

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

Bart Scheffers, onafhankelijk onderzoeker

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting: Nederland	2
I. Inleiding	5
II. De context van open overheid in Nederland	6
III. Leiderschap en het multistakeholderproces	10
IV. Actiepunten	15
1. Open besluitvorming bij gemeenten en provincies	17
2. Transparantie financiën decentrale politieke partijen	20
3. Pioniersnetwerk Open Overheid voor gemeenten	22
4. Open Parlement	24
5. Open Wob: Ontwikkelen en implementeren Open Wob	26
6. Open Algoritmen	29
7. Project 'Dilemmalogica'	32
8. Pilot 'Open by Design'	35
9. Toetreding tot het Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)	37
10. Open Aanbesteden (pilot OCDS)	39
11. Lokale Digitale Democratie	42
V. Algemene aanbevelingen	44
VI. Methodologie en bronnen	47
Bijlage I. Overzicht van de prestaties van Nederland tijdens de ontwikkeling van het actieplan	50

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



Managementsamenvatting: Nederland

Het derde OGP-actieplan van Nederland bevat een divers aantal actiepunten met daarin bijzondere aandacht voor lokaal bestuur. Door het multistakeholderforum en het directe overleg met betrokken (lokale) overheden heeft het maatschappelijk middenveld significant bijgedragen tijdens het co-creatieproces. In de toekomst zou het OGP-proces in Nederland baat kunnen hebben bij breed politiek draagvlak op hoog niveau en bij sterkere synergie tussen de verschillende actiepunten. Het volgende actieplan zou onderwerpen als transparantie van uiteindelijke belanghebbenden (*beneficial ownership*), lobbytransparantie 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 gemaakte toezeggingen tot actie leiden. Nederland is in 2011 toegetreden tot 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 door een uitvoerig overlegproces tot stand gekomen. Er zijn meer dan tien bijeenkomsten en een online consultatie georganiseerd met belanghebbenden en verschillende sectoren van de samenleving. Daarnaast heeft Nederland een multistakeholderforum opgericht dat betrokken was 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 gebruik van technologie en innovatie om prestaties van de overheid te verbeteren. Het derde actieplan bevat ook een actiepunt dat is uitgevoerd door het Nederlandse parlement.

Een aantal actiepunten verdient bijzondere vermelding, waaronder het initiatief dat de toegang tot informatie met betrekking tot lokale besluitvorming verbetert en het initiatief om transparantie omtrent de financiering van lokale politieke partijen te verbeteren. Andere noemenswaardige actiepunten betreffen *pilots* over de inzet van digitale hulpmiddelen gericht op het versterken van de lokale democratie met digitale hulpmiddelen, het onderzoek of algoritmen die door de overheid worden gebruikt, opener en begrijpelijker kunnen worden

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 multistakeholderforum: Ja
Niveau van publieke invloed: Samenwerking
In strijd met het OGP-proces gehandeld: 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?



gemaakt voor de samenleving, en een pilot met een standaard (OCDS) 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 er zo voor 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 <i>best practice</i> voor het begrijpen van algoritmen-besluitvorming binnen de overheid. Toekomstig werk op dit vlak zou zich meer direct 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 de <i>Open Contracting Data Standard</i> (OCDS) te testen en de haalbaarheid voor een bredere toepassing ervan in Nederland te onderzoeken. In de toekomst zou de overheid gedetailleerd moeten beoordelen welke specifieke terreinen van publieke aanbesteding baat kunnen hebben bij het gebruik van OCDS. De overheid kan overwegen om het gebruik op te schalen voor toekomstige <i>tenders</i> om zo de transparantie te vergroten.	<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 meer geharmoniseerd en coherenter wordt.
Streef naar politieke participatie op hoog niveau in het ontwerp- en uitvoeringsproces; benader regelmatig relevante politici, parlementaire commissies, instituten van politieke partijen, enz.
Onderneem actie met betrekking tot uiteindelijke belanghebbenden van eigendom (<i>beneficial ownership</i>) en lobbytransparantie.
Neem relevante overheidsorganen in het Caribisch deel van het Koninkrijk op/mee (in de plannen).
Focus op het verbeteren van de prestaties 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 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.

Open
Government
Partnership



I. Inleiding

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 actiepunten kunnen voortbouwen op bestaande initiatieven, nieuwe ideeën bevatten om lopende hervormingen af te ronden of actie op een geheel nieuw terrein initiëren. Het *Independent Reporting Mechanism* (IRM) van OGP monitort alle actieplannen om te waarborgen dat gedane toezeggingen daadwerkelijk leiden tot uitvoering. Het maatschappelijk middenveld en regeringsleiders gebruiken deze evaluaties om te reflecteren op hun eigen voortgang en om te bepalen of uitgevoerde actiepunten impact hebben gehad op mens en maatschappij.

Nederland is in 2011 toegetreden tot OGP. Dit rapport gaat over de totstandkoming en opzet van het derde actieplan van Nederland 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 methodologie die IRM hanteert bezoekt u de webpagina

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

II. De context van open overheid in Nederland

Nederland scoort van oudsher hoog op indices van goed bestuur en anticorruptie. Het was al vroeg lid van OGP en heeft aan de hand van eerdere actieplannen uitstekende vooruitgang geboekt op het gebied van open data. Tegelijkertijd is er in de media aandacht geweest voor problemen met betrekking tot politieke corruptie, het slecht omgaan met klokkenluiders, het achterhouden van informatie door overheidsfunctionarissen en witwasoperaties die werden gefaciliteerd door Nederlandse banken. Het derde actieplan gaat in op een aantal belangrijke en actuele beleidsterreinen, maar niet altijd op de huidige discussies in het publieke debat, zoals lobbytransparantie, transparantie van uiteindelijke belanghebbenden (in UBO-registers) en de bescherming van klokkenluiders.

Het Koninkrijk der Nederlanden, een parlementaire democratie en een constitutionele monarchie, kent een lange traditie van coalitiebestuur. Het is een gedecentraliseerde staat, waarbinnen belangrijke functies worden uitgevoerd door lokale bestuurslagen die momenteel bestaan 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 der Nederlanden. De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben de status van bijzondere gemeente van Nederland. Het OGP-actieplan en de genoemde indices en rapporten hebben doorgaans alleen betrekking op het Europese deel van Nederland.

Nederland is een hoogontwikkelde economie met sterke democratische tradities. De rechtsstaat staat hoog aangeschreven en bezet wereldwijd momenteel de vijfde plaats.¹ Er wordt nauwelijks corruptie ervaren: minder dan vier procent van respondenten zegt persoonlijk te worden getroffen door corruptie, het laagste percentage in de Europese Unie (samen met Denemarken).² Ook *Transparency International* plaatst Nederland in de wereldwijde top 10 (van minst corrupte landen) in haar *Corruption Perception Index* (CPI).³ Ook scoort Nederland hoog op de vier toetredingscriteria van het OGP: toegang tot informatie (informatievrijheid), fiscale transparantie, openbaarmaking van financiële belangen van overheidsfunctionarissen en betrokkenheid van burgers.⁴

Het lokale bestuur, een speerpunt binnen het derde actieplan, wordt gereguleerd door nationale wetgeving uit de jaren negentig van de vorige eeuw, die in 2002 is herzien bij de invoering van een systeem van zogeheten dualisme. Lokale raden, dat wil zeggen de Gemeenteraden en de Provinciale Staten, hebben exclusief wetgevende bevoegdheden. Deze raden controleren hun raden van bestuur, respectievelijk het college van burgemeester en wethouders (college van B&W) en de Gedeputeerde Staten (GS). Dit systeem is analoog aan de nationale besluitvorming, waarbij het parlement wetgevende macht heeft en controle uitoefent op de regering.

Vrijheid van vereniging, vrijheid van vergadering en vrijheid van meningsuiting zijn fundamentele diep zijn verankerd in de Nederlandse rechtsorde. Daarnaast staat persvrijheid hoog aangeschreven in Nederland; in 2019 stond Nederland op de vierde plaats in de *Press Freedom Index* (PFI) van *Reporters without Borders*.⁵ Ook de organisatie *Freedom House* beschouwt Nederland als een van de meest vrije landen ter wereld. Burgers kunnen een directe rol spelen in het wetgevingsproces. Het zogenaamde burgerinitiatief stelt burgers in staat onderwerpen op de politieke agenda van het parlement te zetten, mits aan relevante criteria wordt voldaan.⁶ Nederland kent op dit moment geen bindend referendum en na veel politiek debat is het in 2015 ingestelde raadplegend referendum in 2018 afgeschaft uit vrees dat het contraproductief zou werken en de democratie zou schaden.⁷

In geval van klachten naar aanleiding van reacties of het gedrag van de overheid bestaat er een onafhankelijke 'Nationale ombudsman' die onderzoek kan doen, kan bemiddelen of als pleitbezorger kan optreden voor burgers. De Nationale ombudsman is een wettelijk vastgestelde functie; hij of zij wordt rechtstreeks door het parlement benoemd.⁸

Ondanks dit positieve beeld hebben recentelijk ook een aantal schandalen de media gehaald. Zo hebben Nederlandse autoriteiten in 2018 in drie afzonderlijke gevallen ten minste drie journalisten

afgeluisterd zonder de benodigde toestemming van een rechter-commissaris.⁹ Bovendien blijft, zoals ook in eerdere IRM-rapporten al werd aangekaart, de bescherming van klokkenluiders een gevoelig punt als het gaat om de integriteit van de publieke sector. Een recent onderzoek van de Nationale ombudsman, in opdracht van het parlement, naar het functioneren van het Huis voor Klokkenluiders bevatte een aantal aanbevelingen om het welslagen van het Huis te verbeteren.¹⁰ Het onderzoek wees ook uit dat de organisatie tegen eerder bekende problemen bleef aanlopen (waarvan sommige zaken ook in eerdere IRM-rapporten aan de orde zijn gesteld).

