

Independent Reporting Mechanism

Actieplan beoordeling:
Nederland 2020-2022

Open
Government
Partnership



Inleiding

Vanaf januari 2021 is het IRM begonnen met de uitrol van een reeks nieuwe rapportage producten die het resultaat zijn van het zgn. *IRM Refresh-proces*.¹ Deze nieuwe aanpak bouwt voort op de lessen die zijn getrokken uit de meer dan 350 onafhankelijke en empirisch onderbouwde assessments die het IRM heeft uitgevoerd, alsmede op input vanuit de OGP-gemeenschap. Het IRM streeft ernaar om eenvoudige, bijtijdse, doel- en resultaatgerichte producten te leveren die bijdragen tot lering en verantwoording op belangrijke momenten in OGP-actieplancyclus.

De nieuwe IRM-producten zijn:

1. **Co-creatie brief** - trekt lering uit eerdere actieplannen, heeft een leerdoel en biedt informatie voor de planning en het ontwerp van de co-creatie fase. De bedoeling is dat dit product eind 2021 wordt gelanceerd, beginnend met landen die actieplannen voor 2022-2024 co-creëren.
2. **Actieplan beoordeling** - een beknopte, onafhankelijke en technische evaluatie van het actieplan waarin het IRM de sterke punten en uitdagingen in kaart brengt om zo de implementatie te versterken. De lancering van dit product is gepland voor begin 2021, beginnend met actieplannen voor 2020-2022. Actieplanbeoordelingen worden 3 à 4 maanden na indiening van het actieplan gepubliceerd.
3. **Resultaatverslag** - een algemene beoordeling van de implementatie gericht op de beleidsmatige resultaten en de manier waarop verandering heeft plaatsgevonden. Het verifieert ook of de OGP-regels zijn nageleefd, en verstrekt informatie voor het afleggen van verantwoording en lering trekken op de langere termijn. Dit product zal volgens plan begin 2022 in een overgangsfase worden ingevoerd, beginnend met de actieplannen 2019-2021, waarvan de implementatie op 31 augustus 2021 eindigt. Resultatenverslagen worden maximaal vier maanden na het einde van de implementatiecyclus geleverd.

Dit rapport/product bestaat uit een IRM-beoordeling van het Nederlandse actieplan 2020-2022. Het actieplan bestaat uit 13 actiepunten die het IRM heeft gefilterd en geclusterd tot 11. In deze review ligt de nadruk van de analyse op de sterke punten van het actieplan om zo bij te dragen aan implementatie en het behalen van resultaten. Voor de specifieke analyse van de individuele actiepunten, zie bijlage 1. Voor details over de methodologie en de indicatoren die het IRM voor deze evaluatie van het actieplan heeft gebruikt, zie deel IV: Methodologie en IRM-indicatoren.

¹ Voor meer informatie over de IRM Refresh, ga naar <https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>

Inhoudsopgave

Deel I: Overzicht van het actieplan 2020-2022	2
Deel II: Veelbelovende actiepunten in het Nederlandse actieplan 2020-2022	5
Deel III. Methodologie en IRM-indicatoren	22
Bijlage I. Gegevens over de individuele actiepunten	25
Bijlage 2: Minimumvereisten voor handelen volgens het OGP-proces	27

Deel I: Overzicht van het actieplan 2020-2022

In het vierde Nederlandse actieplan komen meerdere kwesties aan de orde met grote binnenlandse politieke relevantie, zoals informatievrijheid, open aanbesteden en open technologie. Bij volledige implementatie zou Nederland ook een wereldwijde voortrekkersrol kunnen spelen op het gebied van transparantie van de financiering van politieke partijen en de registratie en behandeling van klachten over openbare dienstverlening. De actiepunten zijn tot stand gekomen via een intensief overleg tussen overheid en maatschappelijk middenveld. De implementatie zou gebaat zijn bij het betrekken van externe deskundigen, zodat objectief lering kan worden getrokken en een vergelijking kan worden gemaakt met de beste praktijken wereldwijd, en ook om synergiën tussen de actiepunten tot stand te brengen.

Het vierde actieplan van Nederland omvat 13 actiepunten die zijn georganiseerd rond zeven thema's die stakeholders tijdens het co-creatieproces hebben vastgesteld.¹ Het actieplan bouwt voort op enkele beleidsterreinen uit het vorige plan, waaronder de financiering van politieke partijen, digitale democratie, informatievrijheid, open aanbesteden en overheidsalgoritmen. Het introduceert ook nieuwe thema's zoals verkiezingstransparantie, duidelijke overheidstaal, en het publiceren van open data rondom klachten over openbare dienstverlening. Ten behoeve van deze evaluatie heeft het IRM drie actiepunten geclusterd onder de noemer open technologie. Hieronder vallen de actiepunten open data communitites, open source en open algoritmen.

Het vierde actieplan biedt bescheiden maar belangrijke stappen richting het aanpakken van bekende problemen omtrent overheidstransparantie, met name de uitvoering van de Wet openbaarheid van bestuur (*Vervolg Open Wob*). Commentatoren hebben de overheid vaak verweten legitieme Wob-verzoeken af te wijzen, niet tijdig op verzoeken te reageren, of onjuiste verwijzingen te maken naar uitsluitingsgronden (in het bijzonder de persoonlijke beleidsopvatting). Deze kwesties stonden centraal in het politieke debat en de media-aandacht tijdens het kinderopvangtoeslagschandaal dat leidde tot de val van de regering in januari 2021. Uit dit schandaal bleek ook dat de overheid willens en wetens essentiële informatie achterhield voor het publiek en dat er op hoog niveau zeer verschillend werd gedacht over de manier waarop informatie met het publiek moest worden gedeeld.² In dit kader zet actiepunt 4 de werkzaamheden voort uit het vorige actieplan waarmee meer overheidsinstanties Wob-

IN ÉÉN OOGOPSLAG

Deelnemend sinds: 2011

Actieplan in beoordeling: 2020-2022

IRM product: Actieplan beoordeling

Aantal actiepunten: 13

Actiepunten overzicht: *

- Actiepunten met een open overheid lens: 12
- Actiepunten met een aanzienlijk potentieel voor resultaat: 2
- Veelbelovende actiepunten: 5

Beleidsterreinen die uit vorige actieplannen zijn overgenomen:

- Financiering van politieke partijen
- Digitale democratie
- Informatievrijheid
- Open aanbesteden
- Open data
- Algoritmen bij de overheid

Opkomende beleidsterreinen:

- Transparantie bij de verkiezingen
- Duidelijke taal bij de overheid
- Open-source
- Klachtenbehandeling openbare dienstverlening

Naleving van de minimumvereisten van het OGP voor co-creatie:

- Handelde volgens OGP-proces: Ja

Voor geclusterde actiepunten heeft het IRM het potentieel voor resultaat op clusterniveau beoordeeld, in plaats van op individueel niveau.

informatie in een gestandaardiseerd formaat beschikbaar stellen. Actiepunt 7 gaat specifiek in op "beleidsintimiteit".

Afgezien van de binnenlandse context zou Nederland door volledige implementatie van twee actiepunten een mondiale voortrekkersrol kunnen vervullen bij het streven naar een open overheid. Actiepunt 1 beoogt de wetgeving over de transparantie van de financiering van politieke partijen te versterken. Als die wetgeving goed wordt gehandhaafd, zouden de bindende regels over transparantie van (digitale) politieke campagnes inzichtelijk maken hoe buitenlandse en binnenlandse actoren het publieke debat in Nederland trachten te beïnvloeden via micro-targeting en online campagnes. Daarnaast kunnen de lessen die zijn getrokken uit de ontwikkeling van een open data standaard voor klachten over overheidshandelen (actiepunt 13) andere landen helpen die de transparantie en doeltreffendheid van hun eigen overheidsdienstverlening willen verbeteren.

Het actieplan is het resultaat van een uitgebreid en één jaar lang co-creatieproces, dat talrijke (virtuele) bijeenkomsten met belanghebbenden en experts omvatte. Diverse nieuwe overheidsinstanties en actoren uit het maatschappelijk middenveld hebben zich voor het eerst bij dit actieplan aangesloten en een nieuw netwerk gelanceerd, de Alliantie Open Overheid.³ Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal hierdoor een evenwicht moeten vinden tussen de inbreng van een groter aantal actoren met verschillende en soms tegenstrijdige agenda's, en tegelijkertijd ervoor moeten zorgen dat er geen dubbel werk wordt verricht in het bestaande multistakeholderforum. Toch is het intensieve niveau van samenwerking bij deze horizontale kwesties noemenswaardig. Verscheidene actiepunten bevatten ook financiële ondersteuning voor organisaties uit het maatschappelijk middenveld, wat goed zou kunnen uitpakken voor succesvolle implementatie.

Hoewel de uiteindelijke actiepunten relevant zijn met betrekking tot de Nederlandse open overheid context, worden de beoogde resultaten in sommige gevallen niet duidelijk omschreven. Dit maakt het lastig voor het IRM om de potentiële resultaten van actiepunten op belangrijke beleidsterreinen, zoals de openbaarmaking van overheidsinformatie, te begrijpen en te beoordelen. Bovendien zijn actiepunten vaak gericht op technische oplossingen terwijl er ook behoefte is aan een bredere culturele en gedragsmatige verandering met betrekking tot de recente kwesties over vertrouwen in de overheid. Ten slotte zijn, ondanks de interesse van het maatschappelijk middenveld, thema's als *beneficial ownership*, lobby transparantie, en de bescherming van klokkenluiders niet in dit actieplan opgenomen. De overheid achtte deze onderwerpen tijdens het co-creatieproces niet haalbaar.⁴ Het IRM raadt aan om deze onderwerpen opnieuw te bekijken bij toekomstige actieplannen.

In het volgende deel wordt ingegaan op de veelbelovende actiepunten die het IRM in deze beoordeling heeft geïdentificeerd, en worden strategische aanbevelingen gedaan om succesvolle implementatie ervan te ondersteunen. Het IRM raadt aan om tijdens de implementatie breed overleg te voeren met stakeholders en deskundigen met ervaring op de beleidsterreinen, in het bijzonder wanneer er sprake is van overlappende werkzaamheden. Hierbij kan worden gedacht aan externe experts op het gebied van de financiering van politieke partijen (actiepunt 1), op het gebied van organisatiepsychologie (actiepunt 7), en op het gebied van algoritmische transparantie (actiepunt 12). Ook kunnen de open-datagemeenschappen van actiepunt 10 worden betrokken bij de oprichting van het platform voor open inkopen/contract register (actiepunt 9). Het IRM adviseert daarnaast ook om de uitvoering van deze actiepunten

te koppelen aan bredere binnenlandse en internationale discussies. Zo zouden de uitvoerende partijen van actiepunten 1 werkzaamheden kunnen koppelen aan Europese discussies over wetgeving met betrekking tot de financiering van politieke partijen, en in het kader van actiepunt 13 zou men het Huis voor Klokkenluiders kunnen raadplegen bij de ontwikkeling van de open datastandaard voor overheidsklachten.

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland Actieplan Open Overheid 2020-2022, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/01/Netherlands_Action-Plan_2020-2022.pdf

² Tweede Kamer, Verslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, december 2020, https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf

³ Alliantie Open Overheid, <https://www.open-overheid.nl/alliantie-open-overheid/>

⁴ Het Nederlandse nationale actieplan 2018-2020, zelfevaluatie-rapport aan het einde van de periode, blz. 8, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/12/Netherlands_End-of-Term_Self-Assessment_2018-2020_EN.pdf

Deel II: Veelbelovende actiepunten in het Nederlandse actieplan 2020-2022

In dit overzicht wordt gekeken naar de vijf veelbelovende actiepunten die volgens het IRM de meest veelbelovende resultaten kunnen opleveren. Het IRM zal deze selectie van veelbelovende actiepunten en hun potentiële resultaten gebruiken voor de beoordeling van de voortgang en impact van het actieplan aan het einde van de implementatieperiode.

