next	✓			✓	
	2.3. Thematische estafette-bijeenkomsten GEO-data	✓			✓	
	2.4. Digitale Steden Agenda: top-20 open data-projecten en workshops 'Ondernemers met open data'	✓			✓	
2.5. Data.overheid.nl: metadatering open datasets	✓		✓	✓		

AMBITIE

MIJLPAAL	NIEUW VS. REEDS BESTAAND	POTENTIËLE IMPACT
2.1. Open data-bijsluiter	Reeds bestaand	Gering: Een kleine, maar positieve stap in dit beleidsdomein
2.2. Voorbeeldprojecten Open Data Next	Reeds bestaand	Gering
2.3. Thematische estafette-bijeenkomsten GEO-data	Nieuw	Gering
2.4. Digitale Steden Agenda: top-20 open data-projecten en workshops 'Ondernemers met open data'	Nieuw	Matig: Een grote stap voorwaarts in het beleidsdomein, maar beperkt in schaal of omvang
2.5. Data.overheid.nl: metadatering open datasets	Reeds bestaand	Gering

MATE VAN VOLTOOIING

2.1. OPEN DATA-BIJSLUITER

STARTDATUM:	EINDDATUM:		NIETGESTART	BEPERKT	AANZIENLIJK	VOLTOOID
Onbepaald	Onbepaald	Geplande voltooiing Werkelijke voltooiing	<p>GEEN DATA OF MIJLPALEN VAST TE STELLEN</p> <p>NIET OP TE MAKEN UIT DOCUMENTATIE EN INTERVIEWS</p>			

2.2. VOORBEELDPROJECTEN OPEN DATA NEXT

STARTDATUM:	EINDDATUM:		NIETGESTART	BEPERKT	AANZIENLIJK	VOLTOOID
Onbepaald	Onbepaald	Geplande voltooiing Werkelijke voltooiing	<p>GEEN DATA OF MIJLPALEN VAST TE STELLEN</p> <p>NIET OP TE MAKEN UIT DOCUMENTATIE EN INTERVIEWS</p>			

2.3. THEMATISCHE ESTAFETTE-BIJEENKOMSTEN GEO-DATA

STARTDATUM:	EINDDATUM:		NIETGESTART	BEPERKT	AANZIENLIJK	VOLTOOID
Onbepaald	Onbepaald	Geplande voltooiing Werkelijke voltooiing	<p>GEEN DATA OF MIJLPALEN VAST TE STELLEN</p>			

2.4. DIGITALE STEDEN AGENDA: TOP-20 OPEN DATA-PROJECTEN EN WORKSHOPS 'ONDERNEMERS MET OPEN DATA'

STARTDATUM:	EINDDATUM:		NIETGESTART	BEPERKT	AANZIENLIJK	VOLTOOID
Onbepaald	Onbepaald	Geplande voltooiing Werkelijke voltooiing	<p>GEEN DATA OF MIJLPALEN VAST TE STELLEN</p> <p>NIET OP TE MAKEN UIT DOCUMENTATIE EN INTERVIEWS</p>			

2.5. DATA.OVERHEID.NL: METADATERING OPEN DATASETS

STARTDATUM:	EINDDATUM:		NIETGESTART	BEPERKT	AANZIENLIJK	VOLTOOID
Onbepaald	Onbepaald	Geplande voltooiing Werkelijke voltooiing	<p>GEEN DATA OF MIJLPALEN VAST TE STELLEN</p> <p>NIET OP TE MAKEN UIT DOCUMENTATIE EN INTERVIEWS</p>			

VERVOLGSTAPPEN	
2.1. Open data-bijsluiter	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan
2.2. Voorbeeldprojecten Open Data Next	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan
2.3. Thematische estafette-bijeenkomsten GEO-data	Geen vervolgstappen vereist in het volgende actieplan
2.4. Digitale Steden Agenda: top-20 open data-projecten en workshops 'Ondernemers met open data'	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan
2.5. Data.overheid.nl: metadatering open datasets	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan

Wat is er gedaan?

De Open Data Agenda bestaat grotendeels uit bijdragen vanuit het nationale open data-programma, dat ten tijde van het opstellen van het actieplan al bestond. De portalsite data.overheid.nl bundelt alle informatie over open datasets, inclusief links naar reeds openbaar gemaakte datasets en handreikingen. Met het open data-programma tracht het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties andere departementen, nationale uitvoeringsorganisaties, decentrale overheden en de particuliere sector aan te moedigen om met open datasets te werken.

Binnen het bestek van dit actiepunt heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich gericht op het ontwikkelen van Open Data Next, een behoeften-gebaseerde open data-aanpak voor het oplossen van sociale problemen die voortvloeien uit demografische veranderingen en grootstedelijke ontwikkeling. De verschillende instrumenten en tools die tijdens het project zijn gehanteerd, zijn beschikbaar op het open dataportal.²

Rond het thema open data heeft zich door Open Data Next een actieve community gevormd. De Digitale Steden Agenda, OpenDataNext en Open geodata hebben een groot aantal bijeenkomsten georganiseerd³, waaraan honderden vertegenwoordigers vanuit het bedrijfsleven, de academische wereld, maatschappelijke organisaties en overheden hebben deelgenomen. Schriftelijke verslagen van de resultaten van deze bijeenkomsten zijn niet beschikbaar.

Is er resultaat geboekt?

De potentiële impact van dit actiepunt is moeilijk te bepalen vanwege de wijze waarop de toezegging is geformuleerd. Er is geen duidelijk projectplan opgenomen met meetbare mijlpalen en termijnen. De Open State Foundation, een maatschappelijke organisatie die voor actieve openbaarheid pleit, roept op tot meer aandacht voor actieve openheid vanuit de maatschappelijke vraag, onder verwijzing naar de economische voordelen die in eerdere open data-studies in Nederland zijn aangetoond⁴. Bedrijven als Pink Roccade constateren een verschuiving van aanbodgedreven open data-initiatieven naar meer vraaggerichte sociale innovatielabs, die resulteren in de ontwikkeling van concrete applicaties. In de bijeenkomsten lijkt er sprake van een verschuiving van estafette-achtige conferenties naar activiteiten die vraag en aanbod naar open data bij elkaar brengen. Het is nog te vroeg om op dit vlak van concrete resultaten te spreken.⁵

Het Open Data-programma organiseert naar aanleiding van deze opmerkingen inmiddels meer resultaatgerichte activiteiten (vaak in samenwerking met maatschappelijke organisaties), zoals 'data hunts' en 'hackathons', om in lokale sociale-innovatiewerkplaatsen te werken aan concrete oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken

Vervolgstappen

In een gedecentraliseerd land als Nederland is de coördinatie van een multi-levelprogramma als Open Data geen makkelijke opgave. De komende twee jaar is de grootste winst te behalen in de ontwikkeling van vraaggerichte inventarisaties van open data. In navolging van de Open State Foundation⁶ adviseert de IRM-onderzoeker in het volgende actieplan termijnen op te nemen en de focus te richten op lokale open datasets. Veel van de voorwaarden die daarvoor nodig zijn, moeten wel van rijkswege komen, aangezien veel van de registraties waarmee gemeenten werken, nauw verbonden zijn met de basisregistraties die door de rijksoverheid worden beheerd. Een heldere bijsluiters bij de datasets is één van die voorwaarden.⁷

Concreet adviseert de IRM-onderzoeker ten aanzien van Data.overheid.nl om (1) bij gepubliceerde datasets een open data-bijsluiter toe te voegen, (2) een tijdschema op te stellen voor de publicatie van open datasets en (3) alle beschikbare gestructureerde informatie voortaan in een open data-formaat te publiceren.

De Digitale Steden Agenda wordt geadviseerd zich te richten op de ondersteuning van lokale sociale innovatielabs rond open data en daarin het initiatief te geven aan lokale bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties. Daarbij ligt een combinatie met lokale en regionale Open Data Next 'hackathons' voor de hand.

¹ In het actieplan is dit actiepunt 2. De tekst is omwille van de leesbaarheid van deze rapportage ingekort. Zie voor de volledige tekst: <http://bit.ly/1BJysCe>.

² "Tools en Techniek", Open Data Portal van de Nederlandse rijksoverheid, <https://data.overheid.nl/tools-techniek>.

³ "Nulmeting MKBA", Open Overheid, SEO, augustus 2014.

⁴ "Open Data: Vijf Aanbevelingen Voor Regering en Parlement," Open State, 15 September 2014, <http://bit.ly/1tY2kbL>.

⁵ Open Data Living Lab Deventer, Saxion, 3-5 maart 2014, <http://www.kennislabvoorurbanisme.nl/wp-content/uploads/2014/02/Programma-Living-Technology-extern.pdf>.

⁶ Ajan al Fassed, interview with the IRM researcher, 22 October 2014.

⁷ Zie voor een voorbeeld van een bijsluiters bij open datasets voor voertuigen:

<https://www.rdw.nl/SiteCollectionDocuments/Over%20RDW/Naslagwerk/Bijsluiters%20gebruik%20Open%20Data%20via%20RDW.pdf>.

3 | BUDGETMONITORING¹

Dit actiepunt is met een "ster" (★) beoordeeld.²

Actiepunt 3: Financiële transparantie door Open Begroting en experimenten met Open Spending en Budgetmonitoring

Het is de bedoeling dat de begroting de komende jaren steeds meer een digitale vorm gaat aannemen. Het ministerie van Financiën zal in samenwerking met alle betrokken partijen, als onderdeel van de staande praktijk, de jaarlijkse Rijksbegrotingen, gewijzigde begrotingen en verantwoordingsinformatie dan ook steeds meer via het medium van open data ontsluiten.

Financiële informatie is echter breder dan begrotingsinformatie. Er kan ook naar de uitgaven- en inkomstenkant worden gekeken. Open Spending is een internationaal project en tevens een open source-platform dat beheerd wordt door de Open Knowledge Foundation (OKFN), een internationale non-profitorganisatie die open kennis bevordert door middel van open content en open data. In Nederland is de non-profitorganisatie Open State bezig met de implementatie van Open Spending. De komende tijd zal met Open State overleg plaatsvinden over mogelijke pilots op het terrein van open spending (om bijvoorbeeld inzicht te geven in de financiële cijfers van de vier bestuurslagen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten).

Budgetmonitoring is een middel waarmee burgers, gemeenschappen en andere organisaties toegang krijgen tot financiële informatie en aldus zicht krijgen op begrotingsprocessen en de besteding van middelen van de overheid. Met behulp van deze methodiek worden overheidsbestedingen gecontroleerd en kan een dialoog plaatsvinden tussen burgers onderling en tussen organisaties en de overheid over prioritering, behoeftes en aanpak van problemen.

Budgetmonitoring is in 2011 voor het eerst in Nederland (in de Indische Buurt van Amsterdam) geïntroduceerd en in 2012 is in Amsterdam een experiment uitgevoerd, gericht op de bevordering van maatschappelijke participatie door middel van budgetmonitoring. Andere gemeenten worden aangemoedigd om dit voorbeeld te volgen. De mensen achter budgetmonitoring zorgen voor kennisverspreiding door onder meer het organiseren van webinars en magazines.

BESCHRIJVING

VERANTWOORDELIGHEID	LEIDENDE ORGANISATIE	Ministerie van Financiën Open Overheid-programma, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties				
	ONDERSTEUNENDE ORGANISATIES	Open State Foundation				
	CONTACTPERSOON BEKEND?	Ja				
BEPAAALBAARHEID EN MEETBAARHEID		3.1. Open begroting	Hoog (Formulering bevat duidelijk bepaalde, meetbare mijlpalen voor doelbereik)			
		3.2. Open spending	Hoog			
RELEVANTIE	OGP-MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN	Niet bepaald				
	OGP-WAARDEN					
	MIJLPAAL	TOEGANG TOT INFORMATIE	BURGERPARTICIPATIE	PUBLIEKE VEANTWOORDING	TECH. VOOR TRANS. & VERANTW.	ONDUIDELIJK
	3.1. Open begroting	✓	✓	✓	✓	
3.2. Open spending	✓	✓	✓	✓		

AMBITIE

MIJLPAAL	NIEUW VS. REEDS BESTAAND	POTENTIËLE IMPACT
3.1. Open begroting	Reeds bestaand	Matig: Een grote stap voorwaarts in het beleidsdomein, maar beperkt in schaal of omvang
3.2. Open spending	Nieuw	Baanbrekend: Een innovatie die de bestaande praktijk in potentie fundamenteel kan veranderen

MATE VAN VOLTOOIING

3.1. OPEN BEGROTING

STARTDATUM: September 2011	EINDDATUM: September 2012	Geplande voltooiing	NIETGESTART	BEPERKT	AANZIENLIJK	VOLTOOID
		Werkelijke voltooiing				

3.2. OPEN SPENDING

STARTDATUM: September 2011	EINDDATUM: November 2014	Geplande voltooiing	NIETGESTART	BEPERKT	AANZIENLIJK	VOLTOOID
		Werkelijke voltooiing				

VERVOLGSTAPPEN

3.1. Open begroting	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan
3.2. Open spending	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan

Wat is er gedaan?

In de afgelopen twee jaar heeft het ministerie van Financiën de basis gelegd voor een open begroting en open spending. Hoewel dit een reeds bestaand actiepoint is, waarvan de toepassing buiten het ministerie van Financiën nog steeds beperkt is, is het afgelopen jaar veel gebeurd. Vanaf 2012 zijn de begrotingen van alle ministeries toegankelijk als open data, maar op een hoog aggregatieniveau. De gegevens worden bovendien pas gepubliceerd op het moment dat zij in de reguliere begrotingscyclus nodig zijn. De datasets zijn te vinden op de open data-website van de rijksoverheid³. Het is aan maatschappelijke organisaties zoals de Open State Foundation om de data te combineren met andere sets en deze daardoor betekenis te geven. Om de openstelling van financiële data aan te jagen, ontwikkelt het ministerie van Financiën momenteel een dataformat dat aangeeft welke informatie op welk niveau moet worden aangeleverd. Daarmee kunnen de afzonderlijke onderdelen van de begroting van realisatie tot en met verantwoording gevolgd worden⁴. Een 'data hunt' binnen het ministerie van Financiën heeft geresulteerd in een aantal open datasets die de komende jaren worden gepubliceerd. Op dit moment zijn ook andere ministeries in een soortgelijk traject verwikkeld.⁵

De Algemene Rekenkamer heeft voor het eerst in 2013 haar verslagen als open data gepubliceerd, als aansporing richting andere publieke organisaties om hetzelfde te doen. De Open State Foundation heeft een aantal pilots ontwikkeld waarmee burgers lokale begrotingen onderling op detailniveau kunnen vergelijken, maar de beschikbaarheid van financiële informatie in een open data-formaat is op decentraal niveau vooralsnog beperkt.⁶

De verkennende studie naar de actieve openbaarheid van open financiële data zal naar verwachting plaatsvinden nadat er eind 2014 interdepartementaal consensus is bereikt over het niveau en het tempo van open begrotingsinformatie.

Is er resultaat geboekt?

De voortgang op het punt van open begroting en open spending is aanzienlijk. Op nationaal niveau heeft het ministerie van Financiën de noodzakelijke voorbereidingen afgerond om voor de hele rijksoverheid de financiële data in open format te publiceren. Dit is van niet te onderschatten belang. De noodzaak tot slimme bezuinigingen en financiële innovatie is, gezien de monetaire crisis en de druk op de openbare financiën, groot. Door de decentralisatie van een groot deel van de uitgaven in het sociale domein naar de lokale overheid zal de behoefte aan transparantie van begrotingen en uitgaven verder groeien.

Buiten de centrale overheid is openbaarheid van financiële gegevens nog verre van de norm. De Open State Foundation stelt zich ten doel de financiële huishouding van decentrale overheden open te stellen⁷ door de gegevens die gemeenten zelf bij het Centraal Bureau voor de Statistiek aanleveren, open te stellen en daar andere gegevens aan toe te voegen, waardoor een waardevolle basis voor analyse ontstaat. Nu meer dan de helft van alle decentrale overheden hun financiële verantwoording op deze manier hebben opengesteld, is er een krachtig momentum gecreëerd om ook andere publieke financiële data snel in open format beschikbaar te stellen.⁸

Vervolgstappen

Om de financiële transparantie van de overheid te versterken en verkozen politici te ondersteunen bij het houden van toezicht, is open data een eerste vereiste. De Open State Foundation bijvoorbeeld roept de nationale overheid dan ook op om openbaarheid van financiële gegevens op alle overheidsniveaus tot norm te verheffen.

Om de fiscale en budgettaire transparantie verder te vergroten, dienen andere departementen het initiatief van het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer te volgen en hun financiële verantwoording op laag aggregatieniveau in open format te ontsluiten. Ook lokale en regionale overheden dienen hun financiële gegevens in machineleesbaar formaat open te stellen. Maatschappelijke organisaties kunnen aan deze inspanningen een bijdrage leveren door het ontwikkelen van applicaties, het toevoegen van metrics aan datasets en het zichtbaar maken van de maatschappelijke behoefte aan budgettaire transparantie.

¹ In het actieplan is dit actiepunt 3. Omwille van de leesbaarheid is de tekst ingekort. Zie voor de volledige tekst: <http://bit.ly/1BJysCe>.

² Actiepunten met een ster worden gezien als voorbeeld-actiepunten die navolging verdienen. Om een ster te ontvangen, moet een actiepunt aan een aantal criteria voldoen: (1) meetbaarheid zodat een oordeel kan worden geveld over de potentiële impact, waarbij het actiepunt moet worden beoordeeld als aanzienlijk of zeer specifiek, (2) het actiepunt moet duidelijk van waarde zijn voor de vergroting van openheid en direct te relateren zijn aan de OGP-kernwaarden, (3) aan het actiepunt moet een aanzienlijke of zelfs baanbrekende potentiële impact zijn toegekend, (4) de voortgang tijdens de verslag periode moet aanzienlijk zijn of het actiepunt moet zijn voltooid.

