

Vergaderjaar 1996–1997

20 644

Informatievoorziening openbare sector

Nr. 30

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 10 juni 1997

Hierbij stuur ik u de nota «Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie». In de nota «Terug naar de Toekomst» (BIOS-3) is een nota over dit onderwerp aangekondigd. Deze toezegging is bij verschillende gelegenheden in uw Kamer herhaald alsmede in de voortgangsrapportage BIOS (juni 1996).

De nota vormt een eerste stap op weg naar een algemeen beleidskader voor het gebruik van moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT) bij het toegankelijker maken van overheidsinformatie. De principiële vragen die daarbij rijzen, worden in de nota benoemd en zo veel mogelijk beantwoord. Vertrekpunt vormt hierbij het bestaande algemene kader voor de openbaarheid van overheidsinformatie.

Politiek gezien bevat de nota twee hoofdpunten.

Ten eerste de toepassing van ICT bij het verstrekken van openbare overheidsinformatie met het oog op het vergroten van de betrokkenheid van de burger bij het democratisch proces. Hiermee geeft de nota een concrete uitwerking aan het beleid dat in gang is gezet in het kader van het Nationaal actieplan elektronische snelwegen (NAP) en met BIOS-3.

Ten tweede de mogelijkheden tot exploitatie van elektronische gegevensbestanden door de particuliere sector om voor het bedrijfsleven nieuwe kansen te creëren. Bij dit laatste komt een aantal nog niet opgeloste politieke vraagpunten aan de orde waarover ik graag met u in discussie wil treden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

1. Inleiding

In 1994 heeft het kabinet in het Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelwegen (NAP) uitgesproken dat de overheid een voorbeeldfunctie heeft te vervullen bij de toepassing van Informatie- en Communicatietechnologie (ICT) (actielijn 5). In de Beleidsnota Informatievoorziening Openbare Sector nummer 3 (BIOS-3) trok het kabinet die lijn door naar het informatievoorzieningsbeleid: ICT moet niet langer alleen worden ingezet voor de eigen informatiebehoefte van de overheid, maar ook voor de communicatie tussen overheid enerzijds en burger en bedrijfsleven anderzijds.

De nu voorliggende nota «Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie» is aangekondigd in het Algemeen Overleg over het NAP van 15 februari 1996 en in de Eerste voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer over de uitvoering van BIOS-3.

Veel overheden hebben al het initiatief genomen om ICT in te zetten in hun relatie tot de burger. Een algemeen beleidskader dat houvast biedt voor het gebruik van ICT bij het vergroten van de externe toegankelijkheid van overheidsinformatie, ontbreekt echter nog. In de voorliggende nota worden de eerste stappen gezet op de weg naar zo'n kader. Het kabinet acht dit van groot belang om:

- de betrokkenheid van de burger bij het democratisch proces te behouden en te versterken;
- het nut van de talrijke gegevensbestanden van de overheid te vergroten en nieuwe kansen voor het bedrijfsleven te scheppen.

De ontwikkeling van een beleid voor het elektronisch toegankelijk maken van overheidsinformatie roept principiële vragen op. Ook andere Europese landen worstelen hiermee, elk vanuit hun eigen staatkundige en bestuurlijke context. In de nota worden die vragen benoemd en zo veel mogelijk beantwoord. Het bestaande, algemene, kader voor de openbaarheid van overheidsinformatie vormt hierbij het vertrekpunt.

Waar mogelijk worden keuzen gemaakt en geconcretiseerd in beleidsvoornemens die leiden tot het daadwerkelijk toegankelijker maken van overheidsinformatie voor de burger. Waar vragen nog niet volledig kunnen worden beantwoord, geeft de nota een aanzet tot verdere beleidsvorming waarover nu discussie kan plaatsvinden.

2. Karakter van de nota

Centraal in BIOS-3 staat dat de inzet van ICT het democratisch proces en het functioneren van de overheid inzichtelijker kan maken voor de burger en nieuwe mogelijkheden biedt voor de betrokkenheid van de burger bij het democratisch proces. Hiermee worden verwachtingen gewekt.

Daarnaast is – door de Tweede Kamer en met name ook door het Rathenau-instituut – aandacht gevraagd voor de «schat aan informatie» in de elektronische gegevensbestanden van de overheid. Het bedrijfsleven zou daarmee tal van nieuwe producten en diensten moeten kunnen ontwikkelen.