Het IRM heeft de veelbelovende actiepunten geselecteerd op basis van hun belang voor de algemene context van transparantie en verantwoordingsplicht van de overheid in Nederland, hun potentiële impact op lange termijn, en de geschiktheid van de voorgestelde werkzaamheden. Het IRM heeft ook rekening gehouden met de directe betrokkenheid van relevante actoren bij de geplande werkzaamheden. Deze evaluatie analyseert uitdagingen, kansen en aanbevelingen om daarmee bij te dragen aan de uitvoering van deze actiepunten en de lessen die hieruit kunnen worden getrokken.

In het vierde actieplan van Nederland komen over het algemeen belangrijke beleidsgebieden aan bod die verbeterd kunnen worden. Sommige actiepunten blijven echter abstract en missen een concrete visie wat betreft het aanjagen van verandering. Ook worden er niet altijd specifieke mijlpalen of tussenstappen aangegeven. Bovendien zijn potentiële resultaten vaak moeilijk te beoordelen omdat het gebruik van geplande outputs, zoals leidraden en andere documenten, niet helder wordt benoemd. Ook is het is niet altijd duidelijk hoe dergelijke documenten helpen om nieuwe praktijken te initiëren of toekomstige werkzaamheden op te zetten. Zonder illustratie van het bredere gebruik van dergelijke outputs zou de toegevoegde waarde ervan relatief beperkt kunnen zijn. Toekomstig werk zou meer effect kunnen sorteren als de stappen naar implementatie en de toegevoegde waarde van de geplande outputs duidelijker wordt aangegeven.

Actiepunt 1 zou, als de voorgestelde bindende regels voor transparantie van digitale politieke campagnes worden vastgesteld en gehandhaafd, de transparantie van de financiering van politieke partijen kunnen vergroten en meer inzicht kunnen geven in wie of wat in Nederland politieke discussies probeert te beïnvloeden. Actiepunt 9 zou kunnen leiden tot meer publieke controle op overheidscontracten en overheidsuitgaven, als het voorgestelde platform wordt gerealiseerd. Actiepunt 13 zou de verantwoordingsplicht en het overheidsoptreden naar aanleiding van klachten van burgers kunnen verbeteren door de voorgestelde publicatie van klachtgegevens in een open dataformaat. Ten slotte zou het technologiecluster (actiepunten 10, 11 en 12) de openheid van en overheidsdeelname aan open data, open source en overheidsalgoritmen kunnen versterken.

Verschillende actiepunten hebben betrekking op de Wet openbaarheid van bestuur (WoB). Met actiepunt 4 wordt werk uit het vorige actieplan voortgezet om meer overheidsinstanties WoB-informatie in een gestandaardiseerd, open formaat beschikbaar te laten stellen. In het kader van actiepunt 5 zullen bepaalde categorieën overheidsinformatie proactief openbaar worden gemaakt, in overeenstemming met de opvolger van de WoB, de Wet open overheid (*Wet open overheid - Woo*). Hoewel dit positieve initiatieven zijn, heeft het IRM zich in deze beoordeling

met name gericht op actiepunt 7. De richtlijnen en discussies die uit dit actiepunt zullen voortvloeien zouden belangrijke aanknopingspunten kunnen vormen voor de aanpak van een essentiële kwestie in het debat over informatievrijheid in Nederland, de zgn. "beleidsintimiteit".

De actiepunten die in deze beoordeling niet voor verdere analyse zijn geselecteerd, zijn zonder uitzondering positieve inspanningen, maar uiteindelijk minder cruciaal voor de open overheid context in Nederland. Actiepunt 2 zou kunnen leiden tot meer transparantie met betrekking tot de wijze waarop verkiezingsresultaten op gemeentelijk niveau worden bekendgemaakt. Het IRM heeft dit actiepunt echter niet nader bekeken omdat in Nederland verkiezingsresultaten al een hoge mate van vertrouwen en transparantie genieten.⁵ Actiepunt 6 over duidelijke taal zou de communicatie van de overheid met de burgers kunnen verbeteren, maar deze kwestie is minder relevant dan datgene wat in de veelbelovende actiepunten aan de orde komt. Actiepunt 3, ten slotte, zal grotendeels een voortzetting zijn van werkzaamheden uit het vorige actieplan om de (lokale) democratie te versterken door digitale participatie-instrumenten te ontwikkelen en te bevorderen.

Tabel 1. Veelbelovende actiepunten

Veelbelovende actiepunten
1. Transparantie in de wet op de politieke partijen: De voorgestelde wetgeving zou de regelgeving en transparantie rond de financiering van politieke partijen op een aantal manieren kunnen verbeteren. Belangrijk is dat de wetgeving bindende regels zou bevatten voor de transparantie van digitale campagnes en zgn. micro-targeting, wat momenteel ongereguleerd en zeer ondoorzichtig is.
7. De toekomst van beleidsintimiteit: Dit actiepunt is een eerste stap naar het oplossen van spanningen rond de kwestie van "beleidsintimiteit", waarbij overheidsinformatie niet openbaar hoeft te worden gemaakt als deze persoonlijke beleidsopvattingen van overheidsambtenaren bevat.
9. Contractregister in Nederland: Het nieuwe platform van dit actiepunt kan leiden tot betere publieke controle van inkoopinformatie door een grotere groep deskundigen, en kan het economisch herstel van Nederland na COVID-19 ondersteunen.
10, 11, 12. Open Technologie: De actiepunten in dit cluster kunnen de manier waarop Nederland belangrijke IT-technologieën en gegevens gebruikt, verbeteren. De mensenrechten impact assessment in het kader van actiepunt 12 zou kunnen helpen om mogelijke vooroordelen en ethische risico's in de door overheidsinstanties gebruikte algoritmen te verminderen.
13. Open data standaard voor overheidsklachten: De publicatie van gegevens over klachten in open dataformaat kan de overheid, het maatschappelijk middenveld en burgers een beter inzicht verschaffen in de omvang, reikwijdte en het resultaat van klachten. Door gestandaardiseerde gegevensverzameling kunnen trends in slechte openbare dienstverlening sneller worden herkend en beter worden verholpen. Bovendien zou dit actiepunt andere landen kunnen helpen om hun openbare dienstverlening te versterken.

Actiepunt #1: Transparantie in de Wet op de politieke partijen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Voor een volledige beschrijving van het actiepunt, zie actiepunt 1 op bladzijde 7 van het actieplan Nederland 2020 - 2022 [hier](#).

Context en doelstellingen:

De regelgeving rond de financiering van politieke partijen in Nederland is voor verbetering vatbaar. De Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO),⁶ en het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR) hebben eerder geconstateerd dat aanbevelingen over het toezicht op de campagnefinanciering niet zijn opgevolgd.⁷ Sinds 2013 moeten donaties aan politieke partijen van meer dan 4.500 euro openbaar worden gemaakt en worden deze gepubliceerd via het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Anonieme donaties tot 1.000 euro en buitenlandse donaties zijn momenteel echter toegestaan, waardoor het relatief eenvoudig is om de regelgeving te omzeilen door donaties op te splitsen in kleinere tranches, of door ze via derden, zoals verenigingen, te laten lopen. Deze lacune, en het onderwerp partijfinanciering in het algemeen, kwamen ook aan het licht tijdens de parlementsverkiezingen van 2021,⁸ toen diverse politieke partijen bekendmaakten dat zij aanzienlijke bijdragen voor hun verkiezingscampagnes hadden ontvangen.⁹

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal in dit actiepoint nieuwe wetgeving voor politieke partijen ontwikkelen. Als eerste stap op weg naar een nieuwe Wet op de politieke partijen (Wpp), zal het kabinet de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) aanpassen.¹⁰ Dit wetsvoorstel zal de regelgeving rond de financiering van politieke partijen aanscherpen en transparantie op verschillende manieren vergroten. Zo worden donaties van buiten de EU/EER aan Nederlandse politieke partijen en hun neveninstellingen verboden (behalve voor Nederlandse kiezers die in deze rechtsgebieden wonen). Politieke partijen zullen verplicht worden alle donaties, ook de kleinste, die zij uit andere EU-lidstaten ontvangen, openbaar te maken. Het wetsontwerp schrijft ook voor dat de natuurlijke personen achter organisaties die doneren aan een politieke partij openbaar moeten worden gemaakt. De drempel van 4.500 euro per donateur per jaar zal blijven gelden voor de openbaarmaking van donaties uit Nederland.¹¹ Het actiepoint bouwt voort op het vorige actieplan, waarbij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een instrument heeft ontwikkeld om de transparantie van de financiering van lokale politieke partijen te bevorderen.¹²

Bovendien heeft de Staatscommissie parlementair stelsel onlangs aanbevolen de huidige Wet financiering politieke partijen te wijzigen, en politieke partijen te verplichten meer openheid te geven over de digitale instrumenten die zij gebruiken. De Commissie ziet met name in *micro-targeting* een mogelijke bedreiging voor de democratie en de rechtsstaat.¹³ In 2018 waarschuwden onderzoekers van de Technische Universiteit Delft dat gepersonaliseerde politieke advertenties het vertrouwen van het publiek in de democratie kunnen uithollen door het publieke debat van ideeën te beperken en kiezers te voeden met mogelijk onjuiste informatie. Deze facilitering van desinformatie en kiezersmanipulatie door micro-targeting kan mogelijk worden uitgebuit door buitenlandse en/of onheuse partijen om het binnenlandse politieke discours te beïnvloeden.¹⁴

Naast het verbeteren van het raamwerk rondom partijfinanciering is dit actiepoint dus ook gericht op het ontwikkelen van bindende regels rondom digitaal campagne voeren. In het kader van deze bredere wetgevingsambitie hebben de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Internationaal Instituut voor Democratie en Verkiezingsondersteuning in de aanloop naar de verkiezingen van maart 2021 het initiatief genomen om een vrijwillige gedragscode inzake transparantie van online politieke advertenties te lanceren.¹⁵ De gedragscode is ondertekend door de meerderheid van de partijen in het parlement, evenals door Facebook, Google, YouTube, Snapchat en TikTok.¹⁶ Momenteel bestaat er in Nederland

echter geen wettelijke regelgeving rond de transparantie van digitale campagnes en mogen politieke partijen hun middelen doorgaans besteden zoals ze willen.¹⁷ Dit leidt weer tot ondoorzichtigheid over de herkomst van gerichte politieke advertenties en de groepen die zij willen beïnvloeden.

Potentieel voor resultaten: Aanzienlijk

Als de nieuwe Wet op de Politieke Partijen door de Tweede Kamer wordt aangenomen, kan dat de regelgeving rond de transparantie van inkomsten voor politieke partijen in Nederland verbeteren. De gewijzigde Wet financiering politieke partijen zal politieke partijen daarnaast verplichten om de identiteit bekend te maken van donateurs die voorheen anoniem konden blijven.¹⁸ Het gaat onder meer om de identiteit van natuurlijke personen achter organisaties die doneren aan partijen die voorheen anoniem konden blijven. Journalisten, het maatschappelijk middenveld en geïnteresseerde burgers krijgen toegang tot betere informatie over de omvang van financiële donaties aan politieke partijen in Nederland en de identiteit van de donateurs. Deze informatie kan het electoraat beter informeren over wie er doneert aan politieke partijen en kan op haar beurt het vertrouwen van het publiek in de democratie verbeteren. Ook zou het verbod op buitenlandse donaties en de verplichte openbaarmaking van donaties uit EU-landen de integriteit van de Nederlandse verkiezingen (en het politieke systeem in bredere zin) kunnen versterken door buitenlandse invloed te beperken.

