

Independent Reporting Mechanism (IRM): Design Rapport 2018–2020

Bart Scheffers, onafhankelijk onderzoeker

Inhoudsopgave

Management samenvatting: Nederland	2
I. Introductie	5
II. Open overheid context in Nederland	6
III. Leiderschap en multi-stakeholder proces	10
IV. Actiepunten	15
1. Open besluitvorming bij gemeenten en provincies	17
2. Transparantie financiën decentrale politieke partijen	20
3. Pioniersnetwerk open overheid voor Nederlandse gemeenten	22
4. Open Parlement	24
5. Open Wob: Ontwikkelen en implementeren Open Wob	26
6. Open Algoritmen	29
7. Project ‘Dilemmalogica’	32
8. Pilots ‘Open by Design’	34
9. Toetreding tot het Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)	36
10. Open aanbesteden (pilot OCDS)	38
11. Lokale Digitale Democratie	41
V. Algemene aanbevelingen	43
VI. Methodologie en bronnen	46
Bijlage I. Overzicht van de prestaties van Nederland tijdens de ontwikkeling van het actieplan	49

Disclaimer: Dit rapport is met de grootst mogelijke zorg vanuit het Engels in het Nederlands vertaald. Bij eventuele onduidelijkheden of onvolkomenheden prevaleert de Engelse versie van het rapport en dient als uiteindelijk referentiekader.



Management samenvatting: Nederland

Het derde OGP-actieplan van Nederland bestaat uit een diverse reeks actiepunten met daarin bijzondere aandacht voor lokaal bestuur. Gedurende het co-creatie proces heeft het maatschappelijk middenveld significant bijgedragen via het multistakeholderforum, alsmede in direct overleg met betrokken (lokale) overheden. Vooruitblikkend op de toekomst zou het OGP proces in Nederland baat kunnen hebben bij actiepunten die sterker op elkaar aansluiten, en bij breed politiek draagvlak op hoog niveau. Het volgende actieplan zou ook onderwerpen als *beneficial ownership*, lobby-transparantie en de bescherming van klokkenluiders kunnen aankaarten.

Het Open Government Partnership (OGP) is een wereldwijd partnerschap dat hervormers van de overheid en leiders van het maatschappelijk middenveld samenbrengt om actieplannen op te stellen die overheden inclusiever, responsiever en verantwoordelijker maken. Het Independent Reporting Mechanism (IRM) monitort alle actieplannen om ervoor te zorgen dat toezeggingen tot actie leiden. Nederland is in 2011 toegetreden tot het OGP. Sindsdien heeft Nederland twee actieplannen geïmplementeerd. In dit rapport wordt het ontwerp van het derde actieplan van Nederland geëvalueerd.

Algemeen overzicht van het actieplan

Het derde actieplan van Nederland, dat in de zomer van 2017 vorm begon te krijgen, is middels een uitvoerig overlegproces tot stand gekomen. Er zijn meer dan tien bijeenkomsten georganiseerd met belanghebbenden uit diverse sectoren van de samenleving, evenals een online consultatie. Daarnaast heeft Nederland een multi-stakeholder forum opgericht dat was betrokken bij de ontwikkeling van het derde plan en de daaropvolgende monitoring en evaluatie. Het actieplan bevat een divers pakket aan actiepunten, met een focus op openbaarheid van bestuur op lokaal niveau. Daarnaast worden er opkomende thema's verkend, zoals het gebruik van algoritmen voor het algemeen belang, en het gebruiken van technologie en innovatie om prestaties van de overheid te verbeteren. Het derde actieplan bevat ook een actiepunt uitgevoerd namens het parlement.

Een aantal actiepunten verdient bijzondere vermelding, waaronder het initiatief dat de toegang tot informatie bij lokale besluitvorming aanpakt, en het initiatief om transparantie te verbeteren omtrent de financiering van lokale politieke partijen. Andere noemenswaardige actiepunten zijn gericht op het versterken van de lokale democratie met digitale hulpmiddelen, of onderzoeken hoe algoritmen die door de overheid worden gebruikt

Tabel 1. In één oogopslag

Participatie sinds: 2011
Actieplan in kwestie: 3e
Soort rapport: *Design*
Aantal actiepunten: 11

Ontwikkeling van het actieplan

Is er een multi-stakeholder forum: Ja
Niveau van publieke invloed: Samenwerking
In strijd met het OGP-proces behandeld: Nee

Ontwerp van het actieplan

Actiepunten relevant m.b.t. OGP-waarden: 10 (91%)
Transformatieve actiepunten: 1 (9%)
Potentieel uitgelicht: 1 (9%)

Actieplan implementatie

Actiepunten uitgelicht: n.v.t.
Voltooide actiepunten: n.v.t.
Actiepunten met aanzienlijke DIOG*: n.v.t.
Actiepunten met uitstekende DIOG*: n.v.t.

*DIOG: Did it Open Government?



Versie voor publiek commentaar: niet citeren a.u.b.

begrijpelijker kunnen worden gemaakt voor de samenleving, of testen een standaard voor meer openheid in aanbestedingsprocedures.

Tabel 2. Uitgelichte actiepunten

Beschrijving actiepunt	Aanbevelingen voor de toekomst	Status aan het eind van de implementatie cyclus
1. Open besluitvorming bij gemeenten en provincies	Dit actiepunt heeft als doel om Raads- en Stateninformatie van alle gemeenten en provincies in Nederland beter toegankelijk te maken. In dit kader zouden ambtenaren kunnen worden getraind in het gebruik van de nieuwe digitale instrumenten om ervoor te zorgen dat het ambitieniveau wordt bereikt.	<i>Opmerking: dit zal worden beoordeeld aan het einde van de actieplancyclus.</i>
2. Transparantie financiën decentrale politieke partijen	Dit actiepunt beoogt de transparantie rondom de financiering van lokale politieke partijen te verbeteren. In de toekomst zouden belanghebbenden kunnen overwegen om dit thema te koppelen aan de bredere discussie over het gebrek aan financiële steun voor lokale politieke partijen in Nederland.	<i>Opmerking: dit zal worden beoordeeld aan het einde van de actieplancyclus.</i>
6. Open Algoritmen	Dit actiepunt streeft naar de ontwikkeling van een internationale 'best practice' voor het begrijpen van algoritme-besluitvorming binnen de overheid. Toekomstige werkzaamheden op dit gebied zouden zich meer kunnen richten op ethische dilemma's van vooringenomenheid.	<i>Opmerking: dit zal worden beoordeeld aan het einde van de actieplancyclus.</i>
10. Open Aanbesteden (pilot OCDS)	Dit actiepunt heeft als doel om de <i>Open Contracting Data Standard (OCDS)</i> te testen, en de haalbaarheid voor een bredere toepassing ervan in Nederland te onderzoeken. In de toekomst zou de overheid een gedetailleerde evaluatie kunnen uitvoeren over welke specifieke gebieden en/of overheidsopdrachten baat kunnen hebben bij het gebruik van OCDS.	<i>Opmerking: dit zal worden beoordeeld aan het einde van de actieplancyclus.</i>

Aanbevelingen

IRM-aanbevelingen zijn bedoeld ter informatie voor de ontwikkeling van een volgend actieplan, en als leidraad voor de uitvoering van het huidige actieplan.

Tabel 3. Vijf IRM-kernaanbevelingen

Verbeter de thematische coördinatie en combineer relevante actiepunten met elkaar, zodat er minder overlap is en het proces coherenter wordt.
Streef naar politieke participatie op hoog niveau in het ontwerp- en uitvoeringsproces; benader regelmatig relevante politici, parlementaire commissies, politieke partijinstututen, enz.
Onderneem actie met betrekking tot <i>beneficial ownership</i> en lobby transparantie.
Includeer relevante overheidsorganen in het Caribisch deel van het Koninkrijk.
Focus op het verbeteren van het Huis voor Klokkenluiders in overeenstemming met de EU-richtlijn van 2019 inzake klokkenluidersbescherming.

OVER DE AUTEUR

Bart Scheffers is een onafhankelijk adviseur die samenwerkt met het maatschappelijk middenveld, internationale organisaties en de particuliere sector op het gebied van integriteit en anticorruptie. Eerder werkte hij voor de Open Society Foundations, de International Anti-Corruption Academy (IACA) en voor een aantal financiële instellingen in Nederland.

Open Government Partnership (OGP) streeft naar toezeggingen van overheden om bestuurlijke transparantie te bevorderen, burgers mondiger te maken, corruptie te bestrijden en nieuwe technologieën in te zetten om het openbaar bestuur te versterken. Het *Independent Reporting Mechanism* (IRM) van het OGP beoordeelt de ontwikkeling en uitvoering van nationale actieplannen om zo de dialoog tussen de belanghebbenden te bevorderen en de verantwoordingsplicht te verbeteren.



I. Introductie

Het *Open Government Partnership* (OGP) is een wereldwijd partnerschap dat hervormers binnen overheden en leiders van het maatschappelijk middenveld samenbrengt om actieplannen op te stellen die overheden inclusiever, responsiever en verantwoordelijker maken. Deze verbintenissen, actiepunten, bouwen soms voort op bestaande initiatieven, stellen nieuwe ideeën voor om lopende hervormingen te voltooien, of ondernemen actie op een geheel nieuw gebied. Het *Independent Reporting Mechanism* (IRM) van het OGP monitort alle actieplannen om te waarborgen dat toezeggingen tot actie leiden. Het maatschappelijk middenveld en regeringsleiders gebruiken deze evaluaties om na te denken over voortgang, en om te bepalen of actiepunten impact hebben gehad op mens en maatschappij.

Nederland is in 2011 toetreden tot het OGP. Dit rapport gaat over de totstandkoming en opzet van het derde Nederlandse actieplan voor 2018-2020.

Het *Independent Reporting Mechanism* van OGP werkt hiervoor samen met Bart Scheffers, een onafhankelijk onderzoeker, die deze evaluatie heeft uitgevoerd. Het IRM heeft als doel om bij te dragen aan de lopende dialoog met betrekking tot het ontwikkelen en uitvoeren van toekomstige actiepunten. Voor een volledige beschrijving van de IRM methodologie bezoekt u onderstaande website:

<https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

II. Open overheid context in Nederland

Nederland scoort van oudsher hoog op indexen van goed bestuur en anticorruptie. Het was al vroeg lid van het OGP, en heeft door middel van eerdere actieplannen uitstekende vooruitgang geboekt op het gebied van open data. Tegelijkertijd is er in de media ook aandacht geweest voor problemen op het gebied van politieke corruptie, het slecht omgaan met klokkenluiders, het achterhouden van informatie door overheidsfunctionarissen en witwassen bij Nederlandse banken. In het derde actieplan wordt ingegaan op een aantal belangrijke en actuele beleidsterreinen, maar wordt niet altijd ingegaan op dergelijke discussies in het publieke debat, zoals lobby transparantie, UBO-registers en de bescherming van klokkenluiders.

Het Koninkrijk der Nederlanden is een parlementaire democratie en een constitutionele monarchie, en kent een lange traditie van coalitiebestuur. Het is een gedecentraliseerde staat, waarin belangrijke functies worden uitgevoerd door lokale bestuurslagen. Deze bestaan momenteel uit 12 provincies en 355 gemeenten. Binnen het Koninkrijk zijn er ook overzeese gebieden. Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn zelfstandige landen binnen het Koninkrijk, terwijl Bonaire, Sint Eustatius en Saba bijzondere gemeenten van Nederland zijn. Het OGP-actieplan en de genoemde indices en rapporten hebben doorgaans alleen betrekking op het Europese deel van Nederland.

Nederland is een goed ontwikkelde economie met sterke democratische tradities. De rechtsstaat staat hoog aangeschreven en bezet de vijfde plaats van een wereldranglijst.¹ Corruptie wordt er als zeer laag ervaren: minder dan 4 procent van respondenten zegt persoonlijk te worden getroffen door corruptie, het laagste in de Europese Unie (samen met Denemarken).² *Transparency International* plaatst Nederland ook in de wereldwijde top 10 (als minst corrupt) in haar *Corruptie Perceptie Index (CPI)*.³ Ook scoort Nederland hoog op de vier criteria die het OGP hanteert om in aanmerking te komen voor OGP lidmaatschap: informatievrijheid, fiscale transparantie, openbaarmaking van het vermogen van overheidsfunctionarissen en betrokkenheid van burgers.⁴

Lokaal bestuur, een speerpunt binnen het derde actieplan, is vastgelegd in nationale wetgeving uit de jaren negentig van de vorige eeuw en is in 2002 herzien bij de invoering van het dualisme. Lokale raden, dat wil zeggen de Gemeenteraad en de Provinciale Staten, hebben de exclusieve wetgevende bevoegdheid en controle over hun respectievelijke raden van bestuur; het College van Burgemeester en Wethouders en de Gedeputeerde Staten. Dit systeem is analoog aan de nationale besluitvorming, waarbij het Parlement de wetgevende macht heeft en controle uitoefent op de regering.

Vrijheid van vereniging, vrijheid van vergadering en vrijheid van meningsuiting zijn fundamentele van de Nederlandse rechtsstaat en door de jaren heen diep verankerd in de rechtsorde. Persvrijheid staat ook goed aangeschreven in Nederland; in 2019 stond Nederland op de vierde plaats in de desbetreffende index van *Reporters without Borders*.⁵ *Freedom House* beschouwt Nederland als een van de vrijste landen ter wereld. Burgers kunnen op hun beurt een directe rol spelen in het wetgevingsproces. Het zogenaamde burgerinitiatief stelt burgers in staat om onderwerpen op de politieke agenda van het parlement te zetten, mits aan de relevante criteria wordt voldaan.⁶ Nederland kent op dit moment geen bindend referendum en na veel politiek debat is het raadplegend referendum, dat in 2015 werd ingesteld, in 2018 afgeschaft uit vrees dat het contraproductief zou zijn en de democratie zou schaden.⁷

In geval van klachten over overheidshandelen of -gedrag is er een onafhankelijke Ombudsman. Deze kan onderzoek doen, bemiddelen, of als pleitbezorger voor burgers fungeren. De Nationale Ombudsman is een wettelijk geregelde functie en wordt rechtstreeks door het parlement benoemd.⁸

Ondanks dit positieve beeld zijn er recent ook negatieve verhalen naar voren gekomen. Zo hebben Nederlandse autoriteiten in 2018 in drie afzonderlijke gevallen ten minste drie journalisten afgeluisterd zonder de tussenkomst van een rechter.⁹ Bovendien blijft, zoals ook in eerdere IRM-rapporten al werd aangekaart, de bescherming van klokkenluiders een punt van aandacht. Een recent

onderzoek van de Nationale Ombudsman, in opdracht van het parlement, naar het functioneren van het Huis voor Klokkenluiders heeft een aantal aanbevelingen gedaan om het welslagen van het Huis te verbeteren.¹⁰ Het rapport wees er ook op dat eerder bekende problemen niet altijd waren opgelost (waarvan sommige zaken ook in eerdere IRM-rapporten aan de orde zijn gesteld).

Voorbeelden van slecht afgehandelde gevallen van klokkenluiden zijn het schandaal rond het WODC (Onderzoeks- en Documentatiecentrum) van het Ministerie van Justitie. Een van hun onderzoekers luidde de klok over ongepaste overheidsbemoediging. Ze verklaarde dat sommige onderzoeken politiek werden aangestuurd, en rapporten over gevoelige onderwerpen zoals drugs en criminaliteit daarmee onheus werden beïnvloed. Later werd bekend dat deze klokkenluider was afgeluisterd, en dat er een strafrechtelijk onderzoek was ingesteld naar het lekken naar de media in deze zaak.¹¹ In 2019 werd een klokkenluider bij de belastingdienst op non-actief gesteld nadat deze essentiële informatie voor een gerechtelijke procedure had gedeeld in de zgn. toeslagen affaire.¹² De ambtenaar werd beschuldigd van het schenden van het beroepsgeheim. Honderden ouders waren in deze zaak ten onrechte beschuldigd van fraude met kinderopvang toeslagen. Als gevolg daarvan verloren deze ouders niet alleen de toelage waar ze recht op hadden, ook werden ze ten onrechte gedwongen om tienduizenden euro's terug te betalen, wat vaak leidde tot een situatie van zware, onbeheersbare schulden.¹³

Openbaarheid van bestuur en informatievrijheid

Informatievrijheid wordt momenteel geregeld via de Wet openbaarheid bestuur (Wob), landelijke wetgeving die in principe van toepassing is op alle bestuursorganen. Deze wet dateert uit de jaren tachtig en regelt zowel de actieve als de passieve toegang van het publiek tot overheidsinformatie. Volgens de wet kan iedereen de openbaarmaking van informatie eisen die betrekking heeft tot administratieve zaken, op voorwaarde dat de informatie te vinden is in 'documenten' die in het bezit zijn van een bestuursorgaan. Openbaarmaking kan echter onder verschillende voorwaarden worden geweigerd, bijvoorbeeld als openbaarmaking de veiligheid van de staat in gevaar zou brengen of commercieel gevoelige informatie zou onthullen die aan staatsorganen is toevertrouwd. Verzoeken kunnen ook worden geweigerd op meer vage gronden, bijvoorbeeld wanneer openbaarmaking de economische of financiële belangen van de betrokken autoriteit "onevenredig zou benadelen", of wanneer het de eenheid van de kroon in gevaar zou brengen.¹⁴ De precieze reikwijdte en toepasselijkheid van de wet blijft dan ook voortdurend onderhevig aan juridische interpretatie door rechtspraak in beroepszaken. De 'Global Right to Information Rating' heeft de Nederlandse Wob gerangschikt op 74 (van de 128 beoordeelde wetten inzake informatievrijheid).¹⁵

Voorts is de Wob de afgelopen jaren veelvuldig onderwerp van politiek debat geweest. In 2016 zijn speciale wijzigingen aangebracht om misbruik van de wet te voorkomen. Daarbij zijn ook de sancties opgeheven voor het niet tijdig beantwoorden van verzoeken door de overheid.¹⁶ Bovendien werd de wet eerder al gezien als rijp voor vernieuwing en werd deze daarom herzien. In 2012 is een wetsontwerp aangenomen door het parlement ter vervanging van de Wob.¹⁷ Het wetsontwerp (Wet open overheid - Woo), heeft gevolgen die veel verder gaan dan alleen informatievrijheid. Het introduceert nieuwe regelgeving, waaronder standaard, proactieve openbaarmaking van grote hoeveelheden overheidsinformatie. Tegelijkertijd is dit wetsontwerp, dat al in 2012 ter discussie stond, aanzienlijk ontdaan van zijn oorspronkelijke opzet. Diverse experts hebben herhaaldelijk zorgen geuit over het feit dat de nieuwe wet (zoals die uiteindelijk begin 2019 in gewijzigde vorm aan het parlement is voorgelegd) geen oplossing biedt voor bestaande tekortkomingen, en dat het toepassingsgebied en de toepasbaarheid ervan minder ambitieus is dan het zou moeten zijn.¹⁸ De ontwerpwet zal naar verwachting in 2020 in werking treden.

