

Waarom sommige gemeenten transparant zijn, en anderen niet

Timo Vosse-Giele

In de afgelopen maanden is in opdracht van de Open State Foundation en de Universiteit Utrecht onderzoek gedaan naar transparantie onder gemeenten. Aan honderd gemeenten werd gevraagd om subsidieregisters. Hiermee werd naast het verzamelen van data uit subsidieregisters voor Subsidiertrekker.nl ook onderzocht op welke wijze Nederlandse gemeenten voldoen aan een dergelijk dataverzoek.

Uit de alfabetische lijst met alle Nederlandse gemeenten zijn honderd gemeenten, van Eijsden-Margraten tot Lisse, benaderd. Deze lijst bestaat zowel uit grote gemeenten als Groningen, Enschede en Eindhoven als kleinere gemeenten. Bij de start van het onderzoek was er nog geen informatie over subsidies voor het jaar 2015 beschikbaar in Subsidiertrekker.nl. Bij honderd gemeenten zijn subsidieregisters opgevraagd over de afgelopen drie jaar. Na verwerking van alle gegevens is een belangrijke voorspeller voor gemeentelijke transparantie gevonden en een eerste aanzet tot een standaard voor een algemeen, landelijk subsidierregister.

Subsidiertrekker.nl

Subsidiertrekker.nl is een project van de Open State Foundation. Deze online tool maakt subsidies doorzoekbaar en ontsluit de data als open data. Op Subsidiertrekker.nl staan data van zo veel mogelijk Europese fondsen, ministeries, provincies en gemeenten. Iedere afzonderlijke subsidie is doorzoekbaar op de verlenende instantie, de ontvanger, het subsidiebedrag en eventueel van toepassing zijnde beleidsartikelen en regelingen. Gegevens worden als open data ontsloten en zijn voor iedereen toegankelijk en herbruikbaar, bijvoorbeeld voor analyses en visualisaties. Dit met als doel om financiële transparantie van overheden te bevorderen.

De transparantiewetten

Openbaarheid van gegevens in brede zin is een algemeen rechtsbeginsel en vastgelegd in artikel 110 van de Grondwet. Het valt meteen op dat gemeenten tot nog toe alleen zijn verplicht om een besluitenlijst te publiceren (artikel 60 Gemeentewet). Daarnaast bestaat de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), die de mogelijkheid biedt om informatie op te vragen over het handelen van de overheid. Sinds de zomer van 2015 is daarbij de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who) bijgekomen. Deze wet regelt dat gevraagde gegevens verstrekt kunnen worden 'zoals de informatie bij de met een publieke taak belaste instelling aanwezig is en voor zover mogelijk langs elektronische weg, in een open en machinaal leesbaar formaat' (artikel 5 lid 1 Who).

Een open formaat voor spreadsheets, waarin subsidieregisters meestal staan, is een csv-, ods- of xml bestand en niet een pdf-bestand die nu vaak door gemeenten wordt gebruikt. Het probleem nu is dat veel informatie online beschikbaar is in bestandsformaten die wellicht geschikt zijn om te lezen maar niet voor hergebruik.

Met name de regel 'via elektronische weg' is voor veel gemeenten spannend. Artikel 2.15 uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt namelijk dat gemeenten (in grote mate) zelf mogen beoordelen of zij via internet contact willen hebben. En aangezien de Who voor veel gemeenten nog relatief jong is, zijn gemeenten geneigd om zich eerder op de Awb te beroepen dan op de Who.

Transparantie, onderzoek en digitale ontwikkelingen

Eerder onderzoek naar transparantie van overheden en welke factoren daarbij een rol spelen is vaak gedateerd door nieuwe technologische ontwikkelingen. Veel overheidsinformatie wordt tegenwoordig digitaal aangemaakt en opgeslagen. Ook communicatie verloopt steeds meer online, dit geldt ook voor het contact tussen overheden en derden. In dit onderzoek is ervoor gekozen om vooral te kijken naar de respons van gemeenten op informatieverzoeken. Daarnaast is gekeken naar

de inhoud van de registers, om zodoende een aanbeveling te kunnen doen voor een uniforme standaard voor subsidieregisters.

De invloed van gemeentegrootte en samenstelling gemeenteraad

In dit onderzoek is gekeken naar twee voorspellers voor transparantie: de grootte van de gemeente en de samenstelling van de raad. Je zou kunnen stellen: hoe groter de gemeente, hoe meer ruimte om de digitale huishouding op orde te hebben. Dit werd ook in ander onderzoek gesuggereerd. Anderzijds was de verwachting dat de (lokale) politiek invloed zou kunnen hebben op gemeentelijke transparantie. Huidige wetgeving staat actieve transparantie over verleende subsidies weinig in de weg. Je zou kunnen stellen dat transparantie pas tot leven komt wanneer lokale beleidsmakers hier aandacht voor hebben of wanneer transparantie en controleerbaarheid belangrijke thema's zijn.