Voorbeelden van slecht afgehandelde gevallen van klokkenluiden zijn terug te vinden bij het schandaal rond het WODC (Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum) van het Ministerie van Justitie. Een van hun onderzoekers luidde de klok over ongepaste overheidsbemoeienis en verklaarde dat sommige onderzoeken werden bijgestuurd om, op gevoelige terreinen als drugs en criminaliteit, bepaalde politieke doelen te halen. Later werd bekend dat deze klokkenluider is afgeluisterd en dat er een strafrechtelijk onderzoek is 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 persoon essentiële informatie had gedeeld voor een gerechtelijke procedure in de zogenaamde toeslagenaffaire.¹² De ambtenaar werd beschuldigd van het schenden van het beroepsgeheim. Honderden ouders waren in deze zaak ten onrechte beschuldigd van fraude met kinderopvangtoeslagen. Als gevolg daarvan verloren deze ouders niet alleen de toeslag waar ze recht op hadden; ook werden ze ten onrechte gedwongen om bedragen van soms tienduizenden euro's terug te betalen, wat vaak leidde tot onbeheersbare schuldsituaties.¹³

Informatievrijheid en het afleggen van verantwoording

De vrijheid van informatie wordt momenteel geregeld via de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), landelijke wetgeving die in principe van toepassing is op alle bestuursorganen. De wet, die stamt uit de jaren tachtig van de vorige eeuw, regelt zowel de actieve als passieve toegang van het publiek tot overheidsinformatie. Volgens de wet kan iedereen de openbaarmaking van informatie eisen die betrekking heeft op administratieve zaken, op voorwaarde dat de informatie zich bevindt 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 als commercieel gevoelige informatie die aan staatsorganen is toevertrouwd zou worden onthuld. Verzoeken kunnen ook worden geweigerd op meer vage gronden, bijvoorbeeld wanneer openbaarmaking de economische of financiële belangen van de betrokken autoriteit 'onevenredig benadeelt' of wanneer het de eenheid van de Kroon in gevaar zou brengen.¹⁴ De precieze reikwijdte en toepasbaarheid van de wet blijven dan ook voortdurend onderhevig aan juridische interpretatie door rechtspraak in beroepszaken. De *'Global Right to Information Rating'* plaatst de Nederlandse Wob op plek 74 (van de 128 beoordeelde wetten inzake informatievrijheid).¹⁵

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

De klachtbehandeling door overheidsorganen, zoals gemeenten, politie of de Belastingdienst, wordt in Nederland geregeld binnen de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op dit ogenblik dienen alle overheidsentiteiten over een eigen procedure voor klachtbehandeling te beschikken. Er is echter

geen gestandaardiseerde methode voor de behandeling van klachten over overheidsorganen en ook worden er geen gegevens over ontvangen klachten gepubliceerd.

Anticorruptie

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 private partijen zijn strafbaar, evenals de daarmee samenhangende misdrijven, zoals afpersing, verduistering en het verkrijgen van vergoedingen via zogenaamde kick-backs. Deze misdrijven worden door het Nederlandse Openbaar Ministerie vervolgd. Nederland beschikt niet over een daartoe aangewezen, gespecialiseerd anticorruptiebureau zoals omschreven in het Verdrag van de Verenigde Naties tegen Corruptie. 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 inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) in 2016 een speciaal anticorruptiecentrum opgericht. Deze ontwikkelingen waren goed getimed. De OESO had eerder aangegeven dat aantijgingen van buitenlandse omkoping door Nederlandse bedrijven nauwelijks leidden tot strafrechtelijk (voor)onderzoek en adviseerde Nederland om de inspanningen op dit gebied te intensiveren.²⁰ Inmiddels is er aanzienlijke vooruitgang geboekt. Op het gebied van onderzoek en vervolging zijn er aantal grote zaken geweest, zoals de beruchte zaken rondom telecombedrijven Vimpelcom en Telia, waar met onder meer de Nederlandse autoriteiten historische schikkingen van respectievelijk 400 en 247 miljoen euro zijn getroffen in verband met omkoping van Oezbeekse ambtenaren.²¹ ²² Een andere belangrijke zaak, die in de nationale media veel aandacht heeft gekregen (en nog steeds krijgt), is de zaak tegen oud-wethouder Van Rey, die werd beschuldigd van het lekken van vertrouwelijke informatie, verkiezingsfraude, ambtelijke corruptie en omkoping.

Het juridisch kader voor corruptiebestrijding biedt over het algemeen de benodigde middelen om corruptiedelicten te vervolgen. De handhaving van anticorruptiewetgeving is aanzienlijk verbeterd. Desalniettemin, en ondanks deze belangrijke vooruitgang, handhaafde *Transparency International* in 2018 haar oordeel dat Nederland slechts "beperkt" actie onderneemt 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 de ontoereikende bescherming van klokkenluiders.²³

In 2019 heeft de Nederlandse regering belangrijke stappen gezet op het gebied van transparantie van de uiteindelijke belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten. 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 belanghebbenden (UBO's) 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 in 2020 in Nederland een UBO-register in werking treden.²⁶ Wel dient hierbij te worden opgemerkt dat de Nederlandse overzeese gebieden vanwege hun bijzondere status niet onder de regelgeving vallen; het aanstaande UBO-register is in principe niet van toepassing op vennootschappen en andere rechtsvormen, zoals trusts, die daar gevestigd zijn.

Een andere kwestie die in Nederland regelmatig wordt aangekaart is lobbytransparantie. Op het moment van schrijven is er geen echt lobbyregister (er is alleen een register voor lobbyisten die het parlamentsgebouw van de Tweede Kamer betreden); ontmoetingen tussen bijvoorbeeld de private sector en de regering zijn niet gereguleerd. Uit onderzoek van SOMO (Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen) is gebleken dat lobbygroepen in Nederland grote invloed kunnen hebben op het beleid van de overheid.²⁷ Een veelgenoemd voorbeeld is het plan van de overheid om de dividendbelasting af te schaffen, een maatregel waar over het algemeen van werd aangenomen dat die het resultaat was van een uitgebreide lobby van het bedrijfsleven. Het voorstel werd pas na veel consternatie 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 door middel van een Wob-verzoek (dat in eerste instantie was afgewezen). Nadat de onderzoekers tegen de beslissing in beroep waren gegaan (en ondertussen politiek momentum hadden gekregen) werd die informatie vervolgens openbaar gemaakt.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/financiële-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 het multistakeholderproces

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de coördinatie van het OGP-proces in Nederland voor het derde actieplan voortgezet. Het ministerie heeft hierbij belangrijke taken gedelegeerd aan ondersteunende instanties, maar tegelijkertijd de leiding behouden over de coördinatie van overlegstructuren om de prioriteiten van het actieplan vast te stellen, het multistakeholderforum te lanceren en goedkeuringen te verkrijgen op relevante overheidsniveaus. Het co-creatieproces verliep in een hoge mate van samenwerking; in bijna een jaar tijd vond er veel overleg en een aantal uitgebreide stakeholderbijeenkomsten plaats.

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, welke deel uitmaakt van de directie Democratie en Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze dienst werkt aan een goed functionerend democratisch systeem en is hierbij met name 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 uitbesteed aan het Leer- en Expertisepunt Datagedreven Werken (LED), dat op zijn beurt deel uitmaakt van een speciaal onafhankelijk uitvoeringsagentschap, het zogenaamde ICTU dat door de overheid is opgericht om IT-projecten uit te voeren.² Personeelscapaciteit en financiële middelen zijn beschikbaar gesteld voor het LED, alsmede voor 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' waarvoor een totaalbudget van 11 miljoen euro beschikbaar is gesteld. Het programma 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.

Over het algemeen beschouwen de geïnterviewden het ministerie als het juiste portaal voor OGP-gelateerd werk en ervaren zij het leiderschap hierover als toereikend. Tegelijkertijd gaven veel geïnterviewden, uit zowel het maatschappelijk middenveld als het lokale bestuur, aan dat er behoefte is aan meer politiek leiderschap en betrokkenheid, bijvoorbeeld tijdens het opstarten van de co-creatieprocessen of bij belangrijke OGP-evenementen. Het ontbreken hiervan maakt het soms moeilijk om het potentieel van OGP als vehikel voor hervormingen volledig te benutten; hierdoor kan het werk rondom de OGP-actiepunten soms worden ervaren als ietwat geïsoleerd en politiek minder relevant.

Het leiderschap van OGP in Nederland bleef in handen van 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 exclusief aan OGP werkt. De OGP-werkzaamheden zijn geïntegreerd in de bestaande workflow; indien nodig worden extra middelen voor de coördinatie ter beschikking gesteld aan het LED.

3.2 Multistakeholderproces gedurende de ontwikkeling van het actieplan

In 2017 heeft OGP de zogenaamde 'OGP participatie- en co-creatiestandaarden' aangenomen. Deze zijn bedoeld om de actieve deelname van en de co-creatie door het maatschappelijk middenveld in alle fasen van de OGP-cyclus te ondersteunen. Van alle landen die deelnemen aan OGP wordt verwacht dat zij aan deze standaarden voldoen. De standaarden hebben, meer specifiek geduid, als doel de ambities en de kwaliteit van deelname te verhogen tijdens de processen van ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van OGP-actieplannen.

In de statuten van OGP zijn participatie- en co-creatievereisten vastgelegd waaraan, om te kunnen handelen in overeenstemming met het OGP-proces, een land of entiteit bij de ontwikkeling en uitvoering van het actieplan moet voldoen. Nederland heeft niet in strijd met het OGP-proces gehandeld.⁴

Zie bijlage I voor een overzicht van de Nederlandse prestaties bij de implementatie van de participatie- en co-creatiestandaarden gedurende de ontwikkeling van het actieplan.

Tabel 3.2: Mate van publieke beïnvloeding

Het IRM heeft de standaarden van de Internationale Vereniging voor Publieksparticipatie (*International Association for Public Participation - IAP2*) uit het 'Spectrum of Public Participation' aangepast om die 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 het niveau van 'samenwerken'.