De behandeling van klachten door bestuursorganen zoals gemeenten, politie of belastingdienst, etc. wordt in Nederland geregeld binnen de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op dit moment moeten alle bestuurslichamen een eigen procedure voor de behandeling van klachten hebben. Er is echter geen gestandaardiseerde methode voor de behandeling van klachten over bestuursorganen, en er worden ook geen gegevens over ontvangen klachten gepubliceerd.

Anti-corruptie

In lijn met relevante internationale verdragen, zijn binnen het Nederlands strafrecht meerdere vormen van corruptie vastgelegd als strafbaar feit.¹⁹ Omkoping van overheidsfunctionarissen en omkoping door particuliere actoren, en daarmee samenhangende misdrijven zoals afpersing, verduistering en het organiseren van zgn. kick-backs zijn ook strafbaar. Deze misdrijven worden door het Openbaar Ministerie vervolgd. Nederland beschikt niet over een aangewezen, gespecialiseerd anticorruptie-bureau zoals omschreven in de VN anti-corruptie conventie. Wel heeft het Openbaar Ministerie in 2015 een speciale coördinerende officier van justitie voor corruptiezaken aangesteld. In 2016 werd 20 miljoen euro extra beschikbaar gemaakt om omkoping door Nederlandse bedrijven in het buitenland aan te pakken. Daarnaast heeft de Nederlandse fiscale politie (FIOD) in 2016 een speciaal anticorruptie centrum opgericht. Deze ontwikkelingen kwamen op het juiste moment. Eerder had de OESO aangegeven dat bv. aantijgingen van buitenlandse omkoping door Nederlandse bedrijven nauwelijks werden vervolgd of leidden tot een strafrechtelijk (voor)onderzoek, en adviseerde Nederland om zijn inspanningen op dit gebied te verbeteren.²⁰ Sinds toen is er aanzienlijke vooruitgang geboekt, zo zijn er bijvoorbeeld grote zaken geweest waarin is geschikt; zoals in de Vimpelcom- en Telia zaken waarbij de verdachten met onder meer de Nederlandse autoriteiten historische schikkingen hebben getroffen van respectievelijk 400 en 247 miljoen euro in verband met omkoping van Oezbeekse ambtenaren.²¹ ²² Een andere belangrijke zaak, die veel aandacht heeft gekregen (en nog steeds krijgt) in de nationale media, is die van oud-wethouder Van Rey, die wordt beschuldigd van corruptie en omkoping.

Het juridisch kader voor corruptiebestrijding biedt in het algemeen de benodigde middelen om corruptiedelicten te vervolgen. De handhaving van de anticorruptie wetgeving is aanzienlijk verbeterd. Desalniettemin, en ondanks deze belangrijke vooruitgang, handhaafde *Transparency International* in 2018 haar oordeel als zijnde dat Nederland slechts "beperkt" actie neemt om de export van corruptie te beperken. Men was onder meer bezorgd over de faciliterende rol die Nederlandse brievenbusfirma's spelen in de wereldwijde corruptie, het ontbreken van een uitgebreid register van uiteindelijke belanghebbenden (zgn. UBO-register) en ontoereikende bescherming van klokkenluiders.²³

In 2019 heeft de Nederlandse regering belangrijke stappen gezet op het gebied van transparantie in belanghebbenden van ondernemingen. Zo is het gebruik van zogenaamde toonderaandelen verboden, en is er een nationale anti-witwasstrategie geformuleerd.²⁴ Echter, de belangrijkste stappen moeten nog worden gezet. Op dit moment zijn de meeste Nederlandse ondernemingen niet verplicht om de identiteit van hun aandeelhouders of uiteindelijke begunstigen (UBO) bekend te maken. Dit zal in 2020 veranderen, met het in werking treden van de vijfde EU anti-witwasrichtlijn.²⁵ In overeenstemming met deze richtlijn zal Nederland een UBO-register introduceren.²⁶ Wel dient hierbij opgemerkt te worden dat de Nederlandse overzeese gebieden vanwege hun bijzondere status niet onder de regelgeving vallen, en het aanstaande UBO-register in principe niet van toepassing is op vennootschappen die daar zijn gevestigd, zoals trusts.

Een andere kwestie die in Nederland vaak wordt aangekaart gesteld is lobby transparantie. Op het moment van schrijven is er geen echt lobbyregister (er is alleen een register voor lobbyisten die toegang hebben tot de Tweede Kamer), en ontmoetingen tussen bijvoorbeeld de private sector en de regering zijn niet gereguleerd. Uit onderzoek van SOMO is gebleken dat lobbygroepen in Nederland grote invloed kunnen hebben op het beleid van de overheid.²⁷ Een vaak genoemd voorbeeld is het plan van de overheid om de dividendbelasting af te schaffen, een maatregel waarvan algemeen werd aangenomen dat die het resultaat was van uitgebreide lobbyinspanningen van het bedrijfsleven, en die pas na veel consternatie werd ingetrokken. Zo overleefde het kabinet in dit verband een motie van wantrouwen nadat bleek dat niet alle beschikbare informatie met het parlement was gedeeld, waaronder informatie die eerder door onderzoekers was opgevraagd (en in eerste instantie was afgewezen) door middel van een Wob-verzoek. Die informatie werd vervolgens openbaar gemaakt nadat de onderzoekers tegen de beslissing in beroep waren gegaan (en ondertussen politiek momentum hadden gekregen).²⁸

¹ World Justice Project, WJP Rule of Law 2019, <https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/rule-law-index-reports/wjp-rule-law-index-2019>

- ² Europese Commissie, publieke opinie, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176>
- ³ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2018, <https://www.transparency.org/cpi2018>
- ⁴ Open Government Partnership, toetredingscriteria en OGP-waarden assessment, bijgewerkt op 18 juli 2019, <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/eligibility-criteria/>.
- ⁵ Reporters Without Borders, 2019 World Press Freedom Index, <https://rsf.org/en/ranking>
- ⁶ https://www.tweedekamer.nl/zo_werkt_de_kamer/uw_mening_telt/burgerinitiatief
- ⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/07/10/raadgevend-referendum-ingetrokken>
- ⁸ <https://www.nationaleombudsman.nl/de-nationale-ombudsman/wie-is-de-nationale-ombudsman>
- ⁹ <https://www.nvj.nl/nieuws/afluisteren-journalist-flagrante-schending-bronbescherming-journalisten>
- ¹⁰ <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/2019.10.01%20brief%20aan%20minister%20Ollongren%20van%20BZK%20mbt%20Adviesvraag%20Huis%20voor%20Klokkenluiders.pdf>
- ¹¹ <https://www.detegel.info/2018/de-wodc-affaire/>
- ¹² <https://www.trouw.nl/nieuws/belastingdienst-pakt-klokkenluider-opvangtoeslag-aan>
- ¹³ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/staatssecretaris-snel-treedt-af-er-is-ontzettend-veel-niet-goed-gegaan~bcc0ee81/>
- ¹⁴ https://wetten.overheid.nl/BWBR0005252/2018-07-28/#HoofdstukV_Artikel10
- ¹⁵ <https://www.rti-rating.org/country-data/Netherlands/>
- ¹⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/34106>
- ¹⁷ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2012Z14073&dossier=33328>
- ¹⁸ <https://www.vvoj.org/2019/11/18/roger-vleugels-wet-open-overheid-grote-blamage/>
- ¹⁹ <https://www.fiod.nl/wat-is-corruptie/>
- ²⁰ OESO, Nederland moet de handhaving van buitenlandse omkoping aanzienlijk verbeteren, zegt de OESO, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/netherlandsmustsignificantlystepupitsforeignbriberyenforcementsaysoecd.htm>
- ²¹ <https://www.om.nl/@93225/vimpelcom-betaalt/>
- ²² <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@100343/internationale-0/>
- ²³ Transparency International, Exporting Corruption – Progress Report 2018, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/exporting_corruption_2018
- ²⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/06/30/plan-van-aanpak-witwassen>
- ²⁵ European Union Directive 2018/843, 30 May 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L0843&from=NL>.
- ²⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiele-sector/ubo-register>
- ²⁷ <https://www.somo.nl/abdup-an-influential-lobby-for-dutch-multinationals/>
- ²⁸ <https://www.trouw.nl/nieuws/toch-memo-s-over-omstreden-afschaffing-van-dividendbelasting~b62b1b82/>

III. Leiderschap en multi-stakeholder proces

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft haar coördinatie van het OGP-proces in Nederland voor het derde actieplan voortgezet. Het ministerie heeft hierbij belangrijke taken gedelegeerd aan ondersteunende instanties, maar heeft tegelijkertijd de leiding behouden over de coördinatie van overlegstructuren om de prioriteiten van het actieplan vast te stellen; het multistakeholderforum te lanceren; en goedkeuring te verkrijgen op relevante overheidsniveaus. Het co-creatieproces verliep in hoge mate samenwerkend, met uitgebreid overleg en stakeholdersbijeenkomsten in de loop van bijna een jaar.

3.1 Leiderschap

Deze sectie beschrijft het OGP-leiderschap en de ambtelijke context voor OGP in Nederland.

Het belangrijkste coördinatiepunt voor de Nederlandse OGP-participatie is de afdeling Democratie op het Ministerie van Binnenlandse Zaken, welke deel uitmaakt van de Directie Democratie en Bestuur. Deze dienst werkt aan een goed functionerend democratisch systeem, en is hierin bijzonder gefocust op de rol van burgers en politieke ambtsdragers. De directie valt onder het Directoraat-Generaal Bestuur, Ruimte en Wonen.¹ In het kader van de OGP-werkzaamheden worden belangrijke taken echter uitbesteed aan het Leer- en Expertisepunt Datagedreven Werken (LED), dat op zijn beurt deel uitmaakt van een speciaal uitvoeringsagentschap dat door de overheid is opgericht om IT-projecten uit te voeren, het zogenaamde ICTU.² In het kader van deze regeling zijn personeelscapaciteit en financiële middelen beschikbaar gesteld voor zowel het LED, alsmede het beleidsteam Open Overheid binnen de hierboven beschreven afdeling Democratie.

Het OGP-actieplan is geïntegreerd in een breder overheidsprogramma met de naam 'Democratie in actie', met een totaalbudget van 11 miljoen euro. Het heeft de steun van de betreffende minister en is aan het parlement voorgelegd.³ Het plan als zodanig is niet wettelijk gemandateerd door het parlement, maar verschillende elementen ervan maken deel uit van belangrijke wetgevingsinitiatieven- en processen in het parlement.

In het algemeen beschouwen alle geïnterviewden het ministerie als het juiste portaal voor OGP-gerelateerd werk, en ervaren het leiderschap hiervan als toereikend. Tegelijkertijd gaven veel geïnterviewden aan, uit zowel het maatschappelijk middenveld en lokaal bestuur, dat er behoefte is aan meer politiek leiderschap en betrokkenheid, bijvoorbeeld tijdens de start van co-creatieprocessen of belangrijke OGP-evenementen. Het ontbreken hiervan maakt het soms moeilijk om het potentieel van OGP als vehikel voor hervormingen volledig te benutten, en dat het werk rondom OGP-actiepunten soms kan worden gezien als ietwat geïsoleerde, politiek minder relevante inspanningen.

Het leiderschap van OGP in Nederland bleef bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Directoraat voor Democratie en Bestuur), en afgezien van enig personeelsverloop zijn er geen structurele veranderingen geweest. Er is geen toegewijd personeel dat alleen aan OGP werkt. De OGP-werkzaamheden zijn geïntegreerd in de bestaande workflow en indien nodig worden extra middelen voor de coördinatie ter beschikking gesteld aan het LED.

Het leiderschap van OGP in Nederland bleef bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Directie Democratie en Bestuur), en afgezien van enig personeelsverloop zijn er geen structurele veranderingen geweest. Er is geen toegewijd personeel dat alleen aan OGP gerelateerde zaken werkt. De OGP-werkzaamheden zijn geïntegreerd in de bestaande workflow en indien nodig worden extra middelen voor de coördinatie ter beschikking gesteld aan het LED.

3.2 Multi-stakeholderproces gedurende de ontwikkeling van het actieplan

In 2017 heeft het OGP de zogenoemde "OGP Participatie en co-creatie standaarden" aangenomen. Deze zijn bedoeld om de actieve deelname en co-creatie van het maatschappelijk middenveld in alle

fasen van de OGP-cyclus te ondersteunen. Van alle OGP-deelnemende landen wordt verwacht dat zij aan deze normen voldoen. Deze normen hebben als doel de ambitie en kwaliteit van deelname te verhogen tijdens het proces van ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van OGP-actieplannen. In de statuten van het OGP zijn ook participatie- en co-creatievereisten vastgelegd waaraan een land of entiteit moet voldoen bij de ontwikkeling en uitvoering van het actieplan om te kunnen handelen in overeenstemming met het OGP-proces. Nederland **heeft niet** in strijd met het OGP-proces gehandeld.⁴

Zie bijlage I voor een overzicht van de prestaties van Nederland bij de implementatie van de Co-Creatie en Participatienormen gedurende de ontwikkeling van het actieplan.

Tabel 3.2: Mate van publieke beïnvloeding

Het IRM heeft de standaarden van de Vereniging voor Publieke Participatie (IAP2) "Spectrum van Participatie" aangepast om te kunnen toepassen op OGP.⁵ Dit spectrum toont de potentiële invloed van het publiek op de inhoud van het actieplan. In de filosofie van OGP zouden de meeste landen moeten streven naar "samenwerking".

Mate van publieke beïnvloeding		Tijdens de ontwikkeling van het actieplan
<i>Empower</i>	De overheid heeft de beslissingsbevoegdheid overgedragen aan het publiek.	
Samenwerken	Er was een iteratieve dialoog EN het publiek hielp de agenda te bepalen.	✓
Betrekken	De overheid gaf feedback over de manier waarop de publieke input werd overwogen.	
Raadplegen	Het publiek kon input geven.	
Informereren	De overheid gaf het publiek informatie over het actieplan.	
Geen overleg	Geen overleg	

Multi-stakeholder forum

Het Nederlandse multi-stakeholdersforum is in 2017 opgericht en bestaat uit drie maatschappelijke organisaties (waarvan één met een roulerende zetel) en drie overheidsorganen: Twee gedecentraliseerde (één gemeente en één provincie) en het ministerie van Binnenlandse Zaken dat het forum voorzigt. Daarnaast is de Universiteit Utrecht lid.⁶ Het LED is betrokken bij de coördinatie van de vergaderingen, de verslaglegging en de algemene communicatie.

De verslagen van de stakeholdersbijeenkomsten, en updates over het werk in het algemeen, worden verspreid via de open overheidsportal van de overheid www.open-overheid.nl. Het mandaat van het forum is duidelijk, het fungeert als overlegorgaan bij het ontwerp en uitvoering van het actieplan. Het beoogt tevens netwerkmogelijkheden te bieden en een mechanisme om belanghebbenden op de hoogte te houden van het werk rondom de actiepunten. Op het moment van schrijven heeft het forum geen formeel huishoudelijk reglement en komt het ongeveer vier keer per jaar persoonlijk bijeen. Ook zijn er frequente informele interacties via elektronische web, email-lijsten, etc. Er bestaat momenteel geen formele vergoeding of onkostenvergoeding voor deelname aan het forum.

Deelname en betrokkenheid gedurende de ontwikkeling van het actieplan

In vergelijking met het tweede actieplan is de dialoog tussen de overheid en andere belanghebbenden aanzienlijk verbeterd. In het co-creatieproces waren het ministerie van Binnenlandse Zaken, via het LED (destijds heette dat het LEOO) en de Directie voor Democratie en

Bestuur, verantwoordelijk voor het opzetten van coördinatiebijeenkomsten en de algemene communicatie. Het LED heeft de open overheid website onderhouden, met daarin een uitgebreide database aan OGP gerelateerde documenten, en ook zelf inhoudelijk input gegeven (in het vorige actieplan was LED actiehouders van twee actiepunten). Een uitgebreid overzicht van alle vergaderingen en werkzaamheden is online te vinden op de eerdergenoemde website.⁷

Conform deze structuur zijn rond augustus 2017 de formele voorbereidingen gestart voor de ontwikkeling van het nieuwe OGP-actieplan voor de periode juni 2018 - juni 2020. Het ministerie wilde zich daarbij concentreren op actiepunten die openheid en transparantie binnen de overheid zouden verbeteren en tegelijkertijd goed aansloten bij het thema open overheid in het kader OGP.⁸ Voorts streefde men naar breed draagvlak voor de actiepunten, idealiter met meerdere actiehouders die de leiding zouden kunnen nemen. Daarnaast was algemene coherentie belangrijk. Men was van mening dat meerdere individuele actiepunten minder effect zou hebben in vergelijking met een beperkter aantal actiepunten die goed op elkaar aansluiten en elkaar zouden kunnen aanvullen.⁹

Tegelijkertijd is LED rond april 2017 begonnen met het organiseren van informele discussies tussen bestaande actiehouders. LED ontwikkelde een duidelijke tijdslijn en maakte een helder visueel overzicht van het proces dat online en op papier werd gedeeld met een brede groep belanghebbenden.¹⁰ In september 2017 organiseerde LED de eerste bijeenkomst met het nieuw opgerichte multi-stakeholder forum waar deelnemers brainstormden over de mogelijke thema's voor het nieuwe actieplan. LED liet vervolgens een spreadsheet rondgaan waarin alle leden konden aangeven welke prioriteit zij gaven aan de geopperde actiepunten die naar voren waren gekomen tijdens de brainstormsessie. LED communiceerde hierbij ook duidelijk aan de stakeholders wat de deadline was voor het indienen van deze feedback.

Naast het maatschappelijk middenveld zijn er tijdens de ontwikkeling van dit actieplan ook veel andere partijen geraadpleegd. Zo kwam het ministerie van Binnenlandse Zaken in oktober 2017 bijeen met media partijen om input te verzamelen over wat (onderzoeks)journalisten en media in het algemeen belangrijk vinden met betrekking tot openbaarheid van bestuur.¹¹ Er werd onder meer aandacht besteed aan de behoeften van kleinere, lokale media en de uitdagingen waarmee zij te maken hebben bij het verkrijgen van overheidsinformatie. Van november 2017 tot maart 2018 werden soortgelijke bijeenkomsten georganiseerd voor vertegenwoordigers van gemeenten en provincies, overheidsdiensten en jongeren.¹² Een ander essentieel onderdeel van het proces was een online consultatie die in november 2017 werd gehouden via de zgn. 'Nederland denkt mee' gemeenschap. De bevindingen daarvan werden breed gedeeld en droegen verder bij aan de discussie over welke onderwerpen prioriteit zouden krijgen.¹³

In totaal zijn er 10 bijeenkomsten gehouden, zowel in Den Haag als in Utrecht, via het multistakeholderforum en de daaropvolgende conceptversies van het actieplan zijn voortdurend met het forum gedeeld. Uiteindelijk werd in maart 2018 tijdens de zogenaamde sneak-preview bijeenkomst een shortlist van mogelijke actiepunten gepresenteerd. Tijdens deze bijeenkomst werden er ook gesprekken gevoerd om vooraf geselecteerde actiepunten te finetunen en aan te scherpen, en presenteerden potentiële actiehouders hun voorstellen aan een groter publiek. Daarnaast drong het ministerie van Binnenlandse Zaken er bij alle betrokkenen op aan om na te denken over de schaal en de omvang van het werk, over de manier waarop de burgers bij het werk zouden kunnen worden betrokken, en om ervoor te zorgen dat voortgang meetbaar en verifieerbaar zou zijn.¹⁴ Het conceptplan werd vervolgens door het Ministerie van Binnenlandse Zaken gefinaliseerd, dat een definitieve versie van de geselecteerde actiepunten presenteerde voor feedback aan het forum, en daarbij vermeldde waarom deze actiepunten zijn geselecteerd (en waarom andere niet). Dit proces werd ook nog een keer besproken in een forumbijeenkomst voordat het actieplan naar het OGP-secretariaat werd gestuurd.