Gezien het feit dat de digitale ruimte steeds meer vormgeeft aan de politieke arena, is het streven om bindende regels vast te stellen voor digitale campagnes en micro-targeting in de nieuwe Wet op Politieke Partijen een goed getimed en zeer noemenswaardig voorstel. De bindende regels die uit het actiepunt voortvloeien kunnen de mogelijkheden van actoren (zowel binnenlands als buitenlands) om het publieke debat in Nederland onheus te beïnvloeden door middel van online campagnes en gepersonaliseerde politieke advertenties aanzienlijk beperken.¹⁹ En hoewel meer transparantie op zich waarschijnlijk niet volstaat om het verschijnsel van desinformatie volledig aan te pakken, zou de regelgeving in het kader van dit actiepunt wel nieuw licht kunnen werpen op wie er achter de verspreiding van desinformatie zit, hoe dergelijke campagnes precies werken en welke groepen er mogelijk worden beïnvloed. Toegang tot deze informatie zou voorts kunnen resulteren in een verbeterde weerbaarheid binnen het Nederlandse politieke systeem tegen desinformatie in politieke micro-targeting.

Er moet echter worden opgemerkt dat specifieke regelgeving of mogelijke veranderingen in de transparantie rond micro-targeting en digitale campagnes niet expliciet worden beschreven in het actiepunt. De daadwerkelijke veranderingen als resultaat van dit actiepunt zullen dan ook afhangen van regelgeving die uiteindelijk wordt aangenomen. Niettemin zullen discussies over micro-targeting, zelfs als er geen bindende regels worden aangenomen, waardevol zijn voor beleidsmakers in zowel binnen- als buitenland ten behoeve van het in kaart brengen van uitdagingen en het vormen van beleid met betrekking tot de rol van digitalisering en het effect daarvan op de democratie. Deze inzichten kunnen ook helpen bij het aanscherpen van relevante Europese wetgeving waar momenteel aan wordt gewerkt, zoals de Digital Services Act van de EU.

Kansen, uitdagingen en aanbevelingen tijdens de implementatie

Het succes van dit actiepunt zal afhangen van meerderheden in zowel het parlement als de senaat, en van het ambitieniveau van het voorstel dat de regering indient. In het verleden heeft de overheid het lastig gevonden om OGP gerelateerd werk van meer politiek gewicht te

voorzien als gevolg van bepaalde beperkingen (zoals de Oekaze kok).²⁰ Toch raadt het IRM de stakeholders aan om te blijven zoeken naar mogelijkheden om politiek momentum te benutten en, waar mogelijk en passend, **het actieplan te koppelen aan lopende discussies in het parlement en de senaat**. Groepsdynamiek onderling (tussen politieke partijen) kan dit thema in beweging brengen en nieuwe normen creëren rond online campagnevoeren. Dit zal waarschijnlijk een grote uitdaging zijn, aangezien het thema micro-targeting ook voor verdeeldheid kan zorgen. Hoewel de meeste (maar niet alle) partijen de vrijwillige gedragscode voor transparantie van online politieke advertenties tijdens de verkiezingscampagne van 2021 hebben ondertekend, liet de tekst over micro-targeting veel ruimte over voor interpretatie.²¹ Het IRM beveelt dan ook aan om **externe organisaties en deskundigen, waaronder het maatschappelijk middenveld en onderzoekers, actief bij dit proces te betrekken** om te voorkomen dat dit actiepunt uitmondt in geïsoleerde discussies tussen politieke partijen.

Het nieuw verkozen parlement telt meer dan 17 partijen en wetgeving voor politieke partijen is van toenemend belang voor representatieve vertegenwoordiging en het vertrouwen in de overheid. Maatschappelijke steun voor de noodzaak om politieke partijen te reguleren is dan ook belangrijk. Het op gang brengen van een breder debat en het uitnodigen van externe stakeholders, zoals de Raad van Europa, het *International IDEA* en anderen om aan deze dialoog deel te nemen kan helpen om consensus tot stand te brengen, en het proces rondom mogelijke bindende regels verder te stroomlijnen. Daartoe raadt het IRM aan dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overweegt **een reeks evenementen te organiseren zoals rondetafelgesprekken om dit onderwerp te integreren in andere relevante discussies zoals de overheidssteun aan politieke partijen** (met inbegrip van, maar niet beperkt tot subsidies, publieke zendtijd voor politieke partijen, enz.) Eerdere IRM-aanbevelingen met betrekking tot overheidssteun aan gedecentraliseerde partijen en partijuitgaven zijn ook nog steeds van toepassing.²²

Tot slot doet het IRM de suggestie om **meer aansluiting te zoeken bij Europese discussies en wetgeving rond dit onderwerp**, aangezien verschillende andere landen met vergelijkbare initiatieven bezig zijn. Dit zou Nederland kunnen helpen om deze kwestie doortastend aan te pakken en ervoor te zorgen dat het zich positioneert als een pionier op het gebied van geavanceerd open overheidsbeleid.

Actiepunt #7: De toekomst van 'Beleidsintimiteit' (Instituut voor Maatschappelijke Innovatie (IMI), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Algemene Zaken, Open State Foundation).

Voor een volledige beschrijving van de actiepunt, zie actiepunt 7 op blz. 19-20 van het actieplan Nederland 2020 - 2022 [hier](#).

Context en doelstellingen:

Op dit moment is de *Wet openbaarheid bestuur (Wob)* het wettelijke instrument voor burgers en journalisten om formeel informatie op te vragen bij zowel de landelijke als de lokale overheid. Deze wetgeving zal binnenkort worden vervangen door de Wet open overheid (Woo). Op grond van artikel 11 van de Wob (en artikel 5.2 van de toekomstige Woo) hoeft overheidsinformatie die persoonlijke beleidsopvattingen bevat (bijvoorbeeld van ambtenaren), in documenten die zijn opgesteld met het oog op intern overleg, niet openbaar te worden gemaakt. In de praktijk kan deze zogenaamde persoonlijke beleidsopvatting de transparantie

van het functioneren van de overheid beperken doordat overheid en ambtenaren Wob-verzoeken kunnen weigeren of zwaar kunnen redigeren. Het debat en de media-aandacht over deze kwestie zijn de afgelopen jaren toegenomen, en overheidsfunctionarissen verklaren vaak dat beleidsvorming een zekere mate van vertrouwelijkheid of 'intimiteit' moet kunnen genieten. Tegelijkertijd werd in het eindrapport van de parlementaire onderzoekscommissie die de kinderopvangtoeslag affaire onderzocht geconstateerd dat "het begrip 'persoonlijke beleidsopvatting' in de praktijk regelmatig te ver wordt opgerekt".²³

Tegen deze achtergrond heeft het Instituut voor Sociale Innovatie (IMI), samen met vertegenwoordigers van betrokken ministeries en andere maatschappelijke organisaties, zich voorgenomen om na te gaan hoe er een beter evenwicht kan worden gevonden tussen de behoefte van de overheid aan transparantie en openheid en de bescherming van de "intimiteit" van het beleidsvormingsproces. Het actiepunt omvat hoofdzakelijk een reeks formele discussiebijeenkomsten tussen belanghebbenden (waaronder ambtenaren, deskundigen op het gebied van informatievrijheid en maatschappelijke organisaties), die zullen uitmonden in een document met beleidsaanbevelingen om dit vraagstuk in goede banen te helpen leiden.

Potentieel voor resultaten: Bescheiden

Dit actiepunt heeft betrekking op een cruciale kwestie voor de openbaarheid van bestuur in Nederland, namelijk de mogelijkheid voor overheidsfunctionarissen om Wob-verzoeken te weigeren (of zwaar te redigeren) op grond van het feit dat deze "persoonlijke beleidsopvattingen" van ambtenaren of overheidsfunctionarissen bevatten. Het werk is echter bedoeld als een eerste, positieve stap in de richting van het oplossen van de spanningen rondom "beleidsintimiteit", en resultaten zullen waarschijnlijk bescheiden zijn. Succes zal uiteindelijk afhangen van de mate van samenwerking met deskundigen tijdens de geplande besprekingen, alsmede van de inhoud van het hieruit voortvloeiende beleidsdocument. De leidraden en/of aanbevelingen uit dit beleidsdocument kunnen dienen als een waardevol uitgangspunt voor toekomstige inspanningen op dit gebied. Er wordt niet verwacht dat het op korte termijn substantiële resultaten zal opleveren, aangezien het werk niet is gericht op wijzigingen van het juridisch kader of beperken van bepaalde praktijken die centraal staan in het debat over "beleidsintimiteit". Bestaande uitsluitingsgronden zijn in de komende Woo opnieuw opgenomen, en politieke debatten over de aanpak van "beleidsintimiteit" laaien momenteel op. Het zou daarom ook niet realistisch zijn om tijdens de looptijd van het actiepunt gewijzigde wetgeving te verwachten.

In het actiepunt wordt wel een mogelijk veranderingstraject voor de langere termijn aangegeven, door de output te koppelen aan het meerjarenplan 2019-2025 ter verbetering van het beheer van rijksoverheidsinformatie via het Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI). Daarnaast zijn relevante stakeholders, zoals het RDDI, ook betrokken bij actiepunt 5 in dit actieplan, wat gaat over proactieve openbaarmaking van overheidsinformatie. Als zodanig zouden de werkzaamheden in het kader van dit actiepunt ook een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan toekomstige discussies over actieve openbaarmaking, en de lessen en inzichten die in het document worden verzameld, kunnen andere processen en discussies voeden die de toekomst van "beleidsintimiteit" vormgeven.²⁴

Kansen, uitdagingen en aanbevelingen tijdens de uitvoering

Recente politieke ontwikkelingen hebben een belangrijke impuls gegeven aan de noodzaak om te praten over de cultuur van openheid en transparantie binnen de Nederlandse overheid. Het

ter discussie stellen van het concept "beleidsintimiteit" is nu meer geaccepteerd, en discussies in het kader van dit actiepoint kunnen die energie en dat begrip aanboren. Het zal wel een uitdaging zijn om dit met impact en langetermijnvisie te doen. In dat opzicht is het essentieel om een brede coalitie van stakeholders te betrekken om ze de meer hardnekkige problemen voor een open overheidscultuur in kaart te brengen.

Het kan nuttig zijn om in het begin informeel van start te gaan met het werk rondom dit actiepoint. Maar naarmate de tijd vordert, raadt het IRM aan om het **netwerk te formaliseren dat als taak heeft om een aantal antwoorden te formuleren** om zo haar belangrijke werk van de hoognodige prioriteit te voorzien. Het belang van het betrekken van relevante overheidsinstanties, zoals het RDDI, kan niet genoeg worden benadrukt. Het incidenteel betrekken van andere prominenten bij het debat/werk, zoals externe Wob-deskundigen of voormalige ombudsfunctionarissen, zouden dit werk ook van externe inspiratie kunnen voorzien en kunnen helpen bij het creëren en verspreiden van nieuwe normen rondom overheidstransparantie. In dat verband beveelt het IRM ook aan om een **beroep te doen op deskundigen op het gebied van organisatiepsychologie**, omdat het veranderen van de cultuur van een organisatie, laat staan van een cultuur die diep lijkt te zijn verankerd binnen de gehele overheid, moeilijk is en gebaat zou zijn bij de inzichten van deze discipline.

Actiepoint #9: Contract Register (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Open State Foundation)

Voor een volledige beschrijving van dit actiepoint, zie actiepoint 9 op blz. 22-24 van het actieplan Nederland 2020 - 2022 [hier](#).