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	

Multistakeholderforum

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

De verslagen van de stakeholderbijeenkomsten en updates over het werk in het algemeen worden verspreid via het openoverheidsportaal van de overheid: www.open-overheid.nl. Het mandaat van het stakeholderforum is duidelijk; het fungeert als raadgevend orgaan bij het ontwerp en de uitvoering van het actieplan. Het forum beoogt ook netwerkmogelijkheden te bieden en wil de *stakeholders* op de hoogte houden van vorderingen omtrent de actiepunten en de gemaakte afspraken. Op het moment van schrijven heeft het Nederlandse stakeholderforum geen formeel huishoudelijk reglement en komt het ongeveer vier keer per jaar fysiek bijeen. Ook zijn er regelmatig informele interacties via elektronisch verkeer, email-lijsten, etc. Er staat momenteel geen formele vergoeding of onkostenvergoeding tegenover deelname aan het forum.

Deelname en betrokkenheid in het proces van actieplanontwikkeling

In vergelijking met het tweede actieplan is de dialoog tussen de overheid en de andere belanghebbenden (*stakeholders*) aanzienlijk verbeterd. In het co-creatieproces waren het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (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 website van de ‘open overheid’ onderhouden, hierop een uitgebreide database aan OGP-gerelateerde documenten gepubliceerd en ook zelf inhoudelijk input gegeven (in het vorige actieplan was het 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 van het OGP.⁸ Voorts streefde men naar breed draagvlak voor de actiepunten, idealiter met meerdere actiehouders die de leiding zouden kunnen nemen. Daarnaast was algehele coherentie belangrijk. Men was van mening dat meerdere individuele actiepunten minder effect zouden hebben dan een beperkter aantal actiepunten die goed op elkaar aansluiten en elkaar zouden kunnen aanvullen.⁹

Tegelijkertijd is het LED rond april 2017 begonnen met het organiseren van informele discussies tussen bestaande actiehouders. Het LED ontwikkelde een duidelijke tijdlijn 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 het LED de eerste bijeenkomst met het nieuw opgerichte multistakeholderforum, waar deelnemers brainstormden over de mogelijke thema's voor het nieuwe actieplan. Het 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. Het LED communiceerde hierbij aan de stakeholders ook duidelijk een deadline 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 BZK in oktober 2017 bijeen met partijen uit de mediawereld om input te verzamelen over wat (onderzoeks-) journalisten en de 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 waar zij mee te maken hebben bij het verkrijgen van overheidsinformatie. Van november 2017 tot maart 2018 werden soortgelijke bijeenkomsten georganiseerd voor vertegenwoordigers van gemeenten en provincies, van overheidsdiensten en van 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 bij aan de discussie over welke onderwerpen prioriteit zouden krijgen.¹³

In totaal zijn er, via het multistakeholderforum, tien bijeenkomsten gehouden, zowel in Den Haag als in Utrecht; de daaropvolgende conceptversies van het actieplan zijn voortdurend met dit forum gedeeld. Uiteindelijk werd in maart 2018 tijdens de zogenaamde *sneak preview*-bijeenkomst een shortlist van mogelijke actiepunten gepresenteerd. Tijdens deze bijeenkomst werden er 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 BZK er bij alle betrokkenen op aan om na te denken over de schaal en de omvang van het werk en de manier waarop burgers erbij kunnen worden betrokken, en om er daarnaast voor te zorgen dat voortgang meetbaar en verifieerbaar zou zijn.¹⁴ Vervolgens werd er door het Ministerie van BZK een conceptplan opgesteld en werd een definitieve versie van de geselecteerde actiepunten voor feedback aan het forum gepresenteerd; daarbij werd vermeld waarom deze actiepunten waren geselecteerd (en waarom andere niet). Dit proces werd ook nog een keer doorgesproken in een forumbijeenkomst, voordat het actieplan naar het OGP-secretariaat werd gestuurd.

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

Verder richten de discussies in het proces zich alleen op het Europese deel van Nederland, terwijl het ministerie van BZK ook sterk betrokken is bij het bestuur van de overzeese gebieden. In de relatie met deze overzeese gebieden, die gezien de historische achtergrond ingewikkeld is en politiek gevoelig ligt, komen vaak thema's aan bod omtrent de integriteit van de publieke sector en de transparantie en effectiviteit van de overheid. Hoewel sommige overzeese gebieden zelf verantwoordelijk zijn voor behoorlijk bestuur en juridische zaken, heeft de Nederlandse regering in 2017 voor Sint-Maarten een juridisch instrument gelanceerd dat de 'Integriteitskamer' wordt genoemd. Dit orgaan heeft een toezichhoudende en een 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 een algemene 'grove taakverwaarlozing'.¹⁶ De regering plant een geleidelijke terugkeer naar een 'normale bestuurlijke situatie' en kondigde onlangs aan dat er in oktober 2020 lokale verkiezingen zullen worden gehouden 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 povere financieel beheer en de slechte 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 om inclusiviteit in het algehele Nederlandse OGP-werk te versterken.

Een laatste punt, dat al eerder in dit IRM-rapport aan de orde is gesteld, is de huidige, beperkte politieke zichtbaarheid van het OGP-werk in Nederland. De actiepunten worden geverifieerd en doorgelicht door relevante topambtenaren, maar expliciete en/of herhaalde politieke steunbetuigingen worden nauwelijks waargenomen.

Over het geheel genomen was er echter sprake van pariteit en inclusiviteit tijdens 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; het heeft deze input gebruikt bij het opstellen van het derde actieplan. De combinatie van speciale stakeholderbijeenkomsten, 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. Groepen uit het maatschappelijke middenveld hadden het gevoel dat hun bijdragen van wezenlijk belang waren en invloed hadden op de vormgeving van het actieplan. Er bevinden zich in het actieplan ook directe links naar onderwerpen die bij de online consultatie naar voren zijn gekomen, zoals de aanzienlijke interesse van het publiek om via apps of andere digitale instrumenten directer betrokken te zijn bij het lokale bestuur. Wat de mate van publieke invloed betreft, wordt het proces in zijn totaliteit dan ook beschouwd als 'samenwerken'.

Aanbevelingen voor co-creatie en participatie bij de ontwikkeling van actieplannen

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

Door het inzetten van een toegewijde organisatie (LED), die verantwoordelijk was voor de coördinatie en communicatie en die dat op tijd deed, was het algehele ontwikkelingsproces inclusief. Geïnterviewden gaven aan dat ze, als ze niet aan multistakeholderforumbijeenkomsten konden deelnemen, via de online verslagen en e-mails achteraf goed konden nagaan wat er was besproken; het LED was toegankelijk en beantwoordde eventuele vragen.

Enkele verbeterpunten voor Nederland zijn:

- De 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 multistakeholderforum door binnen deze thematiek betaald werk te verrichten voor sommige van de betrokken overheidsinstanties). Hoewel het zinvol kan zijn om partnerschappen aan te gaan met organisaties die ervaring hebben met dit soort kwesties, zouden discussies over een open overheid ook baat kunnen hebben bij het betrekken van belanghebbenden die meer van mening verschillen;
- Het ter beschikking stellen van meer middelen aan leden van het multistakeholderforum zodat reguliere taken van leden niet ten koste gaan van het lidmaatschap van het forum;
- Het formaliseren van het multistakeholderforum, met inbegrip van het mandaat, de procedures en een huishoudelijk reglement.

Om beter te presteren op deze punten stelt de IRM-onderzoeker de volgende acties voor:

- Overweeg om, via een transparant en duidelijk mechanisme, het multistakeholderforum open te stellen voor meer geïnteresseerde partijen;
- Overweeg om uitgaven, zoals reis- en overheadkosten, voor deelname aan de vergaderingen van het forum aan belanghebbenden uit het maatschappelijk middenveld te vergoeden;
- Overweeg het opstellen van een meer formeel reglement van orde of om het forum als rechtspersoonlijkheid met bijbehorende statuten op te richten. Hierbij dienen procedures aangaande besluitvorming en de status van beslissingen expliciet te worden benoemd en dient ervoor te worden gezorgd dat discussies en beslissingen openbaar worden gemaakt en worden gearchiveerd.

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 "informer" tijdens de uitvoering van het NAP (2) Overheid slaagt er niet in 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 of de entiteit, waar ze over gaan. OGP-actiepunten moeten verder relevant zijn voor de zogenaamde OGP-waarden zoals die staan omschreven in de statuten van het OGP en in de door alle OGP-deelnemende landen aangenomen 'Open Overheid Verklaring'.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: zijn de doelstellingen en voorgenomen acties, zoals geformuleerd in het actiepunt, onduidelijk en niet specifiek genoeg om de voltooiing ervan objectief te kunnen verifiëren in een hierop volgend beoordelingsproces?
- Specifiek genoeg om te verifiëren: zijn de doelstellingen en de voorgenomen acties, zoals geformuleerd in het actiepunt, duidelijk en specifiek genoeg om de voltooiing ervan objectief te kunnen verifiëren in een hierop 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 de aan het publiek ontsloten informatie verbeteren?
- Burgerparticipatie: Zal de overheid mogelijkheden creëren of verbeteren voor burgers om besluitvorming of beleid van informatie te voorzien en/of te beïnvloeden?
- Publieke verantwoording: Zal de overheid mogelijkheden creëren of verbeteren voor burgers om overheidsfunctionarissen verantwoordelijk te houden voor hun handelen?
- Technologie & innovatie voor transparantie en verantwoording: Zal technologische innovatie worden gebruikt om, in combinatie met een van de drie andere OGP-waarden, de transparantie en/of de verantwoordingsplicht te bevorderen?

3. Potentiële impact: Deze variabele beoordeelt de *potentiële impact* van het actiepunt, indien afgerond zoals staat 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
- Te beoordelen in welke mate 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. Heeft het de overheid opener gemaakt? (*Did It Open Government?*): Deze variabele probeert, voorbij het meten van uitkomsten en resultaten, te kijken naar hoe, op gebieden die relevant zijn voor de OGP-waarden, de overheidspraktijk is veranderd als gevolg van de uitvoering van een actiepunt. Deze variabele wordt beoordeeld aan het einde van de actieplancyclus, in het IRM-implementatierapport.

Wat is een potentieel uitgelicht actiepunt?