³ Opendata Sets, "Open Data, Rijksbegroting, <http://opendata.rijksbegroting.nl/>

⁴ Open Government Partnership, Netherlands OGP Self Assessment Report 2014 (Report, September 2014), <http://bit.ly/1KZpzsU>

⁵ Open Government Partnership, Netherlands OGP Self Assessment Report 2014 (Rapport, september 2014), <http://bit.ly/1KZpzsU>.

⁶ Openspending, <http://openspending.nl/>

⁷ Openspending, <http://openspending.nl/>

⁸ Openspending, <http://openspending.nl/>

4 | OPENHEID IN DE TWEEDE KAMER¹

Actiepunt 4: Openheid in de Tweede Kamer

Al een flink aantal jaren worden parlementaire stukken via het internet beschikbaar gesteld op de website officielebekendmakingen.nl. Maar de informatiesystemen van de Tweede Kamer beschikken over meer informatie dan alleen maar deze stukken. Zo bevat het documentsysteem naast officiële kamerstukken ook bijlagen en ingezonden stukken. En van gewijzigde documenten zijn de verschillende versies beschikbaar. Daarnaast bevat Parlis (de database van de Tweede Kamer) gestructureerde informatievelen die de werkprocessen van de Tweede Kamer ondersteunen.

De Tweede Kamer is in 2012 gestart met het openstellen van Parlementaire data. Als startpunt is een 'hackathon' georganiseerd onder de noemer APPS voor Democratie. Deze ontwikkeling wordt in de toekomst doorgezet via de volgende lijnen:

- Parlis naar het web: Informatie over het parlementaire proces wordt via Parlis ontsloten. Zowel stukken als agendering, planning en verslagen zijn hiermee openbaar toegankelijk.*
- Doorontwikkeling API (koppelvlak waardoor data eenvoudig en op maat opgehaald kunnen worden). Aanvankelijk is een API beschikbaar gesteld aan een beperkte groep gebruikers. Op basis van de ervaringen wordt deze openbaar beschikbaar gesteld. Hierdoor wordt het onder meer mogelijk om real-time informatie op te halen.*
- VergaderApp Tweede Kamer. Alle vergaderingen zijn te volgen via livestream, waarbij de mogelijkheden om terug te kijken en de doorzoekbaarheid op termijn worden vergroot.²*

BESCHRIJVING						
VERANTWOORDELIGHEID	LEIDENDE ORGANISATIE	Presidium Tweede Kamer				
	ONDERSTEUNENDE ORGANISATIES	Geen				
	CONTACTPERSOON BEKEND?	Ja				
BEPAAALBAARHEID EN MEETBAARHEID	4.1. Parlis online	Hoog (Formulering bevat duidelijk bepaalbare, meetbare mijlpalen voor het realiseren van de doelstelling)				
	4.2. Doorontwikkeling API	Hoog				
	4.3. & 4.4. VergaderApp	Hoog				
RELEVANTIE	OGP-MAATSCHAPPE-LIJKE OPGAVEN	Niet bepaald				
	OGP-WAARDEN					
	MIJLPAAL	TOEGANG TOT INFORMATIE	BURGERPARTICIPATIE	PUBLIEKE VEANTWOORDING	TECH. VOOR TRANS. & VERANTW.	ONDUIDELIJK
	4.1. Parlis online	✓		✓	✓	
	4.2. Doorontwikkeling API	✓			✓	
	4.3. & 4.4. VergaderApp	✓		✓	✓	
AMBITIE						
MIJLPAAL	NIEUW VS. REEDS BESTAAND	POTENTIËLE IMPACT				
4.1. Parlis online	Reeds bestaand	Gering: Een kleine, maar positieve stap in dit beleidsdomein				
4.2. Doorontwikkeling API	Reeds bestaand	Gering				
4.3. & 4.4. VergaderApp	Reeds bestaand	Gering				

MATE VAN VOLTOOIING

4.1. PARLIS ONLINE

STARTDATUM: 2012	EINDDATUM: 2012	Geplande voltooiing	
		Werkelijke voltooiing	

4.2. DOORONTWIKKELING API

STARTDATUM: 2008	EINDDATUM: 2012	Geplande voltooiing	
		Werkelijke voltooiing	

4.2. DOORONTWIKKELING API

STARTDATUM: 2008	EINDDATUM: 2012	Geplande voltooiing	
		Werkelijke voltooiing	

VERVOLGSTAPPEN

4.1. Parlis online	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan
4.2. Doorontwikkeling API	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan
4.3. & 4.4. VergaderApp	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan

Wat is er gedaan?

Dit actiepoint om parlementaire informatie open te stellen, is ingebracht door het voorzitterschap van de Tweede Kamer. Het is verbonden met de projecten om de informatie-architectuur van de Tweede Kamer te moderniseren en om de transparantie en de toegankelijkheid die tussen 2008 en 2009 is gerealiseerd, verder te vergroten. In 2012 is een aantal "Apps for Democracy", waaronder een betaversie van de VergaderApp en de proefversie van een nieuwe API, gedeeld met gebruikers, particuliere organisaties, de media en de academische wereld.³ Sinds die tijd zijn de API, de zoekmachine Parlis en de video-streams verder verbeterd, maar helaas alleen nog voor gebruikers vanuit de Tweede Kamer; ze zijn niet toegankelijk voor een groter publiek. Daarom zijn de concrete mijlpalen vooralsnog van beperkte waarde voor een open overheid. Het actiepoint was bovendien ten tijde van de formele start van de implementatie, al bijna voltooid.

Is er resultaat geboekt?

Het actiepoint is in de huidige formulering beperkt in zijn impact, maar wel waardevol. Het is in beginsel ontworpen om alle mogelijke gebruikers in staat te stellen via de integratie van video-feeds, schriftelijke informatie en gegevens over bestedingen na te gaan hoe de overheid beslissingen neemt. Dit is nu juist de informatie die in maart 2013 door de focusgroepen open overheid als gewenst werd aangemerkt.⁴ In de huidige opzet is de zoekmachine Parlis bijvoorbeeld alleen beschikbaar voor leden van de Tweede Kamer en hun ondersteuning. Direct gebruik van Parlis door buitenstaanders, als de autorisaties zouden worden opgeheven, is onwaarschijnlijk omdat de zoekmachine specifieke kennis van het parlementaire proces voorondersteld. In theorie kunnen maatschappelijke organisaties als het Centrum voor Budgetmonitoring en Burgerparticipatie een open versie wel goed gebruiken in hun pilots.⁵ In 2012 verkreeg de Open State Foundation rechtstreeks toegang tot de verder afgesloten omgeving van de beta-versie van Parlis.

De versie die op dit moment op het web beschikbaar is, is verouderd en buiten bedrijf. Technisch is veel van het benodigde werk afgerond. De parlementaire informatie is ontsloten, een API functioneert en er is een basale video-stream aanwezig. Het komt nu aan op openstelling.

Vervolgstappen

De Tweede Kamer zou Parlis kunnen verbeteren, zodat gebruikers die minder thuis zijn in de parlementaire gang van zaken door de parlementaire informatie heen kunnen navigeren. Dit vergt een herinrichting van de API en de integratie daarvan met een

goed ontwikkelde VergaderApp. Als eerste stap moet de beta-versie openbaar gemaakt worden. Maatschappelijke organisaties zoals Netwerk Democratie, het Centrum voor Budgetmonitoring en Burgerparticipatie en Transparency International kunnen de parlementaire apps betrekken bij hun pilots, programma's en toepassingen die zij de afgelopen vijf jaar hebben ontwikkeld om de dialoog tussen burgers en lokale politici te stimuleren. Een voorbeeld hiervan is het Actieprogramma Lokaal Bestuur, dat tussen 2007 en 2014 liep.⁶

¹ In het actieplan is dit actiepunt 4. Omwille van de leesbaarheid van deze rapportage is de tekst ingekort. Zie voor de volledige tekst: <http://bit.ly/1BJysCe>.

² Mijlpalen 3.3 & 3.4 zijn nauw verwant en om analytische redenen samengevoegd.

³ Apps Voor Democratie, <http://appsvoordemocratie.nl/>

⁴ "Rapport over een focusgroeponderzoek, "Open Overheid", Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 26 maart 2013.

⁵ Centrum voor Budgetmonitoring en Burgerparticipatie, <http://www.budgetmonitoring.nl/english/index.html>.

⁶ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Actieprogramma Lokaal Bestuur, <http://bit.ly/1zvulKD>.

5 | INSTRUMENTEN GERICHT OP INTEGRITEIT¹

Actiepunt 5: Instrumenten gericht op integriteit

Het ministerie van BZK heeft in 2011/2012 samen met BIOS, VNG, IPO, de Unie van Waterschappen en de sector Rijk een nieuwe integriteitsmonitor ontwikkeld. Doel was een toonaangevend evaluatiemechanisme waarmee eens in de vier jaar kan worden aangegeven hoe het met de integriteit van het openbaar bestuur is gesteld. De monitor meet zowel de implementatie van het integriteitsbeleid als de beleving van de medewerkers. Daarnaast is ook een globale uitvraag naar het aantal geregistreerde incidenten en afdoeningen gedaan. Deze nieuwe integriteitsmonitor sluit aan bij initiatieven van de OESO en de Raad van Europa om overheidsprestaties te meten en geeft ook uitvoering aan in 2010 gemaakte Bestuursafspraken met VNG, IPO en UvW. BZK streeft ernaar om de monitor eens in de vier jaar te herhalen en de resultaten doorzoekbaar beschikbaar te stellen.

Openbaarmaking van nevenwerkzaamheden (top)functionarissen en bestuurders

Het openbaar maken en actueel houden van nevenfuncties van (top)functionarissen en bestuurders is wettelijk verplicht. De manier waarop dit in de praktijk wordt gebracht, verschilt per organisatie. BZK zal samen met VNG, IPO en de Unie van Waterschappen 'best practices' verspreiden en de mogelijkheid onderzoeken om te komen tot meer eenduidige vormen van openbaarmaking.

Registratie van integriteitsschendingen

BZK heeft in 2008 een uniform landelijk registratiemodel voor integriteitsschendingen opgesteld. Uit diverse evaluaties blijkt dat veel organisaties nog geen gebruik maken van een registratiesysteem voor integriteitsschendingen. Met de VNG zijn inmiddels afspraken gemaakt om te kijken in hoeverre bestaande registratie-instrumenten aangepast kunnen worden voor het registreren van schendingen. Dit zal uiteindelijk meer inzicht geven in de integriteit van organisaties en het openbaar bestuur. Daarnaast zal gekeken worden in welke mate de registratiesystemen kunnen aansluiten op de applicatie "Vensters voor bedrijfsvoering". Deze applicatie probeert op heldere, overzichtelijke wijze inzicht te geven in alle elementen van de bedrijfsvoering, waaronder integriteit.

BESCHRIJVING

VERANTWOORDELIGHEID	LEIDENDE ORGANISATIE	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties				
	ONDERSTEUNENDE ORGANISATIES	Vereniging Nederlandse Gemeenten Interprovinciaal Overleg en Unie van Waterschappen				
	CONTACTPERSOON BEKEND?	Nee				
BEPAAALBAARHEID EN MEETBAARHEID		5.1. Uniforme openbaarmaking nevenfuncties	Geen (Formulering bevat geen bepaalbare mijlpalen of resultaten)			
		5.2. Integriteitsmonitor	Laag (De formulering beschrijft een activiteit die met enige interpretatie gedefinieerd kan worden)			
RELEVANTIE	OGP-MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN	Publiek integriteit bevorderen				
	OGP-WAARDEN					
	MIJLPAAL	TOEGANG TOT INFORMATIE	BURGERPARTICIPATIE	PUBLIEKE VEANTWOORDING	TECH. VOOR TRANS. & VERANTW.	ONDUIDELIJK
	5.1. Uniforme openbaarmaking nevenfuncties	✓		✓		
	5.2. Integriteitsmonitor	✓		✓		

AMBITIE

MIJLPAAL	NIEUW VS. REEDS BESTAAND	POTENTIËLE IMPACT
5.1. Uniforme openbaarmaking nevenfuncties	Nieuw	Gering: Een kleine, maar positieve stap in dit beleidsdomein
5.2. Integriteitsmonitor	Nieuw	Gering

MATE VAN VOLTOOIING

5.1. UNIFORME OPENBAARMAKING NEVENFUNCTIES

STARTDATUM: 1 September 2014	EINDDATUM: Onbepaald	Geplande voltooiing Werkelijke voltooiing	<p>NIET OP TE MAKEN UIT DOCUMENTATIE EN INTERVIEWS</p>
---------------------------------	-------------------------	--	--

5.2. INTEGRITEITSMONITOR

STARTDATUM: Juni 2013	EINDDATUM: Onbepaald	Geplande voltooiing Werkelijke voltooiing	<p>NIET OP TE MAKEN UIT DOCUMENTATIE EN INTERVIEWS</p>
--------------------------	-------------------------	--	--

VERVOLGSTAPPEN

5.1. Uniforme openbaarmaking nevenfuncties	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan
5.2. Integriteitsmonitor	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan

Wat is er gedaan?

Alle bestuursorganen^{2,3} zijn verplicht een register bij te houden waarin nevenfuncties van bestuurders en ambtenaren zijn opgenomen, maar dat register is niet automatisch openbaar. In de praktijk ligt dit register bijvoorbeeld op het gemeentehuis ter inzage, maar dat gebeurt lang niet overal, zo blijkt uit onderzoek van de Nationale Ombudsman, onderzoek van de politie en academisch onderzoek.^{4,5} Doel van dit actiepunt is de registratie te moderniseren en minimaal 90% naleving te bereiken.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2011-2012 in samenwerking met BIOS, de VNG, het IPO en de UvW een nationale integriteitsmonitor ontwikkeld die publieke organisaties kunnen gebruiken om integriteitsschendingen te monitoren en te rapporteren. Deze monitor is echter niet online beschikbaar.

Uniforme registratie van integriteitsschendingen is alleen op rijksniveau praktisch. Sinds 2007 hebben iets meer dan 100 gemeenten een systeem en een applicatie ontwikkeld waarmee integriteitsschendingen en geweld tegen ambtenaren geregistreerd kunnen worden.⁶ Dit systeem zou kunnen worden uitgebreid naar integriteit in de volle breedte, maar de praktijk blijft divers.⁷ Vanuit dit actiepunt is wel een onderzoeksrapportage opgeleverd die in kaart brengt hoe lokale integriteitssystemen functioneren en hoe ambtenaren aankijken tegen de wijze waarop in hun organisatie wordt omgegaan met het thema integriteit.⁸

Is er resultaat geboekt?

Een uniform, online registratiesysteem voor integriteit zou een grote systeemverbetering zijn, maar die innovatie is nog niet gerealiseerd. Het gebrek aan aandacht voor integriteit op lokaal niveau heeft de afgelopen jaren de aandacht van de media getrokken.⁹ De aandacht die nu binnen organisaties, bij het middenmanagement, bestaat voor

integriteitsschendingen jegens ambtenaren is een goede zaak, maar de definitie van integriteitsschending kan en moet breder, en het tempo en de vrijwillige aanpak passen niet bij het belang van het thema in de media en in de ogen van de burger.¹⁰ Een en ander komt ook niet tegemoet aan de duidelijke, wettelijke verankering die integriteitsmonitoring al heeft. Omdat er geen specifieke middelen beschikbaar zijn gesteld voor het verbeteren van de integriteitsmonitoring, blijft de praktijk achter. Uit de zelfevaluatie en de onderliggende documenten is niet duidelijk wanneer zo'n verbetering wel te verwachten is en hoe die wordt georganiseerd.

Vervolgstappen

Het actieplan ontbeert een heldere verbeterstrategie. De onderzoeksrapportage bevat daarvoor wel aanwijzingen, maar er wordt nog geen systematische verbinding gelegd tussen de integriteitsborging op centraal niveau en die op lokaal en regionaal niveau. Nu meer dan een kwart van de lokale overheden al wel een systeem heeft voor het registreren van integriteitsschendingen jegens ambtenaren, ligt het voor de hand om die systemen te benutten voor alle integriteitsschendingen en het beheer daarvan te verankeren bij het middenmanagement van organisaties.

De IRM-onderzoeker adviseert:

- Een duidelijke implementatiestrategie te ontwikkelen die de systematische benadering in de onderzoeksrapportage integriteitsborging en bijvoorbeeld ook de benadering van Transparency International volgt;
- Duidelijke termijnen en mijlpalen vast te stellen voor verbetering, in samenwerking met de Nederlandse gemeenten, en daarbij voort te bouwen op wat meer dan een kwart van de gemeenten al heeft gerealiseerd;

Decentrale overheden wettelijk te verplichten integriteitsschendingen te registreren naar analogie van hetgeen bij het Rijk gebeurt, en wel vóór eind 2015.

¹ In het actieplan is dit actiepunt 5. Omwille van de leesbaarheid van deze rapportage is de tekst ingekort. Zie voor de volledige tekst: <http://bit.ly/1BJysCe>.

² Gemeentewet, artt. 41b:3, 67:3; Provinciewet, artt. 40b:3, 66:3.

³ Waterschapswet, artt. 44a:3, 48:3.

⁴ "Kennis", Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, <http://bit.ly/1AKzLGP>; Tweede Kamer der Staten-Generaal, "Vergaderjaar 2004-2005, <http://bit.ly/1zvuLk9>; Vrije Universiteit Amsterdam, De Toetsing van Integriteitsschendingen Getoetst, Prof. Dr G.H. Addink (paper gepresenteerd op de Staatsrechtconferentie, Amsterdam, 13 december 2013), <http://bit.ly/1E0qpDh>.