Context en doelstellingen:

Met een geschat totaal inkoopvolume van 73,3 miljard euro per jaar maken overheidsopdrachten een aanzienlijk deel uit van het Nederlandse bbp.²⁵ De gewijzigde Aanbestedingswet uit 2016 is van toepassing op alle procedures onder en boven de drempel en erkent de algemene beginselen van gelijke behandeling, non-discriminatie, transparantie en Nederlands burgerlijk recht (inclusief precontractuele goede trouw). De Rijksoverheid koopt in via een zogenaamd systeem van categoriemanagement. Voor elke categorie wordt een manager aangesteld met expertise in die categorie. Organisaties kopen vervolgens collectief in onder leiding van de categoriemanager. Categoriemanagement gaat niet alleen over de feitelijke inkoop, maar ook over het realiseren van overheidsambities rond duurzaamheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Hoewel er veel informatie over inkoop wordt bekendgemaakt, is deze vaak versnipperd en onvolledig. Sinds 2015 worden samengevoegde cijfers over de uitgaven per departement, per inkoopcategorie en per leverancier bekendgemaakt. Sinds maart 2017 wordt een niet-financieel overzicht van door categoriemanagers gesloten overheidsopdrachten openbaar gemaakt, met de kerngegevens van elke overheidsopdracht.²⁶ Daarnaast is er de zogeheten aanbestedingskalender,²⁷ en het online aanbestedingsplatform *tendered*. De noodzaak om tussen deze verschillende platforms te switchen om tot een overzicht van komende aanbestedingen te komen, is door bedrijven als hinderlijk en onwenselijk bestempeld,²⁸ en belanghebbenden zijn het erover eens dat een nieuw portaal nodig is.²⁹ Om de verwarring nog groter te maken, worden sinds mei 2018 de categorieplannen openbaar gemaakt op een website van het ministerie.³⁰ In deze plannen licht de categoriemanager de inkoopdoelen van de overheid toe, alsmede de concrete plannen om die doelen te realiseren. Bedrijven kunnen

deze plannen vervolgens gebruiken om zich voor te bereiden op aanbestedingen, terwijl burgers of belangenorganisaties ze kunnen gebruiken om inzicht te krijgen in de ambities ten aanzien van bijvoorbeeld duurzaam inkopen.

In de loop der jaren er voorbeelden geweest van slechte contractprestaties van leveranciers in verband met overheidsopdrachten, alsmede van malversaties bij aanbestedingen op lokaal niveau (met betrekking tot een concessie voor het openbaar vervoer). Aanbestedingen bij grote IT-projecten hebben geleid tot een parlementair onderzoek, de zogenaamde Commissie Elias. Deze commissie adviseerde onder meer om de dialoog tussen marktpartijen en aanbestedende diensten te intensiveren om de efficiëntie en de algemene prestaties te verbeteren.³¹ Als gevolg daarvan is er nu een gespecialiseerd team dat IT-projecten inkoopt voor de overheid en de uitvoering van contracten bewaakt. Daarnaast heeft de regering de sterke ambitie uitgesproken om milieu-, sociale en corporate governance-indicatoren (ESG) in het aanbestedingsproces tot uiting te laten komen en heeft zij de "inkopen met impact" agenda gelanceerd.³²

Tegen deze achtergrond wil het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (via de Chief Procurement Officer), samen met onder meer de Open State Foundation, de versnipperde informatiestromen rond categoriemanagement, het deel van de Rijksinkoop wat wordt verzorgd door categoriemanagers (geschat op 5 mld. euro per jaar) stroomlijnen tot een nieuw en geconsolideerd platform. Hoofddoel van het nieuwe platform is om een gestructureerde en vruchtbare dialoog tussen burgers, bedrijven, belangenorganisaties en de rijksoverheid tot stand te brengen en het (her)gebruik van openbare inkoopinformatie te vergroten. In tegenstelling tot de titel van dit actiepunt in het actieplan, is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op dit moment niet van plan om een daadwerkelijk contract register uit te rollen. Het actiepunt is voorzien van een gedetailleerd projectplan waarin huidige tekortkomingen worden aangegeven, duidelijke resultaten en mijlpalen worden gesteld, en wordt ingegaan op mogelijke risico's en de wijze waarop deze kunnen worden beperkt.³³ Als zodanig is dit actiepunt goed gepland en is het resultaat, een blauwdruk voor een nieuw platform, goed ontworpen.

Potentieel voor resultaten: Bescheiden

Verbeterde transparantie bij overheidsopdrachten kan de integriteit van de overheidssector versterken, waardoor publieke toezicht abnormaliteiten kan bestrijden, concurrentie bij overheidsopdrachten kan bevorderen en efficiënt gebruik van overheidsmiddelen kan ondersteunen. Het actiepunt beoogt echter niet alle gegevens openbaar te maken die nodig zijn voor een dergelijk verbeterd toezicht (met name individuele overheidscontracten en de waarde ervan), en het resultaatpotentieel is dan ook bescheiden. Het actiepunt zou wel kunnen leiden tot een grondiger onderzoek van contractinformatie door een grotere groep deskundigen en belanghebbenden, waardoor nieuwe inzichten en gegevens over overheidsuitgaven worden gegenereerd en openbaar zullen worden gemaakt. Bovendien zou dit actiepunt, beseffende dat effectief inkopen goed is voor het bedrijfsleven, het economisch herstel van Nederland na COVID-19 kunnen ondersteunen aangezien het midden- en kleinbedrijf (MKB) -en hun belangengroepen- het nieuwe platform zouden kunnen gebruiken om zich beter te informeren over de mogelijkheden om deel te nemen aan aanbestedingsprocedures. Als zodanig zou dit actiepunt kunnen bijdragen tot de uitvoering van aanbevelingen van andere mondiale fora zoals de Groep van Twintig (G20), die er bij hun leden op aandringt ervoor te zorgen dat aanbestedingsprocedures open en eerlijk zijn, aangezien dit een sterker ondernemingsklimaat bevordert en ondernemers in staat stelt beter te concurreren.³⁴

Ook andere belangenorganisaties, zoals milieu- of mensenrechtenorganisaties, zouden de gegevens van het platform kunnen gebruiken om hun belangenbehartiging te versterken, met name door de aandacht in het actiepunt voor het openbaar maken van, en discussies over, de zogenoemde categorieplannen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkt binnen dit actiepunt samen met vooraanstaande maatschappelijke organisaties, zoals het *Open Contracting Partnership* en de Open State Foundation, die goed op de hoogte zijn van de uitdagingen en voorbeeldpraktijken op dit gebied. Daarnaast zal, volgens het werkplan van dit actiepunt, de *Directe Duidelijke Brigade* uit actiepunt 6 ervoor zorgen dat de inkoopplannen voor elke categorie beter te begrijpen zijn voor externe belanghebbenden en leken.

Ten slotte zijn de werkzaamheden goed gepland en worden ze ondersteund door een aanzienlijke subsidie van de Europese Commissie, zodat het niet ondenkbaar is dat het platform, vooral als het wordt geleid door goede voorbeelden en data-standaarden, daadwerkelijk van de grond komt en een blijvend effect zal hebben. Deze beoordeling is verder geïnspireerd op eerdere OGP-analyses, waaruit bleek hoe engagement van burgers en gebruikers om contractgegevens te gebruiken en terugkoppelingsprocessen essentieel zijn voor het verbeteren van het gegevensgebruik.³⁵

Kansen, uitdagingen en aanbevelingen tijdens de uitvoering

Voortbordurend op het vorige actieplan raadt het IRM aan om **de lessen die zijn getrokken uit het werk aan de Open Contract Data Standard (OCDS) hierbij te betrekken en te bekijken hoe een dergelijke standaardisering het nieuwe platform kan aanvullen.**

Ook zou kunnen worden nagedacht over onderwerpen die momenteel niet in het actiepunt aan bod komen, zoals de vraag of alle overheidsopdrachten uiteindelijk zullen worden opgenomen en in welk formaat dat het best zou kunnen gebeuren. In die context is een andere mogelijkheid om bij de uitvoering van dit actiepunt ook transparantie van uiteindelijke begunstigden (*beneficial ownership*) aan te kaarten. In een aantal landen vereisen contractregisters dat inschrijvers op overheidsopdrachten ook hun UBO/uiteindelijke begunstigde bekendmaken. Deze combinatie van informatie is nuttig gebleken bij het voorkomen van verboden afspraken onder bidders en het verbeteren van de algemene contractprestaties, waaronder bij de aanbesteding van COVID-19-gerelateerde aankopen.³⁶

Voorts **zou het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de middelen van dit actiepunt kunnen bundelen met die van actiepunt 10 over open datagemeenschappen**, aangezien gegevens over aanbestedingen ook gedeeltelijk worden verstrekt via het open data register van de overheid (data.overheid.nl). Tot slot beveelt het IRM aan om bij toekomstige activiteiten **training in het gebruik van de gegevens in het nieuwe register te organiseren, met name voor groepen die wellicht minder gewend zijn om dergelijke databanken in hun dagelijks werk te gebruiken.**

Wat de uitdagingen betreft, de Nederlandse wet schrijft momenteel niet voor dat de overheid een contractregister moet onderhouden. Naarmate deze werkzaamheden vorderen en open aanbesteden de norm wordt, is het mogelijk dat een contractregister noodzakelijk zal zijn. Een aantal EU-lidstaten hebben al contractregisters opgezet (o.a. Tsjechië, Estland, Slowakije) die wettelijk eisen aan de gegevensstandaard stellen (machine leesbaar), en bepalingen kennen wat betreft compleetheid van gegevens, enz. Het IRM raadt daarom ook aan om dit actiepunt te gebruiken om grondwerk te verrichten voor een Nederlands contractregister en een eventuele wettelijke basis te leggen voor specifieke aanbestedingsnormen en bronnen van

aanbestedingsinformatie. Het IRM adviseert tevens dat stakeholders **brede partnerschappen opzetten, onder meer met belangengroepen uit het bedrijfsleven die om geconsolideerde inkoopinformatie hebben gevraagd**. Als discussies over de geleidelijke afschaffing of vervanging van tenders op gang komen, kunnen lessen die uit dit werk zijn getrokken ook van vitaal belang zijn om mogelijk dubbel werk te voorkomen.

Actiepunten cluster #10, 11, en 12: Open Technologie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en/of uitvoerende organisaties onder het ministerie zoals KOOP (Kennis- en exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties), ICTU, Foundation for Public Code, Open State Foundation, Code voor NL, EMMA Communicatie, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Algemene Rekenkamer)

Voor een volledige beschrijving van de actiepunten die onder dit cluster vallen, zie actiepunt 10, 11 en 12 op blz. 24-30 van het actieplan Nederland 2020 - 2022 [hier](#).

Context en doelstellingen:

De Nederlandse overheid bezit enorme hoeveelheden data die openbaar toegankelijk zijn via het nationale dataportaal data.overheid.nl. Na de afronding van een pilot in 2020, wil actiepunt 10 dit werk opschalen door vijf nieuwe open datagemeenschappen op te richten, naast de vier gemeenschappen die al actief zijn. De open datagemeenschappen bestaan uit data-eigenaren, (her)gebruikers en deskundigen op specifieke gebieden zoals onderwijs of mobiliteit.³⁷ De gemeenschappen bieden specifieke data aan, referentie data, applicaties, maar ook de mogelijkheid om experts rechtstreeks vragen te stellen over bepaalde data. In het kader van dit actiepunt worden indicatoren ontwikkeld die helpen om de impact van het gebruik en hergebruik van overheidsdatasets te beoordelen. Deze indicatoren zullen zichtbaar worden op het nationale dataportaal en naar verwachting een structureel aanbod van, en vraag naar, open data ondersteunen (met de hulp van deze datagemeenschappen). In het actiepunt wordt ook opgeroepen tot de ontwikkeling van een impactbeoordeling van het gebruik van open data.