Een actiepunt met de potentie om uitgelicht te worden, een '*potentially starred commitment*', heeft meer potentie om ambitieus te zijn en om te worden uitgevoerd. Een goed actiepunt is een actiepunt dat de volgende zaken duidelijk beschrijft:

1. **Probleem:** Wat is het economische, sociale, politieke of milieutechnische probleem? Dat is beter dan het slechts aansnijden van een administratieve of instrumentele kwestie (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 tussentijdse resultaten op te lepelen, kan beter worden gefocust op 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 bepaald soort actiepunt, de zogeheten '*starred commitment*' (★), verdient nadere toelichting vanwege de bijzondere belangstelling van lezers en de bruikbaarheid ervan voor het stimuleren van een race naar de top onder OGP-deelnemende landen en/of 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, moet relevant zijn voor de OGP-waarden en moet een potentieel effect herbergen waarmee een echte transformatie op kan treden (transformatief effect).

o De overheid moet, gedurende de implementatieperiode van het actieplan, op dit actiepunt aanzienlijke vooruitgang boeken; er moet een beoordeling van **substantiële** of **volledige** implementatie 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, met name doordat drie prioriteitsonderwerpen werden benadrukt: 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

1. De Open State Foundation (OSF) werkt sinds 2013 samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (BZK) om raadsinformatie van meer dan 100 gemeenten te ontsluiten als open data. Een standaard om deze informatie uniform beschikbaar te stellen als open data bevindt zich in de afrondende fase. Dit is een actiepunt uit het tweede OGP-actieplan dat 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 als gestandaardiseerde open data.
3. Provincies willen hun stateninformatie beter toegankelijk maken om het democratisch proces te versterken. Dit actiepunt heeft als doel om provincies hun stateninformatie beschikbaar te laten stellen volgens een standaard die vergelijkbaar is met de standaard die eerder voor gemeenten is ontwikkeld. Dat dient de lokale inwoners, maatschappelijke organisaties, intermediairs en de media. Omdat het gaat om dezelfde soort informatie en dezelfde leveranciers, zou er een intergouvernementele standaard voor open besluitvorming moeten worden opgesteld.
4. Open besluitvorming zal allerlei verschillende partijen in staat stellen om toepassingen te creëren die, mede door hergebruik van data, bijdragen aan participatie, transparantie en/of het afleggen van verantwoording.
5. Bovendien zal het voor gekozen vertegenwoordigers gemakkelijker worden om te zoeken in hun eigen documenten, alsmede in 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 zoekmachine Open Raadsinformatie.
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 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 waar het gaat om het beheer, het financieringsmodel, het managen van de standaarden, en de infrastructuur.

1.2. Onderwijs en opschaling naar andere provincies.

1. VNG Realisatie zal de informatieanalyse samen met KOOP afronden en vervolgens een voorstel doen voor een actieplan om de open besluitvorming intergouvernementeel te kunnen waarborgen en op te schalen, om daarna een begin te maken met de uitvoering van het dan goedgekeurde plan om op te schalen.
2. Uitbreiding van de standaard voor Open Raadsinformatie naar een definitieve intergouvernementele versie voor open besluitvorming in samenwerking met de VNG.

1.3. Organisatie van de 'app-challenge' in aanloop naar de Provinciale Statenverkiezingen in maart 2019.

1.4 Intergouvernementele borgstelling van het project, de standaard en de infrastructuur. Schaalvergroting naar alle 12 provincies en 355 gemeenten.

Opmerking: Andere overheidsorganen/-instanties, 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 actieplancyclus				Beoordeeld aan het eind van de actieplancyclus				

Context en doelstellingen

In de loop der jaren is het Nederlandse bestuur aanzienlijk gedecentraliseerd en hebben lokale bestuurslagen (momenteel 12 provincies en 355 gemeenten) meer verantwoordelijkheid gekregen op belangrijke terreinen van overheidsbevoegdheid, zoals werkgelegenheid, huisvesting, lokale infrastructuur en welzijn. De Gemeentewet en de Provinciewet bepalen dat raads- en statenbesluiten 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; dat gebeurt echter niet in een gestandaardiseerde vorm. De wet vereist niet dat andere informatie, zoals agenda's, notulen, etc., openbaar wordt gemaakt. Bovendien voorzien de beide wetten voor lokale overheden in een mechanisme om bepaalde vergaderingen, evenals de notulen van dergelijke vergaderingen, tot nader order als vertrouwelijk aan te merken.

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

Dit actiepunt is een vervolg op een actiepunt uit het tweede actieplan (2016-2018), dat tot doel had een pilot uit te voeren 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 de doelstellingen zijn. Mijlpaal 1.4 vermeldt de wenselijkheid om tegen eind 2020 het bereik van dit project naar alle gemeenten uit te breiden. De plannen zijn dan ook relevant voor de OGP-waarde omtrent informatievrijheid.

De 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 ontwerp-wetgeving een juridisch kader biedt dat eerder afwezig leek te zijn en dat (na verloop van tijd) de deelname van alle gemeenten aan deze plannen zou kunnen veiligstellen.

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

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

Vervolgstappen

De IRM-onderzoeker raadt aan om 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 door onder meer de Vereniging van Griffiers opnieuw te betrekken en lokale burgergroeperingen te benaderen om hun input te verkrijgen. Dit is belangrijk om bijtijds tot een goede inschatting te komen of, en zo ja welke, vaardigheden en capaciteiten dienen te worden versterkt 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 levert. 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. Moeten bijvoorbeeld specifieke IT-risico's, zoals de interoperabiliteit van systemen, worden aangepakt? Sommige stakeholders hebben de IRM-onderzoeker erop gewezen dat klanten (lokale overheden) hun relatie met de leveranciers zouden kunnen benutten om hun verplichtingen voor een efficiënte en kosteneffectieve ontwikkeling van nieuwe IT-toepassingen veilig te stellen. De IRM-onderzoeker is het eens met deze inschatting en beveelt daarnaast aan om niet alleen de kosten in de gaten te houden, maar ook de financiële voordelen zo veel mogelijk helder 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 te besparen. Deze overwegingen lijken op dit moment niet volledig in het ontwerp van het actiepunt te zijn opgenomen.

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 of weet bijvoorbeeld het verschil tussen een motie en een amendement, hoe deze 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, 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 partijen vergroten en verbeteren.
2. Het ministerie van BZK (BZK) gaat een ondersteuningsinstrument ontwikkelen in overleg met vertegenwoordigers van decentrale politieke partijen en lokale overheden. Deze partijen kunnen dit instrument gebruiken om verplichte regelgeving omtrent donaties op te stellen en 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 behoeften 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 ondersteuningsinstrument ontwikkelen.
- 2.3. Het ondersteuningsinstrument zal worden geïmplementeerd en uitgerold.
- 2.4 BZK zal in kaart brengen in hoeverre de transparantie van 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	Vergerd	Onveranderd	Marginaal	Substantieel	Uitstekend
2. Algeheel		✓	✓						✓		Beoordeeld aan het eind van de actieplancyclus				Beoordeeld aan het eind van de actieplancyclus				

Context en doelstellingen

Overheidssubsidiëring voor gedecentraliseerde of lokale politieke partijen bestaat 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 de 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 Groep Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (GRECO) aanbevolen dat Nederland "maatregelen neemt om de transparantie van inkomsten en uitgaven van politieke partijen op lokaal niveau te verbeteren".³

Daarnaast is de Nederlandse samenleving de afgelopen jaren getuige geweest van beschuldigingen aan het adres van een aantal lokale politici die verdacht werden van corruptie of andere malafide praktijken, zoals onheuse politieke beïnvloeding⁴ of belangenverstremming; denk hierbij aan de affaires Hooijmaijers⁵ en van Rey.⁶ Daarnaast zijn er meldingen dat de georganiseerde misdaad, en bijvoorbeeld de opbrengsten van de handel in synthetische drugs, de weg naar de legale wereld vindt

en politici op lokaal niveau financieel ondersteunt.⁷ Er zijn door burgemeesters van getroffen steden al enkele initiatieven genomen om het bewustzijn over dit soort risico's te vergroten.⁸

Tegen deze achtergrond wordt in dit actiepunt, met het streven naar verbetering van de kwaliteit en transparantie van het lokale bestuur, een zeer relevant onderwerp in Nederland aangepakt. Het is relevant voor de OGP-waarde omtrent 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 ondersteuningsinstrument 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 actiepunt 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 geldstromen op vrijwillige basis te vergroten. Ook al is het niet specifiek genoeg om de potentiële impact ervan als transformatief te beoordelen, zou dit wel eens het geval kunnen zijn als dit initiatief een politieke impuls krijgt en in wetgeving wordt verankerd. Voorlopig wordt de potentiële impact ingeschat als 'matig'.

Vervolgstappen

De IRM-onderzoeker adviseert het volgende:

1. Stakeholders zouden kunnen kijken naar zowel de inkomsten als de uitgaven in de politiek. Als het gaat om de mogelijkheid van het kopen van invloed, zijn, vanuit het oogpunt van anticorruptie, met name de inkomsten relevant. Wat betreft ondermijning van het vertrouwen en onheuse beïnvloeding van het beleidsproces zijn 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 in de overwegingen. De definitie van geldelijke steun aan en door een politieke partij zal wellicht moeten worden geherdefinieerd, mogelijk buiten de huidige 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 ontbreken van overheidssubsidie voor lokale partijen. Veel stakeholders, waaronder de VNG die mede-actiehouders is in dit actiepunt, 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 integriteit van partijfinanciering op lokaal niveau aanzienlijk kunnen verbeteren.

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/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 gemeenten

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

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. Voorbeelden zijn een kennissessie met een expert of een openoverheid-lab waarbij een praktijkcasus wordt behandeld volgens de *design thinking*-methode. Een conferentie voorafgegaan door een 'call for papers' is ook een mogelijkheid. Een andere optie is om inwoners eens per jaar voor een bijeenkomst uit te nodigen op het gemeentehuis.
3. Iedere bijeenkomst heeft een gast-voorzitter. Dit zal een gemeente uit het Pioniersnetwerk Open Overheid zijn.
4. Er moet worden onderzocht of en hoe een online platform het pioniersnetwerk zou kunnen ondersteunen en of zulke online ondersteuning loopt via de website van het LED (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. Interimevaluatie onder deelnemende gemeenten.
- 3.5. Online magazine (2x) met *lessons learned* en praktijkervaringen.