⁵ Integriteitsmonitor, 2012.

⁶ Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem, A+O fonds, Hengelo, 2007.

⁷ http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/VU_onderzoek/Rapport_Interne_meldsystemen_bij_de_overheid_Definitief.pdf.

⁸ Zie noot 7.

⁹ Transparency International Nederland, National Integrity System Assessment Netherlands, Willeke Slingerland et al. (rapport, Den Haag, 2012), <http://bit.ly/1CFB1MB>.

¹⁰ Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem, Groeifase – Leidinggevenden Gaan Werken in/met het System (handleiding, 16 juni 2014), <http://bit.ly/1BcYfKW>.

6-8 | WETGEVING ONLINE⁵

Actiepunt 6: Vernieuwing van de wetgevingskalender

Dit actiepunt is van een "ster" (★) voorzien.²

Diverse deelnemers aan het wetgevingsproces (departementen, Raad van State, Tweede Kamer, Eerste Kamer) produceren en publiceren informatie over 'regelgeving in wording' en 'regelgeving in werking'. Voor 'regelgeving in werking' kennen we sinds jaren het Basiswettenbestand, waar onder meer alle nationale wet- en regelgeving in geconsolideerde vorm is te vinden. Een dergelijke centrale website ontbreekt voor regelgeving in wording. Deze wordt zeer versnipperd aangeboden. Alleen voor wetsvoorstellen van de regering bestaat een website die inzicht zou moeten bieden in de status van een wetsvoorstel³. Bovendien is de aangeboden informatie tamelijk summier en lang niet altijd compleet en actueel.

Een en ander heeft tot gevolg dat er voor burgers, bedrijven en instellingen geen 'one-stop shop' is waar inzicht wordt geboden in het totaal aan (nationale) regelgeving in wording, inclusief proces, beleidsachtergrond en wetgevingsinformatie. Voor burgers en het midden- en kleinbedrijf is dat extra vervelend, want zij kennen doorgaans niet de weg naar de afzonderlijke websites en hebben zelf noch de expertise om de verspreid aangeboden informatie samen te brengen, te koppelen en te duiden, noch de middelen om deze expertise in te kopen. Bekeken wordt of de wetgevingskalender kan worden uitgebreid met meer (achtergrond)informatie van meer ministeries.

Actiepunt 7: Internetconsultatie

Internetconsultatie wordt succesvol ingezet om burgers, bedrijven en instellingen te informeren en te consulteren over voorgenomen wetgeving en beleidsnota's. Deelnemers kunnen suggesties doen om de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van de voorstellen te verbeteren. Sinds de start in 2009 van de website www.internetconsultatie.nl hebben burgers, bedrijven en instellingen 22.383 keer gereageerd op in totaal 250 internetconsultaties van nieuwe wet- en regelgeving van de overheid. Consulteren is maatwerk. Afhankelijk van onder meer het doel van de consultatie en de kenmerken van de doelgroep zijn sommige technieken geschikter en andere minder. Internetconsultatie is vooral effectief gebleken bij wet- en regelgeving met substantiële gevolgen voor de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen of voor de uitvoeringspraktijk.

De consultaties tijdens het experiment (2009-2011) hadden vooral betrekking op wetten en amvb's. In de periode daarna is internetconsultatie steeds vaker ingezet bij de departementale voorbereiding van wetgeving. Ook beleidsnota's worden geleidelijk aan meer via het instrument aan burgers en bedrijven ter consultatie aangeboden. Het kabinet wil deze stijgende lijn doortrekken en bevorderen dat door departementen stelselmatig een goede afweging wordt gemaakt of in het concrete geval internetconsultatie nuttig en effectief is.

Bij de voorbereiding van voorstellen voor wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen moet worden bepaald of internetconsultatie meerwaarde heeft en een effectieve methode is om de doelgroepen van een regeling te bereiken. Deze afweging is opgenomen in het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Uitgangspunt daarbij is dat voorstellen die een significante verandering teweegbrengen in de rechten en de plichten van burgers, bedrijven en instellingen of die grote gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk, via internet voor consultatie worden voorgelegd, tenzij er goede gronden zijn om daarvan af te zien. Bij laatstbedoelde gronden kan o.a. worden gedacht aan spoedwetgeving, het voorkomen van calculerend gedrag bij fiscale voorstellen of situaties waarin consultatie niet tot een betekenisvolle aanpassing van het voorstel kan leiden, bijvoorbeeld bij de één-op-één-implementatie van EU-regelgeving. Het gebruik van internetconsultatie voor beleidsnota's met veel impact op de samenleving zal worden gestimuleerd, zodat internetconsultatie zo veel mogelijk wordt ingezet in beleidstrajecten.

Actiepunt 8: Transparantie door Volgdewet.nl

Volgdewet.nl is een initiatief van Netwerk Democratie. De website laat zien hoe (actuele) wetten tot stand komen. Zodat zichtbaar wordt hoe mensen invloed kunnen uitoefenen op het wetgevingsproces.

De Nederlandse overheid is zeer transparant, zo blijkt uit het [WODC-rapport](#) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Tenminste, zo wordt in het rapport geconcludeerd, vooral voor insiders. Voor burgers en belangenorganisaties die niet dagelijks met het maken van wetten te maken hebben, is moeilijk te doorgronden wat er precies gebeurt. Voor burgers en belangenorganisaties is het dan ook moeilijk om invloed uit te oefenen op het wetgevingsproces.

Het rapport 'Gij zult openbaar maken' van de Raad voor het Openbaar Bestuur benadrukt het belang van actieve informatievoorziening door de overheid. Juist door transparant te zijn, kan de overheid het vertrouwen van burgers in de overheid bevorderen. Informatievoorziening vanuit de overheid alleen is echter niet voldoende. De overheid is in haar communicatie vooral gericht op 'zenden'. Mogelijkheden voor burgers om zich uit te spreken, discussies te initiëren of het wetgevingsproces te sturen, ontbreken.

In een tijd van ongekeerde technologische mogelijkheden moet dit anders kunnen. Zo werd in Finland al in 2005 vastgelegd dat ICT niet alleen ingezet moet worden om [burgers te informeren, maar ook om hen te consulteren](#). Inmiddels worden er mogelijkheden voor online discussies, peilingen en het volgen van parlementariërs gerealiseerd. Ook in andere landen hebben burgers de mogelijkheid om online voorstellen te doen voor wetgeving.

Netwerk Democratie vindt dat ook in Nederland ruimte moet komen voor dit soort interactie en wil met [Volgdewet.nl](#) de ontwikkeling naar een meer interactief wetgevingsproces van onderop op gang brengen. Op deze website worden concrete wetsvoorstellen gevolgd door burgers en belangenorganisaties die zich, door gebruik te maken van Volgdewet, inzetten voor transparantie van het wetgevingsproces. Zij geven achtergrondinformatie over de betreffende wetten en volgen de voortgang daarvan. Bij iedere fase die een wet doorloopt, geven zij inzicht in wat er gebeurt en op welke wijze zij invloed proberen uit te oefenen.⁴

BESCHRIJVING						
VERANTWOORDELIGHEID	LEIDENDE ORGANISATIE	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ministerie van Veiligheid en Justitie Netwerk Democratie				
	ONDERSTEUNENDE ORGANISATIES	Geen				
	CONTACTPERSOON BEKEND?	Nee				
BEPAAALBAARHEID EN MEETBAARHEID	6. Vernieuwing van de wetgevings-kalender	Gemiddeld (Het actiepunt beschrijft een objectief vast te stellen activiteit, maar bevat geen specifieke mijlpalen of beoogde resultaten)				
	7. Internet-consultatie	Laag (De formulering beschrijft een activiteit die met enige interpretatie gedefinieerd kan worden)				
	8. Transparantie door Volgdetwet.nl	Laag				
RELEVANTIE	OGP-MAATSCHAPPE-LIJKE OPGAVEN	Niet bepaald				
	OGP-WAARDEN					
	MIJLPAAL	TOEGANG TOT INFORMATIE	BURGERPARTICIPATIE	PUBLIEKE VEANTWOORDING	TECH. VOOR TRANS. & VERANTW.	ONDUIDELIJK
	6. Vernieuwing van de wetgevings-kalender	✓	✓	✓	✓	
	7. Internet-consultatie	✓	✓	✓	✓	
	8. Transparantie door Volgdetwet.nl	✓	✓	✓	✓	
AMBITIE						
MIJLPAAL	NIEUW VS. REEDS BESTAAND	POTENTIËLE IMPACT				
6. Vernieuwing van de wetgevings-kalender	Nieuw	Matig: Een grote stap voorwaarts in het beleidsdomein, maar beperkt in schaal of omvang				
7. Internet-consultatie	Reeds bestaand	Nihil: Handhaaft de status quo				
8. Transparantie door Volgdetwet.nl	Reeds bestaand	Nihil				

MATE VAN VOLTOOIING

6. VERNIEUWING VAN DE WETGEVINGSKALENDER

STARTDATUM: Onbepaald	EINDDATUM: Onbepaald	Geplande voltooiing Werkelijke voltooiing	<p>NIETGESTART BEPERKT AANZIENLIJK VOLTOOID</p> <p>GEEN DATA OF MIJLPALLEN VAST TE STELLEN</p>
---------------------------------	--------------------------------	--	---

7. INTERNETCONSULTATIE

STARTDATUM: Onbepaald	EINDDATUM: Onbepaald	Geplande voltooiing Werkelijke voltooiing	<p>NIETGESTART BEPERKT AANZIENLIJK VOLTOOID</p> <p>GEEN DATA OF MIJLPALLEN VAST TE STELLEN</p>
---------------------------------	--------------------------------	--	---

8. TRANSPARANTIE DOOR VOLGDEWET.NL

STARTDATUM: Onbepaald	EINDDATUM: Onbepaald	Geplande voltooiing Werkelijke voltooiing	<p>NIETGESTART BEPERKT AANZIENLIJK VOLTOOID</p> <p>GEEN DATA OF MIJLPALLEN VAST TE STELLEN</p>
---------------------------------	--------------------------------	--	---

VERVOLGSTAPPEN

6. Vernieuwing van de wetgevingskalender	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan
7. Internetconsultatie	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan
8. Transparantie door Volgdewet.nl	Geen vervolgstappen vereist in het volgende actieplan

Wat is er gedaan?

Met deze combinatie van actiepunten wordt beoogd de transparantie van het wetgevingsproces te vergroten en burgers effectiever aan dit proces te laten bijdragen. Het functioneel ontwerp voor de wetgevingskalender is begin 2013 opgeleverd. De voltooiing staat volgens de zelfevaluatie gepland voor eind 2014. Een actuele, transparante wetgevingskalender is een onmisbare voorwaarde voor meer burgerparticipatie en meer effectieve internetconsultatie. Als burgers het proces op een heldere, liefst visuele manier kunnen volgen, stimuleert dat de participatie en de contacten tussen burgers en politici over wet- en regelgeving en leidt dit bovendien, zo mag worden verondersteld, tot meer begrip van en voor die wet- en regelgeving.

Is er resultaat geboekt?

Het mechanisme voor internetconsultatie en Volgdewet.nl zijn operationeel, maar zolang de kalender niet volledig transparant en uitgediept is, kunnen de vruchten van deze inspanningen niet

geplukt worden. De huidige technologie veronderstelt kennis van het wetgevingsproces en van de thema's en bevoordeelt daarmee de professionele lobbyisten. Het merendeel van de wet- en regelgevingsprocessen is wel te volgen, maar alleen via specifieke fora die vooral bekend zijn bij experts. Het koppelen van deze drie actiepunten is potentieel een grote stap voorwaarts.

Internetconsultatie wordt tot nu toe in een beperkt aantal procedures toegepast en de departementen kiezen zelf vrijwillig de onderwerpen uit waarover geconsulteerd wordt. Daarmee blijft internetconsultatie eerder uitzondering dan regel.⁵

Vervolgstappen

De wetgevingskalender zou nuttiger zijn als het een rechtstreeks feedbackmechanisme zou hebben of een koppeling naar Volgdewet.nl-achtige sites. Uitbreiding naar lokaal niveau ligt voor de hand, zeker nu daar steeds meer regels worden gemaakt die burgers direct in hun belang treffen. De interface tussen de wetgevingskalender en internetconsultatie zou effectiever zijn wanneer internetconsultatie gebaseerd

wordt op de behoeften van burgers en wanneer op basis daarvan categorieën worden aangewezen waarvoor in ieder geval wordt geconsulteerd. Deze zouden een plaats moeten krijgen in het Integraal Afwegingskader voor wet- en regelgeving (IAK). Ten aanzien van Volgdewet.nl zijn geen vervolgstappen nodig. Het mechanisme bestaat en wordt waardevoller wanneer de andere twee actiepunten volledig worden gerealiseerd.

¹ Dit hoofdstuk omvat de drie onderling nauw samenhangende actiepunten 6, 7 en 8. Omwille van de leesbaarheid van deze rapportage zijn de teksten ingekort. Zie voor de volledige tekst: <http://bit.ly/1B.JysCe>.

² Actiepunten met een ster worden gezien als voorbeeld-actiepunten die navolging verdienen. Om een ster te ontvangen, moet een actiepunt aan een aantal criteria voldoen: (1) meetbaarheid zodat een oordeel kan worden geveld over de potentiële impact, waarbij het actiepunt moet worden beoordeeld als aanzienlijk of zeer specifiek, (2) het actiepunt moet duidelijk van waarde zijn voor de vergroting van openheid en direct te relateren zijn aan de OGP-kernwaarden, (3) aan het actiepunt moet een aanzienlijke of zelfs baanbrekende potentiële impact zijn toegekend, (4) de voortgang tijdens de verslagperiode moet aanzienlijk zijn of het actiepunt moet zijn voltooid.

³ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgevingskalender>

⁴ In het actieplan Open overheid is dit actiepunt 8.

⁵ "Wetgeving en Rechtsgebieden", rijksoverheid, <http://bit.ly/1sX8SrE>.

9 | INFORMELE AANPAK VERZOEKEN WET OPENBAARHEID VAN BESTUUR (WOB)¹



Actiepunt 9: Informele aanpak verzoeken Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

Uit het project “Prettig contact met de overheid” blijkt dat informele interventies gedurende het besluitvormingsproces van de overheid en bij de behandeling van klachten en bezwaren, niet alleen leidt tot kwalitatief betere besluiten, significant minder bezwaar- en beroepsprocedures, lagere kosten en een kortere doorlooptijd, maar ook tot meer vertrouwen en tevredenheid bij de burger en meer arbeidstevredenheid bij de ambtenaar. Hoewel deze informele aanpak inmiddels in 300 pilotprojecten binnen 16 overheidsdomeinen wordt toegepast, is dit slecht zelden het geval bij de behandeling van Wob-verzoeken of bij bezwaar- en beroepsprocedures naar aanleiding van een afgewezen Wob-verzoek.

Aan de hand van een verkenning naar de mogelijkheden van een informele aanpak bij Wob-verzoeken en een beschrijving van enkele praktijkervaringen, is in het najaar van 2013 een nieuw pionierstraject “De informele aanpak bij Wob-verzoeken” opgestart. Gedurende een jaar worden de praktijkervaringen van deze pioniers gevolgd en de mogelijkheden en effecten van informele interventies naar aanleiding van een Wob-verzoek in kaart gebracht. De effectmetingen en ervaringen van de pioniers worden vastgelegd en ter afsluiting van het pionierstraject beschikbaar gesteld en kunnen zo – indien effectief – als inspiratie en basis dienen voor een verdere landelijke uitrol.

BESCHRIJVING						
VERANTWOORDELIJKE	LEIDENDE ORGANISATIE	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties				
	ONDERSTEUNENDE ORGANISATIES	Geen				
	CONTACTPERSOON BEKEND?	Nee				
BEPAAALBAARHEID EN MEETBAARHEID	9.1. Verkenning van informele Wob- procedure	Laag (De formulering beschrijft een activiteit die met enige interpretatie gedefinieerd kan worden)				
	9.2. Experimenten met informele Wob- procedure	Laag				
RELEVANTIE	OGP-MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN	Niet bepaald				
	OGP-WAARDEN					
	MIJLPAAL	TOEGANG TOT INFORMATIE	BURGERPARTICIPATIE	PUBLIEKE VEANTWOORDING	TECH. VOOR TRANS. & VERANTW.	ONDUIDELIJK
	9.1. Verkenning van informele Wob-procedure	✓		✓		
	9.2. Experimenten met informele Wob-procedure	✓		✓		

AMBITIE			
MIJLPAAL	NIEUW VS. REEDS BESTAAND	POTENTIËLE IMPACT	
9.1. Verkenning van informele Wob-procedure	Nieuw	Gering: Een kleine, maar positieve stap in dit beleidsdomein	
9.2. Experimenten met informele Wob-procedure	Nieuw	Gering	

MATE VAN VOLTOOIING			
9.1. VERKENNING VAN INFORMELE WOB-PROCEDURE			
STARTDATUM: September 2013	EINDDATUM: September 2014	Geplande voltooiing	NIETGESTART BEPERKT AANZIENLIJK VOLTOOID
		Werkelijke voltooiing	
9.2. EXPERIMENTEN MET INFORMELE WOB-PROCEDURE			
STARTDATUM: December 2014	EINDDATUM: Juni 2015	Geplande voltooiing	NIETGESTART BEPERKT AANZIENLIJK VOLTOOID
		Werkelijke voltooiing	

VERVOLGSTAPPEN	
9.1. Verkenning van informele Wob-procedure	Geen verdere stappen vereist in het volgende actieplan
9.2. Experimenten met informele Wob-procedure	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan

Wat is er gedaan?

