

Independent Reporting Mechanism

Resultaatverslag:
Nederland
2020-2022

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Samenvatting

Met het vierde Nederlandse actieplan in het kader van de Open Government Partnership (OGP) is vooruitgang geboekt betreffende de transparantie van de financiering van politieke partijen. Ook werden voorbereidende werkzaamheden verricht op het gebied van open aanbesteden en het vinden van de juiste balans tussen overheidstransparantie en vertrouwelijkheid. In de toekomst is het belangrijk om ernaar te streven dat OGP-actieplannen bredere hervormingen op het gebied van open overheid ondersteunen.

Eerste resultaten

Het vierde Nederlandse actieplan bestond uit 13 actiepunten.¹ Het bouwde voort op enkele beleidsterreinen uit het vorige plan, waaronder de financiering van politieke partijen, digitale democratie, informatievrijheid, open aanbesteden en overheidsalgoritmen. Het bevatte ook nieuwe onderwerpen, zoals verkiezingstransparantie, duidelijke taal bij de overheid en het publiceren over overheidsklachten in open-data formaat.

Verschillende veelbelovende actiepunten uit de IRM Actieplan Beoordeling hebben eerste resultaten opgeleverd.² Actiepunt 1 leverde al vroeg duidelijke resultaten op met betrekking tot de transparantie van de financiering van politieke partijen. Door het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) werd de drempel voor de openbaarmaking van giften aan partijen verlaagd en werden donaties uit het buitenland verboden. De wijzigingen hadden echter geen betrekking op digitaal campagne voeren en hebben bepaalde mazen in de financiering van politieke partijen niet gedicht. In het kader van actiepunt 7 zijn belangrijke voorbereidende besprekingen gevoerd om de spanningen rond 'beleidsintimiteit' op te lossen (waarbij overheidsinformatie die de persoonlijke mening van ambtenaren over beleidsbepalingen omvat niet openbaar hoeft te worden gemaakt). Dankzij actiepunt 9 is het gemakkelijker geworden om bestaande aanbestedingsgegevens te vinden en te raadplegen door diverse portalen in één register aan elkaar te koppelen. Het IRM constateerde ook verbeteringen op andere vlakken, waaronder verbeterde transparantie bij verkiezingsuitslagen (actiepunt 2) en digitale democratie (actiepunt 3).

Voltooiing

Ondanks interne veranderingen en concurrerende prioriteiten binnen de overheid bleef het uitvoeringsniveau hoog. Tien van de 13 actiepunten werden in grote mate of volledig uitgevoerd. Dit was vergelijkbaar met het derde actieplan (2018-2020), waarin acht van de 11 actiepunten in grote mate of volledig werden uitgevoerd.³ De meeste actiepunten die eerder (in de IRM Actieplan Beoordeling) als veelbelovend werden aangemerkt zijn in grote mate uitgevoerd. Eén uitzondering was actiepunt 13, dat niet werd voltooid omdat het platform dat de data over klachten zou hosten niet werd gecreëerd. Hierdoor kon actiepunt 4 ook niet worden voltooid.

OVERZICHT UITVOERING

VOLTOOIINGSNIVEAU

10/13

Volledig of nagenoeg volledig uitgevoerde actiepunten

EERSTE RESULTATEN

9/13

Actiepunten met eerste resultaten

1/13

Actiepunt met duidelijke of uitstekende eerste resultaten

NALEVING VAN DE MINIMUMVEREISTEN

Handelde conform het OGP-proces.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vond het soms een uitdaging om de actiepunten zeer specifiek te definiëren, met name wanneer er een wens was om verschillende werkzaamheden samen te brengen in één actiepunt. Dit maakte het voor het IRM soms moeilijk om de precieze mate van voltooiing van dergelijke actiepunten vast te stellen en te bepalen of deze tot eerste resultaten hebben geleid.

Participatie en co-creatie

Voor het vierde actieplan werd een uitgebreid co-creatieproces gevolgd met tal van bijeenkomsten waarbij diverse nieuwe overheidsinstanties en stakeholders uit het maatschappelijk middenveld betrokken waren. Wel is gedurende de implementatie periode het OGP-dossier intern binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verhuisd, waardoor continuïteit bij de uitvoering soms ontbrak. Desondanks is het multi-stakeholderforum (MSF) tijdens de implementatie periode regelmatig bijeengekomen. Stakeholders toonden zich over het algemeen tevreden over de mate van betrokkenheid, ondanks uitdagingen die werden veroorzaakt door personeelsverloop en verschuivende verantwoordelijkheden van betrokken ambtenaren na de invoering van de Wet open overheid (Woo) in mei 2022.

Ten tijde van de vaststelling van het actieplan lanceerde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een overkoepelend netwerk genaamd de "Alliantie Open Overheid" om belanghebbenden van de overheid en het maatschappelijk middenveld die werkzaam zijn op het gebied van open overheid (waaronder, maar niet uitsluitend, degenen die betrokken waren bij het OGP-actieplan) bijeen te brengen. In 2022 besloot het ministerie de Alliantie Open Overheid samen te voegen met de aparte maatschappelijke coalitie "Over Informatie Gesproken", waarin maatschappelijk middenveld, overheid, bedrijfsleven en academische wereld zijn vertegenwoordigd. Op 17 november 2022 presenteerde de coalitie een manifest met aanbevelingen over de informatierelatie tussen overheid en burgers, en welke besproken worden voor het vijfde actieplan.

Uitvoering in context

Implementatie van het actieplan werd beïnvloed door de inwerkingtreding van de Woo en door de COVID-19-pandemie. De Woo vereist (nog meer dan eerdere wetgeving) proactieve, vrijwillige openbaarmaking van overheidsinformatie. Zij voorziet ook in een "Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding" waarin maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden zijn vertegenwoordigd. Deze veranderingen vergden aanzienlijk voorbereidend werk bij de overheid. Delen van dit werk waren al opgenomen in het actieplan en kregen financiële steun in verband met de Woo. Tegelijkertijd leidde de zoektocht naar de beste manier om het nieuwe open overheidswerk vorm te geven tot verschuivingen in het personeel dat betrokken was bij OGP werkzaamheden. Bovendien kwam de IT-infrastructuur die nodig was voor centrale toegang tot overheidsinformatie niet op tijd. En hoewel de komst van de Woo de noodzaak om hieraan te werken weliswaar heeft vergroot, werd deze uitdaging niet opgelost.

¹ Open Government Partnership, Actieplan Open Overheid 2020-2022, <https://www.opengovpartnership.org/documents/netherlands-action-plan-2020-2022/>

² Open Government Partnership, Herziening Actieplan Nederland 2020-2022, <https://www.opengovpartnership.org/documents/netherlands-action-plan-review-2020-2022/>

³ Open Government Partnership, Overgangsrapport Nederland 2018-2020, <https://www.opengovpartnership.org/documents/netherlands-transitional-results-report-2018-2020/>

Inhoudsopgave

Deel I: Hoofdpunten	1
Deel II: Implementatie en eerste resultaten	3
Deel III. Participatie en co-creatie	10
Deel IV. Methodologie en IRM-indicatoren	12
Bijlage I. Actiepuntgegevens	14

Deel I: Hoofdpunten

Het open overheidswerk in Nederland is de afgelopen jaren sterk gegroeid, mede door het politieke momentum als gevolg van de toeslagenaffaire in 2018. Het werk profiteerde ook van de Wet open overheid (Woo) die in mei 2022 van kracht werd en veel hervormingen met betrekking tot open overheid wettelijk verplicht stelt. De impact van deze veranderingen is echter niet altijd voelbaar binnen de OGP-werkzaamheden. Een uitdaging voor OGP in Nederland is het zichtbaar maken van dit werk als aanvulling op de bredere hervormingen met betrekking tot open overheid.

Opmerking 1: Door het OGP-proces te koppelen aan bestaande open overheidsstructuren zouden de resultaten van de actieplannen kunnen worden verbeterd.

Het vierde actieplan werd beïnvloed door onnodig dubbel werk door de actiehouders en een gebrek aan duidelijk eigenaarschap en regels voor de deelname van stakeholders. Een goed voorbeeld was de Alliantie Open Overheid die tijdens de lancering van het actieplan werd aangekondigd, maar weinig effect heeft gehad. Bovendien had de Woo tijdens de uitvoering verstrekkende gevolgen voor zowel de lokale als de rijksoverheid op het gebied van informatiebeheer, waardoor veel nieuwe werkgroepen en workflows ontstonden. Geïnterviewde stakeholders verklaarden vaak dat deze het vermogen van de overheid om prioriteiten te stellen voor het OGP-werk beperkten. In de toekomst zouden stakeholders kunnen investeren in het onderhouden en eventueel uitbreiden van bestaande processen en structuren in het kader van het OGP (d.w.z. het MSF en het online archief), in plaats van nieuwe platforms op te zetten. Tegelijkertijd zijn andere initiatieven binnen de overheid effectief gebleken voor het verzamelen van input en het leveren van opbouwende kritiek op thematisch relevante gebieden, zoals de coalitie 'Over Informatie Gesproken' bij het Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI).⁴

Opmerking 2: Het veranderen van de organisatiecultuur binnen de publieke sector is van cruciaal belang voor duurzame hervormingen m.b.t. open overheid.