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	Informatievrijheid	Burgerparticipatie	Publieke verantwoording	Technologie & innovatie voor transparantie en verantwoording	Geen	Klein	Matig	Transformatief	Niet gestart	Beperkt	Substantieel	Voltooid	Verregerd	Onveranderd	Marginaal	Substantieel	Uitstekend
3. Algeheel		✓	✓					✓			Beoordeeld aan het eind van de actieplancycclus				Beoordeeld aan het eind van de actieplancycclus				

Context en doelstellingen

De gemeente Schiedam speelt een proactieve voortrekkersrol met betrekking tot open overheid op lokaal niveau. Sinds 2016 hebben de gemeenteraad en het college van B&W via een aantal beleidsnota's besloten om de openheid van het gemeentebestuur te vergroten. Zo zijn vertrouwelijke documenten nagenoeg afgeschaft² en heeft Schiedam in het gemeentelijk werk prioriteit gegeven aan het versterken van de lokale democratie, de burgerdemocratie en het werken met open data. Daarvoor wordt jaarlijks 75.000 vrijgemaakt als onderdeel van een tweejarig innovatiebudget.³

In deze context is dit actiepunt erop gericht om een netwerk van Nederlandse gemeenten en hun medewerkers, die als pioniers (zoals in Schiedam) kunnen worden beschouwd, op te zetten, waarin zij hun ervaringen, kennis en gedachten kunnen delen. Het idee is om hen te verbinden met collega's

en de energie en mentaliteit te stimuleren die bevorderlijk zijn voor de vooruitgang van dergelijke vernieuwingen. Ook wordt opgemerkt dat men moet willen voorkomen dat het wiel telkens opnieuw wordt uitgevonden. Het uiteindelijke doel is dat inwoners betere toegang krijgen tot raadsinformatie en zich meer betrokken en beter gehoord voelen. Gezien de ambitie om de algehele transparantie van overheidsbesluitvorming te vergroten, is het actiepunt relevant voor de OGP-waarde omtrent informatievrijheid.

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

Bovendien zou er sprake kunnen zijn van thematische 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, waardoor er het risico bestaat dat onderlinge kruisbestuiving en synergie verloren gaan bij het de implementatie van dit actiepunt. De potentiële impact van dit actiepunt wordt daarom ingeschat als 'klein'.

Vervolgstappen

De IRM-onderzoeker adviseert om de 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 onderzoeken hoe het netwerk complementair kan zijn aan bestaande thematische activiteiten, welke leden het netwerk wil hebben (lokaal leiderschap en op welk niveau van senioriteit, politieke vertegenwoordigers of niet, etc.), welke functies het netwerk zou kunnen bieden (naast het samenkomen van leden kunnen wellicht onderzoeksopdrachten worden uitgezet, kan actief worden gescout naar pionierende initiatieven in het land, etc.), of, en zo ja hoe, het netwerk zou moeten worden geïnstitutionaliseerd en, tot slot, welke output het netwerk volgens de leden zou moeten produceren. Deze vragen zullen op hun beurt 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 deze te betrekken bij het delen van ideeën en 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 de toegang tot parlementaire documenten, door de Europese richtlijnen voor digitale toegankelijkheid, de *Web Content Accessibility Guidelines* (WCAG), op parlementaire documenten toe te passen.
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 adviesrapport (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	Vergerd	Onveranderd	Marginaal	Substantieel	Uitstekend
4. Algeheel		✓	✓					✓			Beoordeeld aan het eind van de actieplancycclus				Beoordeeld aan het eind van de actieplancycclus				

Context en doelstellingen

Het waarborgen van toegang tot overheidswebsites, ongeacht eventuele handicaps of fysieke beperkingen van bezoekers, is essentieel 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 haar lidstaten (in het kader van haar verplichtingen met betrekking tot de digitale interne markt) om wetgeving in te voeren waardoor websites van overheidsorganen moeten voldoen aan de zogenaamde WCAG- (*Web Content Accessibility Guidelines*) standaard, versie 2.0, niveau AA. Nieuwe websites moeten hier vanaf 23 september 2019 aan voldoen; oude websites vanaf 23 september 2020.

In het kader van deze richtlijnen heeft het Nederlandse parlement toegezegd de huidige website aan de WCAG-standaard te zullen laten voldoen. In die zin is het actiepunt relevant voor de OGP-waarde omtrent informatievrijheid. De geplande activiteiten en mijlpalen zijn specifiek genoeg om te worden geverifieerd. Deze omvatten het opstellen van een behoefteanalyse (4.1), een daarop volgend projectplan (4.2, 4.3), het uitvoeren van een evaluatie na uitvoering van het project (4.4) en het delen van goede ervaringen (4.5). Het actiepunt vermeldt niet welke plaats dit werk inneemt

binnen het bredere Open Data Portaal van de Tweede Kamer² en vermeldt ook niet op welke documenten het actiepunt precies betrekking heeft (momenteel zijn pdf's en video's vrijgesteld van de richtlijnen), noch wat de retentie zal zijn is en welke beperkingen er zijn op dat gebied (tot wanneer toegang tot de documenten in de WCAG standaard is gegarandeerd). Het is dan ook onduidelijk wat de exacte baseline was en welke mogelijke problemen er waren bij de start van het project. Daarom is het ook moeilijk om de potentiële impact als meer dan 'klein' te beoordelen.

Vervolgstappen

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

5.3. Het opstellen van een conceptstandaard (rekening houdend met de verschillende soorten data) voor de toegang tot Wob-documenten 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 om de overheidsorganisaties, de standaard en het door OSF uploaden van data uit bronnen bij de overheid te kunnen ondersteunen.

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

5.8. Waarborgen van de managementfunctie en het advies aangaande eventuele 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 openbaarmaking van informatie met betrekking tot administratieve zaken eisen, mits de informatie zich bevindt in 'documenten' die in het bezit zijn van een bestuursorgaan. De Wob is de laatste jaren aan veel politieke discussie onderhevig geweest, omdat de wet verouderd is en de toepasbaarheid ervan op moderne media/informatiedragers niet altijd duidelijk is. Bovendien was het mogelijk om misbruik te maken van dit instrument door openbare informatie op te vragen voor andere doeleinden dan het vergaren van die openbare informatie (geldelijk gewin, het frustreren van een verkeersboete, etc.), hetgeen in 2016 heeft geleid tot een wijziging van de toepasbare wetgeving, namelijk het afschaffen van boetes voor het niet op tijd reageren op Wob-verzoeken.²

De Wob is het meest gebruikte instrument dat burgers, journalisten en/of activisten ter beschikking staat om zowel de nationale als de lokale overheid te bevragen omtrent specifieke informatie. De wet voorziet ook in rechtsmiddelen, zodat, als een overheidsinstantie weigert om bepaalde informatie vrij te geven, men kan procederen om de informatie te proberen te verkrijgen. Dit aspect van de wet wordt vaak gebruikt door activisten en journalisten; dat betekent dat de juridische interpretatie van de wet en de jurisprudentie voortdurend in ontwikkeling zijn.

Wob-verzoeken worden gericht aan de autoriteit/afdeling die wordt geacht 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 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 sectie II: 'De context van open overheid in Nederland' in dit rapport), die dezelfde wettelijke functies zal behouden, maar tegelijkertijd de overheid verplicht om aanzienlijk meer informatie proactief ter beschikking te stellen. De manier waarop overheidsinformatie wordt opgeslagen en gearchiveerd is uitermate belangrijk voor een vlot en efficiënt beheer van Wob-(en toekomstige Woo-)verzoeken. Momenteel gebeurt dit veelal digitaal via zogenaamde documentmanagementsystemen (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. Dit actiepoint heeft duidelijke en verifieerbare mijlpalen die tot doel hebben een kopgroep op te richten die de implementatie van de standaard kan testen (mijlpaal 5.2), de technische voorwaarden voor een dergelijke standaard te schetsen (5.3) en uiteindelijk de standaard uit te rollen naar meer organisaties via een nieuw opensource-platform. Dit werk is daarom relevant voor de OGP-waarden omtrent informatievrijheid en, afhankelijk van hoe uitgebreid het platform zal zijn, omtrent technologie en innovatie voor transparantie en verantwoording.

Het voornaamste doel van dit actiepoint is het verbeteren van overheidstransparantie met betrekking tot informatieverzoeken door besluiten n.a.v. Wob-verzoeken proactief te publiceren via het nieuwe dashboard. Dit actiepoint zou waardevolle inzichten kunnen opleveren over de verschillende datastandaarden en waar deze verschillend in zijn. Het is echter onzeker of andere gemeenten dit model zullen gebruiken. DMS-systemen vormen de kern van dit werk; dit 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 zonder de 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 er uit eerdere initiatieven (zoals *bigwobber*) zijn getrokken. De eindgebruikers zijn slechts marginaal geraadpleegd. Een geïnterviewde expert stelde dat journalisten en activisten waarschijnlijk niet erg geïnteresseerd zullen zijn in zo'n dashboard, zolang er geen verband wordt aangebracht met de juridische werkelijkheid, bijvoorbeeld met gegevens over hoe een procedure is verlopen, of er beroep is aangetekend en in welk geval de rechtbank welke juridische afwegingen heeft gemaakt.³ In gesprekken met ambtenaren leek het er ook op dat dit actiepoint een secundair effect zou kunnen hebben doordat het aantal Wob-verzoeken wellicht wordt teruggedrongen, waardoor de middelen van (lokale) overheden minder onder druk worden gezet.⁴ Echter, gezien de technische aard van dit werk en, gekoppeld aan het beperkte overleg met beoogde eindgebruikers, de beperkte capaciteit om eerder genoemde uitdagingen op te lossen in een pilot zonder aanzienlijk budget en betrokkenheid van de private sector, wordt de potentiële impact beschouwd als 'klein'.