Al met al worden er door de inzet van ICT heel wat nieuwe perspectieven geboden. Deze perspectieven zijn nog moeilijk te herkennen in de huidige praktijk van de verstrekking van overheidsinformatie.

De Tweede Kamer heeft nu een begin gemaakt met het op Internet plaatsen van parlementaire informatie. Maar de beschikbaarheid van actuele en integrale teksten van wet- en regelgeving en van informatie over de hoofdlijnen van de rechtspraak, is zeker zo belangrijk voor het

functioneren van onze democratische rechtsstaat. Daarin wordt nog niet systematisch door de overheid voorzien, noch schriftelijk, noch elektronisch.

Steeds meer bestuursorganen – van alle overheidslagen – hebben initiatieven genomen om «Internet-sites» te openen. Deze vervullen functies bij de voorlichting, bij de ondersteuning van de beleidsuitvoering of als platform voor de discussie over nieuw te ontwikkelen beleid.

Maar welke informatie moet daarop dan wel worden geplaatst? Hoe moet deze worden gestructureerd? Dat zijn vragen die bij bestuursorganen, en niet alleen bij hen, leven.

Ook los van Internet, leidt de ontwikkeling van ICT tot allerlei onzekerheden. Is het bestuur eigenlijk wel vrij informatie al dan niet in elektronische vorm te verstrekken? Mag voor informatie op elektronische gegevensdragers een prijs worden berekend en, zo ja, welke? En waar liggen eigenlijk de kansen voor het bedrijfsleven nu blijkt dat steeds meer bestuursorganen zelf informatie uit hun elektronische gegevensbestanden maken om die te verkopen?

Vastgesteld moet worden dat de elektronische beschikbaarstelling van overheidsinformatie zich nog in het stadium van zoeken en tasten bevindt. De technische mogelijkheden nemen voortdurend toe, maar de overheid worstelt nog met de basisvragen. **Welke overheidsinformatie moet elektronisch toegankelijk worden gemaakt, voor wie, waarom, hoe en tegen welke prijs?**

In deze nota worden begrippen gebruikt als openbaarheid, toegang en toegankelijkheid. Daarmee wordt het volgende bedoeld:

- van openbaarheid van informatie is sprake wanneer de toegang tot die informatie in juridische zin openstaat voor het publiek;
- toegang is de feitelijke mogelijkheid om overheidsinformatie te raadplegen of te verwerven;

- toegankelijkheid is het gemak waarmee daadwerkelijk van de mogelijkheid om overheidsinformatie te raadplegen gebruik gemaakt kan worden. De mate van toegankelijkheid van elektronische overheidsinformatie wordt, in een elektronische context, bepaald door een aantal aspecten, zoals:

1. **kenbaarheid en vindbaarheid:** men moet kunnen weten welke informatie bij welk overheidsorgaan beschikbaar is en hoe en waar die kan worden gevonden;
2. **beschikbaarheid:** de informatie moet in een gangbare digitale vorm zijn opgeslagen en via een elektronisch medium of gegevensdrager benaderbaar zijn;
3. **hanteerbaarheid:** men moet niet verdrinken in de hoeveelheid of complexiteit van de informatie maar daarin zijn weg kunnen vinden, zo nodig met van overheidswege beschikbaar gestelde zoeksystemen;
4. **betaalbaarheid:** de prijs van de informatie mag geen belemmeringen opwerpen, afhankelijk van het belang van de informatie in het maatschappelijk verkeer;
5. **betrouwbaarheid:** men moet kunnen afgaan op de juistheid, de volledigheid en de authenticiteit van de informatie;
6. **duidelijkheid:** de informatie moet, qua inhoud, context en presentatie, zo begrijpelijk mogelijk zijn.

Vastgesteld moet worden dat in ons staatkundig bestel een aantal uitgangspunten geldt voor de toegang tot overheidsinformatie. Die uitgangspunten zijn in belangrijke mate in openbaarheidswetgeving uitgewerkt. Terwijl de praktijk van de verstrekking van traditionele, schriftelijke, informatie op die uitgangspunten is gebaseerd, lijkt de toepassing van ICT daarvan nog los te staan.