De digitale transformatie heeft ook in Nederland de werking van de openbare dienstverlening veranderd. Contact onderhouden en samenwerken met de IT-gemeenschap, inclusief softwareontwikkelaars, is dan ook essentieel omdat dit de kwaliteit verhoogt en bijdraagt tot een beter begrip van IT-instrumenten tussen de makers en gebruikers. Aangezien de overheid vaak software laat ontwikkelen bevordert een zgn. open-source-format, wat betekent dat de software vrij is en kan worden aangepast en opnieuw gedistribueerd door eenieder die dat maar wil, de samenwerking tussen overheidsorganisaties en het delen van digitale toepassingen voor het algemeen belang. Afgezien van gezamenlijke softwareontwikkeling, kan werken met open-source ook de transparantie versterken, voorkomen dat software onnodig meerdere keren wordt ontwikkeld en zogenaamde "vendor lock-in" tegengaan. Als antwoord op vragen van parlementsleden, is de overheid ook van plan om de broncode beschikbaar te stellen voor software die met publieke middelen is ontwikkeld, zodat deze publiekelijk kan worden beoordeeld, verbeterd en hergebruikt.³⁸ Overheidsorganisaties hebben echter beperkte ervaring met het vrijgeven van broncodes, en het is niet altijd duidelijk wat de kosten van het vrijgeven van de broncode zijn en of dit in alle gevallen toegevoegde waarde heeft. Met actiepunt 11 zal het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, samen met een breed scala aan technologiegerichte maatschappelijke organisaties, het gebruik van open source binnen de overheid aanjagen door debat hierover te stimuleren, diverse tools te ontwikkelen, goede voorbeelden te delen, en het thema te koppelen aan beleidsvorming op nationaal niveau.

Overheden vertrouwen ook steeds meer op nieuwe technologieën zoals kunstmatige intelligentie (AI), machinaal leren en algoritmen om gegevens te analyseren en beleidsvorming te ondersteunen. Het gebruik van algoritmen in overheidsbeleid heeft ook tot discussie geleid in de Nederlandse samenleving; diverse organisaties bekritiseerden het gebruik van een algoritme genaamd SyRI om fraude te bestrijden vanwege het gebrek aan transparantie, ogenschijnlijke vooringenomenheid en het negeren van privacyrichtlijnen. Het gebruik van SyRI werd uiteindelijk verboden door de nationale rechter, die oordeelde dat het systeem in strijd was met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.³⁹ De overheid heeft verschillende studies over het onderwerp laten uitvoeren,⁴⁰ en is ook van mening dat algoritmen transparant moeten zijn omwille van publiek en wettelijk toezicht.⁴¹ De mate waarin algoritmen worden gebruikt binnen de overheid is echter nog grotendeels onbekend. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer gemeld dat er momenteel (te) weinig aandacht is voor ethische aspecten of mogelijke vooringenomenheid in de algoritmes van de overheid.⁴² Zij merkt op dat burgers inzicht moeten kunnen krijgen in het gebruik en de werking van algoritmes, en moeten weten waar ze terecht kunnen met vragen of bezwaren. De Algemene Rekenkamer beveelt de overheid ook aan om persoonsgegevens te borgen in het beheer van algoritmen, en te zorgen voor een eenduidige, gemeenschappelijk discours waarin kwaliteitseisen voor algoritmen worden vastgelegd.

Tegen deze achtergrond wordt in het vierde actieplan verder gewerkt aan het thema open algoritmen binnen actiepoint 12. Het vorige actieplan van Nederland bevatte al een actiepoint om voorlopige richtlijnen te ontwikkelen rond algoritmetransparantie, maar dit werd in beperkte mate gerealiseerd.⁴³ Het nieuwe actiepoint richt zich daarentegen expliciet op de kwestie van ethiek en algoritmen. Het is de bedoeling een op mensenrechten gebaseerd impact instrument voor algoritmen te ontwikkelen en deze assessments te gebruiken bij de omgang met derden (zoals externe softwareleveranciers). Ook willen actiehouders de voorwaarden waaronder de overheid algoritmen van bedrijven koopt verbeteren, en onderzoeken hoe tot gezamenlijke definities van KI en algoritmen kan worden gekomen. Het actiepoint vermeldt echter niet expliciet of de beoordelingen over mensenrechteneffecten van overheidsalgoritmen openbaar zullen worden gemaakt.

Potentieel voor resultaten: Bescheiden

De actiepunten binnen dit cluster kunnen gezamenlijk de openheid, transparantie en participatie verbeteren in de manier waarop Nederland essentiële IT-technologieën en gegevens gebruikt. Alle drie de actiepunten hebben als doel om samen te werken met een breed scala van belanghebbenden buiten de overheid, en externe input (bijvoorbeeld van burgers burgers) op overheidsdata en software te faciliteren om deze zo te kunnen verbeteren.

Open data van de overheid kan het potentieel alleen waarmaken als zij niet alleen makkelijk en publiek toegankelijk is in de juiste formats, maar ook actief wordt gebruikt door een groeiende groep van uiteenlopende en ervaren gebruikers. Via de open data communities in het kader van actiepoint 10 zullen overheidsinstanties leren over nieuwe, innovatieve manieren voor het hergebruik van overheidsdata, terwijl gebruikers leren om beter te navigeren door het nationale data portaal dat tienduizenden datasets omvat. De bijzondere aandacht die wordt besteed aan monitoring en evaluatie van het succes, door het streven naar een weergave van de impact van open overheidsdata, kan belangrijke resultaten opleveren. Het aantonen van de impact die open data heeft bij het vormgeven van oplossingen voor diverse sociale kwesties kan ook de

vraag naar meer data doen toenemen. Hierdoor kan dit actiepunt ook helpen om meer maatschappelijke en politieke steun te verwerven voor de openbaarmaking van overheidsgegevens in een open dataformaat.

Actiepunt 11 biedt veelbelovende mogelijkheden om de praktijkervaring van de overheid om met open source te werken te versterken, vooral door de directe koppelingen met bestaande beleidsinitiatieven op landelijk niveau en de sterke betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en de open-sourcegemeenschap. Hoewel de precieze resultaten moeilijk te voorspellen zijn, zou het toegankelijk en transparanter maken van broncodes nieuwe inzichten kunnen opleveren in de manier waarop de overheid te werk gaat bij digitale overheidsdiensten.

De hernieuwde aandacht voor overheidsalgoritmen ten slotte, in het kader van actiepunt 12, volgt eerdere aanbevelingen van het IRM op om dit werk in te bedden in bestaande werkzaamheden op dit gebied binnen de landelijke overheid.⁴⁴ Hoewel het actiepunt niet oproept tot het openstellen van additionele overheidsalgoritmen, kan de beoordeling van het effect op de mensenrechten overheidsinstanties helpen om zich te ontdoen van eventuele vooroordelen in de onderliggende data van aangekochte algoritmen. Dit zou op haar beurt kunnen helpen om mogelijke discriminatie van bepaalde bevolkingsgroepen te verminderen wanneer de overheid algoritmen inzet bij de ontwikkeling of uitvoering van beleid. Dit actiepunt zou ook een verrijking kunnen zijn voor andere beleidskaders op landelijk niveau zoals de "inkopen met impact" strategie.⁴⁵

Het is echter belangrijk op te merken dat in het actiepunt niet wordt gespecificeerd of de mensenrechten impact assessment verplicht wordt voor overheidsinstanties wanneer zij algoritmen aankopen. Ook wordt niet gespecificeerd of de bevindingen van deze assessments tijdens de aanbestedingsprocedures voor algoritmen openbaar zullen worden gemaakt. De resultaten van het actiepunt zullen derhalve grotendeels afhangen van de mate waarin overheidsinstanties gebruik maken van deze beoordelingen over mensenrechteneffecten, en van de specificiteit ervan. De resultaten van het actiepunt zullen ook afhangen van de discussies die met het maatschappelijk middenveld worden gevoerd over de impact van algoritmen op de samenleving en de mate waarin deze discussies ertoe leiden dat meer algoritmen openbaar worden gemaakt voor toetsing.

Kansen, uitdagingen en aanbevelingen tijdens de uitvoering

Open technologie is een breed onderwerp, echter zou men toch kunnen overwegen om binnen dit actieplan thematisch gerelateerd werk met elkaar te verbinden. Zo zouden de actiepunten open data communities en open source beiden de proactieve openbaarmaking van overheidsinformatie in het kader van actiepunt 5 kunnen versterken. Informatiecategorieën en gegevensstandaarden staan centraal in dat werk. Daarom raadt het IRM **aan om relevante inzichten en ideeën uit de actiepunten 10 en 11 te delen met de stakeholders die werken aan de proactieve openbaarmaking van overheidsinformatie (actiepunt 5)**. Daarnaast beoogt actiepunt 3 inzake digitale democratie een proef met een open digitaal instrument en AI-gestuurde consensusplatforms (zoals pol.is en openstad.org), en de lessen die daaruit worden getrokken, kunnen worden gedeeld met de deskundigen en organisaties die betrokken zijn bij actiepunt 11.

Met betrekking tot actiepunt 12 adviseert het IRM **aan om de beoordeling van de gevolgen voor de mensenrechten van overheidsopdrachten voor algoritmen openbaar te**

maken. Op die manier kunnen de impact assessments burgers en het maatschappelijk middenveld een belangrijk mechanisme bieden om na te gaan hoe overheidsinstanties bij de aanbesteding van algoritmen rekening houden met mensenrechten. Hierdoor zullen burgers en maatschappelijke organisaties beter in staat zijn om potentiële ethische kwesties aan de orde te stellen bij het gebruik van overheidsalgoritmen. Het IRM raadt ook aan om nog een stap verder te gaan door **het gebruik van de mensenrechten impact assessments verplicht te stellen voor alle overheidsinstanties bij het inkopen van algoritmen.**

Wat betreft open algoritmen in het algemeen, heeft Nederland zich aangesloten bij een groep andere landen die in het kader van OGP aan dit onderwerp werken.⁴⁶ Het IRM raadt aan **internationale deskundigen uit andere landen in te schakelen om hun ervaringen en lessen op het gebied van algoritme transparantie te delen.** EtaLab uit Frankrijk heeft bijvoorbeeld ervaring met het informeren van Franse burgers over het hoe en wanneer algoritmen zijn gebruikt tijdens contacten met de overheid, en zou een belangrijke waarde kunnen toevoegen aan het werk in Nederland. Daarnaast adviseert het IRM aan **om na te gaan waar openbaarmaking van data het meest nodig is en te overwegen een lijst op te stellen van zgn. 'high-value datasets' m.b.t. waar algoritmen momenteel worden gebruikt.** De gemeente Amsterdam, die bij het co-creatieproces betrokken was, heeft bijvoorbeeld een algoritmeregister ontwikkeld waar burgers meer te weten kunnen komen over het gebruik van algoritmen in het stadsbestuur.⁴⁷ Dergelijke voorbeelden van publieksvoorlichting en bewustwording zijn belangrijk om de kennis en vaardigheden van burgers te helpen vergroten en voor de ontwikkeling van zgn. "technologisch burgerschap".⁴⁸

Ten slotte adviseert het IRM, vooruitlopend op actiepunt 13 van dit actieplan (hieronder besproken), dat actiehouders **de Nationale ombudsman, indien mogelijk, betrekken bij hun werkzaamheden op het gebied van algoritme transparantie,** aangezien dit een van de belangrijkste kanalen waar burgers hun zorgen kenbaar kunnen maken. Bovendien heeft de Nationale ombudsman verklaard dat hij ervoor wil zorgen dat de door de overheid gebruikte algoritmen deugdelijk zijn en de burger hier centraal staat.⁴⁹

Actiepunt #13: Open data voor overheidsklachten (Open State Foundation, Nationale Ombudsman, drie lokale ombudsinstituten, Pathfinders for Justice, NYU-CIC)

Voor een volledige beschrijving van het actiepunt, zie actiepunt 13 op blz. 31 -35 van het actieplan Nederland 2020 - 2022 [hier](#).