Vervolgstappen

Gelet op deze context doet de IRM-onderzoeker de volgende aanbevelingen:

1. Geef vorm aan een uitgangsstudie en formuleer duidelijke tussenprestaties op weg naar de uiteindelijke doelstellingen om op die manier mogelijk 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 op dit gebied de inzet in zijn huidige vorm. Ga alleen door met het netwerken op het gebied van datastandaarden en de compatibiliteit van DMS-systemen op centraal niveau (en betrek hier ook partijen uit de particuliere sector bij) en hou de huidige spelers op de hoogte.
3. Overweeg de lancering van een nieuw dashboard alleen als er een 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 een Europees, vergelijkend perspectief. Onderzoek of de algemene Nederlandse visie voldoende noodzakelijke middelen (personeel, budget) biedt om de functie en ambitie van de wet uit te kunnen 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 gedurende welke enkele algoritmen worden gepubliceerd.

Mijlpalen

- 6.1. Taskforce 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 en technische aspecten; analyse van de partijen.
- 6.3. Afronding van een ontwerpverslag over kaders en richtlijnen voor open algoritmen, inclusief ontwerp-beslisboom (grafisch); één algoritme open (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	Bepikt	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 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 algoritmen die worden gebruikt voor big data-analyses 'passend' moeten zijn, 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 beheer en juridisch toezicht.⁵ De mate waarin gebruik wordt gemaakt van algoritmen lijkt echter niet bekend te zijn.

In oktober 2017, na een Tweede Kamerdebat waarin zorgen werden geuit over mogelijke vooringenomenheid in algoritmen en de vraag naar voren kwam of er specifieke regelgeving moest komen, heeft de regering zich gecommitteerd aan het inventariseren en 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, mede ingegeven door de introspectie van ambtenaren zelf. In de tekst wordt vermeld hoe besluitvorming in de publieke sector steeds meer wordt beïnvloed door big data en hoe dat 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 omtrent informativrijheid en omtrent technologie en innovatie voor transparantie en verantwoording.

Door middel van dit werk willen de betrokken organisaties richtlijnen voor overheidsinstellingen opstellen over hoe algoritmen openlijk beschikbaar kunnen worden gesteld en een beslisboom ontwikkelen om te assisteren 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) en het rapporteren over richtlijnen en de pilot met een open algoritme (6.3, 6.4), beschrijven niet in detail de bredere doelstelling van het actiepunt of 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 bovengenoemde studies en discussies. Hoewel dit actiepunt, zoals het op papier is gezet, het denken over hoe algoritmen worden gebruikt binnen de rijksoverheid waarschijnlijk niet significant zal veranderen, zouden de activiteiten wel een belangrijke eerste stap kunnen zijn in de richting van transparantie over algoritmen. De potentiële impact wordt daarom als 'matig' beschouwd.

Vervolgstappen

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

- Betrokken stakeholders zouden meer gebruik kunnen maken van bestaande kennis op dit gebied en waar mogelijk hun krachten bundelen, zodat duplicatie kan worden voorkomen en waardevolle 'lessons learned' 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 baanbrekende 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*) om de aandacht in de toekomst specifiek op dergelijke algoritmen te kunnen richten en deze expliciet te kunnen 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 zou zijn om burgers 'toekomstbestendig' te maken en burgers en maatschappelijke organisaties hier direct bij te betrekken. Op die manier kunnen we beter inschatten aan welke vaardigheden of kennis het burgers ontbreekt waardoor hun ontwikkelingen van 'technologisch burgerschap' in de weg worden gestaan.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 ('dilemmalogica').
2. Professionalisering van de presentatie van dilemma's en van 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 (pilots)
- 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. Algeheel		✓	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 'dilemmalogica' toe te passen tijdens het besluitvormingsproces, is het de ambitie gepercipiëerde onrechtvaardigheid en oneerlijkheid van 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 en casestudies en het ontwikkelen van

richtlijnen voor ministeries (mijlpaal 7.1), 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 er het voornemen om dit werk op te schalen en om 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 wordt aangekaart, de gepercipieerde angst voor openbaarheidsdilemma's in de eerste fase van de beleidsvorming. Echter, ondanks dat het complex is om specifieke oorzaken aan te wijzen voor wantrouwen en ontevredenheid van burgers jegens de overheid, zouden de doelstellingen van het actiepoint zijn gediend bij een duidelijk omschreven probleem dat moet worden opgelost. Dit zou kunnen betekenen dat men poogt te onderzoeken 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 op het oplossen van problemen rondom 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 ter ondersteuning van de verschillende argumenten en standpunten nodig. Als de overheid in het kader van dilemmaloga proactief alle documenten waarover zij beschikt, die het denken rond een dilemma vormgeven, aan het publiek zou vrijgeven, dan zou dit actiepoint een 'transformatieve' 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 hiervan 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 in het actiepoint niet benoemd, noch is het duidelijk hoe dergelijke vaardigheden en cultuur zich verhouden tot dilemmaloga en via welke mechanismen. Daarom kan de potentiële impact van het actiepoint niet hoger dan 'klein' scoren.

Vervolgstappen

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

- Het werk zou beter moeten worden afgebakend en inzichten kunnen worden geïntegreerd in specifieke of concrete beleidsbeslissingen of -voorstellen. Dit is bijzonder relevant voor het actiepoint 6 over de open algoritmen. Algoritmen en de gepercipieerde eerlijkheid (of vooringenomenheid) daaromtrent zijn in toenemende mate voer voor politiek debat en activisme. De sociale psychologie en het concept van procedurele eerlijkheid zouden een gelegenheid kunnen bieden om dit in de praktijk te kunnen testen en zo het openen van algoritmen te kunnen koppelen aan het idee van dilemmaloga.
- In de toekomst zouden specifieke onderzoeksinstrumenten en -hypothesen moeten worden gebruikt om (bijvoorbeeld via focusgroepen) de waarde van informatie of datasets en de relevantie ervan voor de burger te leren kennen en te verifiëren en zodoende specifieke overheidsdilemma's beter te kunnen begrijpen. Dergelijk onderzoek kan een belangrijke bijdrage leveren aan het bredere veld van studies naar een open overheid.
- Erken dat daden vaak, nog steeds, luider spreken dan woorden en dat het optreden van de overheid sterk bepalend is voor vertrouwen en tevredenheid.⁵ Voorts zou het actiepoint gebaat zijn bij een reflectie over de plaats van dilemmaloga in het bredere kader van factoren die het vertrouwen in en de tevredenheid over een 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. Pilot 'Open by Design'

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

Om een geschikte toegang tot overheidsinformatie te bewerkstelligen 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 voor informatiesystemen betekent zal via een aantal pilots ervaring moeten worden opgedaan. Open standaarden, open *formats* voor hergebruik, metadata, gelinkte data, vindbaarheid, samenhang, privacy, veiligheid, toegankelijkheid; het zijn allemaal aspecten die hierbij een rol spelen.

Zo'n vijf tot tien overheidsorganisaties gaan daarom starten met een pilot 'Open by Design', waarin de openheid van bepaalde 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 het vervolg, per organisatie.
- 8.5. Algemene conclusies en aanbevelingen, advies over brede aanpak en uitrol.

Startdatum: Maart 2018

Einddatum: Juni 2020

Actiepoint 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 actieplancycclus				Beoordeeld aan het eind van de actieplancycclus				

Context en doelstellingen

Proactieve openbaarmaking van door de overheid bewaarde informatie, het beginsel dat informatie openbaar beschikbaar is voordat er een verzoek om informatie (via de Wob) 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, onder meer als onderdeel van het vorige actieplan.³

Dit actiepoint is erop gericht om bij verschillende decentrale overheden te testen of informatie die niet eerder openbaar is gemaakt 'by design' kan worden opengesteld om zo de openheid in het openbaar bestuur te kunnen finetunen 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 men precies voor ogen heeft. De inleidende tekst

vermeldt meer gedetailleerde plannen met betrekking tot het ontwerp van de pilotprojecten en bevat belangrijke sturende vragen, zoals de vraag “welke categorieën overheidsinformatie zijn geschikt voor ‘open by design’?” en vragen over welke technische instrumenten nodig zouden zijn voor de implementatie van een pilotproject. Deze beraadslagingen en de mogelijke antwoorden op de genoemde vragen zijn echter in geen van de mijlpalen meegenomen. Afhankelijk van de antwoorden op de vragen zou het aanhouden van een bepaalde volgorde een belangrijke overweging kunnen worden voor het welslagen van de pilots, maar daar wordt niet op ingegaan.

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

Vervolgstappen

De IRM-onderzoeker raadt het volgende aan:

- 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 dusdanig, dat ze antwoord kunnen geven op de vraag hoe een goede *portal* voor proactieve publicatie eruitziet en functioneert. Betrek en identificeer zowel de eindgebruikers als degenen die de gegevens op dit moment invoeren of beheren; deel het *ownership* terwijl vooruit wordt gekeken met dergelijke belanghebbenden.
- Ontwikkel in overleg met burgers, maatschappelijke organisaties, journalisten, activisten, etc. een lijst van informatiecategorieën die worden beschouwd als meest waardevol of belangrijk voor een open overheid (bijvoorbeeld begrotingsdocumenten, overheidscontracten of financiële rapporten) en gebruik die lijst om te selecteren welke informatie als eerste zou moeten worden opengesteld 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, budgetten en contracten, informatievrijheid, etc.). Daarbij zou de overheid actief kunnen streven naar het voorkomen van dubbel werk, het bundelen van mogelijke middelen en *goodwill* en het zoveel mogelijk bevorderen van gezamenlijke oplossingen, in het bijzonder met betrokken DMS-deskundigen en -architecten in een vroeg stadium van een project.

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 het implementeren van de EITI-standaard 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 zijn).

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	Beperkt	Substantieel	Voltooid	Vereigerd	Onveranderd	Marginaal	Substantieel	Uitstekend
9. Algemeel		✓	✓	✓			✓				Beoordeeld aan het eind van de actieplancyclus				Beoordeeld aan het eind van de actieplancyclus				

Context en doelstellingen

Sinds de ontdekking van een 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 en de gasbaten hebben de afgelopen 60 jaar ongeveer 417 miljard euro bijgedragen aan de Nederlandse economie.² De afgelopen jaren echter, zijn de geologische omstandigheden in het gebied verslechterd en hebben er steeds vaker aardbevingen en grondverzakkingen plaatsgevonden. De Nederlandse regering heeft daarom besloten de jaarlijkse productie van de gasvelden in Groningen terug te brengen en een volledige buitengebruikstelling in 2022 gepland.