Het is opvallend dat partijen uit de privésector in dit proces in zijn geheel afwezig lijken te zijn. Dat geldt in mindere mate ook voor de academische wereld, die wel in het multistakeholderforum is vertegenwoordigd, maar geen actieve rol of middelen heeft om meer betekenisvolle invulling te geven aan hun deelname.

Daarnaast richten de discussies binnen dit proces zich alleen op het Europese deel van Nederland, terwijl het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook sterk betrokken is bij het bestuur van de overzeese gebieden. In die relatie, die gezien de historische achtergrond ingewikkeld is en politiek gevoelig ligt, worden vaak thema's rond de integriteit van openbaar bestuur en de transparantie en effectiviteit van de overheid aldaar ter discussie gesteld. En hoewel sommige overzeese gebieden zelf verantwoordelijk zijn voor behoorlijk bestuur en juridische zaken, heeft de Nederlandse regering in 2017 een juridisch instrument gelanceerd dat de "Integriteitskamer" voor Sint-Maarten wordt genoemd. Dit orgaan heeft een toezichhoudende en adviserende taak en kan de regering van Sint-Maarten bindende adviezen geven over de aanpak van specifieke kwesties.¹⁵ Bovendien heeft de Nederlandse overheid in 2018 de lokale democratie op Sint-Eustatius ontbonden, onder verwijzing naar zorgen over wetteloosheid, financieel wanbeheer en daarmee spreekt van 'grove taakverwaarlozing'.¹⁶ De regering plant een geleidelijke terugkeer naar een normale bestuurlijke situatie en kondigde onlangs aan dat zij in oktober 2020 lokale verkiezingen zal houden op het eiland.¹⁷ Daarnaast heeft het Rijk in 2019 een speciale programmamanager voor Bonaire aangesteld.¹⁸ Deze benoeming volgde op een eerder gemaakte afspraak om het slechte financiële beheer en de kwaliteit van bestuur op het eiland aan te pakken.¹⁹ Toekomstige OGP-werkzaamheden zouden een neutraal en internationaal kader kunnen bieden om dergelijke uitdagingen in de overzeese gebieden aan te kaarten, en inclusiviteit in het algehele Nederlandse OGP-werk te versterken.

Een laatste punt, dat eerder in dit IRM-rapport aan de orde is gesteld, is de beperkte politieke zichtbaarheid die dit werk momenteel in Nederland heeft. Want hoewel actiepunten worden geverifieerd en doorgelicht door relevante topambtenaren, zijn expliciete en/of herhaalde politieke steunbetuigingen praktisch niet waargenomen.

Over het geheel genomen was er echter sprake van pariteit en inclusiviteit gedurende de diverse bijeenkomsten. In vergelijking met het ontwikkelingsproces van het vorige actieplan heeft Nederland zich beter ingespannen om te luisteren naar verschillende groepen in de samenleving, en heeft het deze input gebruikt bij het opstellen van het derde actieplan. De combinatie van speciale stakeholdersbijeenkomsten, een online consultatie en diverse bijeenkomsten op verschillende lokale bestuurlijke niveaus ondersteunen deze conclusie. De interviews van de IRM-onderzoeker met de deelnemende actoren bevestigden de alomvattendheid van het proces. NGO-groepen hadden het gevoel dat hun bijdragen van wezenlijk belang waren en invloed hadden op de vormgeving van het actieplan. Er zijn ook directe links in het actieplan naar onderwerpen die in de online consultatie naar voren zijn gekomen, zoals de aanzienlijke interesse van het publiek om zich meer met lokaal bestuur in te laten via apps of andere digitale instrumenten. Wat de mate van publieke invloed betreft, wordt het proces in zijn totaliteit dan ook beschouwd als 'samenwerken'.

Aanbevelingen voor co-creatie en participatie tijdens de ontwikkeling

In het kader van het co-creatieproces voor het derde actieplan is op tijd overleg gepleegd met een grote verscheidenheid aan belanghebbenden om input te leveren voor de ontwerp-actiepunten. Met name de synergie van een online consultatie met de talrijke, goed gerapporteerde consultaties in het multistakeholderforum hebben geresulteerd in actiepunten die zowel de overheid als het maatschappelijk middenveld ten goede komen. Tegelijkertijd, en met name omdat het pas net is opgericht, is lidmaatschap van het multi-stakeholder nog beperkt en momenteel alleen mogelijk op uitnodiging van de overheid.

Door het inzetten van een toegewijde organisatie (LED) die verantwoordelijk was voor het coördinatie en de communicatie, en dat op tijd deed, was het algehele ontwikkelingsproces inclusief. Ook gaven geïnterviewden aan dat als ze niet aan een MSF-bijeenkomst konden deelnemen, men via de online verslagen en e-mails achteraf goed kon nagaan wat er was besproken en dat LED responsief was en antwoordde op eventuele vragen.

Enkele punten waar Nederland zich kan verbeteren zijn:

- Selectie van NGO-leden; op dit moment bevat de groep een aantal 'usual suspects' die tot op zekere hoogte vergelijkbare doelen nastreven als de overheid (en die mogelijk een zakelijke relatie hebben buiten het MSF binnen deze thematiek en soms betaald werk verrichten voor betrokken overheidsinstanties). Hoewel het zinvol kan zijn om partnerschappen aan te gaan met organisaties die ervaring hebben met deze kwesties, zouden discussies omtrent een open overheid ook baat kunnen hebben bij het betrekken van belanghebbenden die meer van mening verschillen;
- Meer middelen ter beschikking stellen aan forumleden zodat hun reguliere taken niet ten koste gaan van forum lidmaatschap;
- Formaliseer het forum, met inbegrip van het mandaat en procedures/huishoudelijk reglement.

Om de prestaties op deze gebieden te verbeteren, stelt de IRM-onderzoeker voor om de volgende acties te ondernemen:

- Overweeg om het forum open te stellen voor een groter aantal geïnteresseerde partijen via een transparant en duidelijk mechanisme;
- Overweeg om belanghebbenden uit het maatschappelijk middenveld in het MSF te vergoeden voor uitgaven zoals reis- en overheadkosten voor deelname aan de vergaderingen van het forum;
- Overweeg om een meer formeel reglement van orde op te stellen, of om het forum met rechtspersoonlijkheid en statuten op te richten. Hierbij expliciet procedures benoemen over besluitvorming, de status van beslissingen en ervoor te zorgen dat discussies en beslissingen openbaar worden gemaakt en worden gearhiveerd.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/organisatie/organogram/directoraat-generaal-bestuur-en-wonen>

² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27510-1.html>

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/05/kamerbrief-plan-van-aanpak-voor-versterking-lokale-democratie-en-bestuur>

⁴ In strijd met het proces handelen - Land voldeed niet aan (1) "betrekken" tijdens de ontwikkeling of "informereren" tijdens de uitvoering van het NAP (2) Overheid slaagt er niet data te verzamelen, te publiceren en te documenteren op de nationale OGP-website/webpagina in overeenstemming met de IRM-richtlijnen.

⁵ "IAP2's Public Participation Spectrum," IAP2, 2014.

⁶ https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf

⁷ <https://www.open-overheid.nl/multi-stakeholder-forum/>

⁸ <https://www.open-overheid.nl/actieplan-open-overheid-2018-2020-verslaglegging-documenten-en-nieuws/>

⁹ Interview met medewerkers van het ministerie van Binnenlandse Zaken, september 2019.

¹⁰ idem

¹¹ <https://www.open-overheid.nl/actieplan-open-overheid-2018-2020/>

¹² <https://www.open-overheid.nl/open-overheid/media-gesprek-nieuwe-actieplan-open-overheid/>

¹³ <https://www.open-overheid.nl/actieplan-open-overheid-2018-2020-verslaglegging-documenten-en-nieuws/>

¹⁴ https://www.open-overheid.nl/wp-content/uploads/2017/08/Community_rapportage-BZK-Open-overheid_V2.0.pdf

¹⁵ <https://www.open-overheid.nl/open-overheid/wat-merkt-de-burger-van-deze-actiepunten/>

¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/04/07/integriteitskamer-voor-sint-maarten>

¹⁷ <https://www.government.nl/latest/news/2018/02/05/central-government-intervenes-on-st-eustatius>

¹⁸ <https://www.government.nl/latest/news/2019/09/24/new-elections-to-be-held-next-year-on-st-eustatius>

¹⁹ <https://english.rijksdienstcn.com/latest/news/2019/february/13/danny-rojer-starts-march-4th-2019-as-program-manager-for-governmental-agreement-bonaire?>

²⁰ <https://www.trouw.nl/nieuws/ook-bonaire-komt-onder-curatele-van-nederland~bf0ab55b/>

IV. Actiepunten

Alle OGP-deelnemende overheden ontwikkelen OGP-actieplannen die concrete afspraken bevatten over een periode van twee jaar. Overheden beginnen hun OGP-actieplannen met het delen van de bestaande activiteiten met betrekking tot een open overheid, waaronder bepaalde strategieën en lopende programma's.

Actiepunten moeten zijn toegesneden op de unieke omstandigheden en uitdagingen van het land/entiteit. OGP-actiepunten moeten verder ook relevant zijn voor de zgn. OGP-waarden zoals omschreven in de statuten van het OGP, alsmede de Open Overheid verklaring zoals aangenomen door alle OGP-deelnemende landen.¹ De indicatoren en de methode die in het IRM-onderzoek worden gebruikt, zijn te vinden in het handboek met IRM-procedures.² Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste indicatoren die het IRM beoordeelt:

1. Verifieerbaarheid:

- Niet specifiek genoeg om te verifiëren: Zoals geformuleerd in het actiepunt, zijn de doelstellingen en voorgenomen acties onduidelijk en niet specifiek genoeg om de voltooiing ervan objectief te kunnen verifiëren in een volgend beoordelingsproces?
- Specifiek genoeg om te verifiëren: Zoals geformuleerd in het actiepunt, zijn de doelstellingen en de voorgenomen acties, duidelijk en specifiek genoeg om de voltooiing ervan objectief te kunnen verifiëren in een volgend beoordelingsproces?

2. **Relevantie:** Deze variabele evalueert de relevantie van het actiepunt t.o.v. de OGP-waarden. Op basis van een nauwgezette lezing van de tekst van het actiepunt, zoals geformuleerd in het actieplan, zijn de volgende vragen leidend om de relevantie te bepalen:
 - Informatievrijheid: Zal de overheid meer overheidsinformatie ontsluiten of de kwaliteit van aan het publiek ontsloten informatie verbeteren?
 - Burgerparticipatie: Zal de overheid kansen of mogelijkheden creëren voor het publiek om besluitvorming of beleid te beïnvloeden, of van duiding te voorzien?
 - Publieke verantwoording: Zal de overheid mogelijkheden creëren of verbeteren voor het publiek om overheidsfunctionarissen verantwoordelijk te houden voor hun handelen?
 - Technologie & innovatie voor transparantie en verantwoording: Wordt technologische innovatie gebruikt om, in combinatie met een van de andere drie OGP-waarden, transparantie of een verantwoordingsplicht te bevorderen?
3. **Potentiële impact:** Deze variabele beoordeelt de *potentiële impact* van het actiepunt, indien voltooid zoals omschreven. De IRM-onderzoeker gebruikt de letterlijke tekst uit het actieplan om:
 - Het sociale, economische, politieke of milieutechnische probleem te identificeren;
 - De status quo bij aanvang van het actieplan vast te stellen; en
 - De mate te beoordelen waarin het actiepunt, indien uitgevoerd, de prestaties zou beïnvloeden en het probleem zou aanpakken.
4. **Afronding:** Deze variabele beoordeelt de uitvoering en de voortgang van het actiepunt. Deze variabele wordt beoordeeld aan het einde van de actieplancyclus, in het *IRM-implementatierapport*.
5. **Did It Open Government?:** Deze variabele probeert verder te gaan dan het meten van uitkomsten en resultaten en te kijken naar hoe de overheidspraktijk, op gebieden die relevant zijn voor de OGP-waarden, is veranderd als gevolg van de uitvoering van het actiepunt. Deze variabele wordt beoordeeld aan het einde van de actieplancyclus, in het IRM-implementatierapport.

Wat is een potentieel uitgelicht actiepunt?

Een potentieel 'starred commitment' heeft meer potentie om ambitieus te zijn en te worden uitgevoerd. Een actiepunt is een actiepunt dat duidelijk beschrijft:

1. **Probleem:** Wat is het economische, sociale, politieke of milieutechnische probleem? In plaats van een technisch probleem te beschrijven (bijvoorbeeld 'Misallocatie van welzijnsfondsen' is nuttiger dan 'het ontbreken van een website').
2. **Status-quo:** Wat is de status quo van de beleidskwestie aan het begin van een actieplan (bijvoorbeeld: "26 procent van de klachten over gerechtelijke corruptie wordt momenteel niet behandeld.")?
3. **Verandering:** In plaats van focussen op tussentijdse resultaten, wat is de gewenste gedragsverandering als gevolg van de uitvoering van het actiepunt (bijvoorbeeld "Verdubbeling van de respons op informatieverzoeken" is een beter doel dan "publicatie van een protocol voor respons.")?

Uitgelichte actiepunten

Eén actiepunt, de "starred commitment" (★), verdient nadere toelichting vanwege de bijzondere belangstelling voor lezers en het nut voor het stimuleren van een race naar de top onder OGP-deelnemende landen/entiteiten. Actiepunten met een ster worden beschouwd als exemplarische OGP-actiepunten. Om een ster te krijgen, moet een actiepunt aan verschillende criteria voldoen:

- o Potentiële ster: het ontwerp van het actiepunt moet verifieerbaar zijn, relevant zijn voor de OGP-waarden en een transformatief potentieel effect hebben.
- o De overheid moet aanzienlijke vooruitgang boeken bij dit actiepunt gedurende de implementatieperiode van het actieplan, waarbij een beoordeling van **substantiële** of **volledige** implementatie moet zijn toegekend.

Deze variabele wordt aan het einde van de actieplancyclus beoordeeld, in het IRM-implementatierapport.

Algemeen overzicht van de actiepunten

Het derde OGP-actieplan van Nederland richtte zich vooral op lokaal bestuur, in het bijzonder door de prioritering van drie thema's: I) Open besluitvorming bij gemeenten en provincies; II) Transparantie financiën decentrale politieke partijen; en III) Pioniersnetwerk open overheid voor Nederlandse gemeenten

Het IRM heeft de elf actiepunten opgesomd in de volgorde waarin ze in de Nederlandse versie van het derde actieplan voorkomen.³ Deze volgorde wijkt af van de volgorde waarin de actiepunten in de Engelse versie zijn opgenomen.⁴

¹ "Open Government Partnership: Statuten, Juni 2012 (bijgewerkt maart 2014 en april 2015), <https://www.opengovpartnership.org/articles-of-governance/>.

² "IRM Procedures handboek," OGP, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

³ Nederlands Actieplan 2018-2020, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/11/Netherlands_Action-Plan_2018-2020_Short_NL.pdf (in Dutch).

⁴ The Netherlands Action Plan 2018-2020, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/11/Netherlands_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf (in English).

1. Open besluitvorming bij gemeenten en provincies

Tekst van het actiepunt zoals deze in de Engelse versie van het actieplan is opgenomen:

1. De Open State Foundation (OSF) werkt sinds 2013 samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) om raadsinformatie van meer dan 100 gemeenten als open data te ontsluiten. Een standaard voor het uniform beschikbaar stellen van deze informatie als open data is in de afrondende fase. Dit is een actiepunt uit het tweede OGP-actieplan wat liep van januari 2016 tot juni 2018.
2. In de eerste zes maanden van 2018 hebben vijf Nederlandse provincies hun stateninformatie als open data beschikbaar gesteld. Meer provincies willen zich nu aansluiten bij dit initiatief en toegang geven tot stateninformatie met gestandaardiseerde open data.
3. Provincies willen hun stateninformatie beter toegankelijk maken om het democratisch proces te versterken. Dit actiepunt beoogt provincies hun stateninformatie beschikbaar te laten stellen volgens een standaard die vergelijkbaar is met de standaard die eerder voor gemeenten is ontwikkeld. Dit ten dienste van inwoners, maatschappelijke organisaties, intermediairs en de media. Omdat het gaat om dezelfde soort informatie en dezelfde leveranciers, moet er een intergouvernementele standaard worden opgesteld voor open besluitvorming.
4. Open besluitvorming zal allerlei verschillende partijen in staat stellen om toepassingen te creëren die bijdragen aan participatie, transparantie of verantwoording door hergebruik van data.
5. Bovendien zal het voor gekozen vertegenwoordigers gemakkelijker worden om te zoeken in hun eigen documenten alsmede die van andere vertegenwoordigers.

Mijlpalen

1.1. De kopgroep van de deelnemende provincies zal stateninformatie vrijgeven op basis van de huidige Popolo-standaard.

1. Ontwikkeling van de zoekmachine voor open stateninformatie, gebaseerd op de Open Raadsinformatie API en de Open Raadsraadsinformatie zoekmachine.
2. Sinds begin 2018 hebben meer dan 100 Nederlandse gemeenten toegang gegeven tot hun raadsinformatie als open data, met behulp van een eerste standaard. VNG Realisatie zal de standaard voor Open Raadsinformatie afronden en zal met leveranciers afspraken maken over de implementatie van deze standaard. Tegelijkertijd zal VNG Realisatie samen met KOOP een impactanalyse uitvoeren om het project te borgen op het gebied van beheer, het financieringsmodel, het managen van standaarden, en de infrastructuur.

1.2. Onderwijs en opschaling naar andere provincies.

1. VNG Realisatie zal samen met KOOP de informatieanalyse afronden en een voorstel doen voor een actieplan om de open besluitvorming intergouvernementeel veilig te stellen en op te schalen, en zal tevens een begin maken met de uitvoering van het goedgekeurde plan om op te schalen.
2. Uitbreiding van de Open Raadsinformatiestandaard naar een definitieve intergouvernementele versie voor open besluitvorming in samenwerking met de VNG.

1.3. Organisatie van de *app-challenge* in de aanloop naar de provinciale statenverkiezingen in 2019 (maart).

1.4 Intergouvernementele borgstelling van het project, de standaard en de infrastructuur. Schaalvergroting naar alle 12 provincies en 380 gemeenten.

Opmerking: Andere autoriteiten, zoals waterautoriteiten en gemeenschapsprogramma's, zijn vrij om zich bij dit actiepunt aan te sluiten.