Een terugkerend thema dat door de stakeholders werd genoemd, waren de spanningen onder ambtenaren over hoe transparantie kan leiden tot onbedoelde resultaten, zoals ongunstige media-aandacht, stagnerende besluitvorming en loyaliteitsconflicten. Deze kwesties zijn belangrijker geworden tegen de achtergrond van de toegenomen politieke en maatschappelijke aandacht voor overheidstransparantie en de gevoelde kloof tussen politiek en samenleving. Sommige actiepunten in het vierde actieplan legden de basis voor toekomstige werkzaamheden op dit vlak. Zo leverde actiepunt 7 een kleine, maar belangrijke bijdrage aan het debat over 'beleidsintimiteit'. Op 6 april 2023 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een brief aan de Tweede Kamer gestuurd met een kabinetsreactie op adviezen over chatberichtenarchivering en informatiebeheer. In de brief werd de Kamer ook geïnformeerd over het rapport over beleidsintimiteit en de daarin onderschreven suggesties om de uitvoering van beleidsintimiteit onder de Woo te verbeteren.⁵ Een ander voorbeeld was actiepunt 8 (investeren in vakmanschap) waarbij het ministerie van Algemene Zaken richtsnoeren en workshopmateriaal ontwikkelde voor facilitators om "dilemmagesprekken" te begeleiden. In de toekomst zou Nederland het OGP-proces kunnen gebruiken om bredere cultuur- en gedragsveranderingen in de publieke sector, met name over onderwerpen die

centraal staan in de huidige discussies over vertrouwen in de overheid, verder te institutionaliseren.

Opmerking 3: Concurrerende overheidsprioriteiten en een kloof tussen de ambitie en beschikbare middelen kunnen leiden tot lacunes en vertragingen bij de uitvoering. Sommige belangrijke werkstromen voor het vierde actieplan waren afhankelijk van externe personele en technische ondersteuning. De stakeholders waren bijvoorbeeld van plan het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI) voor bepaalde actiepunten te gebruiken, ook al was het PLOOI (en zijn voorganger KOOP) niet betrokken bij het actieplan en was het reeds belast met andere open overheidsprojecten buiten het OGP-actieplan. PLOOI werd uiteindelijk opgeschort vanwege een externe beoordeling,⁶ die rechtstreeks van invloed was op actiepunten 4 en 13. In toekomstige actieplannen zouden relevante IT-dienstverleners actief kunnen worden betrokken bij het ontwerp van actiepunten, om zo risico's voor de uitvoering van bepaalde platformen tot een minimum te beperken. Aangezien in de nabije toekomst geen vervanging van PLOOI is gepland, zou in het volgende actieplan kunnen worden voortgebouwd op eerdere werkzaamheden rond openbaarmakingsplatforms, en waardoor ook de meerwaarde van OGP in Nederland beter zichtbaar wordt.

Opmerking 4: Bepaalde belangrijke beleidsterreinen blijven buiten het OGP-kader, ondanks politiek momentum en belangstelling van het maatschappelijk middenveld. Bij de ontwikkeling van het vierde actieplan werd gepoogd te profiteren van het groeiende politieke momentum rond openbaarheid van bestuur. Hoewel de overheid in het actieplan een aantal belangrijke werkzaamheden heeft verricht, heeft het actieplan zijn bredere doelstellingen met betrekking tot het (her) winnen van vertrouwen en het versterken van de democratische praktijk slechts gedeeltelijk bereikt. Voor een deel kwam dit doordat belangrijke beleidsterreinen zoals de bescherming van klokkenluiders en lobbytransparantie niet in de OGP-actieplannen zijn opgenomen, ondanks dat er tijdens de co-creatie belangstelling hiervoor werd getoond vanuit het maatschappelijk middenveld. In toekomstige actieplannen zouden deze meer gevoelige beleidsterreinen opnieuw aan bod kunnen komen om ervoor te zorgen dat het politiek momentum ten volle wordt benut. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties merkt op dat het momenteel samenwerkt met de maatschappelijke coalitie "Over Informatie Gesproken" om in het volgende actieplan gevoelige beleidsterreinen, zoals lobbytransparantie, op te nemen.⁷

⁴ Deze coalitie verzamelde handtekeningen en bood een manifest aan waarin werd gepleit voor zeven beleidsmaatregelen om onder andere de burger eigenaar te maken van overheidsinformatie, een gelijke informatiepositie van burgers te bevorderen, de cultuur binnen de overheid te veranderen en de eed van ambtenaren te moderniseren. Zie <https://www.informatiehuishouding.nl/>

⁵ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/04/06/kamerbrief-reactie-op-adviesrapporten-chatberichtenarchivering-en-informatiebeheer>

⁶ Na een externe evaluatie en beoordeling is aanbevolen de ontwikkeling van het PLOOI-platform in zijn huidige vorm stop te zetten en te investeren in een eenvoudigere uitvoering. Deze uitvoering moet bestaan uit een verwijzindex en een zoekfunctie. Minister Hanke Bruins Slot aanvaardde het advies om de ontwikkeling van PLOOI te stoppen. Het is de bedoeling om in het tweede kwartaal van 2023 met de ontwikkeling van deze verwijzindex te beginnen. Zie <https://www.koopoverheid.nl/vooroverheden/rijksoverheid/plooi-platform-open-overheidsinformatie>

⁷ Informatie verstrekt aan het IRM door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens de voorpublicatie van dit verslag, 10 mei 2023.

Deel II: Implementatie en eerste resultaten

In het volgende deel wordt ingegaan op de drie actiepunten of clusters die volgens het IRM de beste resultaten hebben opgeleverd. Om de eerste resultaten te beoordelen heeft het IRM als uitgangspunt verwezen naar actiepunten of clusters die in de Actieplan Beoordeling als veelbelovend waren aangemerkt. Na verificatie van de voltooiing van de actiepunten heeft het IRM ook rekening gehouden met actiepunten of clusters die niet als veelbelovend waren aangemerkt, maar die na de uitvoering toch significante resultaten hebben opgeleverd.

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

Context en doelstellingen:

Met dit actiepunt werd beoogd om de financiering van politieke partijen en politieke campagnes transparanter te maken, en het risico op ongepaste (buitenlandse) invloed op het democratische proces te verminderen. Het actiepunt was zeer relevant gezien de achtergrond van destijds recente Tweede Kamerverkiezingen, waarbij veel partijen (ook van de regerende coalitie) aanzienlijke giften ontvingen en organisaties als GRECO en ODIHR kritiek hadden geuit op het gebrek aan transparantie in de partijfinanciering en rapportageverplichtingen tijdens verkiezingscampagnes. Het hoofddoel was de wijziging van de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) als een eerste stap naar meer alomvattende wetgeving, de Wet op de Politieke Partijen (Wpp). De voorgestelde wetswijzigingen zullen de regelgeving en transparantie rondom giften aan politieke partijen en de werking en financiering van (digitale) politieke campagnes aanzienlijk verbeteren.⁸

In de Actieplan Beoordeling heeft het IRM gewezen op mogelijke politieke gevoeligheden rond deze onderwerpen, en aanbevolen om waar mogelijk een breed scala aan belanghebbenden bij het proces te betrekken om zo te kunnen zorgen voor brede steun voor de beoogde nieuwe regels. Ook werd benadrukt dat de regering een ambitieus voorstel aan de Eerste en Tweede Kamer moet voorleggen om het gewenste effect te verkrijgen en de huidige tekortkomingen effectief aan te pakken.

Heeft het de overheid opener gemaakt? In grote mate

Op 12 april 2022 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het wetsvoorstel tot wijziging van de Wfpp en met nieuwe bindende regels die de transparantie rond de financiering van politieke partijen en hun neveninstellingen vergroten.⁹ Op 18 oktober 2022 keurde de Eerste Kamer het wetsvoorstel goed.¹⁰ Vanaf 1 januari 2023 is er een verbod op donaties vanuit het buitenland aan politieke partijen en mogen donateurs maximaal €100.000,- per jaar cumulatief schenken. In de amendementen wordt de drempel voor het melden van giften verlaagd van 4.500 euro per donateur per jaar naar 1.000 euro, en partijen moeten giften van 10.000 euro of meer per donateur per jaar binnen drie dagen na ontvangst melden. Partijen moeten deze gegevens aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties melden, dat de informatie vervolgens op zijn website publiceert. Daarnaast verplicht het wetsvoorstel politieke partijen om in geval van donaties van rechtspersonen verslag uit te brengen over de uiteindelijke begunstigde. Deze veranderingen vormen een duidelijke verbetering van de transparantie van de overheid vergeleken met de situatie van vóór het actieplan.