Context en doelstellingen:

De digitalisering en invoering van elektronische hulpmiddelen in het Nederlandse rechtssysteem loopt momenteel op een aantal gebieden achter op andere landen, en opeenvolgende Nederlandse regeringen hebben de ambitie geuit om de digitalisering van juridische procedures en rechtbank gerelateerde processen te verbeteren. Het beheer en de registratie van officiële klachten, hoewel niet altijd een strikt juridische aangelegenheid, vormt hierop geen uitzondering. In 2019 ontving de Nationale Ombudsman in totaal 30.775 verzoeken om bijstand bij het bemiddelen en helpen oplossen van klachten van burgers (dit aantal kan hoger zijn, omdat niet alle verzoeken die via de telefoon binnen kwamen zijn geregistreerd).⁵⁰ Daarnaast merkte de Nationale ombudsman in zijn jaarverslag op dat sociale media een steeds grotere rol spelen voor mensen om te communiceren en klachten in te dienen, wat nog eens benadrukt hoe

belangrijk digitale hulpmiddelen zijn in hun werk. Voor een doeltreffende afhandeling van klachten is een makkelijk en toegankelijk mechanisme van essentieel belang. Open data en open toegang kunnen dit proces faciliteren en een belangrijke rol spelen bij het beheer en de opvolging van klachten. Hetzelfde geldt voor ombudsinstanties op lokaal niveau, die ook aanzienlijke aantallen klachten behandelen, maar tot op heden geen gestandaardiseerde manier kennen om de klachten die zij ontvangen te registreren en erover te rapporteren.

Met dit actiepunt wil de Open State Foundation een nieuwe "Klachten Open Data Standaard" creëren waarbij klachten van burgers in open dataformaat zullen worden gepubliceerd op het PLOOI platform (een centraal overheidsplatform voor open overheidsinformatie). Door klachten als open data te publiceren, kan de overheid de problemen van burgers beter in kaart brengen en oplossen, en tevens een waardevolle bijdrage leveren aan de digitaliseringsbehoefte van Nederlandse overheidsdienstverlening. De Klachten Open Data Standaard zou een noviteit zijn binnen de Nederlandse context, aangezien noch de Nationale Ombudsman noch lokale ombudsinstanties momenteel gegevens publiceren over de klachten die zij ontvangen en behandelen in een gestandaardiseerd of open data format. De nieuwe open datastandaard voor klachten zal worden getest bij de Nationale ombudsman, drie lokale overheden (Den Haag, Rotterdam en Amsterdam) en een of twee overheidsinstanties die eerstelijnsklachten behandelen. Volgens het actieplan is het de bedoeling dat alle klachten over overheidsdiensten in Nederland tegen 2025 worden gepubliceerd als open data op basis van een gemeenschappelijke standaard. Het actiepunt houdt ook in dat de ervaringen met deze werkzaamheden in 2021 en 2022 in verschillende internationale fora worden gedeeld.⁵¹

Potentieel voor resultaten: Aanzienlijk

Tegen een achtergrond waar ontoereikende klachtbehandeling van burgers over overheidshandelen uiteindelijk heeft geleid tot de val van de regering in januari 2021, is dit actiepunt een uiterst relevant voornemen. De publicatie van gegevens over klachten in een open formaat kan de overheid, het maatschappelijk middenveld en de burgers een beter inzicht verschaffen in de algemene omvang, reikwijdte en uitkomst van klachten. Door gestandaardiseerde gegevensverzameling kunnen trends in slechte openbare dienstverlening sneller worden herkend en beter worden verholpen. Bovendien zullen overheidsinstanties in Nederland naar verwachting binnenkort worden geconfronteerd met de wettelijke verplichting om gegevens over klachten te publiceren. En aangezien een dergelijke standaard momenteel niet voorhanden lijkt te zijn, is het denkbaar dat al in een vroeg stadium de nodige medewerking van overheidsorganen wordt verkregen, en mag ook worden verwacht dat de nodige IT-infrastructuur en expertise beschikbaar komen en zullen bijdragen tot substantiële resultaten op langere termijn.

Door te streven naar het hosten van de standaard op een centraal en overheidseigen platform, zou het format bovendien geïntegreerd kunnen worden in digitale platforms die de overheid vooruitlopend op de Woo over proactieve openbaarmaking van overheidsgegevens moet inrichten. Zo zouden journalisten en geïnteresseerde burgers zich beter kunnen informeren over veel voorkomende klachten, zowel nationaal als regionaal, en deze informatie kunnen gebruiken om politieke agenda's te bepalen.

Daarnaast moet de samenwerking tussen belangrijke instellingen en belanghebbenden, zoals de Ombudsman, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en maatschappelijke organisaties zoals *Pathfinders for Justice*, een constructieve dialoog mogelijk maken die kan bijdragen aan

de totstandkoming van een relevante nieuwe norm/standaard rond de registratie en behandeling van klachten. Ten slotte worden de actiehouders in het actiepunt opgeroepen om hun ervaringen bij de ontwikkeling van de open data norm voor overheidsklachten te delen met mondiale stakeholders op een aantal internationale open overheid evenementen. Aangezien dit initiatief op dat niveau nieuw is, kunnen de resultaten van dit actiepunt andere belangstellende landen helpen om hun beleid inzake klachtenbehandeling en systemen voor overheidsdienstverlening te versterken.

Kansen, uitdagingen en aanbevelingen tijdens de uitvoering

Aanstaande wetgeving creëert een vruchtbaar klimaat voor dit actiepunt en zou belanghebbenden in staat moeten stellen om op verschillende overheidsniveaus aan dit onderwerp te werken. In de toekomst raadt het IRM aan om na te denken over bestaande rapporten en goede praktijken met betrekking tot klachtenbeheer, zoals die van het International Ombudsman Institute⁵² en Transparency International.⁵³ Het IRM beveelt in het bijzonder aan **om, als onderdeel van de nieuwe publicatienorm, gegevens op te nemen over de herstelmaatregelen die de relevante organen hebben genomen om klachten op te lossen.** Gegevens over de vervolggcommunicatie tussen overheid en burger (zowel tijdens het klachtenbehandelingsproces als wanneer de klacht is afgesloten) zouden deel kunnen uitmaken van de nieuwe publicatienorm. Deze inzichten kunnen de overheid en de burgers helpen om niet alleen beter te begrijpen welke diensten de meeste klachten ontvangen, maar ook welke dienstverleners het meest doeltreffend zijn bij het oplossen van de klachten die zij ontvangen.

Dit werk kan ook relevante inzichten opleveren Nederland de gelegenheid bieden zichzelf te presenteren als een pionier op het gebied van de behandeling van klachten over overheidsdiensten, een element wat kan bijdragen tot goede medewerking van diezelfde overheid. Tegelijkertijd liggen hier ook uitdagingen, aangezien het niet eenvoudig is om met overheidsinstanties samen te werken op het gebied van klachten (inclusief het openbaar maken van statistieken over prestaties van de overheid) zonder beschuldigingen te uiten. Er kunnen verschillende interpretaties ontstaan over wat een klacht is en wat niet, wat gevolgen kan hebben voor discussies over de vraag wie eigenaar van deze data moet zijn en wie de centrale klachtendatabase moet onderhouden. Als de overheid de eigenaar wordt, moet in een vroeg stadium worden besproken hoe onpartijdigheid kan worden gewaarborgd. Een sterke betrokkenheid van de Nationale Ombudsman is daarom essentieel, gezien de centrale rol die zij speelt in de behandeling van klachten, en het IRM raadt aan de **Nationale Ombudsman als taak mee te geven de centrale publicatie te beoordelen en valideren.**

Voorts beveelt de IRM aan dat belanghebbenden **overwegen de volgorde van geplande werkzaamheden in het kader van dit actiepunt te verfijnen.** Het zou bijvoorbeeld van vitaal belang kunnen zijn om eerst met de ombudsinstellingen te werken aan het standaardiseren en classificeren van hun "klachteninventarisatie" alvorens te beginnen aan het werken van de definitie en standaard voor open data klachten. Op die manier kunnen zij ervoor zorgen dat de nieuwe open data standaard doelmatig is en aangepast aan de realiteit van de relevante instellingen (d.w.z. klachten clusteren onder meer abstracte categorieën zou de bruikbaarheid en legitiemiteit van de norm kunnen belemmeren).

Ten slotte is er enige thematische overlap tussen de rol van de ombudsman en de bescherming van klokkenluiders. De Nationale ombudsman behandelt ook de klachten over het Huis voor

Klokkenluiders. Het IRM beveelt daarom aan **om bij de ontwikkeling van de standaard de visie en ervaringen van deze instantie te betrekken**, aangezien de toekomstige open data standaard ook relevant zou kunnen zijn voor case-management binnen het Huis voor Klokkenluiders.

⁵ Zie bijvoorbeeld <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/71719ned?q=politiek%20vertrouwen>, <https://nos.nl/artikel/2373291-meeste-mensen-hebben-vertrouwen-in-de-verkiezingen-enig-wantrouwen-is-van-alle-tijden.html>, en <https://myprivacy.dpgmedia.nl/consent/?siteKey=V9f6VUvIHxq9wKIN&callbackUrl=https%3a%2f%2fwww.ad.nl%2fprivacy-gate%2faccept-tcf%23fredirectUri%3d%252fpolitiek%252fnederlanders-hebben-bovengemiddeld-veel-vertrouwen-in-de-politiek%2527eaf0c6fbf%252f>

⁶ Raad van Europa, Evaluatieverslag over Nederland inzake "Transparantie van partijfinanciering" <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7965>

⁷ OVSE, Nederland, Parlementaire Verkiezingen, <https://www.osce.org/files/f/documents/4/0/478501.pdf>

⁸ NOS, Partijfinanciering bij parlementsverkiezingen, <https://nos.nl/artikel/2371252-tonnen-aan-giften-voor-partijen-donateur-wordt-zo-beetje-werkgever-van-politici.html>

⁹ Rijksoverheid, Partijen maken bijdragen bekend, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/10/overzicht-giften-en-schulden-politieke-partijen-tweede-kamerverkiezingen-2021-van-2019-tot-en-met-24-februari-2021>

¹⁰ Overheid.nl, Het wetsontwerp Wfpp, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35657-3.html>

¹¹ *Ibid.*

¹² *Het* Nederlandse nationale actieplan 2018-2020, zelfevaluatie-rapport aan het einde van de periode, blz. 15, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/12/Netherlands_End-of-Term_Self-Assessment_2018-2020_EN.pdf

¹³ De commissie schrijft: "Als het publieke debat en de meningsvorming op ondoorzichtige en ondoorzichtige wijze worden beïnvloed door middel van marketingstrategieën die gebruik maken van grote databases die steeds beter in staat zijn een boodschap op een specifieke doelgroep te richten (microtargeting), dan komen fundamentele beginselen van de democratie en de rechtsstaat - in het bijzonder de autonomie van burgers om hun eigen keuzes te maken bij verkiezingen - onder druk te staan." Staatscommissie Parlementair Stelsel. 2018. Lage drempels, Hoge Dijken (p231-244). Volledige Engelse vertaling [hier](#) beschikbaar (p171-176).