Startdatum: Juli 2018

Einddatum: Juli 2020

Actiepunt overzicht	Verifieerbaarheid		OGP-waarden relevantie (zoals geformuleerd)				Potentiële impact				Afronding				Did It Open Government?				
	Niet specifiek genoeg om te verifiëren	Specifiek genoeg om te verifiëren	Informatievrijheid	Burgerparticipatie	Publieke verantwoording	Technologie & innovatie voor transparantie en verantwoording	Geen	Klein	Matig	Transformatief	Niet gestart	Beperkt	Substantieel	Voltooid	Verergerd	Onveranderd	Marginaal	Substantieel	Uitstekend
I. Algeheel		✓	✓			✓				✓	Beoordeeld aan het eind van de actieplancycclus				Beoordeeld aan het eind van de actieplancycclus				

Context en doelstellingen

In de loop der jaren is het Nederlandse bestuur aanzienlijk gedecentraliseerd en hebben lokale bestuurslagen (momenteel 12 provincies en 355 gemeenten) een grotere verantwoordelijkheid gekregen op belangrijke terreinen van de overheidsbevoegdheid, zoals werkgelegenheid, huisvesting, lokale infrastructuur en welzijn. De Gemeentewet en de Provinciewet bepalen dat raadsbesluiten op de 'gebruikelijke' wijze openbaar moeten worden gemaakt, zonder te specificeren hoe dat precies dient te gebeuren. In de praktijk maken veel gemeenten de raadsbesluiten via hun website openbaar, echter niet in een gestandaardiseerde vorm. De wet vereist niet dat andere informatie, zoals agenda's, notulen, etc., openbaar wordt gemaakt. Bovendien voorzien beide wetten in een mechanisme voor lokale overheden om bepaalde vergaderingen, evenals de notulen van dergelijke vergaderingen, als vertrouwelijk aan te merken tot nader order.

Tegelijkertijd heeft Nederland wetgeving over informatievrijheid - de Wet openbaarheid bestuur (Wob). De wet regelt zowel de actieve als de passieve openbaarheid van informatie. Volgens de wet kan iedereen de openbaarmaking van informatie met betrekking tot bestuurszaken eisen, mits de informatie is terug te vinden in 'documenten' die in het bezit zijn van een bestuursorgaan. Openbaarmaking kan onder bepaalde voorwaarden worden geweigerd, bijvoorbeeld als het de veiligheid van de staat in gevaar zou brengen of gevoelige commerciële informatie zou onthullen, of als het geacht wordt de eenheid van de kroon in gevaar te brengen.² In 2012 heeft het parlement een wetsontwerp aangenomen ter vervanging van bovengenoemde wetgeving inzake de openbaarheid van informatie.³ Het wetsontwerp (Wet open overheid - Woo) zal nieuwe regelgeving introduceren, waaronder standaard openbaarmaking van diverse lokale overheidsinformatie, zoals documenten met betrekking tot gemeenteraadsvergaderingen.

Dit actiepunt is een vervolg op een actiepunt uit het tweede actieplan (2016-2018), dat tot doel had een pilot te doen waarbij gemeentelijke informatie in een gestandaardiseerd, machine-leesbaar formaat zou worden gedeeld.⁴ Het actiepunt is duidelijk over de bredere maatschappelijke relevantie en hoe dergelijke informatie kan bijdragen aan het versterken van transparantie en de algemene verbondenheid tussen burgers en het openbaar bestuur. De geplande activiteiten zijn specifiek en verifieerbaar. De eerste mijlpaal beschrijft bijvoorbeeld welke datastandaard zal worden gebruikt (Popolo) en wat het doel is. Mijlpaal 1.4 vermeldt de wenselijkheid om het bereik van dit project voor alle gemeenten tegen eind 2020 te vergroten. De plannen zijn dan ook relevant voor de OGP-waarde van de informatievrijheid.

Aanstaande wetgeving (Woo) zou een van de problemen kunnen oplossen die in een eerder IRM-rapport zijn gesignaleerd, namelijk de uitdaging om ervoor te zorgen dat alle gemeenten gaan meedoen. Een expliciete koppeling van het actiepunt aan de Woo zou nuttig zijn, aangezien de ontwerpwetgeving een juridisch kader biedt dat eerder als afwezig werd beschouwd, en (na verloop van tijd) de deelname van elke gemeente aan deze plannen zou kunnen veiligstellen.

Eerdere stakeholders zoals de Vereniging van Griffiers lijken niet langer of minder formeel betrokken. Als een belangrijke (eind)gebruiker van dit soort nieuwe databanken, is het onduidelijk of toekomstige gebruikers naar behoren zijn geraadpleegd om vroegtijdige inzet en bereidheid tot invoering van de informatie standaard te waarborgen.

Om de hoge ambities waar te kunnen maken, zullen duizenden ambtenaren waarschijnlijk moeten worden opgeleid in nieuwe digitale instrumenten en systemen, en mogelijk de manier waarop zij werken en gegevens invoeren en/of hun processen beheren moeten veranderen. Echter, op basis van geplande ambitie, zou het actiepunt transformatief kunnen zijn als het gaat om de potentiële impact.

Vervolgstappen

De IRM-onderzoeker raadt aan het huidige ambitieniveau te handhaven, maar tegelijkertijd beter rekening te houden met mogelijke technische problemen, personeelsverloop en het ontbreken van politiek leiderschap. Daarnaast zou het de moeite waard zijn om te kijken of de groep van betrokken partijen kan worden uitgebreid, waaronder de vereniging van griffiers, en of lokale burgergroepen kunnen worden benaderd om hun input te verkrijgen. Dit is belangrijk om tot een goede inschatting te komen of, en zo ja welke, vaardigheden en capaciteiten versterkt dienen te worden onder de gebruikersgroepen.

Daarnaast heeft de IRM-onderzoeker van verschillende geïnterviewden begrepen dat er een belangrijke rol is weggelegd voor een selecte groep IT-bedrijven die de digitale toepassingen voor deze databanken leveren. Afgezien van financiële kwesties (de veranderingen en de ontwikkeling van deze nieuwe instrumenten kosten geld) is het onduidelijk hoe dit van invloed kan zijn op de uiteindelijke lancering van de nieuwe standaarden. Bijvoorbeeld of er specifieke IT-risico's, zoals de interoperabiliteit van systemen, moeten worden aangepakt. Sommige stakeholders hebben de IRM-onderzoeker erop gewezen dat klanten (lokale overheden) hun relatie met de leveranciers zouden kunnen benutten om hun inzet voor een efficiënte en kosteneffectieve ontwikkeling veilig te stellen. De IRM-onderzoeker is het eens met deze inschatting, en beveelt daarnaast aan om niet alleen de kosten in de hand te houden, maar ook om financiële voordelen zo veel mogelijk duidelijk te maken. Een dergelijke aanpak zou kunnen aantonen dat transparantie geen doel op zich is, maar kan helpen om de overheid efficiënter te maken en kosten kan besparen. Deze aspecten lijken op dit moment niet volledig in het ontwerp van het actiepunt te zijn verwerkt.

Tot slot is informatie alleen nuttig als de gebruikers ervan zich goed bewust zijn van de waarde van de verstrekte informatie. Niet iedereen heeft een even grondige kennis van lokale besluitvormingsprocessen, weet het verschil tussen een motie en een amendement, hoe ze worden aangenomen of verworpen, welke beperkingen er gelden, enz. De IRM-onderzoeker raadt daarom aan om vroegtijdig samen te werken en synergiën te zoeken met instellingen als ProDemos of "Lokaal" om het gebruik van open raadsinformatie voor educatieve doeleinden te onderzoeken.

¹ De complete tekst van dit actiepunt, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/11/Netherlands_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf

² https://wetten.overheid.nl/BVBR0005252/2018-07-28/#HoofdstukV_Artikel10

³ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2012Z14073&dossier=33328>

⁴ Actiepunt 6, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/07/Netherlands_NAP-Appendix_2016-2018_EN_revised-with-changes.pdf

2. Transparantie financiën decentrale politieke partijen

Tekst van het actiepunt zoals deze in de Engelse versie van het actieplan is opgenomen:

1. De transparantie omtrent de financiering van gedecentraliseerde en lokale politieke verhogen en verbeteren.
2. BZK gaat een ondersteuningsinstrument ontwikkelen in overleg met vertegenwoordigers van decentrale politieke partijen en lokale overheden. Deze partijen kunnen dit instrument gebruiken om de verplichte regels voor donaties uit te voeren en om de transparantie met betrekking tot hun geldstromen op vrijwillige basis te versterken.¹

Mijlpalen

2.1. BZK gaat de concrete behoefte van gedecentraliseerde en lokale politieke partijen en lokale overheden inventariseren, en de resultaten daarvan gebruiken om deze behoeften in kaart te brengen.

2.2. BZK gaat in overleg met de gedecentraliseerde en lokale politieke partijen en lokale overheden een ondersteunend instrument ontwikkelen.

2.3. Het ondersteuningsinstrument zal worden geïmplementeerd en uitgerold.

2.4 BZK zal in kaart brengen in hoeverre de transparantie over de financiering van gedecentraliseerde en lokale politieke partijen is verbeterd.

Startdatum: Juli 2018

Einddatum: Juli 2020

Actiepunt overzicht	Verifieerbaarheid		OGP-waarden relevantie (zoals geformuleerd)				Potentiële impact				Afronding				Did It Open Government?				
	Niet specifiek genoeg om te verifiëren	Specifiek genoeg om te verifiëren	Informatievrijheid	Burgerparticipatie	Publieke verantwoording	Technologie & innovatie voor transparantie en verantwoording	Geen	Klein	Matig	Transformatief	Niet gestart	Beperkt	Substantieel	Voltooid	Verergerd	Onveranderd	Marginaal	Substantieel	Uitstekend
2. Algeheel		✓	✓						✓		Beoordeeld aan het eind van de actieplancyclus				Beoordeeld aan het eind van de actieplancyclus				

Context en doelstellingen

Overheidssubsidies voor gedecentraliseerde of lokale politieke partijen bestaan momenteel niet binnen de Nederlandse wetgeving inzake de financiering van politieke partijen. Alleen partijen die vertegenwoordigd zijn in de Tweede of Eerste Kamer komen in aanmerking voor financiële steun van de staat. Lokale en/of gedecentraliseerde politieke partijen zijn momenteel vrijgesteld van artikelen 20-23 van de Wet financiering politieke partijen.² Dit betekent dat zij financiële bijdragen niet hoeven te registreren en grote donaties kunnen accepteren zonder deze aan het publiek bekend te hoeven maken. In een evaluatie uit 2007 heeft de Raad van Europa Groep (GRECO) aanbevolen dat Nederland "maatregelen neemt om de transparantie van de inkomsten en uitgaven van politieke partijen op lokaal niveau te verbeteren".³

Daarnaast is de Nederlandse samenleving de afgelopen jaren getuige geweest van een aantal lokale politici die beschuldigd werden van corruptie of andere malafide praktijken, zoals onheuse politieke beïnvloeding⁴ of verstrikt waren in belangenverstrengeling, zoals de Hooijmaijers⁵ en de van Rey affaires.⁶ Verder zijn er meldingen dat de georganiseerde misdaad, en bijvoorbeeld de opbrengsten van de handel in synthetische drugs, hun weg naar de legale wereld vindt en politici op lokaal niveau

financieel ondersteunen.⁷ Er zijn al enkele initiatieven genomen door burgemeesters van getroffen steden om het bewustzijn over dit soort risico's te vergroten.⁸

Tegen deze achtergrond wordt in dit actiepoint een zeer relevant onderwerp in Nederland aangepakt door te streven naar verbetering van de kwaliteit en transparantie van het lokale bestuur. Het is relevant voor de OGP-waarde van de informatievrijheid, aangezien niet eerder beschikbare informatie openbaar zou kunnen worden gemaakt. De mijlpalen zijn verifieerbaar; zo wordt in mijlpaal 2.2 vermeld dat in overleg met andere belanghebbenden een ondersteunend instrument zal worden ontwikkeld. Uit de tekst is echter niet direct duidelijk wat het instrument precies is, en waar het toe zal bijdragen. In de toelichtende tekst van het actiepoint wordt vermeld dat, hoewel het is bedoeld om verplichte regelgeving op te stellen en uit te voeren, het zal fungeren als een instrument om de transparantie van donaties en cashflow op vrijwillige basis te vergroten. Ook al is het niet specifiek genoeg om de potentiële impact ervan als transformatief te beoordelen, als dit initiatief een politieke impuls krijgt en in de wetgeving wordt verankerd zou dit wel eens het geval kunnen zijn. Voorlopig wordt de potentiële impact als matig ingeschat.

Vervolgstappen

De IRM-onderzoeker adviseert het volgende:

1. Stakeholders zouden kunnen kijken naar zowel de inkomsten en de uitgaven in de politiek. Inkomsten zijn met name relevant vanuit het oogpunt van anti-corruptie gezien de mogelijkheid tot omkoping. Wat betreft ondermijning van het vertrouwen en onheuse beïnvloeding van het beleidsproces zouden ook niet-geldelijke donaties en politieke steunbetuigingen in de semipublieke arena (zoals in de sport en het bedrijfsleven) van essentieel belang zijn om mee te nemen. De definitie van steun aan en door een politieke partij zal wellicht gherdefinieerd moeten worden, mogelijk buiten de gangbare juridische kaders. Ook in het GRECO-verslag worden zowel de inkomsten als de uitgaven genoemd als gebieden waar de transparantie kan worden verbeterd.
2. Stakeholders zouden kunnen overwegen om dit thema te koppelen aan de bredere discussie over het gebrek aan overheids subsidie voor lokale partijen. Veel stakeholders, waaronder de VNG die mede-actiehouders is in dit actiepoint, hebben betoogd dat de staat financiële ondersteuning beschikbaar zou moeten stellen aan lokale/decentrale partijen. Door deze twee punten met elkaar te verbinden, kan men wellicht de interesse bij gemeenten vergroten en politici (uit het hele politieke spectrum) voorzien van de benodigde munitie om meer steun voor beide onderwerpen te mobiliseren en dit als een horizontale kwestie te presenteren. Bovendien zou meer transparantie, in combinatie met passende subsidies om de lokale democratie te financieren, de algehele integriteit van partijfinanciering op lokaal niveau aanzienlijk kunnen verbeteren.

¹ De complete tekst van dit actiepoint, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/11/Netherlands_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf

² <https://wetten.overheid.nl/BVBR0033004/2019-02-23#Paragraaf2>

³ Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO), Evaluatieverslag Nederland over "Transparantie van de partijfinanciering"., <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7965>

⁴ <https://www.nrc.nl/nieuws/2012/11/17/ons-gepolder-werkt-corruptie-in-de-hand-12579101-a1268134>

⁵ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2017:222>

⁶ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBROT:2016:5281>

⁷ https://www.noordhollandsdagblad.nl/cnt/dmf20181022_75017111/crimineel-aast-op-politieke-invloed and <https://www.nemokennislink.nl/publicaties/criminelen-proberen-gemeenteraadsverkiezingen-te-infiltreren/>

⁸ <https://prodemos.nl/nieuws/verslag-college-paul-depla-uit-de-praktijk-van-de-burgemeester/>

3. Pioniersnetwerk open overheid voor Nederlandse gemeenten

Tekst van het actiepunt zoals deze in de Engelse versie van het actieplan is opgenomen:

1. Er zullen om de drie maanden bijeenkomsten worden gehouden. De locatie kan verschillen van bijeenkomst tot bijeenkomst.
2. Elke bijeenkomst zal verschillende onderwerpen ter discussie stellen en kan verschillende vormen aannemen. Bijvoorbeeld: een kennissessie met een expert of een open overheid lab, waarbij een praktijkcasus wordt behandeld volgens de *design thinking* methode. Een conferentie voorafgegaan door een “*call for papers*” is ook mogelijk. Een andere optie is om eens per jaar een bijeenkomst te organiseren voor bewoners en hen uit te nodigen op het gemeentehuis voor de bijeenkomst.
3. Iedere bijeenkomst heeft een gast-voorzitter. Dit zal een gemeente uit het netwerk zijn.
4. Er moet worden onderzocht of en hoe een online platform het pioniersnetwerk kan ondersteunen, of dat dit kan gebeuren via de website van het LEOO (open-overheid.nl).

Mijlpalen

3.1. Q1-Q2 2018 Voorbereiden van concrete plannen, schrijven naar gemeenten, in kaart brengen van onderwerpen.

3.2. Aftrap pioniersnetwerk

3.3. Acht bijeenkomsten over specifieke onderwerpen, eens in de drie maanden (inclusief verslaglegging + publicatie van de verslagen op open-overheid.nl).

3.4 Interim evaluatie onder deelnemende gemeenten.

3.5. Online magazine met lessons learned en praktijkervaringen(2x).

Startdatum: Januari 2018

Einddatum: Juni 2020

Actiepunt overzicht	Verifieerbaarheid		OGP-waarden relevantie (zoals geformuleerd)				Potentiële impact				Afronding				Did It Open Government?				
	Niet specifiek genoeg om te verifiëren	Specifiek genoeg om te verifiëren	Informativiteit	Burgerparticipatie	Publieke verantwoording	Technologie & innovatie voor transparantie en verantwoording	Geen	Klein	Matig	Transformatief	Niet gestart	Beperkt	Substantieel	Voltooid	Vereerd	Onveranderd	Marginaal	Substantieel	Uitstekend
3. Algeheel		✓	✓					✓			Beoordeeld aan het eind van de actieplancyclus				Beoordeeld aan het eind van de actieplancyclus				

Context en doelstellingen

De gemeente Schiedam speelt een proactieve voortrekkersrol met betrekking tot open overheid op lokaal niveau. Sinds 2016 heeft de gemeenteraad, evenals het college, in een aantal beleidsnota's besloten om de openheid van het gemeentebestuur te vergroten. Zo zijn vertrouwelijke documenten nagenoeg afgeschaft,² en heeft Schiedam in haar werk prioriteit gegeven aan het versterken van de democratie met burgerdemocratie en open data. Daarvoor wordt jaarlijks 75.000 vrijgemaakt in het kader van een tweejarig innovatiebudget.³

In de geest van dit werk is het de bedoeling om een netwerk van Nederlandse gemeenten en hun medewerkers op te zetten die als pioniers (zoals Schiedam) worden gezien en waarin zij hun ervaringen, kennis en gedachten kunnen delen.

In deze context is dit actiepunt erop gericht om een netwerk van Nederlandse gemeenten en hun medewerkers op te zetten die als pioniers (zoals in Schiedam) kunnen worden gezien en waarin zij hun ervaringen, kennis en gedachten kunnen delen. Het idee is om hen te verbinden met collega's en te helpen om de energie en de mentaliteit te stimuleren die bevorderlijk zijn voor vooruitgang van dergelijke vernieuwingen. Ook wordt er opgemerkt dat men wil voorkomen dat het wiel opnieuw wordt uitgevonden. Uiteindelijk is het de bedoeling dat de burgers beter toegang krijgen tot raadsinformatie, zich meer betrokken voelen en beter worden gehoord. Gezien de ambitie om de algehele transparantie van de overheidsbesluitvorming te vergroten, is het relevant voor de OGP-waarde van informatievrijheid.