Tegelijkertijd gaat het wetsvoorstel niet in op het onderwerp 'digitaal campagne voeren', omdat dit bij het opstellen van de Wpp aan de orde zal komen. Bovendien hebben sommige amendementen reeds bekende mazen in de wet niet gedicht. Zo heeft de Tweede Kamer een amendement verworpen dat bepaalde dat alleen natuurlijke personen donaties aan politieke partijen mogen doen. Daardoor zouden buitenlandse personen in theorie schenkingen kunnen doen aan een stichting in Nederland, die vervolgens een legale schenking aan een politieke partij zou kunnen doen. Ook blijft onduidelijk of er controle komt op de herkomst van giften van Nederlanders in het buitenland die een politieke partij willen steunen. Tijdens de beraadslagingen in de Eerste Kamer toonden sommige partijen zich bezorgd dat deze beperkingen de uitvoerbaarheid van de wet zouden kunnen aantasten en buitensporig veel administratief werk zouden kunnen opleveren wanneer alle donaties volgens de wet moeten worden geregistreerd.

Vooruitkijkend:

De Wfpp zal uiteindelijk opgaan in de nieuwe en uitgebreidere Wpp. Tijdens dit proces zouden stakeholders relevante bepalingen over digitale campagnes kunnen laten opnemen, zoals oorspronkelijk in het actiepunt was voorzien. Stakeholders kunnen ook kwesties aanpakken die het IRM in eerdere rapporten heeft genoemd, zoals subsidies voor lokale partijen en het dichten van de huidige mazen in de wet (zoals doneren via een stichting). Daarvoor is politieke steun nodig. Stakeholders zouden het volgende OGP-actieplan kunnen aanwenden om relevante politieke actoren bijeen te brengen om de huidige wet en de gevolgen ervan voor een open overheid te bespreken.

Actiepunt 7: De toekomst van 'Beleidsintimiteit' (Instituut Maatschappelijke Innovatie)

Context en doelstellingen:

Dit actiepunt verkende de toekomst van "beleidsintimiteit", waarmee wordt getracht de spanningen voor overheidsfunctionarissen op te lossen rond vertrouwelijkheid en openbaarheid van bestuur en het recht van de burger op informatie tijdens het beleidsvormingsproces. In Nederland is overheidsinformatie in beginsel openbaar, tenzij er wettelijke uitzonderingsgronden gelden. Sinds 1 mei 2022 regelt de Wet open overheid (Woo) de toegang tot overheidsinformatie. De wet zet de rechtspraktijk voort dat informatie die persoonlijke standpunten van ambtenaren bevat een uitzonderingsgrond vormt, wat betekent dat dergelijke informatie niet of slechts gedeeltelijk openbaar hoeft te worden gemaakt. Op grond van de Woo zullen de regering en haar bestuursorganen het gebruik van deze uitzondering echter aan banden leggen.¹¹ In reactie op de toeslagenaffaire in 2018 was een van de belangrijkste toevoegingen aan de wet dat in principe alle documenten met persoonlijke beleidsstandpunten van ambtenaren die voor formele besluitvorming worden gebruikt, geanonimiseerd openbaar gemaakt moeten worden. Er was grote behoefte aan instrumenten en een aanpak voor beleidsmakers die moeten beslissen hoe zij met dergelijke gevoeligheden en dilemma's moeten omgaan.

Gezien het nieuwe wettelijke kader, het sterke politieke momentum en de publieke vraag naar meer transparantie van de overheid na de toeslagenaffaire, kwam dit actiepunt op het juiste moment. Hoewel het actiepunt niet voorziet in wetswijzigingen, werd opgeroepen tot overleg met regeringsfunctionarissen, de academische wereld, maatschappelijke organisaties en journalisten om richtlijnen voor dit kritieke onderwerp op te stellen. Dit was een eerste stap om

geleidelijk de mening en benadering van de overheid te veranderen in een evenwichtige keuze tussen vertrouwelijkheid en discretie.

In de Actieplan Beoordeling heeft het IRM gewezen op mogelijke politieke gevoeligheden rond het onderwerp, en een samenwerking met deskundigen aanbevolen, zowel binnen als buiten de regering, om de dialoog te versterken. Het IRM wees op de moeilijkheden om de organisatiecultuur te veranderen en stelde voor de middelen te bundelen met andere aspecten van het actieplan (zoals actiepunt 5) om de bijeenkomsten te institutionaliseren.

Heeft het de overheid opener gemaakt? In beperkte mate

Tijdens de uitvoering van dit actiepunt hebben de stakeholders goed samengewerkt. De belangrijkste uitvoerende organisatie, het Instituut Maatschappelijke Innovatie (IMI), begon met een bredere analyse rond de parlementaire geschiedenis van persoonlijke beleidsopvattingen. Vervolgens heeft IMI de relevante stakeholders, waaronder topambtenaren zoals adviseurs van de premier, Woo-juristen, de secretaris-generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, lokale overheidsfunctionarissen, journalisten en anderen samengebracht om te onderzoeken hoe tijdens de beleidsvorming een balans kan worden gevonden tussen de behoefte aan transparantie enerzijds en discretie en vertrouwelijkheid anderzijds. Dit resulteerde in een uitvoerig rapport waarin verschillende standpunten over het onderwerp naast elkaar zijn gezet en wordt ingegaan op de bezwaren van ambtenaren over bijvoorbeeld de openbaarmaking van beslisnota's.¹² Sommige ambtenaren waren enthousiast over deze ontwikkelingen, terwijl andere hun bezorgdheid uitten over het feit dat meningsverschillen tussen ambtenaren en ministers openbaar gemaakt konden worden en onder de aandacht van de media konden komen. In het verslag worden ook mogelijke toekomstige onderzoeksthema's genoemd, met name naar het gevolg van meer transparantie inzake de kwaliteit van officiële documenten. Volgens sommige betrokkenen kan meer transparantie leiden tot minder kwaliteit, omdat gevoelige kwesties niet meer op papier worden vastgelegd of alleen in vage en omfloerste bewoordingen zullen worden uitgedrukt.

Het IMI en de Open State Foundation hebben ook een afzonderlijk onderzoek ingesteld (buiten het actieplan om) naar de afhandelingstijd van de Wob-verzoeken en daaruit bleek dat bijna 80 procent van alle Wob-verzoeken niet binnen de wettelijke termijn werden afgehandeld.¹³ Het feit dat de overheid zich niet aan de wettelijke afhandelingstermijnen voor dergelijke Wob-verzoeken houdt, kreeg veel aandacht in de media en veroorzaakte enige spanning tussen de stakeholders. Het contactpunt bij het ministerie deelde mee dat dit na enige verduidelijking van hun kant was opgelost, en dat de voortgang verder volgens plan werd voortgezet.¹⁴ Dit bleek ook uit de slotbijeenkomst van het actiepunt, waarin alle stakeholders op hoog niveau vertegenwoordigd waren en productieve discussies werden gevoerd.

Als gevolg van dit actiepunt is een waardevol netwerk van deskundigen en mensen uit de praktijk op het gebied van toegang tot informatie bijeengekomen om stappen voor de toekomst vast te stellen. Het belangrijkste is dat zij hebben aanbevolen concrete richtlijnen te ontwikkelen als antwoord op enkele onduidelijke wettelijke bepalingen van de Woo, en ook de verschillende interpretaties van de uitzonderingsgronden. Sommige rechtsgeleerden hebben aangedrongen op een vereenvoudiging van de relevante artikelen van de nieuwe wet. Tijdens de uitvoering hebben sommige overheidsstakeholders aanbevolen om oplossingen te vinden met een beter beredeneerde benadering, aangezien ze vinden dat persoonlijke beleidsopvattingen geen persoonlijke, maar professionele meningsuitingen zijn, en dat die als

zodanig moeten worden benoemd. Andere benaderingen boden de mogelijkheid om een adviesorgaan in te schakelen bij de toepassing van de uitzonderingsgronden, de definitie van categoriale uitzonderingen en een betere voorafgaande selectie (alleen documenten die relevant zijn voor het administratieve besluitvormingsproces).

Vooruitkijkend:

Het werk rond de beleidsintimiteit is cruciaal voor het bereiken van de culturele verandering die volgens veel geïnterviewde stakeholders en externe waarnemers nodig is. Daarom raadt het IRM nog steeds aan om de groep stakeholders uit te breiden, werkzaamheden te institutionaliseren en ervoor te zorgen dat belangrijke instellingen en overheidsinstanties kunnen deelnemen, met name instanties die belast zijn met het informatiebeheer en de technische uitvoering van de archiveringsvereisten conform de Woo. Bovendien is het betrekken van deskundigen op het gebied van organisatiepsychologie essentieel om de heersende bestuurscultuur (die tientallen jaren lang minder transparant is geweest) te veranderen.