De ervaring met het inzage- en klachtrecht sinds het begin van de jaren negentig laat zien dat het merendeel van de klachten en verzoeken niet berust op inhoudelijke gronden, maar voortvloeit uit een gebrek aan transparantie. Ook bij de Wob-verzoeken speelt dit fenomeen², zelfs in versterkte mate omdat Wob-procedures al snel leiden tot een formele, terughoudende opstelling bij publieke organisaties. In het project "Prettig contact met de overheid" is sinds 2011 geëxperimenteerd met meer informele wijzen van vraag- en klachtbeantwoording, naast de bestaande formele mechanismen. Dit actiepunt beoogt die lessen toe te passen op Wob-procedures³. Kerndoel is de meer formele procedures voor de afhandeling van een verzoek aan te vullen met

informele manieren van verzoekafhandeling, zonder afbreuk te doen aan het wettelijke recht en de daartoe ingerichte formele procedures.

Een eerste analyse van Wob-dossiers resulteerde in de opzet van drie potentieel kansrijke pilots met ambtenaren van gemeenten en provincies⁴: transparantie en actieve openbaarheid in de wijze waarop met persoonsgegevens wordt omgegaan, direct persoonlijk contact met de indiener bij aanvang van een formele procedure om te bezien of niet op eenvoudige wijze aan het verzoek kan worden voldaan, en de ontwikkeling van een tool om het formaliserende effect van een Wob-procedure op de communicatie door de behandelend ambtenaren tegen te gaan.

De pilots hebben vier concrete resultaten opgeleverd:

1. Een onderzoeksrapportage over hoe de formele procedure kan worden aangepast om meer openheid te bieden;
2. Twee trainingsmodules voor behandelend ambtenaren;
3. Een handleiding voor het inzetten van een informele wijze van vraag- en klachtafhandeling in Wob-procedures;
4. Een monitoringsysteem voor burgers tevredenheid over Wob-procedures.

Op basis van deze projecten worden in de zomer van 2015 concrete voorstellen verwacht.

Is er resultaat geboekt?

Concrete handreikingen voor een meer informele, open wijze van omgaan met Wob-verzoeken zijn waardevol. De kring van betrokken overheden is echter beperkt en in de organisatie van het project is geen mechanisme ingebouwd om leerpunten op bredere schaal toe te passen. De aandacht voor dit specifieke aspect van "Prettig contact met de overheid" in het domein van Wob-verzoeken is daarom beperkt gebleven.

Vervolgstappen

In het volgende actieplan dient een mechanisme te worden opgenomen waarmee leerpunten een bredere toepassing krijgen. Hier ligt een belangrijke taak voor de VNG en KING, die standaarden en producten dienen te ontwikkelen waarvan gemeenten gebruik kunnen maken. Zij zijn bij uitstek de eigenaren van de resultaten die dit actiepunt oplevert.

¹ In het actieplan is dit actiepunt 9. Omwille van de leesbaarheid is de tekst ingekort. Zie voor de volledige tekst: <http://bit.ly/1BJysCe>.

² F.B.A. Jorna et al., De implementatie van de Awb. Subsidiebeschikkingen, Vuga, 1997.

³ "Prettig Contact Met de Overheid", Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, <http://prettigcontactmetdeoverheid.nl/>

⁴ Onder meer de gemeenten Gouda, Pijnacker-Nootdorp, Eemmond, de provincie Noord-Holland en de Nationale Ombudsman. Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Zelfevaluatie actieplan open overheid, september 2014.

CLUSTER 2 | OPEN WERKEN

10-11 | OPEN WERKEN^{1,2}

Actiepunt 10: Van regels naar ruimte

Het project "Van regels naar ruimte" (VRNR) biedt burgers, bedrijven, instellingen en medeoverheden de mogelijkheid om ideeën/alternatieven aan te dragen die resulteren in een betere dienstverlening door de overheid, meer ruimte voor professionals en ondernemers en een grotere zelfredzaamheid van burgers. Wet- en regelgeving kunnen onder voorwaarden tijdelijk buiten werking worden gesteld om met deze ideeën/alternatieven te kunnen experimenteren. Bij succesvolle experimenten kan een structurele aanpassing van de betreffende wet- en regelgeving volgen. Binnen het project VRNR wordt ook de mogelijkheid van een algemene experimenteerbepaling verkend, waarmee ook na afronding van het project ruimte kan worden geboden om onder voorwaarden af te wijken van de wet- en regelgeving. Communicatie over het project VRNR vindt plaats via de website <http://www.rijksoverheid.nl/regeldruk>. Ideeën worden binnengehaald via deze website, via diverse netwerken en door gericht inventarisatieonderzoek.

Actiepunt 11: Verandering houding en werkwijze door inzet Slimmer Werken en Ambtenaar 2.0

Dit actiepunt is van een "ster" (★) voorzien³.

Een transparante overheid kan niet alleen worden gerealiseerd via regels en afspraken, maar vraagt ook om bewustzijn bij ambtenaren over de meerwaarde van openheid in de relatie tussen overheid en samenleving en om kennis bij die ambtenaren over hoe zij daarmee verantwoord in hun werk kunnen omgaan. De projecten Slimmer Werken en Ambtenaar 2.0 brengen ambtenaren rond dit thema bij elkaar ter bevordering van het bewustzijn en ter uitwisseling en ontwikkeling van kennis.


- **Slimmer Werken:** Het ministerie van BZK heeft voor de kabinetsperiode 2011-2015 het programma "Slimmer Werken Publieke Sector" geformuleerd. Onder slimmer werken wordt verstaan meer presteren met minder mensen, met behoud van kwaliteit van dienstverlening en plezier in het werk. Met het programma worden drie doelen nagestreefd om slimmer werken te bevorderen: het wegnemen van arbeidsvoorwaardelijke obstakels, het delen van 'best practices' zodat werknemers van elkaar kunnen leren en het beter meetbaar maken van de productiviteit en de effectiviteit van de publieke dienstverlening.
 - Het doel van het Slimmernetwerk voor innovatieve professionals is om vernieuwers, zowel leidinggevendenden als professionals, met elkaar te verbinden en zo kennis te verzamelen en te verspreiden over hoe de overheid slimmer kan werken. Een onderdeel van het Slimmernetwerk is het organiseren van netwerkbijeenkomsten.
 - Een Doetank is een multidisciplinaire groep vernieuwers uit de publieke sector die aan de slag is met actuele, relevante 'slimmer werken'-vraagstukken. Doetanks gaan over nieuwe manieren van samenwerken of organiseren. Leren door te doen, staat in de Doetanks centraal. Deelnemers leren om als sociaal ondernemers op zoek te gaan naar nieuwe oplossingen en die ook in praktijk te brengen.
 - Ruimte voor de professional: De ruimte voor de professional wordt beperkt door werkprocessen die zijn dichtgeregeld met protocollen en verantwoordingstrajecten. Er is een cultuur nodig waarin de professional de ruimte, het vertrouwen en de verantwoordelijkheid krijgt om zijn werk naar behoren in te vullen. In het project ruimte voor de professional wordt gewerkt aan een cultuur van vertrouwen, ruimte en verbinding, onder meer via een businesscase-instrument waarmee kan worden berekend wat het geven van ruimte aan de professional oplevert voor de organisatie.

- **Ambtenaar 2.0.** Op het gebied van open overheid ontplooit Ambtenaar 2.0 een aantal activiteiten:
 - *Netwerk Ambtenaar 2.0.* Via online platforms worden kennis en voorbeelden uitgewisseld over open overheid en transparant werken en worden deze thema's onder de aandacht gebracht van de bijna 10.000 leden. Op de sites kunnen leden over en weer vragen stellen en beantwoorden en evenementen en informatie plaatsen. Leden ontvangen wekelijks een nieuwsbrief met actuele berichten. Via Twitter worden zo'n 8.000 volgers op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen op het gebied van overheid 2.0 en open overheid. Doorlopende activiteit
 - *Opleidingen werken 2.0.* In 2013 worden opleidingen gelanceerd voor ambtenaren in alle bestuurslagen en op verschillende niveaus om werken 2.0 en transparant werken in de praktijk te brengen. De komende jaren zal dit aanbod worden uitgebreid met het doel ambtenaren meer handvatten te geven in een open werkwijze. Periode: ± 3 jaar
 - *Netwerkbijeenkomsten.* Eens per jaar wordt een Dag van de Ambtenaar 2.0 georganiseerd (in februari 2013 waren er zo'n 700 aanwezigen) en gedurende het jaar vinden praktijkbijeenkomsten plaats waar een specifiek thema centraal staat. Bij de organisaties van evenementen werkt Ambtenaar 2.0 nauw samen met organisaties met parallelle doelstellingen. Doorlopende activiteit.
 - *Pleio, een platform voor transparant werken.* ICT-voorzieningen binnen overheden belemmeren ambtenaren om een transparante werkwijze te hanteren. Pleio stelt ambtenaren in staat om samen te werken over de organisatiegrenzen heen. Binnen Pleio kan open werken worden gestimuleerd via de interface. In een apart project kan de gebruikersomgeving van Pleio worden verbeterd, waardoor medewerkers beter worden ondersteund bij het kiezen van het juiste niveau van transparantie. Periode: ± 2 jaar.


BESCHRIJVING						
VERANTWOORDELIJKHEID	LEIDENDE ORGANISATIE	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Netwerk Ambtenaar 2.0 Slimmer Netwerk				
	ONDERSTEUNENDE ORGANISATIES	Geen				
	CONTACTPERSOON BEKEND?	Nee				
BEPAALBAARHEID EN MEETBAARHEID	10. Van regels naar ruimte	Gemiddeld (Het actiepunt beschrijft een objectief vast te stellen activiteit, maar bevat geen specifieke mijlpalen of beoogde resultaten)				
	11.1. Slimmer werken	Geen (Formulering bevat geen bepaalde mijlpalen of resultaten)				
	11.2. Ambtenaar 2.0	Gemiddeld				
RELEVANTIE	OGP-MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN	Niet bepaald				
	OGP-WAARDEN					
	MIJLPAAL	TOEGANG TOT INFORMATIE	BURGERPARTICIPATIE	PUBLIEKE VEANTWOORDING	TECH. VOOR TRANS. & VERANTW.	ONDUIDELIJK
	10. Van regels naar ruimte		✓	✓		
	11.1. Slimmer werken			✓		
	11.2. Ambtenaar 2.0	✓	✓	✓	✓	
AMBITIE						
MIJLPAAL	NIEUW VS. REEDS BESTAAND	POTENTIËLE IMPACT				
10. Van regels naar ruimte	Nieuw	Gering: Een kleine, maar positieve stap in dit beleidsdomein				
11.1. Slimmer werken	Reeds bestaand	Nihil: Handhaaft de status quo				
11.2. Ambtenaar 2.0	Reeds bestaand	Matig: Een grote stap voorwaarts in het beleidsdomein, maar beperkt in schaal of omvang				

MATE VAN VOLTOOIING


10. VAN REGELS NAAR RUIMTE

STARTDATUM: April 2012	EINDDATUM: Juni 2014	Geplande voltooiing	NIETGESTART BEPERKT AANZIENLIJK VOLTOOID
		Werkelijke voltooiing	

11.1. SLIMMER WERKEN

STARTDATUM: 2010	EINDDATUM: 2014	Geplande voltooiing	NIETGESTART BEPERKT AANZIENLIJK VOLTOOID
		Werkelijke voltooiing	

11.2. AMBTENAAR 2.0

STARTDATUM: Januari 2012	EINDDATUM: December 2014	Geplande voltooiing	NIETGESTART BEPERKT AANZIENLIJK VOLTOOID
		Werkelijke voltooiing	

VERVOLGSTAPPEN

10. Van regels naar ruimte	Geen vervolgstappen vereist in het volgende actieplan
11.1. Slimmer werken	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan
11.2. Ambtenaar 2.0	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan

Wat is er gedaan?

In het kader van het project "Van regels naar ruimte" (2011-2014) was de opzet om 30 regelingen te selecteren die bepalingen kenden die openheid in de weg stonden, en al experimenterend nieuwe bepalingen te ontwikkelen die wel een basis bieden voor meer openheid. Gaandeweg bleek dat het merendeel van de obstakels niet in de wet- en regelgeving is gelegen, maar in de wijze waarop die worden toegepast. Het aantal geselecteerde regelingen werd neerwaarts bijgesteld tot 12. Slechts in twee van deze regelingen bleek de regelgeving daadwerkelijk het obstakel. Deze zijn in andere innovatieprogramma's opgenomen en zullen worden bijgesteld. Het eindrapport verscheen in juni 2014. "Slimmer werken" en "Ambtenaar 2.0" waren projecten vanuit het programma "Beter werk in de

publieke sector", dat liep tussen december 2011 en december 2014. Bij de afronding en de overdracht is het mogelijke vervolg op deze twee projecten geconsolideerd in een voorstel om maatschappelijke "research and design labs" in te richten die de opbrengst van het programma op lokaal niveau in praktijk kunnen brengen. Het voorstel beoogt nieuwe manieren van werken te ontwikkelen voor een set standaardsituaties waarin burgers en ambtenaren elkaar ontwikkelen. In de herfst van 2014 werd de opbrengst van de twee projecten en het nieuwe voorstel gepresenteerd op een congres van de Vereniging van Gemeentesecretarissen en de vereniging van publieke managers, die als nieuwe trekkers optreden. Op dit moment wordt gezocht naar integratie van de maatschappelijke "R&D-labs" in bestaande innovatietrajecten.

Is er resultaat geboekt?

De focus op open overheid in "Van regels naar ruimte" heeft maar een heel beperkte impact gehad. Belangrijkste inzicht is dat de regels geen obstakel vormen en dat het meer gaat om de aansturing en het handelingsrepertoire van overheidsprofessionals, zoals de zelfevaluatie ook vermeldt. Het project heeft een aantal waardevolle casestudies opgeleverd, die een goede basis vormen voor verdere verdieping.

De meerwaarde van Slimmer Werken en Ambtenaar 2.0 ligt vooral in het netwerk dat is gecreëerd. Zo kent Pleio, het platform dat deze professionals met elkaar verbindt, meer dan 57.000 gebruikers en meer dan 700 groepen waarin professionals niet alleen kennis uitwisselen, maar ook echt samenwerken. Pleio won in 2012 de internationale internet-innovatieprijs⁴ vanwege de collaboratieve werkomgeving die het biedt, met allerlei apps, en vanwege de breedte van het netwerk. Juist omdat Pleio professionals met elkaar verbindt die rechtstreeks in contact staan met burgers, zoals leraren en professionals vanuit de gezondheidszorg, is dit netwerk zeer waardevol geweest bij het uitwisselen en verspreiden van innovaties.⁵ Het zwakke punt van het netwerk is dat het nog steeds een gesloten netwerk van professionals is, waarbij burgers niet direct meedelen in de innovatie, laat staan de interactie aangaan.

Vervolgstappen

De netwerken en platforms die zijn opgezet, kunnen aan waarde winnen door een meer open structuur te bieden waardoor er interactie ontstaat met burgers. Een eerste stap is de aanhaking van professionals vanuit maatschappelijke organisaties, die vaak met publiek geld belangrijke delen van de uitvoering van publieke taken op zich nemen. Pleio zou veel meer centraal kunnen staan in de dagelijkse werkpraktijk van publieke professionals. Met name voor de Digitale Steden Agenda, de vakverenigingen van publieke professionals en de VNG is hier een taak weggelegd, in samenwerking met hogescholen en kennisinstituten die zich richten op het snijvlak tussen het nieuwe werken en de modernisering van publieke organisaties.

¹ In het actieplan zijn dit de actiepunten 10 en 11. Omwille van de leesbaarheid is de tekst ingekort. Zie voor de volledige tekst: <http://bit.ly/1BjysCe>.

² De actiepunten 10 en 11 zijn twee aparte maar nauwe verwante acties. Ze zijn in deze rapportage in dit hoofdstuk samengevoegd omwille van de helderheid van de analyse.

³ Actiepunten met een ster worden gezien als voorbeeld-actiepunten die navolging verdienen. Om een ster te ontvangen, moet een actiepunt aan een aantal criteria voldoen: (1) meetbaarheid zodat een oordeel kan worden geveld over de potentiële impact, waarbij het actiepunt moet worden beoordeeld als aanzienlijk of zeer specifiek, (2) het actiepunt moet duidelijk van waarde zijn voor de vergroting van openheid en direct te relateren zijn aan de OGP-kernwaarden, (3) aan het actiepunt moet een aanzienlijke of zelfs baanbrekende potentiële impact zijn toegekend, (4) de voortgang tijdens de verslagperiode moet aanzienlijk zijn of het actiepunt moet zijn voltooid.

⁴ Rianne Waterval, "Pleio Valt in de Prijzen", Nieuws, Republic, 10 oktober 2012, <http://bit.ly/1Chyamr>.

⁵ Pleio, <https://www.pleio.nl/>

12 | WATERCOALITIE¹

Actiepunt 12: Watercoalitie

Ook voor water geldt dat Nederland in ontwikkeling is en dat we anticiperen op veranderende omstandigheden. De veranderende economische omstandigheden dwingen ons ertoe om creatiever om te gaan met de mogelijkheden die we hebben. Ook verandert het klimaat en moeten we anticiperen op warmere zomers, nattere winters en fellere buien en die een plaats geven in onze leefomgeving. Dit betekent dat zowel in het watersysteem als in de waterketen (de keten van drinkwater, riolering en afvalwaterzuivering) maatregelen worden genomen.

In het Nationaal Bestuursakkoord Water zijn afspraken vastgelegd om deze veranderingen het hoofd te bieden. Een van die afspraken is om kosten te besparen door een optimale, integrale aanpak van de waterketen. Het akkoord vormt de basis van een goede samenwerking tussen drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen, die nodig is om de gestelde doelen te kunnen bereiken.