Het elektronisch toegankelijk maken van overheidsinformatie is de eigen verantwoordelijkheid van alle overheidsorganen. Het kabinet wil daarvoor de voorwaarden scheppen, ook door praktische faciliteiten aan te bieden. Centraal in die praktische faciliteiten staat een samenhangend pakket maatregelen dat ertoe kan leiden dat de toegankelijkheid van openbare overheidsinformatie via Internet aanzienlijk wordt vergroot. Voor overheidsorganen is echter vaak niet duidelijk welke elektronische informatie zij binnen het bestaande wettelijk kader moeten en mogen verstrekken en onder welke condities. Met deze nota wil het kabinet die onduidelijkheden zoveel mogelijk wegnemen. Tegen deze achtergrond worden op drie niveaus keuzen gemaakt of, waar dat nog niet mogelijk is, voorbereid:

- in de analyse van het bestaande juridisch kader voor de openbaarheid van overheidsinformatie met het oog op de eigenschappen en mogelijkheden van ICT (hoofdstuk 3);
- bij het verbinden van consequenties aan de uitkomsten van die analyse (hoofdstuk 4);
- in de beleidsvoornemens die daaraan handen en voeten geven (hoofdstuk 5).

3. Openbaarheid van overheidsinformatie en ICT

Voorwaarde voor de toegankelijkheid van overheidsinformatie is dat de toegang tot die informatie openstaat. Daarom vertrekt de nota vanuit de juridische vraag welke informatie openbaar is, om daaraan consequenties te verbinden voor het toegankelijk maken van deze informatie. Uit de analyse blijkt echter dat nieuwe informatie die met behulp van ICT gemaakt kan worden, niet in alle gevallen openbaar zal zijn.

Aldus leidt de analyse van de openbaarheid van overheidsinformatie ertoe dat in de nota drie categorieën overheidsinformatie worden onderscheiden.

3.1. Basisinformatie van de democratische rechtsstaat

De **basisinformatie van de democratische rechtsstaat** wordt gevormd door wet- en regelgeving, uitspraken van de rechterlijke macht en parlementaire informatie. Dit is de eerste categorie overheidsinformatie in de nota. Deze categorie is principieel openbaar en dient ook zo toegankelijk mogelijk te zijn. ICT kan daarbij een belangrijk instrument zijn.

3.2. Bestuurlijke informatie onder de Wet openbaarheid van bestuur

De vraag naar de openbaarheid van de informatie van het bestuur is minder eenvoudig te beantwoorden. Voor zover de openbaarheid van bestuurlijke informatie niet is geregeld of beperkt in bijzondere wetgeving, is de algemene Wet openbaarheid van bestuur (Wob) van toepassing. De nota richt zich met name op deze wet. Ook het begrip «bestuursorgaan» zoals dat in deze wet is gedefinieerd, wordt hier gevolgd.

Met het oog op «een goede en democratische bestuursvoering» – het doel van de Wob – is de informatie die bij bestuursorganen berust, in beginsel openbaar. Deze informatie vormt de tweede categorie overheidsinformatie die in de nota wordt onderscheiden.

Bij de voorbereiding van deze nota is geanalyseerd hoe de eisen die deze wet stelt, zich verhouden tot de nieuwe vormen van informatie en informatieverstrekking die het resultaat zijn van ICT-toepassingen door het bestuur.

De belangrijkste bevindingen zijn de volgende:

Tenzij de uitzonderingen en beperkingen van de Wob zich daartegen verzetten, zijn bestuursorganen verplicht informatie te verstrekken, op verzoek of uit eigen beweging. De huidige wet is ook op elektronische informatie en dito informatieverstrekking van toepassing.

Voor de **passieve openbaarmaking** bevat de Wob een uitgewerkte regeling. Wanneer deze geconfronteerd wordt met de specifieke eigenschappen en mogelijkheden van ICT, blijkt dat ook elektronische informatie een «document» kan vormen waarover onder de Wob informatie moet worden verstrekt. Daarbij wordt wel de eis gesteld dat dit document tevens een «bestuurlijke aangelegenheid» moet betreffen.

Dit vereiste betekent dat alleen informatie die concreet wordt gebruikt bij het uitvoeren van bestuurlijke taken uit hoofde van de Wob opvraagbaar is. Dit kan een hindernis opwerpen voor de openbaarheid van informatie die kan worden gemaakt met elektronische gegevensbestanden (zie paragraaf 3.3).