Actiepunt 9: Contractenregister in Nederland (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Context en doelstellingen:

Dit actiepunt had tot doel het gebruik en hergebruik van gegevens over overheidsopdrachten van het Rijk te stroomlijnen op één nieuw platform. Tot nu toe moesten gebruikers tussen vele platforms schakelen om een overzicht te krijgen van toekomstige mogelijkheden bij de rijksoverheid. Deze situatie is omslachtig en geen goede open data praktijk. Daarnaast wilde de overheid ervoor zorgen dat doelstellingen rond duurzaamheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid worden gerealiseerd via strategisch aanbesteden, vooral na de kabinetsstrategie 2019 '*Inkopen met impact*' waaraan het project was gekoppeld,¹⁵ en het overlappende Nationaal Plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021-2025 '*Opdrachtgeven met ambitie, inkopen met impact*'.¹⁶ Dit betekent dat de gegevens over aanbestedingen van de centrale overheid beschikbaar moeten zijn, met inbegrip van de gunningscriteria en de vereiste prestaties op het gebied van milieu, maatschappij en goed bestuur (ESG). Bovendien zou het platform de dialoog met betrokken partijen stimuleren over de manier waarop aanbestedingen worden georganiseerd op het online-aanbestedingssysteem van de overheid (TenderNed).

Het platform dat bij dit actiepunt een contractenregister wordt genoemd, was gericht op aanbestedingsinformatie met betrekking tot het zogenaamde categoriebeheer (goederen en diensten die verschillende ministeries regelmatig gebruiken, zoals kantoorbenodigdheden, bedrijfskleding, catering, enz.) Het jaarlijkse inkoopvolume van de rijksoverheid bedroeg in 2021 ongeveer 16 miljard euro, en grofweg 25 procent daarvan betreft categoriemanagement, d.w.z. gebundelde inkoop.¹⁷

Heeft het de overheid opener gemaakt? In beperkte mate

Het actiepunt heeft diverse positieve resultaten geboekt. In mei 2021 heeft de Open State Foundation een onderzoek uitgevoerd naar de behoeften van de (her)gebruikers van inkoopgegevens van de rijksoverheid.¹⁸ De respondenten zeiden onder meer dat bepaalde belangrijke contractgegevens, zoals prijs en de te leveren prestaties, momenteel niet beschikbaar zijn, dat bestaande systemen niet altijd gebruiksvriendelijk zijn, en dat de kwaliteit van de beschikbare gegevens niet altijd goed is en dat feedbackmechanismen (over de inkoopplannen voor categorieën) grotendeels ontbreken. Dit onderzoek resulteerde in zeven

aanbevelingen om de vastgestelde verbeterpunten aan te pakken. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft samen met de Interdepartementale Commissie Inkopen en Aanbestedingen (ICIA) een officiële beleidsnota geschreven over de ambitie om deze aanbevelingen op te volgen, voor zover dat door het wettelijke kader wordt toegestaan.¹⁹

Het ministerie heeft voorts een externe deskundige opdracht gegeven om de risico's en voordelen van open aanbesteden voor overheidsopdrachten te analyseren, en aanbevelingen te doen over het openbaar maken van gegevens over aanbestedingen en contracten die aan de geldende wet- en regelgeving voldoen. In april 2022 werd het adviesrapport van een hoogleraar van het *Utrecht University Centre for Public Procurement* gepubliceerd.²⁰ In dit rapport wordt gesteld dat een overschatting van de behoefte aan vertrouwelijkheid en een onderschatting van het effect van open aanbesteden schadelijk kunnen zijn voor de efficiëntie van overheidsopdrachten, wat mogelijk ook de reden is waarom belangrijke gegevens ontbreken of van lage kwaliteit zijn. Afgezien van data over de eenheidsprijs, waarvoor in het rapport wordt aanbevolen deze niet openbaar te maken, roept het rapport op tot transparantie en proactieve openbaarmaking van gegevens over de totale waarde van contracten en de gunningscriteria. Het onderzoek benadrukt ook dat meer transparantie bij aanbestedingen voor de overheid gepaard zal gaan met een extra administratieve last. Voor de juridische uitzonderingsgronden verwijst het rapport naar richtlijnen van het PIANOo (Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat). Deze richtlijnen bepalen dat in beginsel alle informatie moet worden verstrekt, inclusief de betaalde prijs of prijzen en de definitieve waarde van het contract (of de waarde van de laagste en de hoogste offerte). Afwijkingen zijn slechts bij uitzondering mogelijk, wanneer bekendmaking de toepassing van de wet zou verhinderen, in strijd is met het algemeen belang of de commerciële belangen van ondernemers zou schaden. In haar advies merkt PIANOo op dat oneigenlijk gebruik van de uitzonderingsgronden vaak voorkomt, en dat de contractprijs in beginsel moet worden opgenomen in de bekendmaking van de gunningsbeslissing.²¹ Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een officiële beleidsnota geschreven als reactie op dit rapport, die op het moment van schrijven nog niet openbaar is.

In mei 2022 organiseerden stakeholders een grote conferentie in Amsterdam met internationale partners om te onderzoeken hoe aanbestedingen kunnen worden verbeterd met behulp van open data, technologie en meer betrokkenheid van stakeholders. Alle geïnterviewden zeiden dat de conferentie van grote waarde was voor de deelnemers, inclusief de overheid. Op 2 december 2022 werd het nieuwe platform gepresenteerd tijdens een evenement met een paneldiscussie over wat betere transparantie bij overheidsaanbestedingen oplevert.²²

De implementatie werd enkele maanden uitgesteld vanwege de COVID-19 pandemie en de oorlog van Rusland tegen Oekraïne in 2022. Beide ontwikkelingen leidden tot nieuwe prioriteiten en extra werk voor het verantwoordelijke ministerie. Ook verklaarden geïnterviewde stakeholders vaak dat de invoering van de Woo betekende dat open overheidswerk in de context van OGP enigszins naar de achtergrond was verdrongen.

Het werk binnen dit actiepoint is een goede stap voorwaarts, maar het huidige platform is geen echt contractregister en maakt momenteel geen nieuwe gegevens over de centrale inkoop van de overheid bekend. Er worden ook geen nieuwe contractgegevensvelden bekendgemaakt, bijvoorbeeld op basis van de *Open Contracting Data Standard (OCDS)*. In plaats daarvan heeft dit platform het gemakkelijker gemaakt om bestaande inkoopgegevens te vinden en te

raadplegen door op één plaats koppelingen naar verschillende portalen te plaatsen. Er blijven onopgeloste vragen over wie verantwoordelijk is voor de kwaliteit en de nauwkeurigheid van de gegevens die bij het portaal worden ingediend. Het blijft ook onduidelijk welk soort betrokkenheid het platform wil bevorderen en of dit de juiste plaats is voor een dergelijke dialoog. Aangezien het inkoopproces gewoonlijk in fasen is verdeeld en elke fase vaak verschillende soorten vragen omvat, zou een duidelijk geformuleerde doelstelling over de dialoog die men wil voeren (en niet wil voeren) nuttig zijn geweest. Het IRM is van mening dat het platform in zijn huidige vorm een positieve, maar kleine verandering van de bestaande situatie is. Aangezien dit platform parallel aan diverse andere portalen en platforms bestaat, is het moeilijk aan te nemen dat het de proactieve betrokkenheid van stakeholders sterk zal bevorderen.²³

De werkzaamheden in het kader van dit actieplan waren niet gekoppeld aan de kennis die via andere relevante processen en instellingen was opgedaan. Het blijft bijvoorbeeld onduidelijk hoe de kennis verkregen uit de feedback en/of vragen van bidders op aanbestedingen of jurisprudentie (welke actief gedeeld en samengevat worden op de PIANOO-website) in het portaal worden opgenomen, waardoor er mogelijk nog een belangrijke gebruikssituatie voor het platform ontbreekt.

Vooruitkijkend:

Op basis van de huidige vooruitgang zijn de resultaten op langere termijn mogelijk sterk, mits het platform wordt omgevormd tot een contractregister dat intensief wordt gebruikt. Als TenderNed wordt uitgefaseerd, is het van belang dat het volgende onlineaanbestedingssysteem de normen en behoeften van open aanbesteden goed ondersteunt. Als de informatie over aanbestedingen van de rijksoverheid wordt gekoppeld aan relevante rechtbank- en klachtenprocedures worden de (toekomstige) categorieplannen juridisch en strategisch verantwoord en wordt rekening gehouden met bestaande jurisprudentie en de feedback van gebruikers. Dergelijke informatie kan er ook voor zorgen dat de doelstellingen van de overheid op het gebied van duurzaamheid en sociale verantwoordelijkheid worden gerealiseerd. Daarbij is het van cruciaal belang dat overheidscontracten worden gemonitord en gecontroleerd. Actuele gegevens over klachten en geschillen kunnen daarbij van groot belang zijn. Een toekomstige versie van het platform zou die functionaliteit kunnen bieden.