De informatie over de Nederlandse gaswinning en de inkomsten daarvan zijn in het algemeen transparant, aangezien overheidsinkomsten in de Rijksbegroting zijn opgenomen. De exacte winsten van de winningsbedrijven 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-Accounting Directive 2013/34/EU*⁴ 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 minerale delfstoffen. Nederland heeft het EITI sinds de oprichting in 2003 gesteund en sinds 2007 aanzienlijk financieel bijgedragen aan het initiatief en/of aan EITI gelieerde initiatieven. Echter, ondanks de steun aan EITI is Nederland zelf geen lid. In 2011

heeft de regering aangegeven dat zij de EITI-standaard (of een soortgelijk transparantie-initiatief) zou implementeren; uiteindelijk heeft de overheid zich er eind 2015 aan gecommitteerd om de EITI-standaard 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 jaarverslagen over de vorderingen van Nederland m.b.t. het implementeren van de EITI-standaard. De mijlpalen zijn specifiek en verifieerbaar, maar er moet wel 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 delfstofwinning in Nederland en de financiële stromen tussen deze industrie en de Nederlandse overheid, maakt het actiepunt relevant voor de OGP-waarde omtrent informatievrijheid. Bovendien zal Nederland als lid van het EITI een multistakeholdergroep moeten oprichten, bestaande uit stakeholders binnen de overheid en uit het maatschappelijk middenveld, waardoor het actiepunt ook relevant wordt voor de OGP-waarde omtrent 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 dat deze verspreid is opgeslagen en niet noodzakelijkerwijs in een opendata-format wordt gepubliceerd.⁶ Het implementeren van de EITI-standaard zou die situatie kunnen verbeteren door de gegevens over de sector op een centrale plaats te consolideren en te publiceren. Overigens lijkt het erop dat bestaande EU-rechtskaders (m.n. de *EU Disclosure Directive*) een belangrijke impuls hebben gegeven aan de invoering van dit initiatief, in tegenstelling tot wat het bestaan van de EITI alleen heeft bewerkstelligd. De potentiële impact is dan ook beoordeeld als 'klein'.

Vervolgstappen

De IRM-onderzoeker adviseert de betrokken ministeries een duidelijkere taakverdeling te maken voor de 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 overheid, als dit onderwerp een plaats krijgt in toekomstige actieplannen, de ambitie van de actiepunten aangaande EITI kunnen verbeteren door een koppeling te maken tussen NL-EITI en het 'Nationaal Programma Groningen', een regeringsprogramma dat is bedoeld 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 bevat een pilot waarbij twee door de Rijksoverheid geïnitieerde aanbestedingsprocedures worden geselecteerd en waarbij wordt getoetst in hoeverre de OCDS voor deze procedures wordt, en kan worden, nageleefd. Eén van de aanbestedingsprocedures is al afgerond ende 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 bestudeerd wat er 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 doelstellingen:

- Vaststellen hoe en waar Nederland voldoet aan de OCDS.
- Aangeven welke verbeteringen door de centrale overheid nog kunnen worden aangebracht met betrekking tot de OCDS.
- Aangeven waar Nederland een 'best practice' is.

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

Mijlpalen

- 10.1. Projectplan voor pilotprojecten + besluitvorming.
- 10.2. Start van het projectteam en uitvoering van de pilot.
- 10.3. Tussentijds verslag over de pilot 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 actieplancycclus				Beoordeeld aan het eind van de actieplancycclus				

Context en doelstellingen

Overheidsaanbestedingen van goederen en diensten zijn van significant 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 De 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 en Koninkrijksrelaties aangegeven dat, waar het gaat om openbare aanbestedingen, men zich binnen relevante instanties weinig bewust was van dergelijke standaarden.⁷

Dit actiepunt is daarom gericht op het uitvoeren van een 'pilot OCDS' en het onderzoeken of Nederland aan de standaard kan voldoen. Het werk wordt uitgevoerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in samenwerking met relevante maatschappelijke organisaties (zoals Hivos). Het actiepunt is relevant voor de OGP-waarden omtrent informatievrijheid, burgerparticipatie en technologie en innovatie voor openheid en verantwoording. Tegelijkertijd worden de activiteiten en mijlpalen van het actiepunt, 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, weg te nemen of te verminderen.

Als de pilot met succes wordt afgerond, kan het algemene besef van de praktische bruikbaarheid van OCDS worden verbeterd en kan het gebruik van de standaard in Nederland worden gestimuleerd. Dit wordt beschouwd als bevorderlijk voor de verbetering van informatievrijheid met betrekking tot overheidsuitgaven en zou een stimulans kunnen zijn voor bredere burgerparticipatie en nauwkeuriger toezicht op aanbestedingen. Het zou ook overheidsinspanningen die zijn gericht op het beperken van risico's van corruptie kunnen ondersteunen en de kostenefficiëntie van openbare aanbestedingen kunnen verbeteren. De doelstelling om aan te geven waar Nederland een voorbeeldfunctie ('best practice') heeft op het gebied van openbare aanbestedingen is echter vrij algemeen. Bovendien is het onduidelijk wat de pilot zelf, afgezien van de vraag wat OCDS betekent voor Nederlandse aanbestedingen, precies inhoudt en of er wordt gekeken naar een specifieke sector of een specifiek gebied van overheidsaanbestedingen. Daarnaast wordt in het actiepunt uiteengezet hoe onderwerpen als duurzaamheid en maatschappelijke impact moeten worden geïntegreerd, maar wordt niet in detail uitgelegd hoe dit zal worden geconcretiseerd. Tot slot blijft het onduidelijk hoe de afronding van de pilot zich zou kunnen vertalen in het volledig aannemen en doorvoeren van OCDS in Nederland. De potentiële impact is dan ook beoordeeld als 'matig'.

Vervolgstappen

De IRM-onderzoeker raadt het volgende aan:

1. Voer een meer uitvoerige behoefteanalyse uit en maak daarbij gebruik van bestaande studies en evaluaties die ingaan op de vraag welke terreinen van openbare aanbestedingen voor verbetering vatbaar zijn. Hierin zouden ook een risicoanalyse en concrete prioriteiten voor toekomstige actie moeten worden opgenomen. Bij een dergelijke verkenning zouden idealiter ook private partijen (die, succesvol of niet, bieden op openbare aanbestedingen), het maatschappelijk middenveld en experts op het gebied van aanbestedingen worden geconsulteerd.
2. Selecteer concrete aanbestedingen voor specifieke gebieden of overheidsfuncties om deze op te nemen in de pilot. Bovendien zouden, in overleg met de bovengenoemde partijen, duidelijke criteria kunnen worden opgesteld om aan de hand daarvan te onderzoeken of systemen die voldoen aan de OCDS kunnen helpen bij het oplossen of verminderen van problemen die uit 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 dat opzicht te meten. Dit zou kunnen worden gedaan door antwoord te geven op vragen aangaande het gewicht dat aan dergelijke thema's wordt toegekend 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 zijn om eventueel de wetgeving aan te passen.

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

² De complete tekst van dit actiepunt, 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 'Digitale Democratie' en dient de volgende doelstellingen:

1. Het vitaliseren van democratie door de responsiviteit van lokale overheden aantoonbaar te vergroten.
2. Het verkennen van de vraag hoe er effectief een digitaal kanaal kan worden toegevoegd aan de bestaande participatie-aanpak.
3. Onderzoeken aan welke criteria succesvolle participatie-instrumenten zouden moeten voldoen.
4. Het besef van de risico's en mogelijkheden van de digitale democratie bij de autoriteiten vergroten.

Mijlpalen

11.1. 5 tot 10 gemeenten hebben ten minste drie digitale participatietrajecten met behulp van 'open source' instrumenten doorlopen.

11.2. 5 tot 10 gemeenten hebben ten minste drie digitale participatietrajecten doorlopen met behulp van een 'closed source' instrument.

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

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

11.5 Een gemeenschappelijke aanpak opstellen voor verdere schaalvergroting, gebaseerd op 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 staat aangegeven, streeft Nederland naar het implementeren van meer vormen van directe burgerparticipatie in de besluitvorming en (lokale) democratie. Het V-Dem Instituut van de Universiteit van Göteborg zet 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 overheidsbeleid en publieke besluitvorming.³ Verwijzend naar het afnemende vertrouwen in politieke systemen en de wens om de democratische vertegenwoordiging en stabiliteit te waarborgen, is dit actiepunt bedoeld om

mogelijkheden te bieden voor nieuwe technologieën en digitale instrumenten om de transparantie en de responsiviteit van lokale overheden te versterken. Dat laatste zou kunnen leiden tot een verbetering van de kwaliteit van het lokale bestuur en een toename van het vertrouwen in de overheid in het algemeen.

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

Over het geheel genomen is beoordeeld dat het actiepoint een 'matige' potentiële impact heeft op de hierboven vermelde waarden en praktijken. Vanwege de beperkte omvang van de voorgenomen acties in het actiepoint zijn er wel beperkingen aan de reikwijdte van die potentiële impact. Het zou echter betekenisvolle positieve ervaringen kunnen opleveren ten aanzien van de bevordering van burgerparticipatie in de lokale democratie, ervan uitgaande dat de gebruikte instrumenten effectief en betrouwbaar zijn. Deze instrumenten, maar dat is niet in beton gegoten, 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. De ervaringen kunnen vervolgpilots aanjagen en een impuls geven aan een incrementeel, maar belangrijk proces van normering van digitale participatie-instrumenten voor (lokale) democratie.

Vervolgstappen

De IRM-onderzoeker raadt het volgende aan:

1. Voer een meer gedetailleerd 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. Koppel de pilot, waar mogelijk, aan academici en lopend onderzoek op dit gebied. Dit zou kunnen helpen om meer inzicht te krijgen in de mate waarin dergelijke initiatieven kunnen leiden tot de (her)opbouw van vertrouwen en democratie, en om vragen te beantwoorden in hoeverre deze instrumenten zich lenen voor hoog politieke 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 om de ontwikkeling van het volgende actieplan van informatie te voorzien en geldt 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 binnen 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 hier volgende een poging om uit te zoomen en aan te zetten tot nadenken en tot actie, voor wat betreft hetgeen 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 bestonden voor het nationale OGP-co-creatieproces. Om de beschikbare middelen te maximaliseren en synergiën tussen bestaande initiatieven te bevorderen raadt de IRM-onderzoeker daarom aan om toekomstige actiepunten te screenen op thematische overlappingsen en te overwegen relevante actiepunten te combineren om de algehele samenhang te waarborgen (en dubbel werk te voorkomen).