De Watercoalitie, een initiatief van het ministerie van Infrastructuur & Milieu, sluit aan bij deze opgave en wil ook huishoudens verleiden om een bijdrage te leveren aan de optimalisatie van de waterketen door het faciliteren en ondersteunen van initiatieven. De Watercoalitie brengt publieke, (vaak onverwachte) private partijen en maatschappelijke organisaties bijeen en is in dit stadium gericht op de activiteiten van huishoudens in de waterketen. Hoe kunnen zij de waterketen duurzamer inrichten en daarbij ook op de (maatschappelijke) kosten besparen? In plaats van "vervelende" wetten en regels wordt door slimme combinaties een bijdrage geleverd aan het realiseren van de maatschappelijke opgave waterbeheer.

De Watercoalitie wil de beweging die in de samenleving aanwezig, versterken en deze (mede) richten op het realiseren van waterdoelen door het gesprek aan te gaan met mogelijk interessante partijen, deze partijen bij elkaar te brengen in een coalitie, kennis te bundelen en te verspreiden en zo nodig initiatieven procesmatig te ondersteunen.

BESCHRIJVING					
VERANTWOORDELIGHEID	LEIDENDE ORGANISATIE	Watercoalitie			
	ONDERSTEUNENDE ORGANISATIES	Geen			
	CONTACTPERSOON BEKEND?	Nee			
BEPAAALBAARHEID EN MEETBAARHEID		Geen (Formulering bevat geen bepaalde mijlpalen of resultaten)			
RELEVANTIE	OGP-MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN	Niet bepaald			
	OGP-WAARDEN				
	TOEGANG TOT INFORMATIE	BURGERPARTICIPATIE	PUBLIEKE VEANTWOORDING	TECH. VOOR TRANS. & VERANTW.	ONDUIDELIJK
					✓

AMBITIE	
NIEUW VS. REEDS BESTAAND	POTENTIËLE IMPACT
Reeds bestaand	Geen: Handhaaft de status quo
GRAAD VAN VOLTOOIING	
STARTDATUM: Onbepaald	EINDDATUM: Onbepaald
Geplande voltooiing Werkelijke voltooiing	
VERVOLGSTAPPEN	
Verdere stappen vereist in het volgende actieplan	

Wat is er gedaan?

De Watercoalitie maakt formeel deel uit van het Actieplan, maar de feitelijke verbinding is dun. De Watercoalitie bestaat in de kern uit de vereniging van waterleveranciers Waternet, woningcorporatie Ymere, de ASN Bank en Gamma. Het actieplan beschrijft vooral de inzet van deze partijen. Onduidelijk is wat de opname in het actieplan heeft opgeleverd. Geen enkel rijksdepartement voert de directe regie over de inspanningen en het contact met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was beperkt. Ten tijde van de ontwikkeling van de zelfevaluatie vond overleg plaats over de verbinding tussen het Actieplan en de Watercoalitie.

Is er resultaat geboekt?

Het actiepunt maakt niet duidelijk wat de meerwaarde is met betrekking tot de OGP-waarden. De IRM-onderzoeker kon niet vaststellen welke specifieke activiteiten de Watercoalitie in het kader van het Actieplan heeft ontplooid. De zelfevaluatie is op dit punt onduidelijk en geen van de respondenten had een beeld van wat dit actiepunt heeft opgeleverd.

Vervolgstappen

De watervoorziening is van groot maatschappelijk belang, maar dit actiepunt heeft in zijn huidige formulering nauwelijks verbinding met het thema open overheid. In het volgende actieplan zou een grote maatschappelijke opgave geselecteerd moeten worden die (1) in het domein van één van de rijksdepartementen valt, (2) direct betrekking heeft op verbetering van de publieke dienstverlening en (3) de OGP-waarden duidelijk weerspiegelt.

¹ In het actieplan is dit actiepunt 12. Zie voor de volledige tekst: <http://bit.ly/1BJysCe>.

13 | PARTICIPATIEBELEID¹

Actiepunt 14: Ontwikkelen en uitvoeren participatiebeleid binnen IenM

Binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu is de directie Participatie (DP) opgericht. Deze directie biedt diensten aan ten behoeve van het betrekken van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven, adviseert daarover en ontwikkelt een participatiebeleid. Daartoe zet de directie actief in op nieuwe thema's, zoals de energieke samenleving, een transparante overheid en het gebruik van sociale media. DP geeft daarmee mede vorm aan de positie die het ministerie van Infrastructuur en Milieu inneemt ten opzichte van de energieke samenleving. Overheden denken na over de inzet van de energieke samenleving in beleids- en besluitvormingstrajecten en bij de uitvoering van overheidsprojecten.

IenM werkt in dit kader aan een visie, een strategie en concrete producten en diensten voor de omgang met de energieke samenleving. IenM wil zo invulling geven aan de Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving, de 'doe-democratie'² en in het bijzonder aan de doelstelling uit deze nota om het aansluitingsvermogen van de overheid te vergroten. Openheid en transparantie zijn belangrijke aspecten bij het realiseren van een effectieve, efficiënte aansluiting met de samenleving.

BESCHRIJVING						
VERANTWOORDELJKHEID	LEIDENDE ORGANISATIE	Ministerie van Infrastructuur en Milieu				
	ONDERSTEUNENDE ORGANISATIES	Geen				
	CONTACTPERSOON BEKEND?	Nee				
BEPAAALBAARHEID EN MEETBAARHEID	13.1. Formulering participatiebeleid	Laag (De formulering beschrijft een activiteit die met enige interpretatie gedefinieerd kan worden)				
	13.2. Vijf 'Energieke samenleving'-initiatieven	Laag				
RELEVANTIE	OGP-MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN	Niet bepaald				
	OGP-WAARDEN					
	MIJLPAAL	TOEGANG TOT INFORMATIE	BURGERPARTICIPATIE	PUBLIEKE VEANTWOORDING	TECH. VOOR TRANS. & VERANTW.	ONDUIDELIJK
	13.1. Formulering participatiebeleid		✓			
	13.2. Vijf 'Energieke samenleving'-initiatieven		✓			

AMBITIE		
MIJLPAAL	NIEUW VS. REEDS BESTAAND	POTENTIËLE IMPACT
13.1. Formulering participatiebeleid	Reeds bestaand	Gering: Een kleine, maar positieve stap in dit beleidsdomein
13.2. Vijf 'Energieke samenleving'-initiatieven	Nieuw	Gering

MATE VAN VOLTOOIING

13.1. FORMULERING PARTICIPATIEBELEID

STARTDATUM: Onbepaald	EINDDATUM: Onbepaald	Geplande voltooiing Werkelijke voltooiing	
---------------------------------	--------------------------------	--	--

13.2. VIJF 'ENERGIEKE SAMENLEVING'-INITIATIEVEN

STARTDATUM: Onbepaald	EINDDATUM: Onbepaald	Geplande voltooiing Werkelijke voltooiing	
---------------------------------	--------------------------------	--	--

VERVOLGSTAPPEN

9.1. Verkenning van informele Wob-procedure	Geen verdere stappen vereist in het volgende actieplan
9.2. Experimenten met informele Wob-procedure	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan

Wat is er gedaan?

De directie Participatie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) bundelt de expertise die de rijksoverheid heeft opgebouwd in participatieve planprocessen. Met dit actiepunt wordt die expertise gericht op het formuleren van één participatiebeleid voor de hele overheid, op basis van bestaande 'best practices' en de uitwerking daarvan naar vijf specifieke actieplannen.

Bij nadere beschouwing heeft de directie haar rol bij twee pilots wel zo geformuleerd dat uit het project algemene lessen getrokken kunnen worden over het creëren van openheid van onderop: de ontwikkeling van het Centraal Station Utrecht en de rol van de Klimaatagenda daarbij, en het programma Duurzaam doen, om het duurzaamheidsgedrag van burgers beleidsmatig te benutten. In deze projecten is een waardevolle verbinding ontstaan tussen de participatie-expertise die het ministerie van Binnenlandse Zaken op dit vlak heeft, en de expertise waarover het ministerie van I&M beschikt.

Is er resultaat geboekt?

De politieke winst op het vlak van interactie is de komende jaren te behalen in het sociale domein en in mindere mate in de vergroting van de algehele transparantie en (kosten) effectiviteit van de Nederlandse overheid. De keuze voor de twee pilotprojecten ligt vanuit het werkpakket van het ministerie van I&M voor de hand, maar is vanuit het oogpunt van de burger en zijn belang bij een open overheid niet logisch. De IRM-onderzoeker heeft de impact van deze pilots daarom beoordeeld als 'gering'.

Vervolgstappen

De expertise van het ministerie van Infrastructuur en Milieu is waardevol en verdient een veel bredere toepassing. In het volgende actieplan dienen meetbare doelstellingen te worden opgenomen in domeinen die de burgers direct raken. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Infrastructuur en Milieu moeten hierin vooral samen optrekken. Door ook de andere drie, oorspronkelijk geplande pilots uit te voeren, kan de basis voor een rijksbreed participatiebeleid worden versterkt.

¹ In het actieplan is dit actiepunt 13.

² "Energetic Society" is the Directorate's slogan for enhanced citizen involvement in creating participatory society.

CLUSTER 3 | OPEN TOEGANG

14-15 | TOEGANKELIJKE, VINDBARE EN CORRIGEERBARE OVERHEIDSINFORMATIE¹

Actiepunt 14: Toegankelijke, vindbare overheidsinformatie

Verkenning ter bevordering vindbaarheid. Het actief openbaar maken van informatie is meer dan het louter en alleen openbaar maken van stukken. Het ontsluiten van informatie moet op een communicatief toegankelijke manier gebeuren, zodat burgers en stakeholders ook daadwerkelijk geholpen zijn om eigenstandig te komen tot een menings- of besluitvorming. Informatie – zeker wanneer die in grotere hoeveelheden dan nu beschikbaar wordt gesteld – moet goed aansluiten bij de context of de omgeving waarin burgers en stakeholders zich bevinden. Voor het ontsluiten van overheidsinformatie zijn verschillende invalshoeken mogelijk. Zo adviseert de ROB een activiteitenindex. Andere mogelijke invalshoeken zijn ‘life events’ of toptaken (zie hieronder). Onderdeel van het actief openbaar maken van overheidsinformatie is de toegankelijke ontsluiting daarvan op Rijksoverheid.nl. De directie Communicatie en de Dienst Publiek en Communicatie willen een actieve (advies)rol op zich nemen bij het ontsluiten van informatie op een communicatief toegankelijke wijze.

Toptaken. Burgers bezoeken een website vaak met een gericht doel. Websites van overheidsorganisaties bevatten een enorme hoeveelheid aan informatie, waardoor het vaak problematisch is om dat doel te realiseren (afspraak maken, aanvraag doen). Of de burger krijgt geen antwoorden omdat de website niet de taal van de burger spreekt. Of de burger komt niet eens op de gemeentelijke site terecht omdat hij via Google zoeken naar “gemeente + klike” en de meeste gemeenten het begrip “klike” niet hanteren.

In Liverpool (VK) is de zogenaamde ‘toptakenbenadering’ al doorgevoerd en daarmee vormt Liverpool een goed voorbeeld voor Nederland. Toptaken worden vastgesteld door te onderzoeken naar welke producten en diensten veel wordt gezocht en welke zoektermen daarbij worden gebruikt. Die producten en diensten krijgen een prominente positie op de website. Voor gemeenten zijn dat bijvoorbeeld taken die samenhangen met afval en paspoorten. Die taken zijn ook vindbaar door synoniemen toe te voegen en te zorgen dat de belangrijkste informatie als eerste zoekresultaat wordt getoond. Dat klinkt logisch, maar de meeste overheidswebsites zijn nog niet zo ingericht. Het denken in toptaken vereist ook een andere houding, meer vraaggeoriënteerd dan aanbodgeoriënteerd.

Actiepunt 15: Versterken van de informatiepositie van de burger: inzage en correctie door de burger

Inzage en correctie door de burger. In de huidige i-samenleving worden persoonsgegevens eenmalig opgeslagen en meervoudig gebruikt. Dit leidt tot efficiencywinst en een betere dienstverlening, maar maakt ook dat er geen inzicht is in de gevolgen van die registratie voor de burger in de verschillende ketens. Zowel de Nationale Ombudsman, het Rathenau Instituut als de WRR pleiten voor een versterkte informatiepositie van de burger, naast de versterkte informatiepositie van de overheid. De burger moet tegenwicht kunnen bieden. Op dit moment hebben burgers via MijnOverheid (mijn.overheid.nl) en andere internetportalen al inzage in een groot aantal registers.

Er wordt momenteel een plan van aanpak opgesteld om –waar dit redelijkerwijs te realiseren is– de inzage van een belanghebbende in zijn of haar GBA-gegevens uit te breiden met de optie om onjuiste persoonsgegevens te signaleren. Voorts wordt verkend wat er nodig is om inzichtelijk te maken binnen welke ketens de GBA-gegevens gebruikt worden. Hiermee wordt helder wie de hergebruikers zijn van deze informatie. Zo ontstaat er een beter beeld van welke gegevens er staan geregistreerd en hoe de i(nformatie)-overheid deze gegevens meervoudig gebruikt.

BESCHRIJVING

VERANTWOORDELIJKHEID	LEIDENDE ORGANISATIE	Informatieraad ² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Vereniging Nederlandse Gemeenten				
	ONDERSTEUNENDE ORGANISATIES	Ministeries van Economische Zaken Sociale Zaken en Werkgelegenheid Infrastructuur en Milieu, Financiën				
	CONTACTPERSOON BEKEND?	Ja				
BEPAALBAARHEID EN MEETBAARHEID	14.1. Toegankelijke overheids-informatie	Geen (Formulering bevat geen bepaalbare mijlpalen of resultaten)				
	14.2. Open communicatie	Geen				
	14.3. Toptaken-benadering	Laag (De formulering beschrijft een activiteit die met enige interpretatie gedefinieerd kan worden)				
	15. Inzage en correctierecht persoonsgegevens	Gemiddeld (Het actiepoint beschrijft een objectief vast te stellen activiteit, maar bevat geen specifieke mijlpalen of beoogde resultaten)				
RELEVANTIE	OGP-MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN	Verbetering van de publieke dienstverlening				
	OGP-WAARDEN					
	MIJLPAAL	TOEGANG TOT INFORMATIE	BURGERPARTICIPATIE	PUBLIEKE VEANTWOORDING	TECH. VOOR TRANS. & VERANTW.	ONDUIDELIJK
	14.1. Toegankelijke overheids-informatie	✓				
	14.2. Open communicatie	✓				
	14.3. Toptaken-benadering	✓		✓	✓	
	15. Inzage en correctierecht persoonsgegevens	✓		✓	✓	
AMBITIE						
MIJLPAAL	NIEUW VS. REEDS BESTAAND	POTENTIËLE IMPACT				
14.1. Toegankelijke overheidsinformatie	Reeds bestaand	Nihil: Handhaaft de status quo				
14.2. Open communicatie	Reeds bestaand	Nihil				
14.3. Toptaken-benadering	Nieuw	Gering: Een kleine, maar positieve stap in dit beleidsdomein				
15. Inzage en correctierecht persoonsgegevens	Nieuw	Matig: Een grote stap voorwaarts in het beleidsdomein, maar beperkt in schaal of omvang				

MATE VAN VOLTOOIING

14.1. TOEGANKELIJKE OVERHEIDSINFORMATIE

STARTDATUM: Februari 2014	EINDDATUM: Oktober 2014	Geplande voltooiing	NIETGESTART BEPERKT AANZIENLIJK VOLTOOID
		Werkelijke voltooiing	

14.2. OPEN COMMUNICATIE

STARTDATUM: Februari 2014	EINDDATUM: Oktober 2014	Geplande voltooiing	NIETGESTART BEPERKT AANZIENLIJK VOLTOOID
		Werkelijke voltooiing	

14.3. TOPTAKENBENADERING

STARTDATUM: Juni 2014	EINDDATUM: November 2014	Geplande voltooiing	NIETGESTART BEPERKT AANZIENLIJK VOLTOOID
		Werkelijke voltooiing	

15. INZAGE EN CORRECTIERECHT PERSOONSgegevens

STARTDATUM: Januari 2013	EINDDATUM: December 2014	Geplande voltooiing	NIETGESTART BEPERKT AANZIENLIJK VOLTOOID
		Werkelijke voltooiing	

VERVOLGSTAPPEN

14.1. Toegankelijke overheidsinformatie	Geen verdere stappen vereist in het volgende actieplan
14.2. Open communicatie	Geen verdere stappen vereist in het volgende actieplan
14.3. Toptakenbenadering	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan
15. Inzage en correctierecht persoonsgegevens	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan

Wat is er gedaan?

Dit cluster van actiepunten heeft betrekking op een open, toegankelijke overheid in de breedste zin des woords. Veel van de acties die vanuit dit actiepunt zijn ondernomen, zijn gebundeld in een onderzoek naar de verbetering van de toegang tot en de vindbaarheid van overheidsinformatie. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Algemene Zaken voeren samen het project "Informatie op Maat" uit, naar de wijze waarop de informatievoorziening meer gebaseerd kan worden op de behoeften. Het onderzoek is in januari 2014 aanbesteed en in oktober 2014 afgerond.³ De aanpak en de omvang van het onderzoek zijn echter veel breder en algemener dan in het actiepunt wordt aangeduid. Het doel van een "Aanpak op maat" is een

algehele visie te schetsen op de informatiehuishouding van de rijksoverheid in 2020, met inbegrip van een businesscase. Deze aanpak overstijgt verre die van het tweejaarlijkse Actieplan Open Overheid.