Het doel en de geplande activiteiten zijn verifieerbaar. Het actiepunt vermeldt een aantal specifieke bijeenkomsten die zullen worden georganiseerd, en bevat ook monitoring en evaluatie-elementen. Tegelijkertijd is succes niet helder gedefinieerd, dit kwam ook in interviews met betrokkenen naar voren.

Bovendien zou er sprake kunnen zijn van overlap met een aantal andere actiepunten in het actieplan waarin nieuwe, pionierende, instrumenten worden ontwikkeld om informatievrijheid en burgerparticipatie te verbeteren (met name de actiepunten 1, 5, 8 en 11). Die mogelijke overlap wordt niet formeel erkend in het ontwerp van dit actiepunt, en als zodanig bestaat er het risico dat onderlinge kruisbestuiving en synergie verloren gaan bij het ten uitvoer brengen van dit werk. De potentiële impact van dit actiepunt wordt daarom als klein ingeschat.

Vervolgstappen

De IRM-onderzoeker adviseert om randvoorwaarden voor succes beter in kaart te brengen door het pioniersnetwerk nadrukkelijk te koppelen aan andere relevante actiepunten in het actieplan. Daarbij wordt aanbevolen om te kijken hoe het netwerk complementair kan zijn aan bestaande thematische activiteiten, welke leden het netwerk ambieert (lokaal leiderschap en op welk niveau van senioriteit, politieke vertegenwoordigers of niet, etc.), en te onderzoeken welke functies het zou kunnen bieden (naast het samenkomen van leden misschien ook een onderzoeksopdracht uitzetten, actief scouten naar pionierende initiatieven in het hele land, etc.). Ook de vraag of, en zo ja hoe, het netwerk geïnstitutionaliseerd zou moeten worden en welke resultaten de leden zouden willen hebben en welke uitkomsten de leden voor ogen hebben. Deze vragen zullen ook vragen oproepen over omvang en budget. Daarnaast beveelt de IRM-onderzoeker aan om contact te leggen met maatschappelijke organisaties, met name uit gemeenten waar pionierend werk plaatsvindt en ze te betrekken bij delen van ervaringen.

¹ De volledige tekst van dit actiepunt, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/11/Netherlands_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf

² <https://www.schiedam.nl/a-tot-z/open-schiedam>

³ idem

4. Open Parlement

Tekst van het actiepunt zoals deze in de Engelse versie van het actieplan is opgenomen:¹

1. Verbetering van de toegankelijkheid en bruikbaarheid van parlementaire documenten op de website van de Tweede Kamer, inclusief toegang tot parlementaire documenten, door het toepassen van de Europese richtlijn voor digitale toegankelijkheid, de *Web Content Accessibility Guidelines (WCAG)*, op parlementaire documenten.
2. Deze verbetering is niet alleen bedoeld voor de doelgroep van mensen met een functionele of cognitieve beperking, maar voor alle gebruikers.

Mijlpalen

- 4.1. Afronding van een advies (analysefase) over "no-threshold" publicaties op de website van de Tweede Kamer.
- 4.2. Projectplan, incl. toegewezen budget, opgesteld.
- 4.3. Uitvoering van het projectplan.
- 4.4. Uitvoering van een audit
- 4.5. Delen van kennis en ervaringen die zijn opgedaan bij de toepassing van de Europese richtlijnen voor digitale toegankelijkheid.

Startdatum: Juli 2018

Einddatum: Juni 2020

Actiepunt overzicht	Verifieerbaarheid		OGP-waarden relevantie (zoals geformuleerd)				Potentiële impact				Afronding				Did It Open Government?				
	Niet specifiek genoeg om te verifiëren	Specifiek genoeg om te verifiëren	Informatievrijheid	Burgerparticipatie	Publieke verantwoording	Technologie & innovatie voor transparantie en verantwoording	Geen	Klein	Matig	Transformatief	Niet gestart	Beperkt	Substantieel	Voltooid	Verergerd	Onveranderd	Marginaal	Substantieel	Uitstekend
4. Algeheel		✓	✓					✓			Beoordeeld aan het eind van de actieplancyclus				Beoordeeld aan het eind van de actieplancyclus				

Context en doelstellingen

Het waarborgen van toegang tot overheidswebsites, ongeacht mogelijke handicaps of fysieke beperkingen, is een essentieel onderdeel om ervoor te zorgen dat een open overheid voor iedereen in de samenleving werkt en dat iedereen toegang heeft tot belangrijke documenten die nodig zijn om deel te nemen aan het democratische proces. Als zodanig verplicht de EU aan lidstaten (in het kader van haar verplichtingen met betrekking tot de digitale interne markt) om wetgeving in te voeren waarmee websites van overheidsorganen moeten voldoen aan de zogenaamde WCAG (Web Content Accessibility Guidelines) 2.0-norm (niveau AA). Nieuwe websites moeten vanaf 23 september 2019 voldoen, en oude websites vanaf 23 september 2020.

In het kader van deze richtlijn heeft het Nederlandse parlement toegezegd de huidige website aan de WCAG-norm te zullen laten voldoen. In die zin is het actiepunt relevant voor de OGP-waarde van informatievrijheid. De geplande activiteiten en mijlpalen zijn specifiek genoeg om te worden geverifieerd. Deze omvatten het opstellen van een behoefteanalyse (4.1) en vervolgens een projectplan (4.2, 4.3) inclusief een evaluatie na de uitvoering van het project (4.4) en het delen van de goede ervaringen (4.5). Het actiepunt vermeldt niet welke plaats dit werk inneemt binnen het bredere *open-access* portaal van het parlement,² en vermeldt ook niet op welke documenten het actiepunt precies betrekking heeft (momenteel zijn pdf's en video's vrijgesteld van de richtlijn), noch

wat de retentie is en welke beperkingen er zijn op dat gebied (tot wanneer toegang tot de documenten in de WCAG standaard gegarandeerd is). Het is dan ook onduidelijk wat de exacte baseline en mogelijke problemen waren bij de start van het project. Daarom is het ook moeilijk om de potentiële impact met meer dan klein te beoordelen.

Vervolgstappen

De IRM-onderzoeker raad aan om dergelijke actiepunten in toekomstige actieplannen binnen het bredere (en bestaande) werk rond de openheid en toegankelijkheid van de website van de Tweede Kamer te verankeren. Actiepunten die nieuwe standaarden willen vastleggen, en verder gaan wat wettelijk vereist is op het gebied van toegankelijkheid, zouden pionierend kunnen zijn. Met name zou kunnen worden overwogen om de huidige API op opendata.tweedekamer.nl te verrijken met audiovisuele inhoud, gezien de huidige afwezigheid hiervan in deze database. De algemene gebruiksvriendelijkheid van de data en website zou kunnen worden verbeterd in overleg met eindgebruikers zoals journalisten, maatschappelijke organisaties, nationale bureaus voor de statistiek, enz.

¹ De volledige tekst van dit actiepunt, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/11/Netherlands_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf

² <https://opendata.tweedekamer.nl/>

5. Open Wob: Ontwikkelen en implementeren Open Wob

Tekst van het actiepunt zoals deze in de Engelse versie van het actieplan is opgenomen:¹

Ten minste tien overheidsorganisaties moeten Open Wob implementeren.

Mijlpalen

5.1. Actieplan opgesteld.

5.2. Werven en samenstellen van een kopgroep van overheidsorganisaties die Open WOB in hun eigen organisaties gaan implementeren

5.3. Het opstellen van een standaard (rekening houdend met de verschillende soorten data) voor de toegang tot WOB-documenten door wordt verstrekt door de Open State Foundation (OSF) en de kopgroep van overheidsorganisaties in samenwerking met VNG Realisatie en anderen.

5.4. Vaststelling van een standaard met VNG Realisatie en anderen.

5.5. Werving van ten minste 10 overheidsorganisaties om data te genereren en toegankelijk te maken volgens de standaard.

5.6. Ontwikkelen van het technische deel van Open WOB ter ondersteuning van de overheid, de standaard en het uploaden van data uit bronnen bij de overheid door OSF.

5.7. Afsluiten van een Service Level Agreement en het toevoegen van ten minste 10 overheidsorganisaties voor de beveiliging, beheer en hosting van het platform.

5.8. Waarborgen van de managementfunctie en advies over schaalvergroting door ...

Startdatum: September 2018

Einddatum: Juni 2020

Actiepunt overzicht	Verifieerbaarheid		OGP-waarden relevantie (zoals geformuleerd)			Potentiële impact				Afronding				Did It Open Government?					
	Niet specifiek genoeg om te verifiëren	Specifiek genoeg om te verifiëren	Informatievrijheid	Burgerparticipatie	Publieke verantwoording	Technologie & innovatie voor transparantie en verantwoording	Geen	Klein	Matig	Transformatief	Niet gestart	Beperkt	Substantieel	Voltooid	Verergerd	Onveranderd	Marginaal	Substantieel	Uitstekend
5. Algeheel		✓	✓			✓					Beoordeeld aan het eind van de actieplancycclus				Beoordeeld aan het eind van de actieplancycclus				

Context en doelstellingen

Momenteel is informatievrijheid in Nederland geregeld in de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob). De wet regelt zowel de actieve als de passieve toegang van het publiek tot overheidsinformatie. Iedereen kan de openbaarmaking van informatie met betrekking tot administratieve zaken eisen, mits de informatie is terug te vinden in 'documenten' die in het bezit zijn van een bestuursorgaan. De wet is de laatste jaren aan veel politieke discussie onderhevig geweest omdat ze verouderd is en de toepasbaarheid ervan op moderne media/informatiedragers niet altijd duidelijk is. Bovendien was het mogelijk om misbruik te maken van de wet door openbare informatie op te vragen voor andere doeleinden dan het vergaren van openbare informatie (geldelijk gewin, het frustreren van een verkeersboete, etc.), hetgeen in 2016 heeft geleid tot een wijziging van de toepasselijke wetgeving, namelijk het afschaffen van boetes voor het niet op tijd reageren op Wob-verzoeken.²

De wet is het meest gebruikte instrument dat burgers, journalisten en/of activisten ter beschikking staat om zowel de nationale en lokale overheid te vragen naar specifieke informatie. De wet voorziet ook in rechtsmiddelen, zodat als een overheidsinstantie weigert om bepaalde informatie vrij

te geven, men kan procederen om te proberen de informatie te verkrijgen. Dit aspect van de wet wordt vaak gebruikt door activisten en journalisten en betekent dat de juridische interpretatie en jurisprudentie van de wet voortdurend in ontwikkeling is.

Wob verzoeken worden gericht aan de autoriteit/eenheid die geacht wordt in het bezit te zijn van de gevraagde informatie. Een indicatie van het totale aantal Wob-verzoeken op lokaal niveau is dan ook niet beschikbaar. Verschillende onderdelen van dezelfde lokale overheid (bv. een gemeente) kunnen (ook gelijktijdig) worden aangeschreven en worden betrokken bij het afhandelen van een Wob-verzoek. Het is daarom ook niet duidelijk of bepaalde informatie al in het kader van een eerder Wob-verzoek openbaar is gemaakt. Belangrijk om op te merken is dat de Wob wordt vervangen door de Woo (zie paragraaf II: Landencontext in dit rapport), die deze wetstaken zal behouden, maar tegelijkertijd de overheid verplicht om aanzienlijk meer informatie proactief ter beschikking te stellen. De manier waarop de overheidsinformatie wordt opgeslagen en gearhiveerd is belangrijk voor een vlot en efficiënt beheer van Wob (en toekomstige Woo) verzoeken. Momenteel gebeurt dit veelal digitaal via zogenaamde document managementsystemen (DMS).

Tegen deze achtergrond streeft de Provincie Noord-Holland, in samenwerking met de Open State Foundation en VNG realisatie, naar de ontwikkeling en implementatie van een Open Wob-standaard en dashboard. Het actiepunt heeft duidelijke en verifieerbare mijlpalen die tot doel hebben een pioniersgroep op te richten die de implementatie van de standaard kan testen (mijlpaal 5.2), technische voorwaarden voor een dergelijke standaard kan schetsen (5.3) om uiteindelijk de standaard uit te rollen naar meer organisaties via een nieuw, open-source platform. Dit werk is daarom relevant voor de OGP-waarden van informatievrijheid en, afhankelijk van hoe uitgebreid het platform zal zijn, voor technologie en innovatie voor transparantie en verantwoording.

Het voornaamste doel van dit actiepunt is het verbeteren van overheidstransparantie met betrekking tot informatieverzoeken door het proactief publiceren van besluiten n.a.v. Wob-verzoeken via het nieuwe dashboard. Dit actiepunt zou waardevolle inzichten kunnen opleveren in wat de verschillende datastandaarden zijn en waar ze verschillend zijn. Het is echter onzeker of andere gemeenten dit model zullen gebruiken. DMS-systemen vormen de kern van dit werk en zijn vaak commerciële producten die zijn ontwikkeld door marktpartijen met veel ervaring in dit soort implementatie. Deze partijen lijken niet formeel te worden geconsulteerd bij het werk. Er bestaat dan ook een risico dat men een zelfbenoemde koers vaart, zonder rekening te hebben gehouden met deze ervaringen en inzichten, of toekomstige compatibiliteit en interoperabiliteit van de systemen te hebben gecoördineerd met aanbieders van de DMS-infrastructuur.

Een bijkomende uitdaging is het beantwoorden van de vraag voor wie dit een waardevolle database is, en welke lessen uit eerdere initiatieven (zoals bigwobber) zijn geleerd. De eindgebruikers zijn slechts marginaal geraadpleegd. Een geïnterviewde expert stelde dat journalisten en activisten waarschijnlijk niet erg geïnteresseerd zijn in zo'n dashboard, zolang er geen verband is met de juridische realiteit, bijvoorbeeld met gegevens over hoe een procedure is verlopen, of er beroep is aangetekend, en in welk geval welke juridische afwegingen de rechtbank heeft gemaakt.³ In gesprekken met ambtenaren leek het er ook op dat dit actiepunt een secundair effect zou kunnen hebben doordat het aantal Wob-verzoeken wellicht wordt teruggedrongen, iets wat de kosten van (lokale) overheden sterk onder druk zet.⁴ Echter, gezien de technische aard van dit werk en de beperkte capaciteit om eerder genoemde uitdagingen op te lossen in een pilot zonder aanzienlijk budget en betrokkenheid van de private sector, in combinatie met beperkte overleg met beoogde eindgebruikers, wordt de potentiële impact beschouwd als klein.

Vervolgstappen

Gelet op deze context raadt de IRM-onderzoeker het volgende aan:

1. Geef vorm aan een uitgangsstudie en formuleer duidelijke tussen-prestaties op weg naar het algehele doel om zo; mogelijke uiteenlopende agenda's te herkennen, verwachtingen te beheersen, en duidelijkheid te creëren over de toegevoegde waarde van dit werk voor de verschillende stakeholders.
2. Heroverweeg de inzet op dit gebied in zijn huidige vorm, ga alleen door met het netwerken op het gebied van datastandaarden en compatibiliteit van DMS-systemen op centraal niveau (en

betrek hier ook partijen uit de particuliere sector bij), terwijl de huidige spelers op de hoogte worden gehouden.

3. Overweeg de lancering van een nieuw dashboard alleen als er aantoonbare vraag naar een dergelijk instrument bestaat bij eindgebruikers zoals activisten, (lokale of onderzoeks) journalisten, onderzoekers, advocaten in Wob-zaken, enz.
4. Vergroot de groep die in dit werk wordt geraadpleegd en benader relevante delen van de rechterlijke macht (bijvoorbeeld rechters of hun belangengroepen die zich bezighouden met de Wob).
5. Overweeg een meer algemeen onderzoek naar de praktijk van informatievrijheid in Europees, vergelijkend perspectief. Onderzoek of de algemene Nederlandse visie op de noodzakelijke middelen (personeel, budget) voldoende zijn om de functie en ambitie van de wet uit te voeren.

¹ De volledige tekst van dit actiepunt, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/11/Netherlands_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf

² <https://www.open-overheid.nl/open-overheid/eerste-kamer-stemt-in-met-afschaffen-dwangsom-wet-openbaarheid-van-bestuur/>

³ Interview met Roger Vleugels, 26 november 2019.

⁴ Interview met Jamil Jawad (VNG), 3 oktober 2019.

6. Open Algoritmen

Tekst van het actiepunt zoals deze in de Engelse versie van het actieplan is opgenomen:¹

Het opstellen en in kaart brengen van kaders en richtlijnen voor overheidsorganisaties als hulpmiddel om algoritmen openlijk beschikbaar te stellen. Naar aanleiding van deze kaders en richtlijnen wordt een beslisboom opgesteld. Het doel is om deze kaders, richtlijnen en de beslisboom in een pilot toe te passen en tegelijkertijd enkele algoritmes te publiceren.

Mijlpalen

- 6.1. Task force gereed. Twee vergaderingen georganiseerd. Actieplan opgesteld.
- 6.2. Workshop gericht op het delen van kennis. Voltooiing van het rapport: in kaart brengen en analyseren van het speelveld; juridische, technische aspecten; analyse van de actoren.
- 6.3. Afronding van een ontwerpverslag over kaders en richtlijnen voor open algoritmen; ontwerpbeslissingsboom (grafisch); een open algoritme (proef).
- 6.4. Afronding van een eindverslag over kaders en richtlijnen, inclusief beslissingsboom; één tot drie algoritmen open.
- 6.5. 3-5 workshops gedurende de looptijd van het project, gericht op het delen van kennis.

Startdatum: Juli 2018

Einddatum: Juni 2020

Actiepunt overzicht	Verifieerbaarheid		OGP-waarden relevantie (zoals geformuleerd)				Potentiële impact				Afronding				Did It Open Government?				
	Niet specifiek genoeg om te verifiëren	Specifiek genoeg om te verifiëren	Informatievrijheid	Burgerparticipatie	Publieke verantwoording	Technologie & innovatie voor transparantie en verantwoording	Geen	Klein	Matig	Transformatief	Niet gestart	Beperkt	Substantieel	Voltooid	Verergerd	Onveranderd	Marginaal	Substantieel	Uitstekend
6. Algeheel		✓	✓			✓			✓		Beoordeeld aan het eind van de actieplancycclus				Beoordeeld aan het eind van de actieplancycclus				

Context en doelstellingen

In 2014 publiceerde het Rathenau Instituut² een rapport waarin staat dat de overheid, toezichthouders, het bedrijfsleven en de maatschappij op dat moment onvoldoende waren toegerust om de veelheid aan nieuwe digitale uitdagingen het hoofd te bieden. In het rapport wordt gesteld dat transparantie over de algoritmische besluitvorming steeds belangrijker wordt om mogelijke manipulatie te voorkomen.³ Twee jaar later publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een rapport met aanbevelingen aan de Nederlandse overheid over hoe om te gaan met de toenemende rol van big data, kunstmatige intelligentie en algoritmische besluitvorming ten opzichte van privacy, veiligheid en transparantie.⁴ De Nederlandse overheid was het eens met de meeste aanbevelingen, waaronder de aanbeveling dat algoritmes die worden gebruikt voor big data analyses 'passend' moeten zijn en aan bepaalde criteria moeten voldoen, en bij voorkeur wetenschappelijk zijn gevalideerd. De overheid is het er ook mee eens dat algoritmen transparant moeten zijn omwille van het toezicht en juridisch beheer.⁵ In hoeverre er gebruik wordt gemaakt van algoritmen lijkt echter onbekend.