Om dit te testen is gekeken naar politieke partijen die op landelijk en lokaal niveau transparantie in moties en wetsvoorstellen hebben verwerkt. Het is niet vreemd dat de initiatiefnemers van nieuwe wetsvoorstellen op dit gebied, D66 en GroenLinks, hierbij naar voren kwamen. Op lokaal niveau blijken beide partijen, in verschillende combinaties met andere partijen, de meeste moties hebben ingediend voor openbare, digitale (subsidie-)registers en gerelateerde initiatieven.

Uit de respons van gemeenten op verzoeken voor data over verleende subsidies blijkt dat de grootte van de gemeente geen significant effect laat zien maar bleek wel dat hoe groter het relatief aantal gemeenteraadszetels van D66 en GroenLinks, hoe groter de kans was dat een gemeente een subsidieregister al online had staan of snel zou aanleveren. Dit effect was er ook wanneer gecorrigeerd werd voor grootte van de gemeente. Transparantie is niet vanzelfsprekend.

Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten openheid bieden wanneer volksvertegenwoordigers zich actief bezighouden met dit onderwerp. Ook wanneer er al een wettelijke plicht is om transparant te zijn, blijft het nodig om proactief werk te maken van transparantie.

Naar een uniforme standaard voor subsidieregisters

De subsidieregisters liepen inhoudelijk nog zeer uiteen. Voor een gemakkelijker verwerking en een verhoogde transparantie, zouden een uniforme standaard en een nationale database kunnen helpen. Gebrek aan uniforme standaarden is namelijk een van de grootste belemmeringen voor het hergebruik van overheidsdata.

In het onderzoek is gekeken naar welke gegevens de meeste registers al toonden. Het spreekt hierbij voor zich dat de subsidieontvanger vermeld wordt, evenals het (verleende en/of vastgestelde) subsidiebedrag en (een omschrijving van) het project waarvoor uitgekeerd wordt. Daarnaast komt programma bij veel subsidieregisters voor. Dit verwijst naar de gemeentelijke programmabegroting.

Om subsidiegegevens om te zetten naar goed uitleesbare bestanden, is het van belang dat de tabulaire data ongeformatteerd gepubliceerd wordt in een .csv bestand. Op basis van de meest voorkomende veldnamen bij reeds beschikbare subsidieregisters zijn naast ontvanger, vastgesteld bedrag en project een aantal andere gegevens die gestandaardiseerd kunnen worden. Een veld programma komt niet in elk subsidieregister voor maar het verwijst daarmee wel naar de programma begroting van de gemeente.

Veel gemeenten toonden ook – of alleen – het verleende bedrag, dat dus nog niet definitief was vastgesteld. Het zou de database diepgang geven als zowel het verleende als vastgestelde bedrag werden getoond: zo kan men zien hoeveel correctie achteraf nodig is en of instanties wellicht te veel vragen. Controle kan op die manier veel meer op maat toegepast worden. In een goede open dataset bevat iedere regel alle relevante gegevens over één subsidie. Dit betekent dat ook de kolom jaar een plaats verdient: wanneer het bestand uitgelezen wordt, kan iedere subsidie op deze manier in het juiste tijdvak geplaatst worden. Tot slot willen we erop wijzen dat een organisatie nog weleens met

verschillende namen wordt aangeduid. Men kan dit ondervangen door een kolom KVK-nummer toe te voegen, zodat steeds duidelijk is over welke organisatie het gaat en de verschillende aanvragen hiervan gemakkelijk bij elkaar te zoeken zijn.

Een standaard voor subsidieregisters maakt het gemakkelijker om later nog toevoegingen te doen. Zo zou het nuttig kunnen blijken om ook de afgewezen aanvragen mee te nemen, door de lijst ontvangers uit te breiden naar alle aanvragers en een kolom met aangevraagde bedragen toe te voegen. Op die manier kunnen werkelijke aantallen inkomende aanvragen van gemeente tot gemeente bekeken worden.

Bovenstaande is een samenvatting van het afstudeeronderzoek van Timo Vosse-Giele, afgestudeerd masterstudent Sociologie aan de Universiteit Utrecht. Meer weten? [t.vosse\[apenstaartje\]gmail.com](mailto:t.vosse@apenstaartje.nl)