De gemeenten Vught en Best hebben de toptakenbenadering van Liverpool, die zij bij de herziening van hun websites hadden overgenomen, verder uitgewerkt. Meer dan 20 gemeenten hanteren deze benadering inmiddels. In juni 2014⁴ werd een onderzoek naar de succesfactoren voor lokale e-dienstverlening aanbesteed en het eindresultaat daarvan is op 5 november 2014 gepresenteerd.⁵ Meer dan 130 gemeenten namen deel aan een onderzoek waarin het functioneren van hun "toptakenwebsites" werd vergeleken met die van gemeenten die deze

benadering nog niet volgen, om zo te bepalen in hoeverre burgers bereid zijn om op een digitale dienstverlening over te stappen.⁶

Het onderzoek naar het faciliteren van het inzage- en correctierecht van burgers is gericht op de basisregistratie persoonsgegevens.⁷ Het inzage-recht is al wettelijk geregeld⁸, maar kan alleen worden uitgeoefend door rechtstreeks een verzoek in te dienen bij de instantie die de registratie beheert. Vaak is niet duidelijk welke instantie dat is en veel gegevens zijn op meerdere plaatsen opgeslagen. Mede daarom wordt niet actief ruchtbaarheid gegeven aan deze mogelijkheid. Technologische innovatie brengt hierin wel verbetering. In juni 2012 werd mijnoverheid.nl gelanceerd⁹, met een persoonlijke mailbox voor alle DIGID-gebruikers. Sinds januari 2014 kunnen gebruikers van mijnoverheid.nl online een verzoek tot inzage indienen door een kort vragenformulier in te vullen op wiekrijgtmijngegevens.nl. Dat geeft alleen antwoord op wie de gegevens heeft, maar niet waarvoor en hoe vaak en door wie deze gegevens precies worden ingezien. Steeds meer burgers maken van deze mogelijkheid gebruik. Mijnoverheid.nl is echter geen 'one-stop shop'. Voor veel relevante databases is de inzage nog steeds niet adequaat geregeld.

In november 2013 kondigde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan dat burgers voortaan via mijnoverheid.nl hun gegevens kunnen inzien¹⁰. Het ministerie heeft verschillende scenario's ontwikkeld voor de realisatie en uitbreiding van deze faciliteit¹¹. Een businesscase wees uit dat de kosten van invoering voor de gehele rijksoverheid, voortvloeiende uit juridische, technische en organisatorische aanpassingen, niet opwegen tegen de baten en de invoering werd daarom als onhaalbaar gezien¹². De studie stelt dat burgers van het recht op inzage en correctie toch nauwelijks gebruik maken, en dat daardoor de kwaliteit van de gegevens nauwelijks zal toenemen, waardoor de financiële baten voor de rijksoverheid beperkt zijn.¹³ De definitie van kosten en baten is echter beperkt tot de rijksoverheid. De baten van een groeiend vertrouwen bijvoorbeeld zijn er niet in meegenomen.

Is er resultaat geboekt?

Vrij toegankelijke overheidsinformatie is zeer waardevol met het oog op transparantie en verantwoording, maar de horizon van 2019 die voor "Informatie op maat" is gesteld, maakt deze mijlpaal ongeschikt voor het actieplan. De formulering gaat bovendien voorbij aan de decentrale overheid, die in steeds grotere mate de primaire informatieverstrekker is. De focusgroepenrapportage open overheid uit maart 2013 maakt duidelijk dat juist hier winst is te behalen.¹⁴

Ten aanzien van de toptakenbenadering moet de vraag worden beantwoord hoe die zich verhoudt tot de OGP-waarden. Om daarbij aan te sluiten moet het project ook een participatie-element hebben. Dat ontbreekt nu. De toptakenbenadering vergroot wel de transparantie van het aanbod en verbetert daarmee de dienstverlening, maar de effecten voor de burger zijn daarin nog in onvoldoende mate meegenomen. Maatschappelijke organisaties als cliëntenraden bijvoorbeeld zijn niet bij dit punt betrokken. Aangezien vele gemeenten de benadering echter volgen, is er wel ruimte voor een daadwerkelijke stap richting meerwaarde voor de burger.¹⁵

Het recht op inzage en correctie vindt in Nederland vooralsnog een heel beperkte uitwerking, maar realisatie van het maximale scenario is in potentie baanbrekend. Een duidelijke tijdlijn voor 2015 en verder ontbreekt op dit moment en de vertaling van dit recht naar andere basisregistraties is ook nog buiten beeld. Het corrigeren van persoonsgegevens stuit nog steeds op grote administratieve belemmeringen vanuit het perspectief van de burger en governance, zoals de Algemene Rekenkamer in haar rapport over de basisregistraties laat zien. Het ontbreekt vooral aan een heldere bevoegdhedenverdeling.¹⁶

Vervolgstappen

Voor de verdere uitbouw van de toptakenbenadering is het van groot belang om burgers en maatschappelijke organisaties lokaal te betrekken. De ontwikkeling van één transparante informatiehuishouding van de rijksoverheid hoort zeker in het Actieplan thuis, maar dan wel met een concrete, meetbare mijlpaal op een termijn van twee jaar. Het ligt daarbij voor de hand om te starten met onderwerpen die burgers nauw aan het hart liggen, zoals stedelijke ontwikkeling, infrastructuur en bestemmingsplannen.

De eerste stap is de inrichting van één loket waarbij burgers terecht kunnen om hun persoonsgegevens en bijbehorende gegevens in te zien. Dit versterkt de vraag naar inzage en correctie en daarmee wordt de integriteit van die gegevens vergroot. Dit recht dient overigens niet alleen metadata op te leveren,

maar ook echte substantiële informatie. Het feit dat het aantal verzoeken nu beperkt is, weerspiegelt eerder de complexiteit van en de onbekendheid met het huidige systeem dan een gebrek aan behoefte. De Algemene Rekenkamer is daarover duidelijk¹⁷, maar de rijksoverheid heeft daar vooralsnog geen concrete voornemens aan verbonden. De Nationale Ombudsman zou, zoals bepleit door de Algemene Rekenkamer, een expliciet mandaat moeten krijgen om burgers bij te staan in het realiseren van het recht op inzage en correctie.

De methodiek die bij de kosten-batenanalyse van het recht op inzage en correctie is gehanteerd, moet worden uitgebreid met een bredere definitie van kosten en baten, die ook burgers en maatschappelijke organisaties bij het vraagstuk betreft.¹⁸

¹ Dit punt omvat twee nauw verwante actiepunten uit het actieplan, nummers 14 en 15. De tekst is ingekort en geredigeerd omwille van de leesbaarheid van deze rapportage. Zie voor de oorspronkelijke tekst: zie <http://bit.ly/1BJysCe>.

² De informatieraad bestaat uit de directeuren informatie van de verschillende departementen en wordt ondersteund door het ministerie van Algemene Zaken.

³ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/10/21/informatie-op-maat.html>.

⁴ Rick Koopman, "Landelijk Onderzoek naar Effecten van Websites Gemeenten; Zowel Met als Zonder Toetaken," Nieuwsbrief, GBBO, 17 June 2014, <http://bit.ly/1CfrSE5>

⁵ "Presentaties Cascadis Congres 2014," Cascadis, <http://bit.ly/1yKANL9>.

⁶ Epractice Editorial Team, "Top Tasks Approach", Communities, European Commission Joinup, 22 april 2014, <http://www.epractice.eu/en/cases/toptasks>.

⁷ "Digitale Overheid 2017", Kamerstukken, Tweede Kamer der Staten-Generaal, <http://bit.ly/15Bcdmh>.

⁸ Wet bescherming persoonsgegevens, 1 september 2001, art. 35.

⁹ "Berichtenbox Mijnoverheid Start met Pilot," Nieuwsberichten, Eén Digitale Overheid", 5 juni 2012, <http://bit.ly/1xZNEEwg>.

¹⁰ R.H.A. Plasterk, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, brief nr. 292 aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 5 november 2013, <http://bit.ly/1uvuLj6>.

¹¹ W. J. Heroes et al., De Burger Gaat Digital, Nationale Ombudsman (Rapport, Den Haag, 9 december 2013), 58, <http://bit.ly/1Cfy66W>.

¹² <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/05/22/business-cases-6/business-case-6-inzage-en-correctie.pdf>.

¹³ De geschatte realisatiekosten bedragen € 1 miljoen. De jaarlijkse exploitatiekosten bedragen naar schatting € 319.000 en de baten liggen naar schatting tussen € 11.000 en € 66.000.

¹⁴ Open Overheid, Rapportage Focusgroepen (niet-gepubliceerde rapportage, 26 maart 2013).

¹⁵ "Toptaken", Archief voor Toptaken, Goed Opgelost, <http://bit.ly/1zxE2Y>.

¹⁶ Algemene Rekenkamer, Basisregistraties: Vanuit het Perspectief van de Burger, Fraudebestrijding en Governance, J.G.L. Benner RE RA et al., (Rapport, Den Haag, 28 oktober 2014), 6, <http://bit.ly/1yHGAQE>.

¹⁷ Algemene Rekenkamer, Basisregistraties: Vanuit het Perspectief van de Burger, Fraudebestrijding en Governance, J.G.L. Benner RE RA et al., (Rapport, Den Haag, 28 oktober 2014), <http://bit.ly/1yHGAQE>.

¹⁸ <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/05/22/business-cases-6/business-case-6-inzage-en-correctie.pdf>.

16 | OPEN BEKENDMAKINGEN EN MELDINGEN¹

Dit actiepunten is van een 'ster' (★) voorzien².

Actiepunten 16: Open bekendmakingen en meldingen

De bekendmakingen die de overheid publiceert, zijn deels gedigitaliseerd. Sinds 2009 verschijnen Staatscourant, Staatsblad en Tractatenblad in elektronische vorm en met ingang van 2014 zullen ook decentrale overheden hun regelgeving in een digitaal gemeenteblad, provinciaal blad of waterschapsblad bekendmaken. Voor andere bekendmakingen is (uitsluitend) digitaal publiceren wettelijk nog niet toegestaan en zijn advertenties in bladen, al dan niet in combinatie met terinzagelegging in een overheidsgebouw, nog steeds de gebruikelijke weg. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de publicatie van ontwerpbesluiten waar belanghebbenden bedenkingen tegen kunnen inbrengen. Door ook hier tot digitale bekendmaking te verplichten, wordt informatievoorziening op maat mogelijk, waarbij iedereen de mogelijkheid heeft om alleen die berichten elektronisch te ontvangen waarvoor specifieke belangstelling bestaat. Dat kunnen bijvoorbeeld alle publicaties zijn die betrekking hebben op de eigen woonomgeving. Door niet langer de zakelijke inhoud maar het hele (ontwerp)besluit te publiceren, is het niet langer nodig om stukken te raadplegen die in een overheidsgebouw ter inzage zijn gelegd. Het kabinet gaat hiertoe de Algemene wet bestuursrecht wijzigen³.

BESCHRIJVING						
VERANTWOORDELIJKHEID	LEIDENDE ORGANISATIE	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties				
	ONDERSTEUNENDE ORGANISATIES	Alle rijksdepartementen Vereniging Nederlandse Gemeenten Interprovinciaal Overleg				
	CONTACTPERSOON BEKEND?	Nee				
BEPAAALBAARHEID EN MEETBAARHEID	16.1. Wettelijke basis	Hoog (Formulering bevat duidelijk bepaalbare, meetbare mijlpalen voor doelbereik)				
	16.2. Implementatie	Laag (De formulering beschrijft een activiteit die met enige interpretatie gedefinieerd kan worden).				
RELEVANTIE	OGP- MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN	Betere benutting van publieke middelen				
	OGP-WAARDEN					
	MIJLPAAL	TOEGANG TOT INFORMATIE	BURGERPARTICIPATIE	PUBLIEKE VEANTWOORDING	TECH. VOOR TRANS. & VERANTW.	ONDUIDELIJK
	16.1. Wettelijke basis	✓		✓	✓	
16.2. Implementatie	✓		✓	✓		

AMBITIE		
MIJLPAAL	NIEUW VS. REEDS BESTAAND	POTENTIËLE IMPACT
16.1. Wettelijke basis	Nieuw	Aanzienlijk: Een grote stap voorwaarts in het beleidsdomein, maar beperkt in schaal of omvang
16.2. Implementatie	Nieuw	Aanzienlijk

MATE VAN VOLTOOIING		
13.1. FORMULERING PARTICIPATIEBELEID		
STARTDATUM: 1 September 2013	EINDDATUM: 1 September 2015	Geplande voltooiing Werkelijke voltooiing
13.2. VIJF 'ENERGIEKE SAMENLEVING'-INITIATIEVEN		
STARTDATUM: Juni 2011	EINDDATUM: 1 Januari 2014	Geplande voltooiing Werkelijke voltooiing

VERVOLGSTAPPEN	
16.1. Wettelijke basis	Verdere stappen vereist in het volgende actieplan
16.2. Implementatie	Geen verdere stappen vereist in het volgende actieplan

Wat is er gedaan?

In juli 2011 trad de Wet elektronische bekendmaking in werking.⁴ Vanaf 1 januari 2014 zijn alle publieke organisaties wettelijk gebonden hun wet- en regelgeving online te publiceren. De Algemene wet bestuursrecht laat echter online publicatie als primaire bron voor bekendmaking niet toe. Door de Algemene wet bestuursrecht op dit punt te wijzigen, wordt het mogelijk één elektronisch platform te creëren waarin alle toepasselijke wet- en regelgeving toegankelijk en doorzoekbaar is, zodat burgers en ondernemers de wet kunnen kennen en via een profiel en automatische abonnementen op de hoogte kunnen blijven van wetswijzigingen. Het projectplan tot wijziging is in september 2013 ontwikkeld. In augustus 2014 werd de conceptwetswijziging afgerond. Dit concept is op het moment van schrijven onderwerp van interdepartementale afstemming.

Het Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties heeft een geïntegreerde applicatie Gemeenschappelijke Voorziening Officiële Publicaties ontwikkeld, waarmee overheden de publicatie van hun wet- en regelgeving online kunnen regelen. De applicatie is sinds 1 januari 2013 operationeel.⁵ Het systeem wordt benut door 10 van de 12 provincies en bijna alle gemeenten.⁶

Is er resultaat geboekt?

Online bekendmaking vergroot de kenbaarheid van de wet, maar aan het project ligt geen verkenning van behoeften, kosten en baten ten grondslag. Daardoor is er geen zicht op de baten, lasten en risico's van online bekendmaking. Online bekendmaking verlaagt de kosten die burgers en ondernemers moeten maken om regelgeving te volgen en maakt het mogelijk om via een profiel een toepasselijke uitsnede te maken en via een (gratis) abonnement op de hoogte te blijven.

De mogelijke lasten en risico's kunnen echter groter zijn. Slechts weinig burgers volgen op dit moment de bekendmakingen via Mijnoverheid.nl. Realisatie van deze kostenbesparing voor overheden is alleen haalbaar door de berichtenbox van Mijnoverheid.nl te koppelen aan GVOP. Online bekendmaking kan er dus ook toe leiden dat juist veel minder burgers en ondernemers op de hoogte zijn van nieuwe wet- en regelgeving, zeker als de traditionele kanalen voor bekendmakingen steeds minder gebruikt worden. Eerdere ervaringen bevestigen dat dit scenario niet theoretisch is.⁷

De vraag is of online bekendmaking een wettelijke basis nodig heeft. Dat lijkt alleen het geval als overheden online bekendmaking als primaire of zelfs als enige bron willen benutten. De werkelijke reden voor dit actiepunt lijkt daarmee niet zozeer de kenbaarheid van de wet te zijn, maar modernisering en kostenbesparing per se. Dat staat op gespannen voet met de OGP-waarden.

Vervolgstappen

De Wet op de elektronische bekendmaking en de gebruiksvoorwaarden van Mijnoverheid.nl dienen zo te worden aangepast dat andere wegen dan online bekendmaking in bepaalde gevallen méér geëigend kunnen zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval bij regelgeving die vooral van toepassing is op groepen die digitaal minder vaardig zijn. Door aan de herziening een verkenning van de behoeften en mogelijkheden van burgers toe te voegen, de gebruiksvoorwaarden van Mijnoverheid.nl aan te passen en duidelijke disclaimers toe te voegen, kunnen veel risico's worden ondervangen. Betrokkenheid van de Nationale Ombudsman als bewaker van de rechten van burgers in het verkeer met de overheid kan de vergroting van de transparantie bij dit actiepunt verder borgen.

¹ In het actieplan is dit actiepunt 16. De tekst is hier om tekstuele redenen ingekort. Zie voor de volledige tekst: <http://bit.ly/1BJysCe>.

² Actiepunten met een ster worden gezien als voorbeeld-actiepunten die navolging verdienen. Om een ster te ontvangen, moet een actiepunt aan een aantal criteria voldoen: (1) meetbaarheid zodat een oordeel kan worden geveld over de potentiële impact, waarbij het actiepunt moet worden beoordeeld als aanzienlijk of zeer specifiek, (2) het actiepunt moet duidelijk van waarde zijn voor de vergroting van openheid en direct te relateren zijn aan de OGP-kernwaarden, (3) aan het actiepunt moet een aanzienlijke of zelfs baanbrekende potentiële impact zijn toegekend, (4) de voortgang tijdens de verslagperiode moet aanzienlijk zijn of het actiepunt moet zijn voltooid.

³ Amendments will be made to articles 3:41 and 3:42.

⁴ "Overheidsinformatie", Officiële Bekendmakingen, Overheid.nl, <http://bit.ly/184vcXo>.

⁵ "GVOP", Producten, Kennis-en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP), <http://koop.overheid.nl/producten/gvop>.

⁶ "Deelnemers", GVOP, Producten, KOOP, <http://bit.ly/1Bg2cFz>.

⁷ Bekendmaking Besluit "Op een andere geschikte wijze", Rolf Ortlep, december 2013, <http://bit.ly/184vqh3>.