In oktober 2017, na een debat in de Tweede Kamer waarin zorgen werden geuit over mogelijke vooringenomenheid in algoritmen, en over de vraag of er specifieke regelgeving moet komen, heeft de regering zich gecommitteerd aan het in kaart brengen van het gebruik van algoritmen in de overheidspraktijk, met inbegrip van eventuele uitdagingen en dilemma's.⁶

Tegen deze achtergrond bevat het derde actieplan een actiepunt over open algoritmen, ingegeven door introspecties van ambtenaren zelf. In de tekst wordt vermeld hoe besluitvorming in de publieke sector steeds meer wordt beïnvloed door *big-data*, en dat dit momenteel geen transparant proces is. Dergelijke observaties, en het daaruit voortvloeiende onderzoek naar hoe technologieën ter ondersteuning van de openbare besluitvorming transparanter kunnen zijn, zijn belangrijk voor de overheid als het gaat om het gebruik van dergelijke technologieën in de toekomst. Het is daarom relevant voor de OGP-waarden van informatievrijheid en technologie en innovatie voor transparantie en verantwoording.

Door middel van dit werk willen de betrokken organisaties richtlijnen opstellen voor overheidsinstellingen over hoe algoritmen openlijk beschikbaar kunnen worden gesteld, en een beslisboom ontwikkelen om te helpen bij een dergelijk proces.

De geplande activiteiten zijn specifiek en verifieerbaar, maar alleen in het algemeen. De geplande activiteiten, zoals het organiseren van workshops en het in kaart brengen van het speelveld (6.2), alsmede het rapporten over richtlijnen en een pilot open algoritme (6.3, 6.4), beschrijven niet in detail de bredere doelstelling van het actiepunt, noch welke criteria de genoemde beslisboom voor de selectie van het pilot-algoritme zullen aansturen.

Bovendien is uit de tekst niet duidelijk of er verbanden zijn met de bredere beleidscontext en de bovengenoemde studies en discussies. Hoewel het actiepunt, zoals op papier gezet, waarschijnlijk geen significante verandering zal brengen in het denken over hoe algoritmen worden gebruikt binnen de rijksoverheid, zouden de activiteiten wel een belangrijke eerste stap kunnen vormen in de richting van algoritme transparantie. De potentiële impact wordt daarom als matig beschouwd.

Vervolgstappen

Volgende stappen

Beseffende dat algoritmische transparantie een zeer complexe aangelegenheid is, zowel vanuit technisch als politiek oogpunt, beveelt de IRM-onderzoeker de volgende stappen aan:

- Betrokken stakeholders zouden meer gebruik kunnen maken van bestaande werkterreinen op dit gebied en waar mogelijk hun krachten bundelen, zodat duplicatie kan worden voorkomen en waardevolle lessen die zijn geleerd direct kunnen worden meegenomen in bredere beleidsdiscussies op nationaal politiek niveau;
- Overweeg om de doelstellingen van het werk te verfijnen en aan te scherpen in de richting van het pionieren van algoritmische verantwoording en transparantie, waaronder het in kaart brengen (of gebruik maken van de door de overheid uitgevoerde inventarisatie) van de meest impactvolle of belangrijke algoritmen die besluitvorming bij de overheid beïnvloeden (zgn. *high-value datasets*). Voor toekomstig werk zich specifiek op dergelijke algoritmen richten, en deze expliciet toetsen op vooringenomenheid of ongewenste resultaten.
- In navolging van het Rathenau-rapport van 2014, stelt de IRM-onderzoeker voor om te onderzoeken wat er nodig is om burgers toekomstbestendig te maken en hierbij burgers en maatschappelijke organisaties direct bij te betrekken. Op die manier kunnen we beter inschatten welke vaardigheden of kennis van burgers ontbreken die hun ontwikkeling van 'technologisch burgerschap' in de weg staan.⁷

¹ De volledige tekst van dit actiepunt, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/11/Netherlands_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf

² Het Rathenau Instituut is een onafhankelijk onderzoeksinstituut dat onder auspiciën van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen wordt beheerd, en voornamelijk door de overheid wordt gefinancierd. <https://www.rathenau.nl/en/about-us/who-we-are>

³ <https://www.rathenau.nl/nl/digitale-samenleving/maatschappij-niet-klaar-voor-digitale-samenleving>

⁴ <https://english.wrr.nl/publications/policy-briefs/2017/01/31/big-data-and-security-policies-serving-security-protecting-freedom>

⁵ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016D43893&did=2016D43893>

⁶ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018D16670&did=2018D16670>

⁷ <https://www.rathenau.nl/nl/digitale-samenleving/technologisch-burgerschap-de-democratische-uitdaging-van-de-eenentwintigste>

7. Project 'Dilemmalogica'

Tekst van het actiepunt zoals deze in de Engelse versie van het actieplan is opgenomen:¹

1. Bewustwording van de noodzaak om in een vroeg stadium aandacht te besteden aan dilemma's en hoe dit te communiceren bij de ontwikkeling van beleid ('dilemma-logica').
2. Professionalisering van de presentatie van dilemma's en de aanwezigheid van bestuurders en ambtenaren
3. De focus ligt in eerste instantie op de nationale overheid, waarna het initiatief wordt uitgerold naar andere overheidsniveaus.²

Mijlpalen

7.1. Verkenning bij ministeries:

- workshops; onderwijs
- casestudies (piloten)
- onderzoeksinstrumenten (bewijs)
- het opstellen van een richtlijn voor ministeries

7.2. Verdieping:

- Inbedding in opleidingen, procedures voor ministeries en voor de hele nationale overheid
- Leernetwerk op www.onscommunicatierijk.nl
- Informatiemiddag op de Academie voor Overheidscommunicatie (ook voor lokale overheden)

7.3. Bredere ontwikkeling:

- Richtlijn voor lokale overheden
- Overdracht van kennis en vaardigheden

Startdatum: Februari 2018

Einddatum: Januari 2020

Actiepunt overzicht	Verifieerbaarheid		OGP-waarden relevantie (zoals geformuleerd)				Potentiële impact				Afronding				Did It Open Government?				
	Niet specifiek genoeg om te verifiëren	Specifiek genoeg om te verifiëren	Informatievrijheid	Burgerparticipatie	Publieke verantwoording	Technologie & innovatie voor transparantie en verantwoording	Geen	Klein	Matig	Transformatief	Niet gestart	Beperkt	Substantieel	Voltooid	Verergerd	Onveranderd	Marginaal	Substantieel	Uitstekend
7. Algemeel		✓	Onduidelijk					✓			Beoordeeld aan het eind van de actieplancycclus				Beoordeeld aan het eind van de actieplancycclus				

Context en doelstellingen

Professionals in de politieke sfeer, variërend van gekozen ambtsdragers tot overheidsfunctionarissen, moeten vaak onpopulaire besluiten en beleidsmaatregelen uitleggen aan hun kiezers of gemeenschappen. Bovendien stelt de opkomst van sociale media degenen die politieke boodschappen aan het publiek overbrengen voor nieuwe uitdagingen. Dit actiepunt heeft als doel de presentatie van het overheidsbeleid beter af te stemmen op de mate van tevredenheid van burgers en ondernemers over het overheidsbeleid. Door de voorgestelde methode van 'dilemma-logica' toe te passen tijdens het besluitvormingsproces, is het de ambitie om de gepercipieerde onrechtvaardigheid en oneerlijkheid van het overheidsoptreden te ondervangen en een gevoel van procedurele eerlijkheid bij te brengen.³ Het actiepunt voorziet in een aantal activiteiten die verifieerbaar zijn, zij het slechts in het algemeen. Deze bestaan uit het organiseren van workshops, casestudies, en het ontwikkelen van richtlijnen voor ministeries (mijlpaal 7.1). Evenals het

organiseren van vervolgtrainingen en het opzetten van een praktijknetwerk op een website voor overheidsfunctionarissen die zich bezighouden met communicatie (mijlpaal 7.2). Ten slotte is het voornemen om dit werk op te schalen en het delen van kennis en vaardigheden op de beleidsvormende afdelingen van ministeries uit te rollen (mijlpaal 7.3).

Volgens de overheid is het probleem dat met dit actiepoint aangekaart wordt, de vermeende angst voor openbaarheidsdilemma's in de eerste fase van de beleidsvorming. Echter, en ondanks de complexiteit om specifieke oorzaken aan te wijzen voor wantrouwen en ontevredenheid van burgers jegens de overheid, zou het nuttig zijn geweest als de doelstellingen van het actiepoint waren gebaseerd op een probleem wat zodanig is omschreven dat duidelijk is wat opgelost moet worden. Dit zou een poging kunnen inhouden waarin wordt onderzocht welke kaders of boodschappen beter worden ontvangen in de vroege stadia van beleidsvorming, en vertrouwen en begrip kweken voor toekomstig overheidsbeleid, en idealiter waar een baseline kan worden vastgesteld, bijvoorbeeld door middel van focusgroepen. De doelstellingen voor dit actiepoint zijn echter gericht op het definiëren van project gerelateerde taken, in plaats van het oplossen van problemen rond begrip en tevredenheid over overheidsbeleid. Het is daarom moeilijk om de directe relevantie van dit actiepoint voor de OGP-waarden te beoordelen.

Bovendien hebben burgers, om een dilemma te begrijpen en logica toe te passen, informatie nodig ter ondersteuning van de verschillende argumenten en standpunten. Als de overheid in het kader van dilemma-logica proactief alle documenten waarover zij beschikt en die het denken rond een dilemma vormgeven, aan het publiek zou vrijgeven, dan zou dit commitment een transformerende impact kunnen hebben. Echter, op dit moment worden de beraadslagingen van bijvoorbeeld de wekelijkse ministerraad binnen de Nederlandse Grondwet geclassificeerd als staatsgeheim en worden de notulen ervan pas na 20 jaar openbaar gemaakt.⁴ Verder kan het vermogen om overheidsbeleid goed over te brengen aan het publiek ook te maken hebben met individuele vaardigheden en organisatiecultuur. Deze aspecten worden niet in het actiepoint benoemd, en het is ook niet duidelijk hoe dergelijke vaardigheden en cultuur zich verhouden tot dilemma-logica en via welke mechanismen. Daarom kan de potentiële impact van het actiepoint niet hoger dan klein worden gescoord.

Vervolgstappen

Onderkendend dat dit werk belangrijk is voor de manier waarop de overheid haar relatie met de bevolking onderhoudt, beveelt de IRM-onderzoeker het volgende aan:

- Het werk beter af te bakenen en inzichten te integreren in specifieke of concrete beleidsbeslissingen of voorstellen. Dit is met name relevant voor actiepoint 6 over open algoritmen. Algoritmen en hun gepercipieerde eerlijkheid (of vooringenomenheid) zijn in toenemende mate onderhevig aan politiek debat en activisme. De sociale psychologie en het concept van procedurele eerlijkheid zou een gelegenheid bieden om dit in de praktijk te testen, en het openen van algoritmen te koppelen aan het idee van dilemma-logica.
- Pas specifieke onderzoeksinstrumenten en hypothesen toe in toekomstig werk, teneinde (bijvoorbeeld via focusgroepen) de waarde van informatie of datasets en de relevantie ervan voor de burger beter te kunnen begrijpen. Dergelijk onderzoek kan een belangrijke bijdrage leveren aan het bredere veld van open overheidsstudies.
- Erken dat daden vaak nog steeds luider spreken dan woorden, en dat overheidsoptreden zelf sterk bepalend is voor vertrouwen en tevredenheid.⁵ Het actiepoint zou voorts gebaat zijn bij een reflectie over de plaats van dilemma-logica in een breder kader van factoren vertrouwen en tevredenheid t.o.v. overheid bepalen.

¹ De volledige tekst van dit actiepoint, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/11/Netherlands_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf

² De volledige tekst van dit actiepoint, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/11/Netherlands_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf

³ The Social Psychology of Procedural Justice. Springer US. 1988. Lind, E.Allan, Tyler, Tom R.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/regering/ministerraad/werkwijze-ministerraad>

⁵ OECD, Statistics Working Papers, Trust and its determinants, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/trust-and-its-determinants_869ef2ec-en

8. Pilots 'Open by Design'

Tekst van het actiepunt zoals deze in de Engelse versie van het actieplan is opgenomen:¹

Om een goede toegang tot overheidsinformatie te bereiken, is het belangrijk dat bij het ontwerpen van informatiesystemen zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met openheid en open standaarden. Om vast te stellen wat dit betekent voor informatiesystemen zal via een aantal pilots ervaring moeten worden opgedaan. Open standaarden, open formaten voor hergebruik, meta-data en gekoppelde data voor vindbaarheid en samenhang, privacy, veiligheid en toegankelijkheid zijn aspecten die hierbij een rol spelen.

Zo'n vijf tot tien overheidsorganisaties gaan daarom pilots starten met 'Open by Design', waarbij de openheid van sommige categorieën informatie wordt gecontroleerd en verfijnd in de 'machinekamer van het openbaar bestuur'.²

Mijlpalen

- 8.1. Het doel is om 5-10 autoriteiten (ministeries, provincies, gemeenten, andere uitvoerende instanties) aan te trekken.
- 8.2. Start van pilots in individuele organisaties.
- 8.3. Kennisdeling tussen de deelnemende organisaties (halfjaarlijkse bijeenkomst).
- 8.4. Conclusies en aanbevelingen voor opvolging, per organisatie.
- 8.5. Algemene conclusies en aanbevelingen, advies over brede aanpak en uitrol.

Startdatum: Maart 2018

Einddatum: Juni 2020

Actiepunt overzicht	Verifieerbaarheid		OGP-waarden relevantie (zoals geformuleerd)				Potentiële impact				Afronding				Did It Open Government?				
	Niet specifiek genoeg om te verifiëren	Specifiek genoeg om te verifiëren	Informatievrijheid	Burgerparticipatie	Publieke verantwoording	Technologie & innovatie voor transparantie en verantwoording	Geen	Klein	Matig	Transformatief	Niet gestart	Beperkt	Substantieel	Voltooid	Verergerd	Onveranderd	Marginaal	Substantieel	Uitstekend
8. Algeheel		✓	✓					✓			Beoordeeld aan het eind van de actieplancyclus				Beoordeeld aan het eind van de actieplancyclus				

Context en doelstellingen

Proactieve openbaarmaking van door de overheid bewaarde informatie, namelijk het beginsel dat informatie openbaar beschikbaar is voordat er een Wob-verzoek wordt gedaan, is essentieel voor het bevorderen van transparantie en openheid van de overheid. In Nederland zijn in de loop der jaren meer gegevens openbaar gemaakt, bijvoorbeeld in het kader van het vorige actieplan.³

Dit actiepunt is erop gericht om bij verschillende decentrale overheden te toetsen of eerder niet openbaar gemaakte informatie 'by design' kan worden opengesteld om de openheid in het openbaar bestuur te fine-tunen en te controleren. Hoewel de mijlpalen over het algemeen verifieerbaar zijn, zijn ze niet specifiek. In het werk worden alleen algemene activiteiten genoemd zoals het starten van een pilot (8.2), het delen van kennis onder de deelnemers (8.3) en het opstellen en verspreiden van aanbevelingen (8.4 en 8.5). Het is ook onduidelijk via welk mechanisme de ontsluiting plaatsvindt en welke informatie precies wordt verstrekt. De inleidende tekst vermeldt meer gedetailleerde plannen met betrekking tot de opzet van proefprojecten en bevat belangrijke sturende vragen, zoals welke

categorieën overheidsinformatie geschikt zijn voor "open by design", en ook vragen over welke technische instrumenten nodig zouden zijn voor de uitvoering ervan. Deze overwegingen en de mogelijke antwoorden daarop zijn echter in geen van de mijlpalen meegenomen. Afhankelijk van de antwoorden op die vragen zou volgordebepaling een belangrijke overweging kunnen worden voor het wetslagen van de pilot, maar daar wordt niet op gereflecteerd.

Mits de pilots succesvol verlopen, is dit werk relevant voor de OGP-waarde van informatievrijheid. Gezien de onduidelijke formulering van de exacte soorten overheidsinformatie die openbaar gemaakt moeten worden, het ontbreken van een duidelijke tijdlijn en de beschrijving van het proces dat tot informatiecreatie leidt, wordt de potentiële impact ervan als klein beoordeeld.

Vervolgstappen

De IRM-onderzoeker adviseert het volgende:

- Geef prioriteit aan discussies over de juiste technische oplossing, en de uitdagingen als gevolg van het gebruik van verschillende systemen binnen de overheid, en koppel deze aan volgorde en de mijlpalen.
- Construeer de pilots om antwoorden te geven op hoe een goede portal voor proactieve publicatie eruit ziet en functioneert. Betrek en identificeer zowel eindgebruikers als degenen die de gegevens op dit moment invoeren of beheren; deel het *ownership* in de toekomst met dergelijke belanghebbenden.
- Ontwikkel in overleg met burgers, maatschappelijke organisaties, journalisten, activisten, etc. een lijst van informatiecategorieën die het meest waardevol of belangrijk worden geacht voor een open overheid; b.v. begrotingsdocumenten, overheidscontracten, financiële rapporten, en gebruik die om te selecteren welke informatie eerst opengesteld moet worden door middel van 'open by design' en waarom.
- Verken synergiën met andere actiepunten in het actieplan. Met name Open Raadsinformatie, Open Wob en Open aanbesteden zouden als *open by design* pilots kunnen worden beschouwd, omdat ze allemaal betrekking hebben op belangrijke onderwerpen (beleidsrapporten en -documenten, budget en contracten, informatievrijheid, etc.). Daarbij zou de overheid actief kunnen streven naar het voorkomen van duplicatie, het bundelen van mogelijke middelen en *goodwill*, en het zoveel mogelijk bevorderen van gezamenlijke oplossingen, met name met betrokken DMS-deskundigen en architecten in een vroeg stadium.

¹ De volledige tekst van dit actiepunt, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/11/Netherlands_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf

² De volledige tekst van dit actiepunt, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/11/Netherlands_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf

³ Nederlands OGP-actieplan 2016-2018, actiepunt 4: actieve publicatie van informatie, pag. 11, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/05/LR_91332_Actieplan_ENG_v2_0.pdf

9. Toetreding tot het Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)

Tekst van het actiepunt zoals deze in de Engelse versie van het actieplan is opgenomen:

Toetreding tot het initiatief voor transparantie in de delfstofindustrieën (EITI) en uitvoering van de EITI-norm in Nederland.