Daarnaast kent Nederland sinds 2013 een onafhankelijk adviesorgaan voor aanbestedingsprocedures.²⁴ Dit orgaan brengt vaak rapporten en niet-bindende adviezen uit, bijvoorbeeld over de vraag hoe innovatieve benaderingen ten bate van een duurzame economie in strijd kunnen zijn met de aanbestedingswetgeving.²⁵ De ondernemersverenigingen voeren aan dat deze procedure niet heeft gewerkt, omdat hun adviezen geen juridische betekenis hebben voor de aanbestedende instanties.²⁶ In het kader van een lopende hervorming van de aanbestedingswet is de rol van deze commissie gericht op klachten die zich vroeg in het aanbestedingsproces voordoen, met name bij het opstellen van de aanbestedingen, zodat het mogelijk is om wijzigingen aan te brengen.²⁷ Deze wets hervorming kan ook worden gebruikt om de feedbackloop te versterken, zodat de commissie het maatschappelijk middenveld om inbreng kan vragen.

⁸ Raad van Europa, Addendum bij het Tweede Nalevingsverslag over Nederland, 15 december 2014, <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7996>

- ⁹ Rijksoverheid, Tweede Kamer stemt in met wijziging Wet financiering politieke partijen, 12 april 2022, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/04/12/tweede-kamer-stemt-in-met-wijziging-wet-financiering-politieke-partijen>
- ¹⁰ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Wet van 19 oktober 2022 tot wijziging van de Wet financiering politieke partijen met de evaluatie van deze wet, <https://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vvkfvj6b325az/vlxjhh6x1lyn/f=y.pdf>
- ¹¹ Zie [Kamerstuk 33328, nr. N | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zakendoen-met-het-rijk/inkoopcategorien)
- Zie ook de in juni 2022 aangekondigde beleidsrichtsnoeren inzake actieve informatieverstrekking. De regering zal onder meer 'bij elk document (wetsvoorstel, brief of memorandum) dat aan de Tweede Kamer wordt gezonden, actief de onderliggende departementale nota's openbaar maken die de ministers bij de besluitvorming hebben gebruikt'. Het kabinet wil 'persoonlijke beleidsopvattingen' niet langer zien als reden voor de weigering van het 'belang van de staat' uit artikel 68 van de Grondwet. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-8e8df185f59ab09d8438d6f0e66a72d7c2999176/1/pdf/bijlage-1-beleidslijn-actieve-openbaarmaking-notas.pdf>
- ¹² Zie <https://www.imi.nu/userfiles/imi.nu/files/Conclusies-de-toekomst-van-beleidsintimiteit-februari-2023.pdf>
- ¹³ Instituut Maatschappelijke Innovatie, Open State Foundation, 'Ondraaglijk traag Analyse afhandeling Wob-verzoeken', januari 2022, https://www.imi.nu/userfiles/imi.nu/files/Ondraaglijk_traag_280122_def2-2.pdf
- ¹⁴ Marieke Schenk (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), interview door het IRM, 21 oktober 2022.
- ¹⁵ Rijksoverheid, Inkopen met impact, 28 oktober 2019, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/28/inkopen-met-impact>
- ¹⁶ Rijksoverheid, *Opdrachtgeven met ambitie, inkopen met impact*, 29 januari 2021, <https://www.government.nl/documents/publications/2021/01/29/commissioning-with-ambition-procuring-with-impact>
- ¹⁷ Rijksoverheid, Inkoopcategorieën en categorieplannen, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zakendoen-met-het-rijk/inkoopcategorien>
- ¹⁸ Open State Foundation, mei 2021, <https://openstate.eu/wp-content/uploads/sites/14/2021/05/Eindrapport-Hoe-ontsluiten-we-inkoopdata-een-inventarisatie-van-de-behoefte-van-hergebruikers-Open-State-Foundation-mei-2021-1.pdf>
- ¹⁹ Chief Procurement Officer, december 2021, https://open.overheid.nl/repository/ronl-87a15987-c803-4517-8bc0-52079bcfb0e7/1/pdf/Beleidsreactie_op_OSF-rapport.pdf
- ²⁰ Utrecht University, Open public procurement data by default, 7 april 2022, <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2022/04/07/aanbevelingen-aan-het-rijk-voor-openbaar-maken-van-data-over-publieke-inkoop/Recommendations+for+making+different+types+of+public+procurement+data+available.pdf>
- ²¹ Pianoo, Publiceren van de waarde van gegunde opdrachten, <https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-2-doorlopen-aanbestedingsprocedure/afonden-aanbestedingsprocedure#publicerenvandewaarde>
- ²² Rijksoverheid, Verslag lancering website Zaken doen met het Rijk (open platform rijksinkoop), 2 december 2022, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/12/02/verslag-lancering-site-zakendoen-met-het-rijk>
- ²³ Er zijn websites en offline forums waar bidders en andere geïnteresseerde partijen, zoals journalisten, bijeenkomen, met inbegrip van relevante subgroepen (zoals <https://procurement-forum.eu>). Er zijn ook bedrijfsverenigingen die de dialoog met hun leden over de (centrale) overheidsinkoop faciliteren en die regelmatig contact hebben met de aanbestedingsmedewerkers van de overheid (NVO-NCW, MKB Nederland, enz.). Bovendien zijn er commerciële spelers die geïnteresseerde bedrijven adviseren over het binnenhalen van overheidscontracten en workshops verzorgen, vragen beantwoorden, enz.
- ²⁴ De Commissie van Aanbestedingsexperts - CvAE werd opgericht om te bemiddelen bij klachten over openbare aanbestedingen en om advies te geven. De commissie geeft niet-bindend advies naar aanleiding van de ontvangen klachten en tracht het professionalisme van de aanbestedingspraktijk te verbeteren, zodat bedrijven, aanbestedende instanties en speciale-sectorbedrijven van elkaar kunnen leren.
- ²⁵ Zie advies 559 over zogenaamde snelle circulaire aanbestedingen, wat ook relevant is voor zogenaamde snelle impactcontracten. Beide benaderingen zijn lokale innovaties van een vereniging zonder winstoogmerk en ondersteunen de ambitie van de overheid om een duurzame en circulaire economie te ontwikkelen. Voor meer informatie over deze benaderingen gaat u naar https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/gerelateerd/fs_40-rcs_sce_explanation.pdf
- ²⁶ VNONCW, Een klacht indienen over overheidsaanbestedingen: zinloos of niet? 10 oktober 2019, <https://www.vno-ncw.nl/forum/klacht-indienen-over-aanbesteding-overheid-zinloos-niet>
- ²⁷ Zie <https://open.overheid.nl/repository/ronl-cd5fd182f4d3bd15498afaae1af919c5a8d60705/1/pdf/aanbieding-van-de-jaarrapportage-2021-van-de-commissie-van-aanbestedingsexperts.pdf>

Deel III. Participatie en co-creatie

De kwaliteit van de deelname van de stakeholders gedurende de gehele cyclus van het vierde actieplan was adequaat, met frequente bijeenkomsten van het multi-stakeholderforum (MSF). De deelname was inclusief en open, en er deden nieuwe personen en organisaties mee. Tegelijkertijd was er tijdens de implementatie periode van het actieplan een aanzienlijk personeelsverloop bij enkele uitvoerende organisaties. In sommige gevallen gaf de overheid prioriteit aan andere open overheid programma's, waardoor aandacht voor OGP werk wat afneemt.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties houdt nog steeds toezicht op de OGP-actieplannen van Nederland. Tijdens het vierde actieplan is OGP binnen het ministerie verplaatst, van het directoraat Democratie en Bestuur (D&B) naar een nieuw, breed open overheidsprogramma. Dit nieuwe programma gaat vooral over het verbeteren van het informatiebeheer, naar aanleiding van het parlementair onderzoek naar de toeslagenaffaire in 2018. Deze verandering betekende dat OGP tijdens de uitvoering onder toezicht stond van drie verschillende directeuren, met als gevolg enig gebrek aan continuïteit. Bovendien hebben de personeelsswisselingen en tussentijdse benoemingen, in combinatie met de aanhoudende gevolgen van de COVID-19-pandemie, ertoe geleid dat de regering stakeholders online bij elkaar bracht. Hoewel betrokkenen deze bijeenkomsten voldoende vonden, werden de voordelen van een meer informele en persoonlijke setting om de vooruitgang te bespreken soms gemist. Niettemin kwam het MSF tijdens de actieplancyclus minstens om de twee à drie maanden bijeen.