Een tweede hindernis in verband met ICT betreft de vorm waarin bestuursorganen op verzoek informatie moeten verstrekken. In het systeem van de Wob hebben burgers aanspraak op informatie «over» documenten, maar niet op die documenten zelf. Bij elektronische informatie kan het verschil tussen kopie en origineel echter wegvallen. Daarom is het zeer de vraag of een verplichting tot het verstrekken van kopieën in elektronisch bewerkbare vorm, uit de huidige wet mag worden afgeleid. Het kabinet meent echter dat van bestuursorganen mag worden verwacht dat zij – conform het doel van de wet – zo veel mogelijk ook in deze vorm informatie verstrekken aan een verzoeker die dat wenst.

Het voor de Rijksoverheid geldende vergoedingenregime voor de passieve openbaarmaking onder de Wob brengt onder meer mee dat elektronische kopieën hetzij gratis, hetzij tegen de directe kosten van de verstrekking (bijv. per diskette) moeten worden gegeven.

Naast de passieve openbaarmaking verplicht de Wob bestuursorganen ook tot **actieve openbaarmaking** van informatie over (de voorbereiding en uitvoering van) hun beleid. Mede omdat de regeling hiervan minder ver is uitgewerkt, heeft deze verplichting thans nog een betrekkelijk onbepaalde inhoud.

Wel kan op grond van die regeling worden gezegd dat de specifieke voordelen van nieuwe media voor het verstrekken van informatie, niet onbenut mogen blijven. Hieruit trekt het kabinet de conclusie dat bestuursorganen met name via Internet nader invulling moeten gaan geven aan hun verplichtingen tot actieve openbaarmaking.

3.3. Elektronische gegevensbestanden van het bestuur

De derde categorie van overheidsinformatie in de nota betreft een nieuwe vorm van informatie die naar aanleiding van de algemene analyse van de Wob om aparte aandacht vraagt.

Hierbij gaat het om de elektronische gegevensbestanden van het bestuur en de informatie die daarmee kan worden gemaakt. Het bestuur maakt gebruik van talrijke elektronische systemen voor het opslaan van gegevens van gespecialiseerde onderzoeksinstellingen, voor het voeren van registers, voor het administreren van de uitvoering van bestuurstaken en voor het verzamelen van informatie waarmee de uitvoering van specifieke bestuurstaken wordt ondersteund.

Voor zover bijzondere regelingen bestaan voor de toegang tot bestandsgegevens, blijken die vaak alleen de gegevens te betreffen waarvoor een bestand oorspronkelijk is opgezet. Met elektronische bestanden kan echter – door gegevens uit te selecteren, te generaliseren of te koppelen aan andere informatie – een grote variëteit aan informatie worden gemaakt.

Waar bijzondere regelingen ontbreken of geen houvast bieden voor de vraag of degene die daarom vraagt toegang kan krijgen tot bestandsinformatie, moet het antwoord worden afgeleid uit algemene wetten. Zo kan de Wet persoonsregistraties in de weg staan aan de toegang tot persoonsgegevens. Waar dat niet het geval is, komt de vraag aan de orde of bestandsgegevens als openbare informatie kunnen worden opgevraagd onder de Wob.

In de visie van het kabinet zijn bestandsgegevens **als zodanig** – los van de vraag of bestuursorganen wel verplicht zijn tot het verstrekken van bewerkbare elektronische kopieën – onder de Wob in principe niet opvraagbaar.

Doorslaggevend hierbij is, in het licht van het doel van de wet, het vereiste dat een verzoek om informatie een «bestuurlijke aangelegenheid» moet betreffen. Dit vereiste brengt mee dat informatie die bestuursorganen met behulp van hun bestanden maken in het kader van het voorbereiden of uitvoeren van hun beleid, in beginsel als openbare informatie kan worden opgevraagd. Dit geldt echter niet voor de basisgegevens uit die bestanden die als zodanig (nog) niet concreet gebruikt worden bij het uitvoeren van bestuurlijke taken.

De opvraagbaarheid van bestandsgegevens uit hoofde van de Wob wordt dus begrensd door de **publieke taak** van bestuursorganen. Daaruit trekt het kabinet de conclusie dat veel van de informatie die met bestanden kan worden gemaakt en die ook voor andere dan bestuurlijke doeleinden kan worden aangewend, niet opvraagbaar is onder de Wob.

Tegelijkertijd blijkt dat steeds meer bestuursorganen – los van hun publieke taak – laatst bedoelde informatie aanmaken en verkopen. Ook langs contractuele weg kunnen particulieren, het bedrijfsleven daaronder begrepen, dus toegang krijgen tot informatie. De vraag naar de toegang tot de bestandsgegevens die daarvoor de basis vormen, blijft daarmee actueel.