17 | PUBLIEKE DIENSTVERLENING EN HET GEBRUIKERSPERSPECTIEF¹

Actiepunt 17: Publieke dienstverlening en het gebruikersperspectief

Voor burgers is de kwaliteit van het contact met een overheidsorganisatie belangrijk. Als burgers gehoor vinden bij de overheid en gepaste aandacht krijgen, ontstaat er een effectieve verbinding tussen mens en systeem (overheidsbureaucratie). Ook de openbare, uitvoerende dienstverleningsorganisaties hebben belang bij dat contact. Als gebruikers van hun diensten zijn burgers ervaringsdeskundig en kunnen zij goede verbeter suggesties leveren. Openheid en transparantie zijn een voorwaarde voor samenwerking tussen overheidsorganisaties en burgers en ondernemers.

BESCHRIJVING				
VERANTWOORDELIGHEID	LEIDENDE ORGANISATIE	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Kwaliteit Instituut Nederlandse Gemeenten (KING) Vereniging Nederlandse Gemeenten		
	ONDERSTEUNENDE ORGANISATIES	Niet bepaald		
	CONTACTPERSOON BEKEND?	Nee		
BEPAAALBAARHEID EN MEETBAARHEID		Geen (Formulering bevat geen bepaalde mijlpalen of resultaten)		
RELEVANTIE	OGP-MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN	Verbetering van de publieke dienstverlening		
	OGP-WAARDEN			
	TOEGANG TOT INFORMATIE	BURGERPARTICIPATIE	PUBLIEKE VEANTWOORDING	TECH. VOOR TRANS. & VERANTW.
				ONDUIDELIJK
				✓
AMBITIE				
NIEUW VS. REEDS BESTAAND		POTENTIËLE IMPACT		
Reeds bestaand		Gering: Een kleine, maar positieve stap in dit beleidsdomein		
GRAAD VAN VOLTOOIING				
STARTDATUM: Juli 2013	EINDDATUM: Juli 2017	Geplande voltooiing Werkelijke voltooiing		
VERVOLGSTAPPEN				
Geen verdere stappen vereist in het volgende actieplan				

Wat is er gedaan?

Dit actiepoint beschrijft de ambitie, rol en taak van KING, een initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken om de kwaliteit en de integriteit van het lokale bestuur te versterken. Het actiepoint is gericht op een beter begrip bij gemeenten van de verwachtingen die ondernemers en burgers hebben op het gebied van de online dienstverlening en transparantie bij de lokale overheid. KING ondersteunt gemeenten sinds jaar en dag, maar zonder een directe verbinding met OGP.

Is er resultaat geboekt?

De diensten van KING zijn in hoge mate relevant voor gemeenten bij het verbeteren van de toegankelijkheid, de kwaliteit en de responsiviteit van hun dienstverlening. De huidige ambitie is echter op geen enkele wijze direct verbonden met de OGP-waarden, noch wordt er een specifieke toezegging voor twee jaar gedaan.

Vervolgstappen

De IRM-onderzoeker beveelt geen verdere stappen aan.

¹ Dit is actiepoint 17 in het actieplan Open overheid. De tekst is hier om tekstuele redenen ingekort. Zie voor de volledige tekst: <http://bit.ly/1BJysCe>.

V | PROCES: ZELFEVALUATIE

V.1 | Checklist voor de zelfevaluatie

Is de jaarlijkse voortgangsrapportage gepubliceerd?	<input checked="" type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee
Is dit volgens schema gebeurd? (Uiterlijk 30 september)	<input type="checkbox"/> Ja	<input checked="" type="checkbox"/> Nee
Is de rapportage in de officiële landstaal beschikbaar?	<input checked="" type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee
Is de rapportage in het Engels beschikbaar?	<input type="checkbox"/> Ja	<input checked="" type="checkbox"/> Nee
Heeft de overheid een termijn van twee weken gehanteerd voor de consultatie op de zelfevaluatie?	<input checked="" type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee
Zijn er opmerkingen ontvangen?	<input checked="" type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee
Is de rapportage op de OGP-portal geplaatst?	<input type="checkbox"/> Ja	<input checked="" type="checkbox"/> Nee
Omvat de zelfevaluatie een overzicht van de consultatie tijdens de ontwikkeling van het actieplan?	<input checked="" type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee
Omvat de zelfevaluatie een overzicht van de consultatie tijdens de uitvoering van het actieplan?	<input checked="" type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee
Omvat de zelfevaluatie een overzicht van de consultatie tijdens de ontwikkeling van de zelfevaluatie?	<input type="checkbox"/> Ja	<input checked="" type="checkbox"/> Nee
Komen alle actiepunten in de zelfevaluatie aan bod?	<input type="checkbox"/> Ja	<input checked="" type="checkbox"/> Nee
Geeft de zelfevaluatie aan of alle actiepunten en mijlpalen uit het actieplan zijn gerealiseerd?	<input type="checkbox"/> Ja	<input checked="" type="checkbox"/> Nee

Samenvatting van aanvullende informatie

Open overheid is in Nederland grotendeels een top-down overheidsinitiatief, ondanks de lange traditie en de reputatie van Nederland op het vlak van burgerparticipatie en openbaarheid van bestuur. De grote verscheidenheid van initiatieven in het actieplan maakte het moeilijk om het thema open overheid te verbinden met de gemeenschappen en met openbare debatten over participatie, open en actieve toegang en open data.¹ Het verhaal over de deelname aan OGP en de gevolgen daarvan zijn daardoor niet in de Nederlandse samenleving geland.

Het lidmaatschap van OGP is in Nederland tastbaar vertaald naar een visie en een actieplan. Dat actieplan is meer een agenda dan een concreet plan met meetbare initiatieven. De decentrale, informele benadering van consultatie en samenwerking had voor de actiepunten tot gevolg dat deze in meer algemene termen geformuleerd werden. Technisch gezien is het daarom lastig om de impact van de actiepunten en hun voortgang te evalueren.

De gedecentraliseerde netwerkbenadering, die bedoeld was om veel maatschappelijke organisaties en hun initiatieven aan boord te krijgen en daarmee legitimiteit te verschaffen aan het actieplan, zorgde ook voor coördinatieproblemen. Veel van de actiepunten worden gecoördineerd vanuit andere programma's of andere platforms. De meeste toezeggingen die decentrale overheden inbrachten, zijn beschreven op een wijze die zich slecht verhoudt tot de OGP-richtlijnen doordat ze niet tijdgebonden en meetbaar zijn geformuleerd. De onderliggende projectplannen die voor deze rapportage zijn geraadpleegd, bevatten veelal wel mijlpalen, maar deze zijn niet expliciet in het actieplan opgenomen.

De financiële crisis en de noodzaak om te bezuinigen leidden tot een debat over de kosten van de initiatieven uit het actieplan. Veel van deze initiatieven zijn geëvalueerd met behulp van een maatschappelijke kosten-batenanalyse.² Doordat veel maatschappelijke organisaties en decentrale overheden niet bij dit proces betrokken waren, bleef de analyse veelal beperkt tot de kosten die de rijksoverheid maakt en werden de baten als 'extern' of 'onbekend' aangeduid. Daarmee zijn veel actiepunten voorzien van het label "niet kosteneffectief". Hoewel de toepassing van een MKBA behulpzaam kan zijn in het verbreden van het draagvlak, heeft de huidige opzet dit draagvlak eerder beperkt.

Het zelfevaluatie-rapport is grotendeels opgesteld en afgerond binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Een eenduidige feedback van de verschillende actiehouders ontbrak, omdat tussen juni en november 2014 geen formele bijeenkomst van de actiehouders of de stimuleringsgroep kon worden georganiseerd door het ontbreken van de hiertoe noodzakelijke goedkeuring vanuit de hogere managementniveaus binnen het departement, aldus de contactpersoon voor de evaluatie. Het draagvlak voor de zelfevaluatie bij de verschillende betrokken departementen en de mate van detail waarin de stand van zaken per actiepunt beschreven kon worden, zijn daardoor beperkt.

In de tweede helft van september 2014 vond een online publieksconsultatie voor de zelfevaluatie plaats. Door de beperkte bekendheid van het actieplan werd slechts een klein aantal opmerkingen ontvangen. De zelfevaluatie zelf is een algemene tekst. De bijlage bevat factsheets van de voortgang per actiepunt. Mede door die opzet bleek geen van de geïnterviewde respondenten in eerste instantie bekend met de resultaten per actiepunt.

¹ This is based on the last draft report of 3 July 2014, which is not for citation.

² A government point of contact, e-mail exchanges with the IRM researcher, 5 July 2014 - 15 September 2014.

VI | ACHTERGROND: NEDERLAND

Het land

De Nederlandse staat en het maatschappelijk middenveld zijn sterk met elkaar verbonden. Nederland kent als heterogene, kleine en welvarende democratische samenleving in een globaliserende wereld een open economie, die sterk leunt op de export en op een vrije toegang voor buitenlandse investeerders en bedrijven. Nederland is één van de grootste buitenlandse investeerders in de Verenigde Staten. De heterogeniteit – op het gebied van religie, regionale verschillen en geografische omstandigheden – en het decentrale karakter van het openbaar bestuur leiden tot een nauwe samenhang tussen lokale overheden en het lokale maatschappelijk middenveld. De centrale overheid heeft in deze opzet vooral een systeem- en dienstverleningsverantwoordelijkheid. Door deze sterke verwevenheid staan thema's als burgerparticipatie en transparantie hoog op de agenda.

Veel minder aandacht wordt er besteed aan ethiek en integriteit in het lokaal bestuur (zoals ongeoorloofde beïnvloeding) en in de internationale handel. Nederland is een belastingparadijs voor buitenlandse bedrijven en één van de belangrijkste Europese centra voor zogeheten "brievenbusmaatschappijen"¹. In de loop der jaren hebben internationale bedrijven hun Europese hoofdkantoor in Nederland opgezet of hebben zij Nederland gekozen als brug naar Europa, mede door de het gunstige belastingklimaat. Starbucks is een bekend, recent voorbeeld². Een andere zaak die de afgelopen jaren internationale media-aandacht wekte, is de betrokkenheid van in Nederland gevestigde multinationals bij corruptie in Afrika, Latijns-Amerika en Midden- en Oost-Europa. Deze integriteitskwesaties krijgen maar heel weinig aandacht in het debat over open overheid

Het thema open overheid verbindt diverse debatten over de modernisering van de relatie tussen overheid en samenleving in het algemeen en de publieke sector

in het bijzonder. Aan het begin van dit millennium zijn verschillende moderniseringsprogramma's over e-government en "de andere overheid" (op de burgergerichte dienstverlening) in gang gezet. Het thema open overheid verbindt programma's en debatten die burgers direct raken, zoals de modernisering en inkrimping van de verzorgingsstaat, de modernisering van de democratie en de vergroting van de betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak.

Nederland meldde zich kort na de start van het OGP-initiatief aan als kandidaatland. De kernwaarden van OGP leken nauw aan te sluiten bij de manier waarop de Nederlandse samenleving is ingericht. De procedure van formele toetreding tot OGP bleek echter gecompliceerd. De Nederlandse politiek werd vanaf begin 2000 gekenmerkt door politieke instabiliteit. Na de politieke moorden op Pim Fortuyn en cineast Theo van Gogh werden politieke coalities instabiel. Vanaf 2006 werd Nederland steeds meer gekenmerkt door kortdurende coalities en minderheidskabinetten, waardoor het land relatief lange perioden met demissionaire kabinetten kende. Een van die perioden viel samen met de toetreding tot OGP. De Nederlandse deelname aan OGP liep vertraging op omdat het kabinet moest aftreden, terwijl het actieplan zich al in de eindfase bevond. Veel geplande activiteiten voor het betrekken van de samenleving moesten worden geannuleerd. Vervolgens leidden de wisseling van de macht en een departementale herindeling tot discontinuïteit. De betrokkenheid van actoren vanuit de samenleving was daardoor beperkt.

Vier ontwikkelingen, die direct betrekking op de OGP-waarden hebben, domineerden in deze periode de publieke agenda. De regering die uiteindelijk het Actieplan formeel vaststelde, deed dat onder de vlag 'participatiesamenleving': het betrekken van burgers bij thema's die hen raken en waarop de rijksoverheid

in de afgelopen decennia de beleidsvorming en -uitvoering had overgenomen. Taken die de rijksoverheid nu dus wilde 'teruggeven' aan de samenleving. De decentralisatie van een groot aantal taken in het sociale domein (maatschappelijke zorg, welzijn, jeugdbeleid) naar de gemeenten, inclusief een efficiencykorting, is daarvan het meest bekende voorbeeld. Gemeenten zijn daarmee daadwerkelijk de eerste overheid geworden, met een begroting die in nog geen vier jaar tijd bijna is verdubbeld. Gemeenten kunnen deze rol echter alleen waarmaken wanneer zij nauw samenwerken met lokale maatschappelijke organisaties én het organisatievermogen van burgers zelf betrekken bij de uitvoering³. Het tweede thema dat direct raakt aan open overheid is de openbaarheid van bestuur, met name de modernisering van de wet. De ideeën over de mate waarin de wet aan herziening toe is, lopen sterk uiteen. Een aantal parlementariërs heeft zich de afgelopen jaren in dit dossier vastgebeten. Een derde punt is de fundamentele bezorgdheid over privacy en de burgerlijke vrijheden, ingegeven door de praktijken van de NSA en andere veiligheidsdiensten, die massaal gegevens verzamelen, opslaan en interpreteren. Ook is er toenemende bezorgdheid over schendingen van de privacy door de grote telecomproviders. Het vierde thema dat herhaaldelijk de krantenkoppen haalde, waren de veelvuldige integriteitsschendingen en belangenverstrengelingen op lokaal niveau, waardoor het functioneren van lokale en regionale bestuurders onder een vergrootglas komt te liggen.

Het maatschappelijke debat over de participatiesamenleving en de grotere rol van gemeenten in de publieke dienstverlening maken het noodzakelijk dat gemeenten in het brandpunt van open overheid worden gezet. Maatschappelijk neemt de druk toe om lokaal veel meer transparantie te creëren. Omgekeerd heeft het debat over modernisering van de Wet openbaarheid van bestuur een merkwaardig tegeneffect gecreëerd: het gaat steeds vaker over de kosten en de nadelen van openheid. De overgang van de huidige 'traditionele, verticale' beleids- en uitvoeringspraktijk naar een meer open, horizontale manier van besturen leidt tot koudwatervrees en tot zorgen over bijvoorbeeld de borging van de integriteit van de persoonlijke

levenssfeer van burgers en het feit dat een afstandelijke overheid daarin onmisbaar is. Ook de bescherming van staatsbelangen is een zorgpunt. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten lobbyt bijvoorbeeld actief tegen het wetsvoorstel Open overheid. Op het punt van bescherming van de privacy gaat de meeste aandacht de afgelopen jaren uit naar internationale bedrijven (telecombedrijven en de sociale media). De centrale overheid wordt vanuit dit perspectief vooral gezien als beschermer van de burgerlijke vrijheden.

De media-aandacht voor integriteit gaat bijna altijd over personen. Er is een opmerkelijk gebrek aan interesse in het publieke debat voor de mate waarin de publieke sector als systeem integer is. Dit kan te wijten zijn aan het feit dat de Nederlandse overheid traditioneel wordt gezien als transparant⁴. Die transparantie wordt echter beperkt door de noodzaak om in een open samenleving in een klein land op basis van consensus met elkaar om te gaan. De handel in invloed is dan een regulier mechanisme. Dit minder fraaie aspect van sociaal kapitaal wordt in de media en door de overheid over het algemeen genegeerd. Het publieke debat gaat vooral over incidenten en gedragscodes, en veel minder over de integriteit van het systeem en het belang van openheid daarin⁵.

Prioriteiten vanuit de samenleving

Bij de totstandkoming en tijdens de uitvoering van het actieplan hebben drie prioriteiten vanuit de samenleving veel steun gekregen. De eerste prioriteit is de modernisering van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en het belang van actieve openbaarheid. Een alliantie van progressieve politici en maatschappelijke organisaties, zoals Transparency International, Bits of Freedom en vakverenigingen van journalisten, pleit al jaren voor daadwerkelijke modernisering. In deze periode kwam ook vanuit bestuurlijke hoek (VNG, IPO, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) kritiek op de kosten van de huidige Wob-praktijk. De Wob stelt een boete op niet-tijdige beantwoording en de afgelopen jaren is er een stelsel ontstaan van professionele Wob-adviseurs die hun geld verdienen met het indienen van ingewikkelde Wob-verzoeken bij vooral gemeenten. Alle betrokken partijen, ook de Nationale Ombudsman en de Nederlandse Vereniging

van Journalisten⁶, zijn het erover eens dat de huidige wet niet werkt, maar verschillen van mening over hoe de wet moet worden gemoderniseerd.⁷

De tweede prioriteit die algemeen draagvlak heeft, is het belang van open data en 'open by design'-informatiesystemen. Er is een brede coalitie ontstaan, bestaande uit publieke organisaties zoals het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, KOOP en het Kadaster, maatschappelijke organisaties zoals de Open State Foundation, ProDemos, De Waag Society, HIVOS, het Centrum voor Budgetmonitoring en Burgerparticipatie, universiteiten en kennisinstellingen en bedrijven die open data promoten, die zich hebben verenigd in het Platform Open Data⁸. De Nederlandse economie is kennis- en informatie-intensief en open data kan een sterke economische impuls geven.⁹ Juist omdat Nederland al zo vroeg begonnen is met de informatisering van de publieke informatiehuishouding, is er nu sprake van een lappendeken van registraties en applicaties, die modernisering op de korte termijn bemoeilijkt.