Over het algemeen is de mate van betrokkenheid en dialoog niet significant afgenomen in vergelijking met eerdere actieplannen. Alle geïnterviewde stakeholders vertelden het IRM dat hun interacties met het aanspreekpunt goed waren en vonden dat het ministerie bereid was rekening te houden met hun standpunten. De rol van het MSF, waarvan de vergaderingen vaak werden gecombineerd met vergaderingen van alle actiehouders die aan de actiepunten werkten, bleef intact. Ook voorheen niet betrokken groepen namen deel, waaronder deelnemers uit Duitsland en de lokale afdeling van Transparency International. De belangrijkste uitdagingen leken de combinatie van veel verschillende activiteiten en verantwoordelijkheden die tegelijkertijd plaatsvonden, waardoor OGP, samen met de veranderingen in het ministerie en het personeelsverloop, een lagere prioriteit kreeg. Met name de uitvoering van de Wet Open Overheid (Woo) leidde tot nieuwe werkgroepen en werkstromen, waardoor de aandacht werd afgeleid van het OGP-actieplan.

Naleving van de minimumvereisten

Binnen het kader van de procedurele toetsing beoordeelt het IRM of lidstaten aan de minimumvereisten van de OGP-normen inzake participatie en co-creatie voldoen. Volgens de Nederlandse Actieplan Beoordeling heeft Nederland tijdens de co-creatie van het actieplan conform het OGP-proces gehandeld.²⁸ Tijdens de uitvoering moeten de landen een archief bijhouden en het publiek informatie verstrekken over de uitvoering van het actieplan. Het archief moet online zijn, ten minste eenmaal tijdens de actieplancyclus worden bijgewerkt en bewijsmateriaal bevatten over de ontwikkeling en uitvoering van het actieplan. Op basis van deze vereisten heeft Nederland tijdens de uitvoeringsperiode gehandeld volgens het OGP-proces.²⁹

Uitleg:

Groen = voldoet aan de norm

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

Rood = geen bewijs van actie

Gehandeld conform het OGP-proces tijdens de uitvoeringsperiode?	
<p>De overheid heeft een OGP-archief bijgehouden dat online staat, heeft het minstens eenmaal tijdens de actieplancyclus bijgewerkt en bewijsmateriaal gepubliceerd over de ontwikkeling en uitvoering van het actieplan. Op de webpagina van de OGP staan tussen april 2021 en december 2022 zeven updates over de voortgang van de actiepunten in het vierde actieplan.³⁰ Er is ten minste om de zes maanden een voortgangsupdate verstrekt, die voor elk actiepunt in het actieplan ten minste één link naar gegevens bevat, behalve voor actiepunt 13, waarvan de laatste update dateert van december 2021. De webpagina bevat ook feitenmateriaal over de ontwikkeling van het actieplan.³¹</p>	Groen
<p>De overheid heeft het publiek tijdens de uitvoeringsperiode informatie verstrekt over het actieplan. Het MSF kwam tijdens de uitvoeringsperiode regelmatig bijeen en verantwoordelijken voor de actiepunten in de regering gaven updates over de voortgang van hun actiepunten.</p>	Groen

²⁸ Open Government Partnership, Actieplan Beoordeling Nederland 2020-2022, <https://www.opengovpartnership.org/documents/netherlands-action-plan-review-2020-2022/>

²⁹ De volgende IRM-beoordeling zal zich richten op de naleving van de bijgewerkte OGP-normen voor co-creatie en participatie die op 1 januari 2022 van kracht zijn geworden, <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>

³⁰ Rijksoverheid, Actieplan Open Overheid (OGP) <https://www.open-overheid.nl/over-open-overheid/actieplan-open-overheid>

³¹ Zie <https://archieff29.sitearchief.nl/archives/sitearchief/20220917135133/https://www.open-overheid.nl/actieplan-open-overheid-2018-2020-verslaglegging-documenten-en-nieuws/>

Deel IV. Methodologie en IRM-indicatoren

Dit rapport ondersteunt de verantwoordingsplicht en het leerproces van de leden door beoordeling van het volgende: (i) in hoeverre de actiepunten zijn uitgevoerd, (ii) eerste resultaten voor actiepunten met een hoog uitvoeringsniveau die als veelbelovend zijn aangemerkt of die door de uitvoering significante resultaten hebben opgeleverd, en (iii) de participatie- en co-creatieprocessen gedurende de gehele cyclus van het actieplan.³² Het IRM startte het onderzoeksproces na het eerste uitvoeringsjaar van het actieplan met de ontwikkeling van een onderzoeksplan, voorlopig deskresearch en verificatie van het bewijsmateriaal in het OGP-archief van het land.³³

In 2022 startte de OGP een consultatieproces om een nieuwe strategie voor 2023-2028 te ontwikkelen.³⁴ Het IRM zal alle producten, processen en indicatoren opnieuw beoordelen, zodra de co-creatie van de strategie is afgerond. Tot die tijd zullen de actieplan-beoordelingen dezelfde indicatoren omvatten als de vorige IRM-rapporten:

Voltooiing

Het IRM beoordeelt de mate van voltooiing van elk actiepunt van het actieplan, inclusief de actiepunten die in de Actieplan Beoordeling zijn geclusterd.³⁵ De mate waarin alle actiepunten zijn afgerond, wordt beoordeeld als een van de volgende:

- *Geen bewijs beschikbaar*
- *Niet gestart*
- *Beperkt*
- *Aanzienlijk*
- *Volledig*

Heeft het de overheid opener gemaakt?

Het IRM beoordeelt de veranderingen van de overheidspraktijk die relevant zijn voor de OGP-waarden, zoals gedefinieerd in de OGP-statuten, onder de indicator 'Heeft het de overheid opener gemaakt?'³⁶ Voor de beoordeling van de eerste resultaten verwijst het IRM naar de actiepunten of clusters die in de Actieplan beoordeling als veelbelovend zijn aangemerkt. Het IRM houdt ook rekening met actiepunten of clusters met een hoog voltooiingsniveau die mogelijk niet als 'veelbelovend' zijn aangemerkt, maar die bij de uitvoering wel significante resultaten hebben opgeleverd. Voor actiepunten die zijn geclusterd wordt de beoordeling van 'Heeft het de overheid opener gemaakt?' op clusterniveau uitgevoerd in plaats van op het niveau van het individuele actiepunt. Actiepunten of clusters die op het moment van de beoordeling onvoldoende resultaat hebben opgeleverd, worden aangemerkt als 'nog geen eerste resultaten te melden'. Voor actiepunten of clusters met bewijs van eerste resultaten beoordeelt het IRM de vraag 'Heeft het de overheid opener gemaakt?' op basis van de volgende schaal:

- *In beperkte mate:* Enige verandering, maar gering wat betreft het effect op de mate van openheid.
- *In grote mate:* Een stap voorwaarts voor de openheid van de overheid op het betrokken beleidsterrein, maar nog steeds beperkt in reikwijdte of omvang.

- *Uitzonderlijk*: Een hervorming die de 'business as usual' op het betrokken beleidsterrein heeft veranderd door de overheid open te stellen

Dit rapport is opgesteld door het IRM in samenwerking met Bart Scheffers en is beoordeeld door Brendan Halloran, externe deskundige van het IRM. De IRM-methodologie, de kwaliteit van IRM-producten en het beoordelingsproces staan onder toezicht van het International Experts Panel (IEP) van het IRM. Het huidige IEP-leden zijn:

- Snjezana Bokulic
- Cesar Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Maha Jweid
- Rocio Moreno Lopez

Het IRM heeft voor dit verslag vertegenwoordigers van de volgende maatschappelijke organisaties geïnterviewd:

- Instituut Maatschappelijke Innovatie
- Open Contracting Partnership
- Open State Foundation

Dit beoordelingsproces, inclusief de procedure voor de verwerking van de ontvangen feedback, staat uitgebreid beschreven in Deel III van het procedurehandboek³⁷ en in de Actieplan Beoordeling 2020-2022 van Nederland. Voor meer informatie, gaat u naar het deel 'Overzicht IRM' op de OGP-website, klik [hier](#).

³² Voor definities van de OGP-terminen, zoals co-creatie en veelbelovende actiepunten, raadpleegt u de 'OGP Glossary' <https://www.opengovpartnership.org/glossary/>

³³ Nederland, OGP Archief. Datum van toegang: 23 februari 2023. <https://www.open-overheid.nl/over-open-overheid/actieplan-open-overheid>.

³⁴ Zie OGP, 'Samen de toekomst van OGP creëren: Strategische Planning 2023-2028' <https://www.opengovpartnership.org/creating-ogps-future-together/>

³⁵ Tijdens de beoordeling van het actieplan clustert het IRM alle actiepunten die een gemeenschappelijke beleidsdoelstelling hebben. Dit betekent dat het IRM dan het 'potentieel voor resultaat' en 'Heeft het de overheid opener gemaakt?' op clusterniveau zal beoordelen. De mate waarin een actiepunt is voltooid, wordt op actiepuntniveau beoordeeld. Voor meer informatie over de wijze waarop het IRM de actiepunten clustert, leest u Deel IV over de Methodologie en IRM-indicatoren van de Actieplan Beoordeling.