4. Politieke consequenties

4.1. Twee hoofdpunten

Vorenstaande analyse van het bestaande, algemene kader voor de openbaarheid in verband met ICT, vraagt om een politieke duiding, ten einde daarop het beleid ter vergroting van de toegankelijkheid van overheidsinformatie te kunnen concretiseren. Daarbij gaat het om twee hoofdpunten:

- de mogelijkheden van ICT voor het verstrekken van openbare overheidsinformatie moeten nu daadwerkelijk worden benut om de betrokkenheid van de burger bij het democratisch proces te vergroten (paragraaf 4.2.);
- er moet een beleid worden ontwikkeld voor de toegang tot bestandsgegevens voor met name het bedrijfsleven, mede in verband met de toenemende exploitatie van elektronische gegevensbestanden door bestuursorganen (paragraaf 4.3.).

4.2. Consequenties in verband met bestuur en democratie

Met het eerste politieke hoofdpunt wordt uitwerking gegeven aan de in de nota BIOS-3 ingeslagen beleidsrichting. ICT leidt niet alleen tot uitbreiding van het scala van media waarmee voorlichting en met name ook actieve openbaarmaking kan plaatsvinden. ICT maakt het ook mogelijk de feitelijke openbaarheid van overheidsinformatie te vergroten, zoals de wetgever voor ogen stond bij de totstandkoming van de Wob. Daarom meent het kabinet dat het onbenut laten van de nieuwe mogelijk-

heden – ook in vergelijking tot het niveau van dienstverlening met ICT dat inmiddels in de private sector is bereikt – de geloofwaardigheid van de overheid zou aantasten.

Openbare overheidsinformatie moet zo veel mogelijk ook daadwerkelijk toegankelijk worden gemaakt. Dat is niet bij uitsluiting een taak van de overheid, ook intermediaire organisaties als pers, omroep, belangenorganisaties en professionele dienstverleners vervullen hierbij een belangrijke functie. Door verbeterd aanbod door de overheid zelf zal de rol van de intermediairs echter veranderen. Enerzijds doordat het bedrijfsleven op basis van dat aanbod tal van nieuwe producten en diensten zal gaan ontwikkelen en anderzijds doordat de overheid rechtstreeks veel toegankelijker informatie gaat verstrekken aan elektronisch aangesloten burgers die dat wensen. Dat deze laatste voorlopig nog relatief beperkt in aantal zullen zijn, doet niet ter zake. Nu moet werk worden gemaakt van het elektronisch toegankelijk maken van openbare overheidsinformatie.

Door sommigen is er op gewezen dat zich de paradoxale ontwikkeling voor kan doen dat de openbaarheid van informatie en de relatief vrije toegang tot netwerken, de feitelijke toegang tot overheidsinformatie zal doen afnemen. Gezien de veelheid aan informatie zouden burgers daardoor afhankelijker worden van producten en diensten van het bedrijfsleven. Dat risico is niet denkbeeldig. Daarom is het van belang dat de overheid alle aspecten van toegankelijkheid, als genoemd in hoofdstuk 2, ter hand neemt. Om die reden worden verder in dit hoofdstuk ook beleidsvoornemens aangekondigd die de betere structurering van de overheidsinformatie beogen. Mocht desondanks blijken dat burgers door afhankelijkheid van toegevoegde waarde producten van het bedrijfsleven uitgesloten worden van het democratisch proces en van de dienstverlening door de overheid, dan zal het kabinet zo nodig maatregelen nemen.

Tegen deze achtergronden spreekt het kabinet uit dat de Rijksoverheid ook de verantwoordelijkheid op zich moet nemen voor de complete en actuele beschikbaarheid van haar **wet- en regelgeving**. Andere overheden zouden daarin moeten volgen.

Ook op het terrein van de publikatie en documentatie van – een representatief beeld van – **rechterlijke uitspraken** ligt er een zorgplicht bij de Rijksoverheid. Bij de uitvoering daarvan zal worden gezorgd voor voldoende waarborgen voor openbaarheid en toegankelijkheid. Privacybescherming is daarnaast een belangrijk aandachtspunt. Om praktische redenen is het nu nog niet mogelijk alle betreffende informatie ook algemeen elektronisch beschikbaar te stellen, maar dit kan binnen enkele jaren het geval zijn.