Mijlpalen

- 3.1 Registratie als kandidaat-lid van het EITI
- 3.2 Goedkeuring van de registratie en het verkrijgen van de status van kandidaat-lid
- 3.3 Publicatie van het EITI-rapport
- 3.4 Publicatie van voortgangsverslagen (jaarverslagen voor de internationale raad van bestuur van het EITI over de voortgang)
- 3.5 Ratificatie van het lidmaatschap (zal niet binnen de periode van het actieplan vallen)

Startdatum: April 2018

Einddatum: April 2021

Actiepunt overzicht	Verifieerbaarheid		OGP-waarden relevantie (zoals geformuleerd)				Potentiële impact				Afronding				Did It Open Government?				
	Niet specifiek genoeg om te verifiëren	Specifiek genoeg om te verifiëren	Informatievrijheid	Burgerparticipatie	Publieke verantwoording	Technologie & innovatie voor transparantie en verantwoording	Geen	Klein	Matig	Transformatief	Niet gestart	Bepikt	Substantieel	Voltooid	Verergerd	Onveranderd	Marginaal	Substantieel	Uitstekend
9. Algeheel		✓	✓	✓				✓			Beoordeeld aan het eind van de actieplancycclus				Beoordeeld aan het eind van de actieplancycclus				

Context en doelstellingen

Sinds de ontdekking van het gasveld bij Slochteren, in de provincie Groningen, is Nederland een van Europa's grootste producenten van aardgas. Aardgas is van vitaal belang voor de nationale energievoorziening van en de gasbaten hebben de afgelopen 60 jaar ongeveer 417 miljard euro bijgedragen aan de Nederlandse economie.² De afgelopen jaren zijn de geologische omstandigheden in het gebied echter verslechterd, en zijn er steeds vaker aardbevingen en grondverzakkingen geweest. De Nederlandse regering heeft daarom besloten de jaarlijkse productie van de gasvelden in Groningen te verminderen, en plant volledige buitengebruikstelling in 2022.

De informatie over de Nederlandse gaswinning en de inkomsten daarvan zijn in het algemeen transparant, aangezien de overheidsinkomsten in de rijksbegroting zijn opgenomen. De exacte winsten van de extractiebedrijven zijn echter grotendeels onduidelijk gebleven, aangezien de inkomsten van vóór 2006 onbekend zijn.³ Bovendien zijn gedetailleerde financiële verslagen pas vanaf 2016 beschikbaar, na de inwerkingtreding van de EU-Verantwoordingsrichtlijn⁴ in Nederland.

Dit actiepunt roept Nederland op om zich formeel aan te sluiten bij het Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), een multistakeholderinitiatief dat een wereldwijde standaard promoot voor het behoorlijk bestuur van olie, gas en mineraalgrondstoffen. Nederland heeft het EITI sinds de oprichting in 2003 gesteund, en heeft sinds 2007 aanzienlijk financieel bijgedragen aan het initiatief. Ondanks de steun aan EITI is Nederland zelf echter geen lid. In 2011 heeft de regering aangegeven dat zij de EITI-norm (of een soortgelijk transparantie-initiatief) zou implementeren, en eind 2015 heeft de overheid zich er uiteindelijk aan gecommitteerd om de EITI-norm te implementeren.⁵

De activiteiten van het actiepunt zijn gericht op het technische proces van het EITI-lidmaatschap, alsmede op de publicatie van een nationaal EITI verslag en het publiceren van jaarverslagen over de vorderingen van Nederland m.b.t. het uitvoeren van de EITI standaard. De mijlpalen zijn specifiek en verifieerbaar, maar er moet worden opgemerkt dat ratificatie van het EITI-lidmaatschap (de laatste mijlpaal) naar verwachting buiten de periode van dit actieplan (rond april 2021) zal plaatsvinden. Het publiceren van informatie over de delfstoffenwinning in Nederland en financiële stromen tussen de delfstoffenindustrie en de Nederlandse overheid maakt het actiepunt relevant voor de OGP-waarde informatievrijheid. Bovendien zal Nederland als lid van het EITI een groep van meerdere stakeholders moeten oprichten, bestaande uit de overheid en vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld, waardoor het actiepunt ook relevant wordt voor de OGP-waarde van burgerparticipatie.

Over het geheel genomen zou toetreding tot EITI kunnen leiden tot positieve, maar kleine verbeteringen van de transparantie met betrekking tot de Nederlandse delfstoffensector. In interviews merkten overheidsfunctionarissen op dat veel van de relevante informatie over de extractieve sector van Nederland al openbaar is, maar vaak verspreid zijn over verschillende plaatsen en niet noodzakelijkerwijs in een open dataformat worden gepubliceerd.⁶ De EITI standaard implementeren zou die situatie kunnen verbeteren door de gegevens over de extractieve sector op één centrale plaats te consolideren en te publiceren. Overigens lijkt het erop dat bestaande EU-rechtskaders (de EU-openbaarheidsrichtlijn) een belangrijke impuls heeft gegeven aan de invoering van dit initiatief, in tegenstelling tot EITI alleen.

Vervolgstappen

De IRM-onderzoeker adviseert de betrokken ministeries een duidelijkere taakverdeling te maken voor EITI-implementatie. Op dit moment vallen binnenlandse grondstoffen en het beheer daarvan onder het ministerie van Economische Zaken en Klimaatbeleid, terwijl de internationale EITI-inspanningen van Nederland onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken vallen. Bovendien zou de regering, als ze met EITI werk doorgaat in toekomstige actieplannen, de ambitie van de EITI-toezeggingen kunnen verbeteren door een koppeling te maken tussen NL-EITI en het "Nationaal Programma Groningen", een overheidsprogramma dat bedoeld is om de regio te ontlasten en economisch te stimuleren.

¹ De complete tekst van dit actiepunt, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/11/Netherlands_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf

² <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2019/22/natural-gas-revenues-almost-417-billion-euros>

³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33529-31.html>

⁴ Official Journal of the European Union, Directive 2013/34/EU, eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0034&from=EN

⁵ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2015Z20448&did=2015D41564

⁶ Interview met Martijn Reubzaet (Ministerie van Buitenlandse Zaken), 4 oktober 2019.

10. Open aanbesteden (pilot OCDS)

Tekst van het actiepunt zoals deze in de Engelse versie van het actieplan is opgenomen:¹

Het actiepunt houdt een pilot in waarbij twee door de rijksoverheid geïnitieerde aanbestedingsprocedures worden geselecteerd en de mate waarin OCDS voor deze procedures wordt en kan worden nageleefd, wordt getoetst. Een van de aanbestedingsprocedures is al afgerond, de andere moet nog worden opgestart. Voor de reeds afgeronde aanbestedingsprocedure is gecontroleerd in hoeverre aan de OCDS is voldaan. Wat de nieuwe aanbestedingsprocedure betreft, wordt onderzocht wat nodig is om deze in overeenstemming met de OCDS uit te voeren. Het afwegen van de kosten en baten van volledige naleving van de OCDS maakt deel uit van de pilot. De pilot dient drie doelen:

- a. Vaststellen hoe en waar Nederland voldoet aan de OCDS
- b. Aan te geven welke verbeteringen de centrale overheid nog kan aanbrengen met betrekking tot de OCDS.
- c. Aan te geven waar Nederland een "Best Practice" is.

De pilot biedt de mogelijkheid om kennis en expertise op internationaal niveau te delen.²

Mijlpalen

- 10.1. Projectplan voor proefprojecten + besluitvorming
- 10.2. Start van het projectteam en uitvoering van het proefproject
- 10.3. Tussentijds verslag over het proefproject en de besluitvorming
- 10.4. Eindrapport met aanbevelingen
- 10.5. Besluitvorming over aanbevelingen

Startdatum: Juli 2018

Einddatum: Juni 2020

Actiepunt overzicht	Verifieerbaarheid		OGP-waarden relevantie (zoals geformuleerd)				Potentiële impact				Afronding				Did It Open Government?				
	Niet specifiek genoeg om te verifiëren	Specifiek genoeg om te verifiëren	Informatievrijheid	Burgerparticipatie	Publieke verantwoording	Technologie & innovatie voor transparantie en verantwoording	Geen	Klein	Matig	Transformatief	Niet gestart	Beperkt	Substantieel	Voltooid	Verergerd	Onveranderd	Marginaal	Substantieel	Uitstekend
10. Algeheel		✓	✓	✓		✓			✓		Beoordeeld aan het eind van de actieplancyclus				Beoordeeld aan het eind van de actieplancyclus				

Context en doelstellingen

Overheidsaanbestedingen van goederen en diensten zijn van groot belang voor het wereldwijde bedrijfsleven. Nederland vormt hierop geen uitzondering, met een geschat inkoopvolume van de overheid van 73,3 miljard euro per jaar.³ Nederlandse ontwikkelingshulp ondersteunt ook projecten die gericht zijn op het openstellen van contracten in verschillende landen.⁴ Een essentieel kenmerk dat aan veel van die initiatieven ten grondslag ligt, is de invoering van de *Open Contracting Data Standard* (OCDS), een standaard die momenteel niet door Nederland zelf wordt gebruikt.⁵ In 2015 is in een motie in het parlement gevraagd om bij toekomstige overheidsaanbestedingen op de juiste wijze om te gaan met relevante open standaarden.⁶ In 2017 werd in een studie van het ministerie

van Binnenlandse Zaken aangegeven dat er binnen de betrokken instanties weinig bekendheid was over dergelijke standaarden.⁷

Dit actiepoint is daarom gericht op een pilot van OCDS en het verkennen of Nederland aan deze norm kan voldoen. Het werk wordt uitgevoerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken in samenwerking met relevante maatschappelijke organisaties (zoals Hivos). Het actiepoint is relevant voor de OGP-waarden van informatievrijheid, burgerparticipatie en technologie en innovatie voor openheid en verantwoording. Tegelijkertijd worden de activiteiten en mijlpalen van het actiepoint, hoewel specifiek en verifieerbaar, niet ingegeven door expliciete doelstellingen om de efficiëntie van het inkoopbeleid te verbeteren of om specifieke risico's, zoals corruptie of te hoge prijzen, op te lossen.

Als de pilot met succes wordt afgerond, kan het bewustzijn van de praktische bruikbaarheid van OCDS worden verbeterd en kan het gebruik van de standaard in Nederland worden gestimuleerd. Dit wordt als positief beschouwd voor de verbetering van informatievrijheid m.b.t. overheidsuitgaven en zou een stimulans kunnen zijn voor bredere participatie van burgers en toezicht op aanbestedingen. Het zou ook overheidsinspanningen om corruptie risico's te beperken kunnen ondersteunen, en efficiëntie van aanbestedingen verbeteren. De doelstelling is echter vrij algemeen, namelijk aangeven waar Nederland een voorbeeldfunctie heeft op het gebied van open contracteren. Bovendien is het onduidelijk wat de pilot zelf precies inhoudt, afgezien van de vraag wat OCDS betekent voor Nederlandse aanbestedingen, of er wordt gekeken naar een specifieke sector of een specifiek gebied van overheidsaanbestedingen. Verder wordt in het actiepoint uiteengezet hoe onderwerpen als duurzaamheid en maatschappelijke impact worden geïntegreerd, maar wordt niet in detail uitgelegd hoe dit zal worden gerealiseerd. Tot slot blijft het onduidelijk hoe de afronding van de pilot zich zou kunnen vertalen in de volledige adoptie van OCDS-gebruik in Nederland. De potentiële impact is dan ook als matig gescoord

Vervolgstappen

De IRM-onderzoeker adviseert het volgende aan:

1. Voer een meer uitvoerige behoefteanalyse uit, en maak daarbij gebruik van bestaande studies en evaluaties met betrekking tot welke terreinen van openbaar aanbesteden in Nederland als verbeterbaar wordt geacht. Dit zou ook een risicoanalyse en definiëring van concrete prioriteiten voor toekomstige actie omvatten. Bij een dergelijke verkenning zou idealiter ook moeten worden gestreefd naar consultatie met particuliere partijen (die succesvol of niet succesvol bieden op openbare aanbestedingen), het maatschappelijk middenveld en experts op het gebied van aanbesteden.
2. Selecteer concrete aanbestedingen voor specifieke gebieden of overheidsfuncties en neem deze op in het proefproject. Bovendien zouden, in overleg met de bovengenoemde partijen, duidelijke criteria kunnen worden vastgesteld om te onderzoeken of OCDS-conforme systemen kunnen helpen bij het oplossen van problemen die bij de behoefteanalyse naar voren zijn gekomen.
3. Gezien de expliciete ambitie van de overheid om haar uitgaven ook te gebruiken om invloed uit te oefenen op thematische kwesties zoals duurzaamheid, innovatie en sociaal rendement, beveelt de IRM-onderzoeker aan om hulpmiddelen en instrumenten te ontwikkelen die helpen om succes in dit opzicht te meten. Dit kan door antwoord te geven op vragen over het gewicht dat dergelijke thema's moeten hebben bij het ontwerpen van aanbestedingen en het evalueren van offertes, wat te doen in geval van tegenstrijdige belangen en welke uitzonderingen van toepassing moeten zijn en waarom. Deze overwegingen kunnen nuttig zijn voor de bredere discussie over de wijze waarop overheden hun goederen en diensten verwerven, en kunnen bijdragen aan discussies op politiek niveau die nodig zouden zijn om eventuele wetgeving te stimuleren.

¹ De complete tekst van dit actiepoint, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/11/Netherlands_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf

² De complete tekst van dit actiepoint, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/11/Netherlands_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/09/08/het-inkoopvolume-van-de-nederlandse-overheid>

⁴ Hivos people unlimited, Open Up Contracting, <https://www.hivos.org/program/open-contracting/>

⁵ Open Contracting Partnership, Worldwide, <https://www.open-contracting.org/why-open-contracting/worldwide/#/nl>

⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33326-21.html>

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/02/15/rapport-kenniscentrum-open-source-software>

11. Lokale Digitale Democratie

Tekst van het actiepunt zoals deze in de Engelse versie van het actieplan is opgenomen:¹

Het actiepunt zal leiden tot een proeftuin voor 'Digitale Democratie', die de volgende doelstellingen dient:

1. Het vitaliseren van de democratie door het aantoonbaar vergroten van de responsiviteit van lokale overheden.
2. Het verkennen van de vraag hoe men effectief een digitaal kanaal kan toevoegen aan de bestaande participatieaanpak.
3. Nagaan aan welke criteria succesvolle participatie-instrumenten moeten voldoen.
4. Het bewustzijn van de autoriteiten van de risico's en mogelijkheden van de digitale democratie vergroten.

Mijlpalen

11.1. 5 tot 10 gemeenten hebben ten minste drie digitale participatietrajecten met behulp van open-sourcetools doorlopen.

11.2. 5 tot 10 gemeenten hebben ten minste drie digitale participatietrajecten doorlopen met behulp van een gesloten brontool.

11.3. Ondertekening van het 'manifest voor digitale democratie' door deelnemende gemeenten, BZK en VNG om hun inzet en visie op de bevordering van de digitale democratie vast te leggen.

11.4 Samen met VNG en ICTU vaststellen hoe de instrumenten in de toekomst zullen worden beheerd, met inclusief het technisch beheer ervan.

11.5 Een gemeenschappelijke aanpak opstellen voor verdere schaalvergroting op basis van de ervaringen

Startdatum: April 2018

Einddatum: December 2019

Actiepunt overzicht	Verifieerbaarheid		OGP-waarden relevantie (zoals geformuleerd)				Potentiële impact				Afronding				Did It Open Government?				
	Niet specifiek genoeg om te verifiëren	Specifiek genoeg om te verifiëren	Informatievrijheid	Burgerparticipatie	Publieke verantwoording	Technologie & innovatie voor transparantie en verantwoording	Geen	Klein	Matig	Transformatief	Niet gestart	Beperkt	Substantieel	Voltooid	Verregerd	Onveranderd	Marginaal	Substantieel	Uitstekend
11. Algeheel		✓	✓	✓		✓			✓		Beoordeeld aan het eind van de actieplancyclus				Beoordeeld aan het eind van de actieplancyclus				

Context en doelstellingen

Zoals in het actieplan wordt aangegeven, streeft Nederland naar meer vormen van directe burgerparticipatie in de besluitvorming en (lokale) democratie. Volgens het V-Dem Instituut van de Universiteit van Göteborg staat Nederland in 2017 op de 43e plaats (van de 170 landen) als het gaat om participatieve democratie.² Daarnaast wijst nationaal onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau op de noodzaak van meer directe burgerparticipatie in openbaar beleid en besluitvorming.³ Onder verwijzing naar het afnemende vertrouwen in politieke systemen en de wens om de democratische vertegenwoordiging en stabiliteit te waarborgen, beoogt dit actiepunt mogelijkheden te bieden voor nieuwe technologieën en digitale instrumenten om de transparantie

en de responsiviteit van lokale overheden te versterken. Dit zou op zijn beurt de kwaliteit van het lokale bestuur en het vertrouwen in het bestuur in het algemeen kunnen verbeteren.

Het actiepoint heeft heldere en verifieerbare doelstellingen en activiteiten. Aangezien het actiepoint nieuwe technologie en digitale mogelijkheden voor publieke inspraak en samenwerking bij de besluitvorming zal promoten, is zij relevant voor de OGP-waarden van burgerparticipatie, en technologie en innovatie voor transparantie en verantwoording. Bovendien is het, gelet op het feit dat specifieke informatie nodig is bij discussies over beleidsvorming en dat dergelijke werkzaamheden in het algemeen de transparantie van de besluitvorming kunnen bevorderen, ook relevant voor informatievrijheid.

Over het geheel genomen, wordt aangenomen dat het actiepoint een gematigde impact kan hebben op de hierboven vermelde waarden en praktijken. Vanwege de beperkte omvang van het voorgenomen werk zijn er wel beperkingen aan de reikwijdte van die potentiële impact. Het zou echter significante positieve ervaringen kunnen opleveren door het stimuleren van burgerparticipatie in de lokale democratie, ervan uitgaande dat de instrumenten binnen het actiepoint effectief en betrouwbaar zijn. Deze instrumenten zijn weliswaar niet vastomlijnd, maar kunnen onder meer bestaan uit digitale platforms voor het organiseren van petitie's en discussies, het opstellen van lokale politieke agenda's of het faciliteren van participatieve budgettering. Dergelijke ervaringen kunnen fungeren als initiatiefnemers voor verdere pilots, en een impuls geven aan een incrementele, maar belangrijke, normering van digitale participatie-instrumenten voor (lokale) democratie.

Vervolgstappen

De IRM-onderzoeker adviseert het volgende:

1. Voer een gedetailleerder plan uit voor de uitrol en overweeg een focus op specifieke gebieden op lokaal niveau die verschillende karakteristieken hebben qua kiezersopkomst, demografie, inkomensverdeling, enz.
2. Integreer risicobeperking op een actievere manier, zowel wat betreft het managen van verwachtingen als wat betreft computervaardigheden en de vergrijzing van de bevolking.
3. De proef waar mogelijk te koppelen aan academici en lopend onderzoek op dit gebied. Dit kan helpen om meer inzicht te krijgen in de mate waarin dergelijke initiatieven kunnen leiden tot (her)opbouw van vertrouwen en democratie, en om vragen te beantwoorden in hoeverre deze instrumenten zich lenen voor hoogpolitieke thema's.