³⁶ Zie OGP, *Open Government Partnership Statuten*, gepubliceerd op 17 juni 2019, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/OGP_Articles-of-Governance_2019.pdf

³⁷ Independent Reporting Mechanism, *IRM Procedurehandboek, V.3*, 16 september 2017, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

Bijlage I. Actiepuntgegevens³⁸

Actiepunt 1: Transparantie in de Wet op de politieke partijen

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Verifieerbaar: Ja• Is dit gefocust op de openheid van de overheid? Ja• Potentieel voor resultaten: Aanzienlijk | <ul style="list-style-type: none">• Voltooiing: Grotendeels• Heeft het de overheid opener gemaakt? In grote mate |
|---|---|

Dit actiepunt wordt beoordeeld in Deel II hierboven.

Actiepunt 2: Transparantie van het verkiezingsproces

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Verifieerbaar: Ja• Is dit gefocust op de openheid van de overheid? Ja• Potentieel voor resultaten: Bescheiden | <ul style="list-style-type: none">• Voltooiing: Grotendeels• Heeft het de overheid opener gemaakt? In beperkte mate |
|--|--|

De Eerste Kamer heeft op 14 juni 2022 het wetsvoorstel 'Nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen' aangenomen, dat verschillende wijzigingen van de kieswet bevat. Het belangrijkste is de invoering van een nieuwe manier om de verkiezingsuitslagen vast te stellen. Dit omvat de mogelijkheid om het gecentraliseerd tellen van de stemmen in de kieswet op te nemen, waarmee sinds 2014 wordt geëxperimenteerd. De nieuwe wet is op 1 januari 2023 in werking getreden. Tijdens de actieplanperiode (sinds eind 2019) is er een lichte verbetering opgetreden in het aantal gemeenten dat aan de publicatie-eisen voldoet vergeleken met vóór het actieplan.³⁹ Er zijn echter geen exacte cijfers beschikbaar over de naleving door de gemeenten, zodat het IRM ervan uitgaat dat dit actiepunt grotendeels, en dus niet volledig is gerealiseerd. Zoals vermeld in de IRM Actieplan Beoordeling is het vertrouwen van het publiek in de verkiezingen in Nederland al groot. Daarom was dit actiepunt een kleine, maar positieve verbetering.

Actiepunt 3: Digitale Democratie

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Verifieerbaar: Ja• Is dit gefocust op de openheid van de overheid? Ja• Potentieel voor resultaten: Bescheiden | <ul style="list-style-type: none">• Voltooiing: Afgerond• Heeft het de overheid opener gemaakt? In beperkte mate |
|--|---|

Op basis van de werkzaamheden uit het vorige actieplan, zoals het door AI-aangedreven consensusplatform Pol.is en de helpdesk en richtsnoeren rond digitale participatie, bleven de stakeholders lokale overheden betrekken bij het inclusiever en relevanter maken van digitale participatie. Daarnaast organiseerden stakeholders een reeks netwerkevenementen om na te gaan hoe de digitale democratie er in de toekomst uit kan zien.⁴⁰ Mijlpalen zoals de drie partnerschappen (*Provinciedeals*) werden afgerond, waaronder één in Zuid-Holland,⁴¹ één in

Groningen⁴² en één in Friesland. De open-source digitale tool en Pol.is (in samenwerking met de steden Groningen en Amsterdam, Netwerk Democratie en Democratie in Actie) werden zoals gepland verder getest. Er hebben openbare discussies en consulten plaatsgevonden, ook over gevoelige onderwerpen, zoals de aanpak van de COVID-19-pandemie. In dit geval hebben Netwerk Democratie en Code for NL de resultaten van dit Pol.is gesprek voorgelegd aan de online consultatie rond het wetsvoorstel 'Tijdelijke wet testbewijzen covid-19'. Tot slot werd de bestaande helpdesk voor digitale participatie gehandhaafd en verder geactualiseerd. Over het algemeen zorgden de activiteiten die resulteerden uit deze actiepunten voor een positieve, maar geringe verbetering van de digitale participatie in Nederland.

Actiepunt 4: Vervolg Open Wob

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Verifieerbaar: Ja• Is dit gefocust op de openheid van de overheid? Ja• Potentieel voor resultaten: Bescheiden | <ul style="list-style-type: none">• Voltooiing: Beperkt• Heeft het de overheid opener gemaakt? Heeft het de overheid opener gemaakt? Nog geen vroege resultaten te melden |
|--|--|

De stakeholders zijn begonnen aan de ontwikkeling van een API-norm (Application Programming Interface). Als gevolg van de Woo en een aanstaande beoordeling van de Adviesraad voor ICT-beoordeling zijn de werkzaamheden aan het platform waaraan de voorkeur wordt gegeven, het Platform voor Open Overheidsinformatie (PLOOI), echter opgeschort.⁴³

Actiepunt 5: Actieve openbaarmaking Rijk

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Verifieerbaar: Ja• Is dit gefocust op de openheid van de overheid? Ja• Potentieel voor resultaten: Bescheiden | <ul style="list-style-type: none">• Voltooiing: Beperkt• Heeft het de overheid opener gemaakt? Nog geen vroege resultaten te melden |
|--|--|

Net als bij actiepunt 4 werden de werkzaamheden aan dit actiepunt uitgesteld wegens personeelwisselingen en verschuivende prioriteiten van de voornaamste stakeholders als gevolg van de Woo. Tegelijkertijd heeft de overheid in juni 2022 nieuwe beleidsrichtsnoeren aangekondigd voor actieve informatieverstrekking aan het parlement (zie actiepunt 7 in Deel II). Deze nieuwe aanpak vereist meer toegankelijke en efficiënte overheidspraktijken op het gebied van informatiebeheer en archivering, hetgeen rechtstreeks verband houdt met dit actiepunt.

Actiepunt 6: Direct Duidelijk Brigade

<ul style="list-style-type: none"> • Verifieerbaar: Ja • Is dit gefocust op de openheid van de overheid? Ja • Potentieel voor resultaten: Bescheiden 	<ul style="list-style-type: none"> • Voltooiing: Afgerond • Heeft het de overheid opener gemaakt? In beperkte mate
<p>Dit actiepoint beoogde de oprichting van de 'Direct Duidelijk Brigade' om ervoor te zorgen dat de burgers in Nederland toegang hebben tot duidelijke, gedigitaliseerde informatie over overheidsdiensten. Alle doelstellingen van dit actiepoint werden behaald en de werkzaamheden werden geïntegreerd in een breder programma voor betere overheidscommunicatie. De 'Direct Duidelijk Brigade' kreeg de nieuwe naam 'Gebruiker Centraal' en bestaat uit professionals die rechtstreeks voor de overheid werken.⁴⁴ Online is voor overheidsfunctionarissen een groot aantal tools en werkwijzen voor het gebruik van duidelijke taal beschikbaar en volgens de overheid zijn sinds de lancering van 'Gebruiker Centraal' meer dan 20.000 teksten door overheidsorganisaties verbeterd.⁴⁵</p>	
<p>Actiepoint 7: De toekomst van 'Beleidsintimiteit'</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Verifieerbaar: Ja • Is dit gefocust op de openheid van de overheid? Ja • Potentieel voor resultaten: Bescheiden 	<ul style="list-style-type: none"> • Voltooiing: Afgerond • Heeft het de overheid opener gemaakt? In beperkte mate
<p>Dit actiepoint wordt beoordeeld in Deel II hierboven.</p>	
<p>Actiepoint 8: Investeren in vakmanschap</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Verifieerbaar: Ja • Is dit gefocust op de openheid van de overheid? Ja • Potentieel voor resultaten: Onduidelijk 	<ul style="list-style-type: none"> • Voltooiing: Afgerond • Heeft het de overheid opener gemaakt? In beperkte mate
<p>Met dit actiepoint werd getracht een oplossing te vinden voor gedragsdilemma's voor ambtenaren die voortvloeien uit de behoefte aan meer openheid. Het bouwt voort op een actiepoint uit het vorige actieplan rond dilemmalogica en moreel beraad.⁴⁶ De drie mijlpalen zijn volledig afgerond. De stakeholders hebben uitgebreide richtsnoeren en workshopmaterialen voor facilitatoren samengesteld om de zogenaamde 'dilemmagesprekken' te begeleiden, op basis van een analyse die werd uitgevoerd samen met externe deskundigen. Het Ministerie van Algemene Zaken heeft het opleidingsmateriaal met de IRM-onderzoeker gedeeld, maar het is momenteel niet online beschikbaar.⁴⁷ Het effect van dit actiepoint om de overheid open te stellen is bescheiden. Als het materiaal echter op grote schaal binnen de overheid wordt gebruikt, bijvoorbeeld bij het inwerken van nieuwe ambtenaren, kan het een groot effect hebben.</p>	