Daarnaast blijkt dat de elektronische toegankelijkheid van **parlementaire informatie** al door het parlement in gang is gezet, in het verlengde van de eigen informatievoorziening.

Wat betreft de **passieve openbaarmaking van bestuurlijke informatie** constateert het kabinet dat de regeling daarvan in de Wob voorlopig goed bruikbaar is. Wel moet worden onderzocht of het verstrekken van elektronische kopieën een nadere wettelijke regeling behoeft. Daarbij moet worden aangetekend dat het kabinet in de aan de Tweede Kamer toegezonden evaluatienota Wob heeft aangegeven dat Wetswijziging pas overwogen moet worden wanneer de problematiek voldoende helder is en vaststaat dat de wijziging een verbetering oplevert. Daarvoor moet echter eerst meer praktische ervaring worden opgedaan. Ook om deze reden is het gewenst dat bestuursorganen nu al zoveel mogelijk overgaan tot het verstrekken van informatie in elektronische vorm wanneer daarom wordt verzocht.

De grootste winst bij het daadwerkelijk toegankelijker maken van de openbare informatie van bestuursorganen is echter te boeken op het vlak van de **actieve openbaarmaking**. ICT maakt «vraaggestuurde» informatieverstrekking mogelijk: de burger kan zelf zijn weg zoeken in grote hoeveelheden informatie, daaruit informatie selecteren en deze desgewenst ook bewerken en weer verspreiden. Bij het inspelen op deze mogelijkheden moet het doel van de Wob – «een goede en democratische bestuursvoering» – het vertrekpunt zijn. Dit betekent dat het bestuur transparant moet zijn om zo ook de voorwaarden te scheppen voor publieke controleerbaarheid en voor de participatie van de burger. Met ICT kan dit doel nu dichterbij worden gebracht.

De verplichting tot actieve openbaarmaking houdt tot nu toe vooral in dat op cruciale momenten in de besluitvorming bekendheid wordt gegeven aan beleidsvoornemens. Internet biedt de mogelijkheid dat sneller en beter te doen, bij voorbeeld door beleidsnota's systematisch op het net te plaatsen. Van veel fundamentele belang is echter dat nu nader invulling kan worden gegeven aan de verplichting tot actieve openbaarmaking door de **kenbaarheid van openbare informatie** als zodanig te verzekeren.

In de huidige uitvoeringspraktijk van de Wob is het verband tussen actieve en passieve openbaarmaking nog erg zwak ontwikkeld. Veel openbare informatie wordt niet opgevraagd omdat de burger niet op de hoogte is van het bestaan er van. De verplichting van bestuursorganen om op verzoek informatie te geven, houdt echter tevens in dat zij zo goed mogelijk hebben te zorgen voor de kenbaarheid daarvan. Belanghebbende en belangstellende burgers moeten kunnen weten over welke openbare informatie het bestuur beschikt en waar en hoe die is te vinden.

Elektronische media maken het nu mogelijk deze kenbaarheid te verzekeren. Daarom meent het kabinet dat het meer en meer als een verplichting zal moeten worden beschouwd dat bestuursorganen door actieve openbaarmaking algemene informatie verschaffen over:

- hun taken;
- hun organisatiestructuur;
- hun activiteiten: recent voltooide, lopende en in het begrotingsjaar voorgenomen projecten;
- de belangrijkste documenten die daarmee verband houden;
- de vindplaatsen van informatie over die documenten.

Veel van deze «informatie over informatie» is nu – verspreid en als momentopname – opgenomen in organisatiegidsen, begrotings-toelichtingen en jaarverslagen. Wanneer die informatie systematisch en actueel beschikbaar komt op Internet, wordt het eenvoudig te achterhalen waar een bestuursorgaan concreet «mee bezig is». Dit is niet alleen voor burgers van groot belang, maar ook voor het interne functioneren van de overheidsorganisatie.

Bestuursorganen zijn ingevolge de Wob zelf volledig verantwoordelijk voor het verstrekken van informatie. Waar het gaat om de kenbaarheid is echter tevens een aanpak nodig in breder verband.

De informatie die bestuursorganen op hun «Internet-sites» aanbieden moet tevens benaderbaar worden via een elektronische overheidsalmanak en vanuit een gemeenschappelijk elektronisch «loket». Vanuit deze centrale ingang – parallel aan de afzonderlijke «sites» – moet de op Internet beschikbare bestuurlijke informatie oproepbaar worden voor de burger die in een bepaalde activiteit is geïnteresseerd.