¹⁴ Micro-targeting en ICT-media in het Nederlandse parlementaire stelsel, 2018, <https://www.delftdesignforvalues.nl/wp-content/uploads/2018/10/Micro-Targeting-and-ICT-media-in-Dutch-Parliamentary-System-public.pdf>

¹⁵ De gedragscode, <https://www.nieuwsbzk.nl/1885610.aspx?t=Minister-Ollongren-bevordert-transparantie-politieke-advertenties-met-gedragscode>

¹⁶ Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/02/09/kamerbrief-voortgang-maatregelen-tegen-desinformatie-richting-tweede-kamerverkiezing>

¹⁷ Het gebruik van kiezersgegevens in Nederland, blz. 6,

https://cdn.ttc.io/s/ourdataourselves.tacticaltech.org/DigitalLiteracyandTacticsinDutchPolitics_FullReport.pdf

¹⁸ Overheid.nl, Het wetsontwerp Wfpp, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35657-3.html>

¹⁹ Het gebruik van kiezersgegevens in Nederland, blz. 5,

https://cdn.ttc.io/s/ourdataourselves.tacticaltech.org/DigitalLiteracyandTacticsinDutchPolitics_FullReport.pdf

²⁰ Oekaze Kok, <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/de-ambtenaar/tijdlijn-de-ambtenaar-1/1992-1999/1998-oekaze-kok/>

²¹ NRC, <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/02/22/de-rode-roos-maakt-plaats-voor-het-online-filmpje-a4032842>

²² Open Government Partnership, IRM Nederland Ontwerprapport 2018-2020, p 21, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/06/Netherlands_Design_Report_2018-2020_EN.pdf

²³ Tweede Kamer, december 2020, Verslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf

²⁴ Daarnaast is dit actiepunt gekoppeld aan het Meerjarenplan Verbetering Informatiehuishouding Rijksoverheid 2019-2025 (MJP) van het RDDI en onderdeel van het actieplan 'Open op Orde'. Zie <https://www.informatiehuishouding.nl/open-op-orde> en <https://www.informatiehuishouding.nl/onderwerpen/meerjarenplan/documenten/publicaties/2021/01/12/mjp-2021>

²⁵ Significant, <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/inkoopvolume-van-nederlandse-overheid-september2016.pdf>

²⁶ De gegevens omvatten de aard en de duur van het contract, het aantal inschrijvers, het registratienummer van de leverancier, enz. (het overzicht wordt elk kwartaal bijgewerkt),

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/12/06/rijkscontracten/>

²⁷ Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/03/01/openbare-rijksaanbestedingen>

²⁸ Waterbouwers, <https://www.waterbouwers.nl/nieuws/526-verschillen-tussen-tendered-en-aanbestedingskalender-nl-en-een-kortingsaanbod-van-aanbestedingskalender-nl>

²⁹ Nederlands IT-kanaal, <https://dutchitchannel.nl/620863/atos-adviseert-overheid-om-tendered-uit-te-faseren.html>

- ³⁰ Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zakendoen-met-het-rijk/hoe-het-rijk-inkoopt/categorieplannen-van-het-rijk>
- ³¹ Pianoo, <https://www.pianoo.nl/nl/document/10267/eindrapport-grip-op-ict-commissie-elias-kabinetsreactie-voortgangsrapportages>
- ³² Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/28/inkopen-met-impact>
- ³³ Open Overheid, <https://www.open-overheid.nl/open-overheid/open-inkoop-publiceert-projectplan/aanval/projectplan-contract-register-definitieve-versie/>
- ³⁴ <https://www.b20saudi-arabia.org.sa/wp-content/uploads/2020/09/B20-Integrity-Compliance-Policy-Paper-30092020.pdf>
- ³⁵ Open Government Partnership, Wereldwijd verslag: Open Contracting, <https://www.opengovpartnership.org/documents/global-report-open-contracting/>
- ³⁶ Open Ownership, Vijf gebieden waar transparantie van UBOs essentieel is voor de aanpak van het coronavirus, <https://www.openownership.org/news/five-areas-where-beneficial-ownership-transparency-is-key-in-addressing-coronavirus/>
- ³⁷ Overheid.nl, Open gegevens van de overheid, <https://data.overheid.nl/en/community>
- ³⁸ Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/17/kamerbrief-inzake-vrijgeven-broncode-overheidssoftware>
- ³⁹ De Rechtspraak, <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/SyRI-wetgeving-in-strijd-met-het-Europees-Verdrag-voor-de-Rechten-voor-de-Mens.aspx>
- ⁴⁰ Zie bijvoorbeeld het Rathenau Instituut uit 2014: [https://www.rathenau.nl/nl/digitale-samenleving/maatschappij-niet-klaar-voor-digitale-samenleving-het-in-2016-door-de-Wetenschappelijke-Raad-voor-het-Regeringsbeleid-\(VRR\)-gepubliceerde-rapport-dat-een-breed-scala-aanbevelingen-aan-de-overheid-geeft-over-hoe-om-te-gaan-met-de-toenemende-rol-van-big-data-kunstmatige-intelligentie-en-algoritmische-besluitvorming-ten-aanzien-van-privacy-veiligheid-en-transparantie](https://www.rathenau.nl/nl/digitale-samenleving/maatschappij-niet-klaar-voor-digitale-samenleving-het-in-2016-door-de-Wetenschappelijke-Raad-voor-het-Regeringsbeleid-(VRR)-gepubliceerde-rapport-dat-een-breed-scala-aanbevelingen-aan-de-overheid-geeft-over-hoe-om-te-gaan-met-de-toenemende-rol-van-big-data-kunstmatige-intelligentie-en-algoritmische-besluitvorming-ten-aanzien-van-privacy-veiligheid-en-transparantie): <https://english.wrr.nl/publications/policy-briefs/2017/01/31/big-data-and-security-policies-serving-security-protecting-freedom>
- ⁴¹ Tweede Kamer, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016D43893&did=2016D43893>
- ⁴² Algemene Rekenkamer, <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/01/26/aandacht-voor-algoritmes>
- ⁴³ Nederland Nationaal Actieplan 2018-2020, Zelfevaluatierapport aan het einde van de looptijd, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/12/Netherlands_End-of-Term_Self-Assessment_2018-2020_EN.pdf
- ⁴⁴ Open Government Partnership, IRM Nederland Designrapport 2018-2020, p 30, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/06/Netherlands_Design_Report_2018-2020_EN.pdf
- ⁴⁵ Rijksoverheid, Aanbesteden met impact, <https://www.denkdoeduurzaam.nl/tips-en-tools/documenten/publicaties/2020/08/20/procurement-with-impact>
- ⁴⁶ Open Government Partnership, Open Algorithms Network, <https://www.opengovpartnership.org/about/partnerships-and-coalitions/open-algorithms-network/>
- ⁴⁷ Algoritmeregister van de gemeente Amsterdam, <https://algoritmeregister.amsterdam.nl/en/ai-register/>
- ⁴⁸ Rathenau Instituut, <https://www.rathenau.nl/nl/digitale-samenleving/technologisch-burgerschap-de-democratische-uitdaging-van-de-eeuwentwintigste>
- ⁴⁹ Nationale Ombudsman, <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2021/ombudsvisie-op-gebruik-van-data-en-algoritmen-door-de-overheid-stel-burgers-centraal>
- ⁵⁰ Nationale Ombudsman, <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Cijferbijlage%20jaarverslag%202019%20def.pdf>
- ⁵¹ Volgens het actieplan zijn de internationale fora waar de ervaringen met dit actiepunt zullen worden gedeeld, onder meer de HLPF in New York in juli 2021, het Global Data Forum van de VN in oktober 2021 in Bern, de OGP-top in Seoel in december 2021, en de IOI-wereldconferentie 2021/2022. Zie blz. 34, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/01/Netherlands_Action-Plan_2020-2022.pdf
- ⁵² Internationaal Ombudsman Instituut, www.theioi.org
- ⁵³ https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/ti_document_-_guide_complaint_mechanisms_final.pdf

Deel III. Methodologie en IRM-indicatoren

Het doel van deze evaluatie is niet een evaluatie zoals bij eerdere IRM-rapporten. Het is bedoeld als een onafhankelijke, beknopte en technische beoordeling van de kenmerken van het actieplan en de sterke punten en uitdagingen die het IRM daarin vaststelt, om zo een sterker implementatieproces te ondersteunen. Deze aanpak stelt het IRM in staat de sterkste en meest veelbelovende actiepunten in het actieplan te belichten -aan de hand van de IRM kernindicatoren- op basis van een evaluatie per actiepunt. De aandacht ligt hier vooral op actiepunten met het grootste potentieel voor resultaat, prioriteit van het actiepunt voor belanghebbenden, en prioriteiten binnen de nationale open overheid context. Om te bepalen welke hervormingen of actiepunten het IRM als veelbelovend aanmerkt, volgt het IRM een filter- en clusteringproces:

Stap 1: bepalen wat kan worden beoordeeld en wat niet, op basis van de verifieerbaarheid van het actiepunt zoals beschreven in het actieplan.

Stap 2: bepaal of het actiepunt een open overheid lens heeft. Is het relevant voor de OGP waarden?

Stap 3: Van actiepunten die verifieerbaar zijn en een open overheid lens hebben wordt nagegaan of bepaalde actiepunten moeten worden geclusterd. Actiepunten die een gemeenschappelijke beleidsdoelstelling hebben of actiepunten die bijdragen tot dezelfde hervorming of beleidskwestie moeten worden geclusterd en het "potentieel voor resultaten" moet in zijn geheel worden beoordeeld. Het clusteringproces wordt uitgevoerd door IRM-personeel, volgens de onderstaande stappen:

- a. Bepaal de overkoepelende thema's. Deze kunnen in het actieplan zijn vermeld of, indien het actieplan nog niet in thema's is ingedeeld, kan het IRM-personeel als referentie thematische ankers van het OGP gebruiken.
- b. Toets de doelstellingen van de actiepunten om na te gaan of de actiepunten betrekking hebben op hetzelfde beleidsvraagstuk of bijdragen tot dezelfde bredere beleids- of regeringshervorming.
- c. Organiseer de actiepunten zo nodig per cluster. De actiepunten kunnen in het actieplan al zijn georganiseerd in het kader van specifieke beleids- of overheidshervormingen, of kunnen op zichzelf staan en derhalve niet zijn geclusterd.

Stap 4: beoordeling van het resultaatpotentieel van het cluster of op zichzelf staand actiepunt.

Het filterproces is een intern proces en de gegevens voor individuele actiepunten zijn beschikbaar in bijlage I hieronder. Bovendien verifieert het IRM tijdens het interne evaluatieproces van dit rapport de nauwkeurigheid van de bevindingen en verzamelt externe input via peer review, feedback van de OGP Support Unit, interviews en validatie met stakeholders in de betrokken landen, en goedkeuring door het zgn. panel van internationale deskundigen (IEP) van het IRM.

Zoals beschreven in het filterproces hierboven, baseert het IRM zich voor dit onderzoek op **drie sleutelindicatoren**:

I. Verifieerbaarheid

- "Ja" Specifiek genoeg om te kunnen beoordelen. De in het actieplan vermelde doelstellingen en voorgestelde acties zijn voldoende duidelijk en omvatten objectief controleerbare activiteiten om de tenuitvoerlegging te beoordelen.
- "Nee": Niet specifiek genoeg om te kunnen beoordelen. De in het actieplan vermelde doelstellingen en voorgestelde acties zijn niet duidelijk genoeg en omvatten geen expliciete controleerbare activiteiten om de uitvoering te beoordelen.