Actiepunt 9: Contract Register	
<ul style="list-style-type: none"> • Verifieerbaar: Ja • Is dit gefocust op de openheid van de overheid? Ja • Potentieel van de resultaten: Bescheiden 	<ul style="list-style-type: none"> • Voltooiing: Afgerond • Heeft het de overheid opener gemaakt? In beperkte mate
Dit actiepunt wordt beoordeeld in Deel II hierboven.	
Actiepunt 10: Open Data Communities	
<ul style="list-style-type: none"> • Verifieerbaar: Ja • Is dit gefocust op de openheid van de overheid? Ja • Dit actiepunt is geclusterd als: Open Technologie • Potentieel van de resultaten: Bescheiden 	<ul style="list-style-type: none"> • Voltooiing: Afgerond • Heeft het de overheid opener gemaakt? In beperkte mate
<p>De open data communities zijn in 2021 van start gegaan op data.overheid.nl.⁴⁸ De communities bestaan uit dataverantwoordelijken, hergebruikers en deskundigen en bestrijken de domeinen energie, onderwijs, mobiliteit, sociale zekerheid en migratie. Zij bieden een centrale plaats om de beschikbare data voor dat onderwerp te bespreken. In het actieplan werd niet aangegeven hoeveel open data communities er zouden komen, maar data.overheid.nl biedt instructies voor het opzetten van een community. De communities komen naar verluidt regelmatig bijeen. Hoewel het moeilijk is om het precieze effect van deze communities op het openstellen van de overheid te bepalen, zouden ze gebruikers kunnen helpen bij het navigeren door de bestaande data om die toegankelijker te maken. Voorts stimuleren zij de interactie tussen de verantwoordelijken voor de overheidsdata en de potentiële gebruikers, hetgeen op lange termijn kan bijdragen tot een cultuur van openheid. Daarom heeft dit actiepunt volgens het IRM een klein effect gehad op het openstellen van de overheid.</p>	
Actiepunt 11: Open Source	
<ul style="list-style-type: none"> • Verifieerbaar: Ja • Is dit gefocust op de openheid van de overheid? Ja • Dit actiepunt is geclusterd als: Open Technologie • Potentieel van de resultaten: Bescheiden 	<ul style="list-style-type: none"> • Voltooiing: Afgerond • Heeft het de overheid opener gemaakt? Nog geen vroege resultaten te melden
<p>Het 'open, tenzij'-beleid stelt dat broncode als open source moet worden gepubliceerd, tenzij er een legitieme reden is om dat niet te doen (het 'tenzij' wordt gespecificeerd om de overheden een goede richtlijn te geven). Aangezien broncode overheidsinformatie is, is de Woo erop van toepassing. Daarom moet het openbaar maken van broncode worden</p>	

gemotiveerd aan de hand van de uitzonderingsgronden van de Woo. Er is ook een beoordelingskader opgesteld om overheden te helpen met open-sourcewerk, met het maken van keuzes over de meest geschikte mate van 'openheid', en het geven van prioriteit aan de open-sourcing van het bestaande toepassingslandschap.⁴⁹ Tot slot wil het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het goede voorbeeld geven op het gebied van open source-werk. In dit verband heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een rapport laten opstellen om de vrijblijvendheid van 'open, tenzij' in te perken.⁵⁰ De belangrijkste aanbeveling uit het rapport is de oprichting van een open source-programmabureau.

Actiepunt 12: Open Algoritmen

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Verifieerbaar: Ja • Is dit gefocust op de openheid van de overheid? Nee • Dit actiepunt is geclusterd als: Open Technologie • Potentieel van de resultaten: Bescheiden | <ul style="list-style-type: none"> • Voltooiing: Aanzienlijk • Heeft het de overheid opener gemaakt? In beperkte mate |
|--|---|

De meeste mijlpalen werden bereikt, waaronder de publicatie van de impact assessment Mensenrechten en Algoritmen.⁵¹ Dit instrument is bedoeld als leidraad voor de discussies tussen beleidsmakers en andere partijen over de vraag of een algoritmische overheidstoepassing moet worden ontwikkeld.⁵² Bovendien lanceerde de regering een online algoritmeregister waar overheidsinstanties de gebruikte algoritmen publiceren.⁵³ In april 2023 bevatte het register 109 algoritmen. Het IRM kon niet nagaan of de werkzaamheden ter verbetering van de inkoopvoorwaarden voor algoritmen en ter ontwikkeling van praktische richtlijnen voor de inkoop van algoritmen waren uitgevoerd. Het nieuwe register heeft echter geleid tot enige openstelling van de overheid, aangezien de algoritmen van de overheid op één plaats zijn ondergebracht.

Actiepunt 13: Open Klachten

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Verifieerbaar: Ja • Is dit gefocust op de openheid van de overheid? Ja • Potentieel van de resultaten: Aanzienlijk | <ul style="list-style-type: none"> • Voltooiing: Beperkt • Heeft het de overheid opener gemaakt? Nog geen eerste resultaten te melden |
|---|---|

Volgens een geïnterviewde vertegenwoordiger van Open State Foundation hebben de stakeholders de eerste stappen gezet om een 'open data'-norm voor overheidsklachten te definiëren. De cruciale werkzaamheden voor dit actiepunt werden echter uitgesteld wegens onverwachte tegenslagen. Zoals opgemerkt bij actiepunt 4 is het PLOOI-platform (waar gegevens over klachten van burgers zouden worden gepubliceerd) niet opgezet. Deze situatie zal waarschijnlijk niet snel veranderen, aangezien het platform geschikt moet worden gemaakt voor een bredere openbaarmaking van data, zoals de Woo dat voorschrijft. Bovendien moeten duizenden overheidsinstanties nu op grond van de Woo hun gegevens

over klachten openbaar maken. Hierdoor nam het aantal agentschappen dat input wilde leveren over de datanorm toe, wat tot verdere vertragingen heeft geleid.

³⁸ **Opmerkingen van de redactie:**

1. Voor geclusterde actiepunten: De beoordeling van het potentieel van de resultaten en van de vraag 'Heeft die de overheid geopend?' vindt plaats op clusterniveau, en niet op het niveau van het individuele actiepunt.
2. De korte titels van de actiepunten werden soms bewerkt omwille van de beknoptheid. Voor de volledige tekst van de actiepunten gaat u naar het Actieplan van Nederland, <https://www.opengovpartnership.org/documents/netherlands-action-plan-2020-2022/>
3. Voor meer informatie over de beoordeling van de configuratie van de actiepunten, leest u de Actieplan Beoordeling van Nederland <https://www.opengovpartnership.org/documents/netherlands-action-plan-review-2020-2022/>

³⁹ Marieke Schenk (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), interview door het IRM, 21 oktober 2022.

⁴⁰ Zie ook [hier](#) en [hier](#)

⁴¹ Lokale Democratie, Zuid-Holland lanceert provinciale deal voor digitale democratie, 13 oktober 2020, <https://lokale-democratie.nl/news/view/80fdb4cd-37f4-46b6-8a91-79cafd40d173/zuid-holland-van-start-met-provinciedeal-digitale-democratie>

⁴² Lokale Democratie, Terugblik op de provinciale deal Digitale Democratie Groningen: MOT in het participatieproces, 14 februari 2022, <https://lokale-democratie.nl/blog/view/f6f8ac78-84d0-4bc1-84a1-0f55830df574/terugblik-provinciedeal-digitale-democratie-groningen-apk-bij-het-participatieproces>

⁴³ Marieke Schenk (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), interview door het IRM, 21 oktober 2022. PLOOI is een platform van de rijksoverheid voor open overheidsinformatie.

⁴⁴ VNG, Duidelijke overheidscommunicatie, <https://vng.nl/projecten/duidelijke-overheidscommunicatie>

⁴⁵ Rijksoverheid, Eén jaar Direct Duidelijk Brigade: 20.000 verbeterde teksten, 13 oktober 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/10/13/een-jaar-direct-duidelijk-brigade-20.000-verbeterde-teksten>

⁴⁶ Open Government Partnership, Nederland dilemma logica, 2018, <https://www.opengovpartnership.org/members/netherlands/commitments/NL0029/>

⁴⁷ De IRM-onderzoeker ontving het opleidingsmateriaal en de handleiding na een gesprek met de actiepuntverantwoordelijke van het Ministerie van Algemene Zaken.

⁴⁸ Overheid.nl, Communities, <https://data.overheid.nl/datacommunities>

⁴⁹ Zie <https://opensource.pleio.nl/cms/view/ea49eb94-1b30-49cb-a064-66f7f33a1f8f/strategie-en-afwegingskader>

⁵⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Rapport Opensourcowerken, 13 september 2022, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-11418083f5e2244a462069137d519ef852237b3f/pdf>

⁵¹ Rijksoverheid, Impact assessment mensenrechten en algoritmen, 31 juli 2021, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/25/impact-assessment-mensenrechten-en-algoritmes>

⁵² Regering van Nederland, Impact Assessment mensenrechten en algoritmen, 31 maart 2022, <https://www.government.nl/documents/reports/2022/03/31/impact-assessment-fundamental-rights-and-algorithms>

⁵³ Overheid.nl, Het Algoritmeregister van de Nederlandse overheid, <https://algoritmes.overheid.nl/>