Bepaalde onderdelen van het werk dat in het kader van 'open overheid' wordt verricht raken ook direct aan andere internationale initiatieven, zoals de 'GRECO-aanbevelingen' (onder meer op het gebied van partijfinanciering en lobbytransparantie), het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (met name bij de juridische aspecten van corrupte praktijken en het voorkomen ervan) en het OESO-Corruptieverdrag/FATF (bij aspecten van buitenlandse omkoping, en bijvoorbeeld *beneficial ownership*). Deze raakvlakken zouden kunnen helpen om de reikwijdte van betrokken partijen in Nederland, die vooralsnog zelden de gerechtelijke of de particuliere sector heeft omvat, te verruimen. De IRM-onderzoeker beveelt 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 (bv. het Openbaar Ministerie, de private sector).

Het OGP-werk in Nederland heeft niet altijd veel zichtbaarheid of politiek gewicht opgeleverd, terwijl veel van de huidige actiepunten zich bezighouden met vraagstukken rondom democratische innovatie, de organisatie van de (lokale) democratie en politiek belangrijke thema's als vrijheid van (en toegang tot) informatie, algoritmische besluitvorming en publieke aanbestedingen. In de toekomst zou de overheid daarom kunnen overwegen om, met behoud van onpartijdigheid en zonder specifieke standpunten te onderschrijven, ook politieke spelers te betrekken. Bijvoorbeeld parlementariërs (of hun medewerkers) of vertegenwoordigers van onderzoeksinstituten van politieke partijen zouden kunnen worden uitgenodigd om deel te nemen aan discussiebijeenkomsten en hun standpunten te delen. Dat zou kunnen helpen om het werk uit de OGP-actieplannen naar een hoger niveau te tillen en de inzet en de politieke wil te verwerven die nodig is om de voorgestelde beleidsinstrumenten en maatregelen te verplaatsen in de richting van de wetgever, hetgeen onontbeerlijk is om uiteindelijk tot wezenlijke hervormingen te komen.

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

regering heeft laten zien dat zij gevoelig is voor dit soort kritiek, heeft maatregelen aangekondigd¹ en zal een register van uiteindelijke 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 het OGP. Hoewel de overzeese gebieden qua grootte relatief klein zijn, maken ze integraal deel uit van het Koninkrijk der Nederlanden en zijn thema's met betrekking tot de openbaarheid van bestuur en de integriteit van de publieke sector daar zeer relevant. Het zou echter niet realistisch zijn om te verwachten of te suggereren dat deze gebieden volledig worden geïncorporeerd 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. opendata-instrumenten en actiepunten inzake lokale democratie) relevantie kunnen 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 klokkenluider-gerelateerde schandalen (zoals beschreven in hoofdstuk II) op de noodzaak 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 het, door Het Huis voor Klokkenluiders en Nederland, voldoen aan 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 het standaardiseren van de publicatie van gegevens van openbare lichamen aangaande ontvangen klachten en de wijze van klachtafhandeling kunnen onderzoeken. Standaardisatie zou de mogelijkheden voor het vergelijken van verschillende instanties op het gebied van klachtafhandeling kunnen verbeteren. Meer data van overheidsinstanties over door hen ontvangen klachten zou meer inzicht kunnen geven in het functioneren van overheidsdiensten, de problemen die mensen regelmatig tegenkomen en hoe deze problemen meestal worden opgelost.

Tabel 5.1: Vijf IRM-kernaanbevelingen

1	Verbeter de thematische coördinatie en combineer relevante actiepunten met elkaar, zodat er minder overlap is en het proces meer geharmoniseerd en coherenter wordt.
2	Streef naar politieke participatie op hoog niveau in het ontwerp- en uitvoeringsproces; benader regelmatig relevante politici, parlementaire commissies, instituten van politieke partijen, enz.
3	Onderneem actie met betrekking tot uiteindelijke belanghebbenden van eigendom (<i>beneficial ownership</i>) en lobbytransparantie.
4	Neem relevante overheidsorganen in het Caribisch deel van het Koninkrijk op/mee (in de plannen).
5	Focus op het verbeteren van de prestaties van het Huis voor Klokkenluiders in overeenstemming met de EU-richtlijn van 2019 inzake klokkenluidersbescherming.

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

Tabel 5.2: Eerdere IRM-kernaanbevelingen

	Aanbeveling	Op gereageerd	Geïntegreerd in het huidige actieplan?
1	Verbeter de institutionele en maatschappelijke participatie in het OGP-proces.	✓	✓
2	Neem 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 Klokkenuiders" verbeteren	✗	✗

In de ontwikkeling van het derde actieplan heeft Nederland drie van de vijf aanbevelingen uit het vorige IRM-rapport, afkomstig 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 de raadplegingen. Het Parlement is door middel van actiepunt 4 inzake het open parlement in het derde actieplan opgenomen. Bovendien bevat het actieplan verschillende actiepunten waarmee de burgerparticipatie zou kunnen verbeteren, terwijl het vorige actieplan slechts één dergelijke verbintenis bevatte. Er moet echter worden opgemerkt dat de actiepunten in het derde actieplan in de eerste plaats zijn gericht op informatievrijheid en dat de onderdelen die betrekking hebben op burgerparticipatie grotendeels ondergeschikt zijn aan de verwezenlijking van het hoofddoel van deze actiepunten. De aanbeveling over het opnemen van juridisch bindende afspraken inzake de openbaarmaking van informatie en de aanbeveling over het verbeteren van de prestaties van het Huis voor Klokkenuiders 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 OGP-deelnemende 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 vindt plaats door een combinatie van interviews, deskresearch, observatie en de feedback van stakeholders buiten de overheid. Het IRM-rapport bouwt voort op bewijsmateriaal dat beschikbaar is in de Nederlandse *OGP-repository* (of *online tracker*), de website, de bevindingen in *self assessment*-rapporten van de overheid en iedere andere vorm van beoordeling van het proces en de voortgang, die door het maatschappelijk middenveld, de private sector of internationale organisaties wordt gegeven. Aan het begin van elke rapportagecyclus delen de IRM-medewerkers een onderzoeksplan met de betrokken overheid, waarna deze een periode van zeven dagen heeft om commentaar of feedback te geven op de voorgestelde onderzoeksopzet.

Elke IRM-onderzoeker interviewt belanghebbenden om zeker te stellen dat er een accuraat beeld is van de ontwikkelingen. Gezien de beperkingen qua budget en agenda 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 voor om informatie over de persoonlijke identiteit van deze deelnemers te verwijderen. Vanwege deze noodzakelijke beperkingen van de methode, moedigt het IRM het leveren van commentaar tijdens de pre-publicatieperiode van elk rapport sterk aan.

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

Dit evaluatieproces, inclusief de procedure voor het opnemen en 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 actiehouders op één na. In totaal werden tussen 1 oktober 2019 en 28 november 2019 23 personen geïnterviewd. Een gedetailleerd overzicht van deze gesprekspartners vindt u hieronder. De gesprekken waren allemaal semigestructureerde interviews, waarbij een set van vooraf bepaalde vragen die deel uitmaakten van een eerder ingediend onderzoeksplan werd gepresenteerd en besproken. De gesprekken zijn niet getranscribeerd.

Tom Kunzler	Open State Foundation	01/10/2019	persoonlijk interview
Tom Demeyer	Stichting Waag Society	02/10/2019	persoonlijk interview
Sander van der Waal	Stichting 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	Ministerie van Buitenlandse Zaken	04/10/2019	persoonlijk interview

Omer van Renterghem	Ministerie van Buitenlandse Zaken	22/10/2019	persoonlijk interview
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	Stichting 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	Zelfstandige	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 waardoor alle belanghebbenden de voortgang van het 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 IEP 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

Een kleine groep medewerkers in Washington D.C. overziet de rapportages die voortkomen uit het IRM-proces in nauwe samenwerking met de onderzoekers. 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

Multistakeholderforum	
1a. Forum opgericht: Er is een forum om toezicht te houden op het OGP-proces.	Groen
1b. Regelmatigheid: Het forum komt ten minste een keer per 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 van het forum.	Geel
1d. Mandaat openbaar: Informatie over het mandaat, het lidmaatschap en de bestuursstructuur van het forum is beschikbaar op de OGP-website/webpagina.	Groen
2a. Multistakeholder: 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. Hoog niveau van overheidsvertegenwoordiging: Het forum bestaat uit vertegenwoordigers van een hoog overheidsniveau, met beslissingsbevoegdheid van de overheid.	Rood
3d. Openheid: Het forum aanvaardt de input en vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld of andere belanghebbenden buiten het forum in het actieplanproces.	Geel
3e. Deelname op afstand: Er zijn mogelijkheden deelname op afstand bij ten minste enkele vergaderingen en evenementen.	Geel
3f. Notulen: Het OGP-forum communiceert en rapporteert proactief over besluiten, activiteiten en resultaten aan de overheid in brede zin en aan 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

Ontwikkeling Actieplan	
4a. Procestransparantie: 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 het 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 onderneemt outreach- en bewustwordingsactiviteiten met relevante belanghebbenden om hen te informeren over het OGP-proces.	Groen
4d. Communicatiekanalen: De overheid faciliteert de directe communicatie met belanghebbenden om te reageren op vragen uit het actieplanproces, met name in tijden van intensieve OGP-activiteit.	Groen
4e. Gemotiveerde reactie: Het multistakeholderforum publiceert de argumentatie over beslissingen en reageert op belangrijke categorieën van commentaar van het publiek.	Geel
5a. Repository: De overheid verzamelt en publiceert een documentenopslagplaats (repository) 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 actiepunten (bv. links naar databanken, vergaderingsbewijzen, publicaties).	Geel

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