Het derde thema dat opvalt, is financiële openheid. Dit thema is zowel in de ogen van de rijksoverheid als van maatschappelijke organisaties, zoals de Open State Foundation, een belangrijk middel tot modernisering. De voordelen van meer kostenefficiëntie, de ontwikkeling van slimme oplossingen en vergroting van het leervermogen in de publieke sector zijn groot. In de praktijk echter stuit het openstellen van financiële gegevens op een laag aggregatieniveau op praktische bezwaren, zoals de vertrouwelijkheid die in aanbestedingen gegarandeerd is en de bedrijfsbelangen van partners. De afgelopen twee jaar onderzocht een parlementaire commissie de afhankelijkheid van de Nederlandse overheid van het bedrijfsleven, met van name software- en hardwareproducenten en de grote ICT-dienstverleners.¹⁰

Open data lijkt dé aanjager voor meer transparantie. Maatschappelijke organisaties zoals de Waag Society, Open Stichting State, Bits of Freedom en het Centrum voor Budgetmonitoring en Burgerparticipatie werken allemaal binnen hun eigen domein aan sociale innovaties (het betrekken van burgers en bedrijven) op basis van open data-technologie. Nieuwe vormen van publiek-private en maatschappelijke samenwerking hebben bijvoorbeeld in andere,

meer maatschappelijke vormen van aanbesteding geresulteerd. Open data en API's zijn daarbij cruciaal. De deelname aan OGP heeft op dit punt veel te bieden, maar heeft vooralsnog voor Nederland weinig effect gehad. Door Open Overheid als overkoepelend label te positioneren en de afzonderlijke discussies en de bijbehorende communities rond open data, transparantie en burgerparticipatie in stand te houden, blijft het innovatietempo laag.

Het laatste thema dat aandacht behoeft, is de cultuur van openheid op het gebied van kennis- en informatie-ontwikkeling. Universiteiten, de journalistiek en officiële gouvernementele denktanks (zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Raad voor het Openbaar Bestuur, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, de ombudsman en de Algemene Rekenkamer) pleiten voor meer openheid, bijvoorbeeld in juridische procedures, maar ook door open source te publiceren, burgers controle te geven over hun persoonsgegevens en de politieke besluitvorming transparanter te maken. De afgelopen jaren is een nieuwe generatie ambtenaren aan de slag gegaan, die veel meer een responsieve servicegerichte houding heeft en niet uitsluitend gericht is op taakvervulling en de wet- en regelgeving. Het huidige debat over de negatieve aspecten van openheid lijkt, zo bezien, de laatste stuip trekking van de meer traditionele benadering van bestuur en beleidsvorming.

De focus van het Actieplan

Tegen deze achtergrond is het huidige actieplan slechts een eerste stap. Er is maar in zeer geringe mate gebruik gemaakt van de kennis, kracht en kunde die in de Nederlandse samenleving aanwezig zijn om meer openheid te genereren. Een effectief forum van maatschappelijke organisaties ontbreekt, waardoor de gezamenlijke ontwikkeling van acties achterblijft.

Het Actieplan open overheid is grotendeels ontstaan vanuit de inzet op de e- en later i-overheid. Hoewel deze agenda daarmee een goed middel is om bestuurlijke innovaties te realiseren voor bedrijven en overheidsorganisaties, verdwijnt het fundamenteel maatschappelijke karakter van open overheid daarmee naar de achtergrond. Op lange termijn kan deze vereenzelviging tussen open overheid en i-overheid funest zijn.

In de afgelopen jaren is er veel politiek-bestuurlijke en maatschappelijke energie gestoken in thema's zoals de participatiesamenleving en de doe-democratie. Deze beweging is inhoudelijk nauw verwant met het thema open overheid, maar organisatorisch, politiek en wat communicatie betreft, gaat het hier om gescheiden trajecten. Door een duidelijke koppeling te maken tussen deze thema's en bij innovaties op het gebied van de participatiesamenleving te kijken naar de ervaringen in andere OGP-landen op het gebied van open overheid en open samenleving, kan er een enorme impuls worden gegeven aan transparantie en burgerparticipatie. De decentralisatie van rijkstaken in het maatschappelijke domein biedt kansen voor de rijksoverheid en lagere overheden, aangezien de rijksoverheid zich als regisseur nu vooral moet richten op de openheid van het beleidssysteem in het maatschappelijk domein. Door aan gemeenten te vragen een programma van eisen op te stellen voor het instrumentarium dat door het Rijk wordt ontwikkeld, ontstaat er samenhang en binding tussen de rollen van gemeenten en de rijksoverheid binnen de open overheidsagenda. Bovendien kan het ministerie van Binnenlandse Zaken haar coördinerende rol dan beter invullen, ook ten aanzien van de andere rijksdepartementen.

Het volgende actieplan moet veel meer op het lokale niveau gericht zijn. Daar vindt de innovatie plaats, daar worden de diensten geleverd, daar hebben burgers direct contact met ambtenaren. Lokale overheden zullen zich wel moeten realiseren wat dat van hen vraagt. De VNG-lobby tegen de Wet open overheid is een slecht voorbeeld op dit punt.

¹ Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO), The Netherlands: A Tax Haven? By Michiel van Dijk, Francis Weyzig and Richard Murphy (report, Amsterdam, November 2006), <http://bit.ly/1yOJwis>

² Antoine Colombani and Yizhou Ren, "State Aid: Commission Investigates Transfer Pricing Arrangements on Corporate Taxation of Apple (Ireland) Starbucks (Netherlands) and Fiat Finance and Trade (Luxembourg)," press release, European Commission, 11 June 2014, <http://bit.ly/1hHXaM3>

³ Teun Oosterbaan and Rob Ruijtenberg, "Zonder Standaardisatie Geen Decentralisatie," Opinion, Binnenlands Bestuur, 22 July 2013, <http://bit.ly/1CfRMrg>

⁴ Transparency International Netherlands, National Integrity System Assessment: Netherlands by Willeke Slingerland et al., (Report, The Hague, April 2012), <http://bit.ly/15uVCQt>

⁵ Marc Chavannes, "Wordt dit land superinteger of juist niet?", NRC.nl, 14 december 2013, <http://bit.ly/1EtSC2U>.

⁶ Avinash Bhikie, "Journalisten steunen oproep Nationale Ombudsman voor afschaffing Wob", Nieuws, De Volkskrant, 30 mei 2013, <http://bit.ly/1yufLI1>.

⁷ "De impact van open", Waag Society, <https://waag.org/nl/event/de-impact-van-open>.

⁸ "Speelveld Open Data", <http://bit.ly/1CDHnmV>.

⁹ Kevin Van Nguyen, "The GovLab Selected Readings on the EcoNeemic Impact of Open Data", GovLab Blog, GovLab, 31 juli 2014, <http://bit.ly/1vfmhvN>.

¹⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid, <http://bit.ly/1Bg6gFI>.

VII | ALGEMENE AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk worden algemene aanbevelingen gedaan die de afzonderlijke actiepunten overstijgen. Ook wordt er een top-5 van aanbevelingen gegeven.

Algemene aanbevelingen

De IRM-onderzoeker doet de volgende aanbevelingen:

1. Koppel de open-overheidsagenda los van de moderniseringsagenda voor een i-overheid. Digitale modernisering kan een grote bijdrage aan burgerparticipatie en transparantie leveren, maar alleen als dit doel ook primair wordt beoogd;
2. Ontwikkel een meetbaar actieplan met heldere termijnen, op basis van prioriteiten die samen met maatschappelijke organisaties en lokale overheden zijn vastgesteld;
3. Neem alleen mijlpalen op die een directe vertaling zijn van het beoogde doel;
4. Benut één website waar alle documenten, verslagen en andere informatie op het vlak van open overheid te vinden zijn en documenteer bijeenkomsten en acties;
5. Versterk de sturing en coördinatie op het actieplan. De Stimuleringsgroep en het Inspiratieteam zorgden voor focus, maar zijn zwakke coördinatiemechanismen;
6. Consulteer maatschappelijke organisaties niet alleen, maar betrek hen ook in alle fasen bij het opstellen van het actieplan, in lijn met hetgeen in Nederland aan participatie-ervaring is opgebouwd;
7. Geef duidelijk aan wie verantwoordelijk is voor de implementatie van (delen van) het actieplan, zelfs als het plan acties bevat van andere niet-rijksoverheidsactoren, en rapporteer daarover;
8. Neem in (maatschappelijke) kosten-batenanalyses en businesscases van actiepunten niet alleen de kosten en baten voor de rijksoverheid op, maar betrek er ook de lagere overheden, bedrijven en maatschappelijke actoren bij;
9. Benoem in het volgende actieplan de resultaten die in het eerste plan zijn bereikt (de "baseline");
10. Werk bij de coördinatie en implementatie nauw samen met de VNG, het IPO en de UvW, die als lagere overheden direct in contact staan met burgers en daarmee primair vormgeven aan een open overheid;
11. Betrek bij het actieplan en bij de coördinatie en uitvoering daarvan ook de ervaringen in andere Europese OGP-landen.

TOP 5 VAN SMART-AANBEVELINGEN

1. Het recht van inzage in en correctie van persoonsgegevens

De IRM-onderzoeker adviseert om burgers vóór eind 2015 een wettelijk recht toe te kennen om alle persoonsgegevens die in handen zijn van de overheid in te zien, inclusief metadata over wie wanneer en voor welk doel daarvan gebruik heeft gemaakt.

Als eerste stap kan de rijksoverheid, met het oog op de recente aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer op dit punt met betrekking tot basisregistraties, aan de Nationale Ombudsman een expliciet mandaat toekennen om burgers te helpen bij het uitoefenen van hun recht om hun persoonsgegevens in te zien en te corrigeren.

2. Open begroting en open spending

Als onderdeel van het volgende actieplan kan Nederland de rijksdepartementen en hun uitvoeringsorganisaties verplichten om het voorbeeld van het ministerie van Financiën te volgen en hun financiële rapportages aan de Algemene Rekenkamer in open data-formaat te publiceren.

3. Actieve openbaarheid

De IRM-onderzoeker adviseert in het volgende actieplan een analyse op te nemen van de categorieën gegevens die van belang zijn voor de burger en als actiepunt op te nemen dat deze informatie actief openbaar wordt gemaakt. Hierbij wordt aangesloten bij de implementatie van de Europese richtlijn inzake openbare informatie (2013/37/EU). De methode voor het publiceren van open data die door het ministerie van Financiën is ontwikkeld voor de nationale begroting, moet worden toegepast op alle financiële producten van de rijksoverheid en als open data in de nationale begroting worden opgenomen.

4. Instrumenten gericht op integriteit

De overheid dient lokale en regionale overheden te verplichten om het bestaande integriteitsinstrumentarium uniform toe te passen met behulp van een alliantie van koplopergemeenten. Lokale overheden moeten wettelijk worden verplicht om vóór eind 2015 een online toegankelijk register te hebben waarin integriteitsschendingen worden bijgehouden. Deze strategie kan op onderdelen worden opgenomen in het volgende actieplan.

5. Open werken

De IRM-onderzoeker adviseert om Pleio als structureel platform te hanteren voor inter-organisatorische samenwerking, communicatie en het delen van innovaties. Pleio dient dan wel nauwer verankerd te worden binnen maatschappelijke organisaties.

VIII | METHODOLOGIE EN BRONNEN

Ter aanvulling op de zelfevaluatie door de overheid wordt door erkende onderzoekers die zich bezighouden met 'governance' een onafhankelijk evaluatierapport opgesteld. Deze onderzoekers zijn bij voorkeur uit het land zelf afkomstig.

Deze experts hanteren een uniform, onafhankelijke rapportagemodel en geven daaraan invulling volgens de bijbehorende richtlijnen.¹ De rapportage is gebaseerd op interviews met de betrokken partijen gekoppeld aan een documentanalyse. De rapportage wordt voorgelegd aan een Internationaal Expert Panel (benoemd door de OGPP-Stuurgroep). Dit panel verzorgt een 'peer review' om te borgen dat het rapport voldoet aan de hoogste methodologische standaarden.

Het actieplan wordt geanalyseerd op basis van interviews, een documentanalyse en de beantwoording van vragen tijdens bijeenkomsten met de betrokken partijen. Het IRM baseert zich daarbij op de zelfevaluatie van het betrokken land en op het oordeel van maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en internationale organisaties over de voortgang.

Elke onderzoeker organiseert stakeholderbijeenkomsten om ervoor te zorgen dat de vorderingen en resultaten goed worden weergegeven. Gezien de strakke kalender en de budgettaire beperkingen kunnen niet alle belanghebbenden geconsulteerd worden. De onderzoeker zorgt daarom voor een open, transparant proces waarin het betrekken van stakeholders en publieksconsultatie een plek heeft (zie verderop in dit hoofdstuk).

Waar anonimiteit vereist is, wordt deze door de onderzoeker geborgd. Vanwege de budgettaire en tijdsbeperkingen worden elke bijdrage aan en elk commentaar op het reviewproces door het IRM verwelkomd. De tijdslijn voor de review, de strategie en alle officiële documenten die voor deze evaluatie benut zijn, zijn te vinden op Pleio², het onafhankelijke platform voor open werken in de publieke sector, en per 1 september 2014 ook op Facebook.³

Interviews en focusgroepen

Elke nationale onderzoeker organiseert minimaal één publieke informatiebijeenkomst om input voor de evaluatie te verzamelen. Daarbij wordt zorgvuldig geborgd dat niet alleen de reeds betrokken, geïnformeerde partijen op de hoogte zijn. In aanvulling hierop kan de onderzoeker gebruikmaken van andere wijzen van informatieverzameling, zoals online surveys, schriftelijke interviews, schriftelijke antwoorden op vragen of diepte-interviews. Zo nodig kan de onderzoeker aanvullende vraaggesprekken met actiehouders organiseren om meer informatie te verkrijgen.

De verantwoordelijke contactpersoon namens de Nederlandse overheid is Hanneke Snippen-Dullemond, werkzaam bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hoewel zij en haar team alles in het werk hebben gesteld om een vergadering te beleggen met de eindverantwoordelijken voor elk actiepunt, heeft deze bijeenkomst bij gebrek aan ambtelijke toestemming in deze periode niet plaatsgevonden.

Om alle betrokken maatschappelijke organisaties, burgers en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in staat te stellen input te leveren, heeft de IRM-onderzoeker op 17 september 2014 een online survey⁴ geopend en hieraan via Facebook, Pleio en directe e-mails ruime aandacht gegeven. Deze survey leverde slechts 14 respondenten op.⁵ Om toch de noodzakelijke input te krijgen, organiseerde de IRM-onderzoeker van 7 tot 9 oktober 2014 een online-open debat via Google Moderator. Hoewel 36 mensen zich hadden aangemeld, namen slechts 7 deelnemers actief aan het debat deel. Deze beperkte respons is vergelijkbaar met de respons tijdens

de officiële consultatie op de zelfevaluatie en kan worden opgevat als een bewijs van de onbekendheid met het Actieplan en OGP. Aan dit thema wordt in deze rapportage ruim aandacht gegeven.

Om derden-belanghebbenden mee te laten praten over de vervolgstappen, is op 28 oktober samen met maatschappelijke organisaties een conferentie georganiseerd over "De impact van openheid". Deze bijeenkomst is via een openbare bekendmaking en via Twitter aangekondigd. Hieraan hebben uiteindelijk 22 maatschappelijke professionals deelgenomen. Zij hebben via e-mail bijgedragen aan het formuleren van aanbevelingen voor het vervolg⁶. Met twee experts vanuit de academische wereld⁷ respectievelijk de maatschappelijke organisaties⁸ zijn begin november diepte-interviews gevoerd om het Nederlandse discours over open overheid te duiden en daarmee de aanbevelingen van context te voorzien.

Documentenbibliotheek

Het IRM biedt een online toegankelijke documentenbibliotheek waarin de informatie die voor dit rapport is gebruikt, bijeen is gebracht. Al deze documenten zijn te vinden op: <http://www.opengovpartnership.org/country/netherlands>.

Over het Onafhankelijke Rapportage Mechanisme (IRM)

Via het IRM brengen de overheid, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven de voortgang en de resultaten van het tweejaarlijkse actieplan open overheid in beeld. De opzet van het onderzoek en de kwaliteitscontrole worden verzorgd door het Internationaal Expert Panel, bestaande uit experts op het gebied van transparantie, participatie, verantwoording en de methodiek van sociaal wetenschappelijk onderzoek.

De huidige samenstelling van het Internationaal Expert Panel is als volgt:

- Yamini Aiyar
- Debbie Budlender
- Jonathan Fox
- Rosemary McGee
- Gerardo Munck

Een kleine stafeenheid in Washington DC waakt in nauwe samenwerking met de nationale onderzoekers over de voortgang van de rapportages via het IRM-proces. Vragen of opmerkingen over dit rapport kunt u rechtstreeks naar deze stafeenheid e-mailen via irm@opengovpartnership.org.

¹ De volledige handreiking is beschikbaar via: <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>.

² "Online Raadpleging Onafhankelijke Review Open Overheid," Pleio, <http://bit.ly/1xB8nAt>

³ Open Overheid Review, <https://www.facebook.com/OverheidReview/timeline>.

⁴ "Open Overheid Review: Waarom en hoe," <https://www.surveymonkey.com/s/NNZGGRGV>.

⁵ Omdat de respons beperkt was, zijn de resultaten niet in deze rapportage opgenomen.

⁶ The format was written interviews.

⁷ Albert Meijer, Utrecht University, interview with the IRM researcher, 24 October 2014

⁸ Arjan Al Fassed, Open State Foundation, interview with the IRM researcher, 22 October 2014



Independent Reporting Mechanism
Open Government Partnership
c/o OpenGovHub
1110 Vermont Ave NW
Suite 500
Washington, DC 20005