¹ De complete tekst van dit actiepoint, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/11/Netherlands_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf

² V-Dem Institute, Democracy at dusk, https://www.v-dem.net/media/filer_public/b0/79/b079aa5a-eb3b-4e27-abdb-604b11ecd3db/v-dem_annualreport2017_v2.pdf

³ The Netherlands Institute for Social Research, More democracy, less politics?, https://www.scp.nl/english/Publications/Summaries_by_year/Summaries_2015/More_democracy_less_politics

V. Algemene aanbevelingen

Dit hoofdstuk is bedoeld als informatie voor de ontwikkeling van het volgende actieplan en als leidraad voor de uitvoering van het huidige actieplan. Het is verdeeld in twee delen: 1) IRM-kernaanbevelingen om het OGP-proces en de actieplannen in het land of de entiteit te verbeteren en, 2) een beoordeling van de wijze waarop de overheid heeft gereageerd op eerdere IRM-kernaanbevelingen.

5.1 IRM-aanbevelingen

Met het oog op toekomstig OGP-werk in Nederland is het volgende een poging om uit te zoomen, en tot nadenken aan te zetten over wat er gedaan kan worden om dit thematische werk op een betekenisvolle manier voort te zetten. Op basis van deze algemene observaties en de inhoud van het derde actieplan worden hieronder de volgende concrete aanbevelingen geschetst:

Aanbevelingen voor het ontwerp van het volgende actieplan

Het huidige actieplan omvat activiteiten uit verschillende werktrajecten die in sommige gevallen al voor het nationale OGP-creatieproces bestonden. Om de beschikbare middelen te maximaliseren en synergiën tussen de bestaande initiatieven te bevorderen, adviseert de IRM-onderzoeker daarom aan om toekomstige actiepunten te screenen op thematische overlappingsen, en te overwegen relevante actiepunten te combineren om de algemene samenhang te waarborgen (en dubbel werk te voorkomen).

Bepaalde onderdelen van het werk wat in het kader van open overheid worden verricht raken ook direct aan andere internationale initiatieven, zoals de Raad van Europa 'GRECO-aanbevelingen' (onder meer op het gebied van partijfinanciering en lobby transparantie van de lobby), het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (met name over de juridische aspecten en het voorkomen van corrupte praktijken) en het OESO-anticorruptiebestrijdingsverdrag/FATF (over aspecten van buitenlandse omkoping, en bijvoorbeeld het *beneficial ownership*). Deze raakvlakken zouden kunnen helpen om de reikwijdte van betrokken partijen in Nederland te verruimen, die vooralsnog zelden de rechterlijke macht of de particuliere sector hebben omvat. De IRM-onderzoeker adviseert daarom aan om OGP-actiepunten expliciet te koppelen aan relevante aanbevelingen van multilaterale fora, zoals de Raad van Europa, de Verenigde Naties en de OESO/FATF, om nieuwe stakeholders aan te trekken (b.v. het Openbaar Ministerie, de particuliere sector).

Het OGP-werk in Nederland heeft niet altijd veel zichtbaarheid of politiek gewicht, terwijl veel van de huidige actiepunten zich bezighouden met vraagstukken rond democratische innovatie, de organisatie van de (lokale) democratie en politiek belangrijke thema's als vrijheid van (en toegang tot) informatie, algoritmische besluitvorming en aanbestedingen. In de toekomst zou de overheid daarom kunnen overwegen om ook politieke actoren te betrekken, met behoud van onpartijdigheid en zonder specifieke standpunten te onderschrijven. Bijvoorbeeld door parlementariërs (of hun medewerkers) of instituten van politieke partijen uit te nodigen om deel te nemen aan discussiebijeenkomsten en hun standpunten te delen. Dit zou op haar beurt kunnen helpen het werk van OGP-actieplannen naar een hoger niveau te tillen, en voor actiepunten de politieke wil te verwerven die nodig is om de voorgestelde beleidsinstrumenten en maatregelen naar wetgevers te verschuiven, wat onontbeerlijk is om uiteindelijk tot wezenlijke hervormingen te komen.

Nederland staat weliswaar goed op ranglijsten van goed bestuur en anticorruptie, maar is nog steeds vaak onderwerp van internationale kritiek. Deze kritiek heeft vaak betrekking op kwesties rond fiscale transparantie vis-à-vis de bedrijfslobby (evenals ondoorzichtige fiscale regelingen met betrekking tot rentes en royalty's), en de trustsector met de zogenaamde

Versie voor publiek commentaar: niet citeren a.u.b.

brievenbusfirma's (*beneficial ownership*). De huidige regering heeft laten zien dat zij gevoelig is voor dit soort kritiek en heeft maatregelen aangekondigd,¹ en zal een register van de uiteindelijk belanghebbenden opzetten (in reactie op de relevante EU-wetgeving). Deze onderwerpen zouden zeer geschikt zijn voor integratie in het OGP-kader, en daarmee ook bredere burgerparticipatie in het proces van beleidsvorming op deze thema's waarborgen.

Gelijkheid en inclusie zijn belangrijk voor zowel de Nederlandse overheid als voor het OGP. Hoewel de overzeese gebieden kleinschalig zijn, maken ze integraal deel uit van het Koninkrijk en zijn thema's met betrekking tot openbaarheid van bestuur en integriteit van de publieke sector daar zeer relevant. Het zou echter niet realistisch zijn om volledige inclusie van deze gebieden te verwachten of te suggereren in de co-creatie- en implementatieprocessen van OGP. De IRM-onderzoeker beveelt echter wel aan om na te gaan of, en zo ja hoe, OGP werkzaamheden (bijv. open datahulpmiddelen en actiepunten inzake lokale democratie) relevantie hebben voor de Caribische gebieden.

Zoals besproken in hoofdstuk II van dit rapport blijft de bescherming van klokkenluiders in Nederland een punt van aandacht. Met name Het Huis voor Klokkenluiders (opgericht in 2016), dat verantwoordelijk is voor de behandeling van klokkenluiderszaken, staat nog steeds voor uitdagingen. Ook wijzen diverse recente schandalen (zoals beschreven in hoofdstuk II) op de noodzakelijkheid voor de overheid om op dit gebied verbeteringen door te voeren. De IRM-onderzoeker raadt daarom aan om in het volgende actieplan een actiepunt op te nemen om de prestaties van Het Huis voor Klokkenluiders te verbeteren. Bijzondere aandacht zou kunnen worden besteed aan het waarborgen van de eisen die worden gesteld in het kader van de EU-richtlijn inzake klokkenluidersbescherming van 2019.²

Tot slot zou Nederland in het kader van de Woo de standaardisering kunnen onderzoeken van de publicatie van gegevens van openbare lichamen over de klachten die zij ontvangen en de wijze waarop deze klachten worden afgehandeld. Standaardisatie zou de mogelijkheden voor het vergelijken van klachtenafhandeling door verschillende instanties kunnen verbeteren. Meer data van overheidsinstanties over de klachten die zij ontvangen zou meer inzicht kunnen geven in hoe overheidsdiensten functioneren, met welke problemen mensen vaak te maken hebben en hoe deze problemen meestal worden opgelost.

Tabel 5.1: Vijf kern aanbevelingen

1	Verbeter de thematische coördinatie en combineer relevante actiepunten met elkaar, zodat er minder overlap is en het proces coherenter wordt.
2	Streef naar politieke participatie op hoog niveau in het ontwerp- en uitvoeringsproces; benader regelmatig relevante politici, parlementaire commissies, politieke partijinstituten, enz.
3	Onderneem actie met betrekking tot <i>beneficial ownership</i> en lobby transparantie.
4	Includeer relevante overheidsorganen in het Caribisch deel van het Koninkrijk
5	Focus op het verbeteren van het Huis voor Klokkenluiders in overeenstemming met de EU-richtlijn van 2019 inzake klokkenluidersbescherming.

5.2 Respons n.a.v. eerdere IRM-aanbevelingen

Tabel 5.2: Eerdere IRM-kernaanbevelingen

	Aanbeveling	Op gereageerd	Geïntegreerd in het huidige actieplan?
1	Verbetering van de institutionele en maatschappelijke participatie in het OGP-proces	✓	✓
2	Opnemen van grote organisaties, het parlement en rechtswezen in het OGP-proces	✓	✓
3	Opnemen van wettelijk bindende toezeggingen inzake de openbaarmaking van informatie	✗	✗
4	Includeer burgerparticipatie actiepunten	✓	✓
5	De prestaties van het "Huis voor Klokkeluiders" verbeteren	✗	✗

In de ontwikkeling van het derde actieplan heeft Nederland drie van de vijf aanbevelingen uit het vorige IRM-rapport uit het tweede actieplan (2016-2018) geïntegreerd. De institutionele en maatschappelijke participatie in het OGP-proces zijn tijdens de co-creatie verbeterd door de oprichting van het multistakeholderforum en de breedte van het overleg. Het Parlement is in het derde actieplan opgenomen door middel van actiepunten 4 inzake het open Parlement. Bovendien bevat het actieplan verschillende actiepunten waarmee burgerparticipatie zou kunnen verbeteren, terwijl het vorige actieplan slechts één dergelijke verbintenis bevatte. Er moet echter worden opgemerkt dat dergelijke toezeggingen in het derde actieplan in de eerste plaats gericht zijn op informativiteit, en dat de onderdelen van deze actiepunten die betrekking hebben op burgerparticipatie, grotendeels ondergeschikt zijn aan de verwezenlijking van het hoofddoel. De aanbevelingen over het opnemen van juridisch bindende afspraken over het openbaar maken van informatie en het verbeteren van de prestaties van het Huis voor Klokkeluiders zijn niet geïntegreerd.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/11/06/kabinet-pakt-22-miljard-euro-belastingontwijking-aan-met-bronbelasting>

² Official Journal of the European Union, Directive 2019/1937, <https://perma.cc/UR9F-9AMU>

VI. Methodologie en bronnen

De IRM-rapporten worden per OGP-deelnemend land of entiteit geschreven door onderzoekers. Alle IRM-rapporten ondergaan een proces van kwaliteitscontrole om ervoor te zorgen dat de hoogste normen van onderzoek en *due diligence* zijn toegepast.

De analyse van de voortgang van OGP-actieplannen is een combinatie van interviews, deskresearch, waarneming en feedback van niet-overheidsactoren. Het IRM-rapport bouwt voort op het bewijsmateriaal dat beschikbaar is in de Nederlandse *OGP-repository* (of online tracker), de website, de bevindingen in de eigen evaluatierapporten van de overheid en eventuele andere beoordelingen van het proces, en de voortgang die door het maatschappelijk middenveld, de private sector of internationale organisaties worden gegeven. Aan het begin van elke rapportagecyclus delen IRM-medewerkers een onderzoeksplan met overheden t.b.v. een zevendaagse periode van commentaar over de voorgestelde onderzoeks aanpak.

Elke IRM-onderzoeker voert gesprekken met belanghebbenden om een accuraat beeld te krijgen van de ontwikkelingen. Gezien de budgettaire en agendabeperkingen kan het IRM niet alle betrokken partijen raadplegen of uitvoeringslocaties bezoeken. Sommige situaties vereisen anonimiteit van de geïnterviewden en het IRM behoudt zich het recht om persoonlijke identificatie-informatie van deze deelnemers te verwijderen. Vanwege deze noodzakelijke beperkingen van de methode, moedigt het IRM sterk aan om commentaar te leveren tijdens de pre-publicatie periode van elk rapport.

Elk rapport ondergaat een kwaliteitscontroleproces dat bestaat uit interne beoordeling door IRM-medewerkers en door het International Experts Panel (IEP) van het IRM. Elk verslag ondergaat ook een externe evaluatie waarbij overheden en het maatschappelijk middenveld worden uitgenodigd om commentaar te leveren op de inhoud van het ontwerp van het IRM-rapport.

Dit evaluatieproces, inclusief de procedure voor het integreren van de ontvangen feedback, wordt nader toegelicht in deel III van het procedurehandboek.¹

Interviews en inbreng van stakeholders

De IRM-onderzoeker interviewde, persoonlijk of via de telefoon, alle actiehoudershouders op één na. In totaal werden 23 personen geïnterviewd tussen 1 oktober 2019 en 28 november 2019. Een gedetailleerd overzicht van deze gesprekspartners vindt u hieronder. De gesprekken waren allemaal semigestructureerd interviews, waarbij een set van vooraf bepaalde vragen, die deel uitmaakten van een eerder ingediend onderzoeksplan, werden gepresenteerd en besproken. De gesprekken zijn niet getranscribeerd.

Tom Kunzler	Open State Foundation	01/10/2019	persoonlijk interview
Tom Demeyer	WAAG Society	02/10/2019	persoonlijk interview
Sander van der Waal	WAAG Society	02/10/2019	persoonlijk interview
Jamil Jawad	VNG	03/10/2019	persoonlijk interview
Maike Popma	VNG	03/10/2019	persoonlijk interview
Martijn Reubzaet	Buitenlandse Zaken	04/10/2019	persoonlijk interview
Omer van Renterghem	Buitenlandse Zaken	22/10/2019	persoonlijk interview

Versie voor publiek commentaar: niet citeren a.u.b.

Marijn Kuiters	Gemeente Schiedam	23/10/2019	persoonlijk interview
Henk Burgering	Provincie Zuid-Holland	29/10/2019	persoonlijk interview
Jorieke van Leeuwen	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	29/10/2019	persoonlijk interview
Marieke Schenk	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	29/10/2019	persoonlijk interview
Erna Ruijter	Universiteit Utrecht	29/10/2019	persoonlijk interview
Guido Rijnja	Ministerie van Algemene Zaken	30/10/2019	persoonlijk interview
Guido Enthoven	Instituut voor Maatschappelijke Innovatie	04/11/2019	telefonisch interview
Jonathan Huseman	HIVOS	04/11/2019	telefonisch interview
Anne de Zeeuw	Netwerk Democratie	12/11/2019	telefonisch interview
Peter Specker	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	13/11/2019	telefonisch interview
Koos Steenbergen	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	18/11/2019	telefonisch interview
Joep Severens	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	19/11/2019	persoonlijk interview
Eric Blaakman	Rijkswaterstaat	22/11/2019	telefonisch interview
Roger Vleugels	Self-employed	27/11/2019	telefonisch interview
Eveline Stapel-van Dijck	Provincie Noord-Holland	28/11/2019	telefonisch interview
Eric Stokkink	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	12/12/2019	telefonisch interview

Over het *Independent Reporting Mechanism*

Het *Independent Reporting Mechanism* (IRM) is een belangrijk instrument waarmee alle belanghebbenden de voortgang van de OGP in de deelnemende landen en entiteiten kunnen volgen. Het internationale deskundigenpanel (IEP) houdt toezicht op de kwaliteitscontrole van elk verslag. Het IEP bestaat uit experts op het gebied van transparantie, participatie, verantwoording en methoden van sociaalwetenschappelijk onderzoek.

De huidige leden van het internationale deskundigenpanel zijn

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Fredline M’Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Juanita Olaya
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

Versie voor publiek commentaar: niet citeren a.u.b.

Een kleine groep medewerkers in Washington, DC, verzorgt in nauwe samenwerking met de onderzoekers de rapportages van het IRM-proces. Vragen en opmerkingen over dit rapport kunnen aan de medewerkers worden gericht via irm@opengovpartnership.org.

¹ IRM Procedures Manual, V.3, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

Bijlage I. Overzicht van de prestaties van Nederland tijdens de ontwikkeling van het actieplan

Sleutel:

Groen= Voldoet aan de norm

Geel= In uitvoering (er zijn stappen ondernomen om aan deze norm te voldoen, maar er wordt niet aan de norm voldaan)

Rood= Geen bewijs van actie

Multi-stakeholder Forum	
1a. Forum opgericht: Er is een forum om toezicht te houden op het OGP-proces.	Groen
1b. Regelmatigheid: Het forum komt ten minste elk kwartaal bijeen, in persoon of op afstand.	Groen
1c. Ontwikkeling van het samenwerkingsmandaat: De leden van het forum ontwikkelen gezamenlijk het mandaat, het lidmaatschap en de bestuursstructuur.	Geel
1d. Mandaat openbaar: Informatie over het mandaat, het lidmaatschap en de bestuursstructuur van het forum is beschikbaar op de OGP-webplaats/pagina.	Groen
2a. Multi-stakeholder: Het forum omvat zowel overheids- als niet-overheidsvertegenwoordigers.	Groen
2b. Pariteit: Het forum bevat een evenwichtige verdeling van overheids- en niet-overheidsvertegenwoordigers.	Groen
2c. Transparante selectie: Niet-gouvernementele leden van het forum worden geselecteerd door middel van een eerlijk en transparant proces.	Geel
2d. Hoge overheidsvertegenwoordiging: Het forum bestaat uit vertegenwoordigers op hoog niveau met beslissingsbevoegdheid van de overheid.	Rood
3d. Openheid: Het forum aanvaardt de input en de vertegenwoordiging in het actieplanproces van het maatschappelijk middenveld of andere belanghebbenden buiten het forum.	Geel
3e. Deelname op afstand: Er zijn mogelijkheden om op afstand deel te nemen aan ten minste enkele vergaderingen en evenementen.	Geel
3f. Notulen: Het OGP-forum communiceert proactief en rapporteert over zijn besluiten, activiteiten en resultaten aan de bredere overheid en de belanghebbenden uit het maatschappelijk middenveld.	Groen

Sleutel:

Groen= Voldoet aan de norm

Geel= In uitvoering (er zijn stappen ondernomen om aan deze norm te voldoen, maar er wordt niet aan de norm voldaan)

Rood= Geen bewijs van actie

Actieplan Ontwikkeling	
4a. Proces transparantie: Er is een nationale OGP-website (of OGP-webpagina op een overheidswebsite) waar informatie over alle aspecten van het nationale OGP-proces proactief wordt gepubliceerd.	Groen
4b. Documentatie vooraf: Het forum deelt vooraf informatie over OGP met de belanghebbenden om te garanderen dat zij op de hoogte zijn en bereid zijn om aan alle fasen van het proces deel te nemen.	Groen
4c. Bewustwording: Het forum voert outreach- en bewustmakingsactiviteiten uit met relevante belanghebbenden om hen te informeren over het OGP-proces.	Groen
4d. Communicatiekanalen: De overheid faciliteert directe communicatie met belanghebbenden om te reageren op vragen uit het actieplanproces, met name in tijden van intense OGP-activiteit.	Groen
4e. Gemotiveerde reactie: Het multi-stakeholdersforum publiceert zijn argumentatie over beslissingen en reageert op belangrijke soorten commentaar van het publiek.	Geel
5a. Repository: De overheid verzamelt en publiceert een documentenopslagplaats op de nationale OGP-website/webpagina, die een historisch overzicht en toegang tot alle documenten met betrekking tot het nationale OGP-proces biedt, met inbegrip van (maar niet beperkt tot) raadplegingsdocumenten, nationale actieplannen, zelfevaluaties van de overheid, IRM-rapporten en ondersteunende documentatie over de uitvoering van de verbintenissen (bv. links naar databanken, bewijzen van vergaderingen, publicaties).	Geel

Redactionele opmerking: Als een land "voldoet" aan de zes vetgedrukte normen, zal het IRM het proces van het land erkennen als een Starred Process.