*Actiepunten die niet verifieerbaar zijn, zullen worden beschouwd als "niet te beoordelen", en verdere evaluatie zal niet worden uitgevoerd.

II. Heeft het een open overheid lens? (Relevant)

Deze indicator bepaalt of het actiepunt betrekking heeft op de waarden van open overheid, namelijk transparantie, burgerparticipatie en publieke verantwoordingsplicht, zoals gedefinieerd in de Open Overheidsverklaring, de OGP-statuten, en door de onderstaande leidende vragen te beantwoorden. Op basis van een grondige lezing van de tekst van het actiepunt bepaalt het IRM eerst of een actiepunt een open overheid lens heeft:

- **Ja/Nee:** Heeft het actiepunt tot doel een beleidsterrein, instituties of besluitvormingsproces transparanter te maken, meer inspraak te geven of meer verantwoording af te laten leggen aan het publiek?

Het IRM maakt gebruik van de OGP-waarden zoals gedefinieerd in de statuten. Daarnaast kunnen de volgende vragen voor elke OGP-waarde worden gebruikt als referentie om de specifieke lens van open overheid in de analyse van het actiepunt te identificeren:

- **Transparantie:** Zal de overheid meer informatie bekendmaken, het juridische of institutionele kader verbeteren om het recht op informatie te waarborgen, de kwaliteit van de aan het publiek bekendgemaakte informatie verbeteren, of de transparantie van de besluitvormingsprocessen of overheidsinstellingen verbeteren?
- **Burgerparticipatie:** Zal de overheid kansen, processen of mechanismen creëren of verbeteren zodat burgers besluitvorming kunnen sturen of beïnvloeden? Zal de overheid participatiemechanismen voor minderheden of ondervertegenwoordigde groepen creëren, mogelijk maken of verbeteren? Zal de overheid een wettelijke omgeving creëren om de vrijheid van vergadering, vereniging en vreedzaam protest te waarborgen?
- Publieke **verantwoordingsplicht:** Zal de overheid mogelijkheden creëren of verbeteren om functionarissen verantwoording te laten afleggen voor hun handelen? Zal de overheid wettelijke, beleidsmatige of institutionele kaders creëren om de verantwoordingsplicht van overheidsambtenaren te bevorderen?

III. Potentieel voor resultaten

Deze indicator, die vroeger bekend stond als de "potentiële impact" indicator, werd aangepast rekening houdend met de feedback van het zgn. *IRM Refresh* overleg in de OGP-gemeenschap. Met de nieuwe resultaatgerichte focus van IRM-producten is deze indicator gewijzigd zodat hij in deze, eerste, beoordeling de verwachte resultaten en het potentieel aangeeft die dan later, na de implementatie, in het IRM-resultaatverslag wordt geverifieerd. Gezien het doel van deze actieplanbeoordeling is de beoordeling van het "potentieel voor resultaten" slechts een eerste

indicatie van de mogelijkheid dat een actiepunt zinvolle resultaten kan opleveren op basis van de formulering ervan in het actieplan en gezien tot de stand van zaken op het betrokken beleidsterrein.

De schaal van de indicator wordt als volgt gedefinieerd:

- **Onduidelijk:** Het actiepunt is gericht op het voortzetten van lopende praktijken in overeenstemming met bestaande wetgeving, vereisten of beleid zonder vermelding van de toegevoegde waarde of verbeterde aanpak voor open overheid met betrekking tot de bestaande praktijk.
- **Bescheiden:** Een positief maar op zichzelf staand initiatief of veranderingen in proces, praktijk of beleid. Actiepunten die geen bindende of geïnstitutionaliseerde veranderingen teweegbrengen bij de overheid of instellingen die een beleidsterrein besturen. Bijvoorbeeld hulpmiddelen zoals websites, of het vrijgeven van data, opleiding, proefprojecten.
- **Aanzienlijk:** Een mogelijke '*game changer*' van de spelregels (of de creatie van nieuwe spelregels), praktijken, beleidslijnen of instellingen die een beleidsdomein, overheidssector en/of relatie tussen burgers en staat beheersen. Het actiepunt leidt tot bindende en geïnstitutionaliseerde veranderingen binnen de overheid.

Deze evaluatie werd voorbereid door het IRM in samenwerking met Bart Scheffers en stond onder toezicht van het panel van internationale deskundigen (IEP) van het IRM. De huidige leden van het IEP zijn:

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya

Meer informatie over het IRM vindt u in de **rubriek "Over het IRM" van de OGP-website**, die [hier](#) beschikbaar is.

Bijlage I. Gegevens over de individuele actiepunten ⁵⁴

Actiepunt 1: Transparantie in de Wet op de politieke partijen <ul style="list-style-type: none">• Verifieerbaar: Ja• Heeft het een open overheid lens? Ja• Potentieel voor resultaten: Aanzienlijk
Actiepunt 2: Transparantie van het verkiezingsproces <ul style="list-style-type: none">• Verifieerbaar: Ja• Heeft het een open overheid lens? Ja• Potentieel voor resultaten: Bescheiden
Actiepunt 3: Digitale Democratie <ul style="list-style-type: none">• Verifieerbaar: Ja• Heeft het een open overheid lens? Ja• Potentieel voor resultaten: Bescheiden
Actiepunt 4: Vervolg Open Wob <ul style="list-style-type: none">• Verifieerbaar: Ja• Heeft het een open overheid lens? Ja• Potentieel voor resultaten: Bescheiden
Actiepunt 5: Actieve openbaarmaking Rijk <ul style="list-style-type: none">• Verifieerbaar: Ja• Heeft het een open overheid lens? Ja• Potentieel voor resultaten: Bescheiden
Actiepunt 6: Direct Duidelijk Brigade <ul style="list-style-type: none">• Verifieerbaar: Ja• Heeft het een open overheid lens? Ja• Potentieel voor resultaten: Bescheiden
Actiepunt 7: De toekomst van "Beleidsintimiteit" <ul style="list-style-type: none">• Verifieerbaar: Ja• Heeft het een open overheid lens? Ja• Potentieel voor resultaten: Bescheiden
Actiepunt 8: Investeren in vakmanschap <ul style="list-style-type: none">• Verifieerbaar: Ja• Heeft het een open overheid lens? Ja• Potentieel voor resultaten: Onduidelijk
Actiepunt 9: Contract Register <ul style="list-style-type: none">• Verifieerbaar: Ja

<ul style="list-style-type: none">• Heeft het een open overheid lens? Ja• Potentieel voor resultaten: Bescheiden
Actiepunt 10: Open Data Communities
<ul style="list-style-type: none">• Verifieerbaar: Ja• Heeft het een open overheid lens? Ja• Dit actiepoint is geclusterd als: Open technologie (actiepunten 10, 11 en 12 in het actieplan)• Potentieel voor resultaten: Bescheiden
Actiepunt 11: Open Source
<ul style="list-style-type: none">• Verifieerbaar: Ja• Heeft het een open overheid lens? Ja• Dit actiepoint is geclusterd als: Open technologie (actiepunten 10, 11 en 12 in het actieplan)• Potentieel voor resultaten: Bescheiden
Actiepunt 11: Open Algoritmen
<ul style="list-style-type: none">• Verifieerbaar: Ja• Heeft het een open overheid lens? Nee• Dit actiepoint is geclusterd als: Open technologie (actiepunten 10, 11 en 12 in het actieplan)• Potentieel voor resultaten: Bescheiden
Actiepunt 13: Open Klachten
<ul style="list-style-type: none">• Verifieerbaar: Ja• Heeft het een open overheid lens? Ja• Potentieel voor resultaten: Aanzienlijk

⁵⁴ **Redactionele aantekeningen:**

1. Voor actiepunten die zijn geclusterd: de beoordeling van het potentieel voor resultaten vindt plaats op clusterniveau, en niet op het niveau van de individuele actiepunten.
2. Korte titels van actiepunten kunnen kortheidshalve zijn weggelaten. Voor de volledige tekst van de actiepunten, zie het Nederlandse actieplan: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/01/Netherlands_Action-Plan_2020-2022.pdf

Bijlage 2: Minimumvereisten voor handelen volgens het OGP-proces

Volgens het procedurele toetsingsbeleid van het OGP moeten deelnemende landen tijdens de ontwikkeling van een actieplan voldoen aan het niveau "Betrekken" van de publieke invloed volgens de beoordeling van het IRM van het co-creatieproces.

Om te bepalen of een land in de categorie "meedoen" op het spectrum valt, beoordeelt het IRM verschillende elementen uit de normen voor participatie en co-creatie van de OGP. Het IRM beoordeelt of het land tijdens de ontwikkeling van het actieplan heeft voldaan aan de volgende aspecten van de normen, die de minimumdrempel vormen:

1. **Er bestaat een forum:** er is een forum dat toezicht houdt op het OGP-proces.
2. **Het forum is multi stakeholder:** Zowel de overheid als het maatschappelijk middenveld nemen eraan deel.
3. **Gemotiveerde reactie:** De overheid of het multistakeholderforum documenteert of kan aantonen hoe zij tijdens het co-creatieproces feedback hebben gegeven. Dit kan een samenvatting omvatten van de belangrijkste categorieën en/of thema's die voor opnemings, wijziging of verwerping zijn voorgesteld.

De tabel hieronder geeft een samenvatting van de IRM-beoordeling van de drie normen die van toepassing zijn voor het doel van de procedurele evaluatie. Het doel van deze samenvatting is na te gaan of aan de minimumvereisten van de procedurele evaluatie is voldaan; het is geen volledige beoordeling van de prestaties in het kader van de normen voor co-creatie en participatie van het OGP. Een volledige beoordeling van co-creatie en participatie tijdens de OGP-cyclus zal worden gegeven in het resultaat verslag.

Tabel 2. Samenvatting van de minimumvereisten om volgens het OGP-proces te handelen

Sleutel:

Groen= Voldoet aan norm

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

Rood= Geen bewijs van actie

<i>OGP-norm</i>	<i>Is de norm gehaald?</i>
Er bestaat een forum. Nederland heeft een functioneel multistakeholderforum dat regelmatig bijeenkomt. In december 2020 heeft Nederland een apart netwerk gelanceerd, de Alliantie Open Overheid, om kennis uit te wisselen tussen actiehouders en belanghebbenden die betrokken zijn bij het vierde actieplan. ⁵⁵	Groen
Het forum is multistakeholder. Het forum omvat vertegenwoordigers van de	Groen

nationale en lokale overheid en van het maatschappelijk middenveld. ⁵⁶	
De regering heeft gemotiveerde antwoorden gegeven over de wijze waarop de feedback van het publiek is gebruikt om het actieplan vorm te geven. De overheid heeft op documentenopslagplaats (<i>repository</i>)/de nationale OGP-website duidelijk aangegeven welke onderwerpen aan bod zijn gekomen en heeft de resultaten van rondvragen die zij heeft gehouden om na te gaan welke onderwerpen/thema's moesten worden opgenomen in het actieplan, gedeeld. ⁵⁷ Zij heeft echter niet uitvoerig de afwegingen gedeeld over welke bepaalde, vermoedelijk politiek gevoeliger onderwerpen, tijdens de co-creatie zijn weggelaten. Evenmin werden eerdere ontwerpversies van het actieplan (zoals gedeeld/uitgewerkt in het multistakeholderforum) gedeeld, waardoor extern publiek dit proces en deze discussie beter had kunnen volgen.	Geel

⁵⁵ Open Overheid, <https://www.open-overheid.nl/alliantie-open-overheid/>

⁵⁶ Open Overheid, <https://www.open-overheid.nl/multi-stakeholder-forum/>

⁵⁷ Open Overheid, <https://www.open-overheid.nl/open-overheid/uitkomsten-consultatie-actieplan-open-overheid/>