De informatie ter vergroting van de kenbaarheid kan in dit geheel een **schakelfunctie** vervullen, mits daarvoor een eenvormige structuur wordt ontwikkeld. Die eenvormige structuur is niet alleen om informatie-technische redenen noodzakelijk, maar ook om te bereiken dat bestuurs-

organen zich op Internet op een vergelijkbare manier aan de burger presenteren.

Deze faciliterende voorzieningen scheppen de voorwaarden voor daadwerkelijke toegankelijkheid van openbare overheidsinformatie. Daarmee wordt recht gedaan aan het doel van de Wob en aan de daarin neergelegde eigen verantwoordelijkheid van bestuursorganen. De kenbaarheid van openbare informatie en de gebruiksvoordelen van elektronische media zullen burgers ertoe uitnodigen vaker en eerder informatie te vragen. Naarmate bestuursorganen aan groeiende informatiebehoefte tegemoet moeten komen, zullen zij eerder besluiten om de meest gevraagde informatie uit eigen beweging beschikbaar te stellen en daarvoor ook een anticiperend beleid te ontwikkelen. Passieve en actieve openbaarheid kunnen zo nauw op elkaar betrokken raken.

Het beeld dat sommigen wel hebben dat ten koste van mogelijk zeer veel inspanningen bij overheidsorganisaties een stortvloed aan informatie over burgers wordt uitgegoten, waar zij vervolgens niet veel mee kunnen doen, dient aldus te worden genuanceerd. Door een actievere opstelling van overheidsorganisaties bij het toegankelijk maken van informatie zal een proces ontstaan waarbij burgers door groeiende kenbaarheid van informatie zelf ook invloed zullen hebben op zowel de mate waarin overheidsinformatie elektronisch beschikbaar zal worden gesteld als op de vorm waarin dat gebeurt.

Het in gang zetten van deze ontwikkeling acht het kabinet geboden om de betrokkenheid van de burger bij het democratische proces te behouden en te versterken. Het bestuur zal zich wel moeten instellen op de gevolgen van de toenemende transparantie. Zo zullen burgers veel gemakkelijker informatie uit verschillende bronnen samen kunnen voegen en bewerken en daarmee actiever invloed uitoefenen op de beleidsvorming. Zij worden daardoor ook veel onafhankelijker van degenen die de informatie leveren.

4.3. Consequenties in verband met de toegang tot bestandsgegevens

Het tweede politieke hoofdpunt in de nota betreft de toegang, met name voor het bedrijfsleven, tot gegevens uit de bestanden van het bestuur en de elektronische informatiesystemen die als bestand kunnen worden gebruikt. In tegenstelling tot het eerste hoofdpunt – waarvan de uitgangspunten al waren geformuleerd in de nota BIOS-3 – is hiervoor is nog geen algemeen beleid ontwikkeld. Het kabinet wil daarvoor nu een aanzet geven.

Hoewel de zoek- en opslagstructuren van de bestanden van het bestuur zijn gericht op specifiek bestuurlijke doeleinden, is de informatie die daarmee kan worden gemaakt vaak ook zeer waardevol voor de particuliere sector, te meer omdat die informatie vaak niet uit andere bron is te verkrijgen. Wanneer het bedrijfsleven de beschikking zou kunnen krijgen over basisgegevens uit die bestanden – uiteraard binnen strikte randvoorwaarden zoals met name de bescherming van persoonsgegevens en -registraties – zou het nut van deze bestanden nog aanzienlijk toenemen. Bedrijven zouden die dan kunnen bewerken met inzet van andere programmatuur en door koppeling aan andere gegevens.

Met name zou het bedrijfsleven dan in staat zijn allerlei nieuwe informatieproducten en -diensten te ontwikkelen. Het belang hiervan is groot: juist van de informatieverwerkende sector wordt de komende jaren de grootste bijdrage verwacht aan economische groei en werkgelegenheid.

Vastgesteld moet echter worden dat het bestuur de exclusieve beschikking heeft over grondstoffen van informatie. Steeds meer bestuursorganen gaan er toe over zelf informatieproducten te maken voor andere dan bestuurlijke doeleinden, om daarover te contracteren met particulieren. Zo verkoopt de Topografische dienst fietskaarten in zes-kleurendruk, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen adressen van scholen en weer andere overheidsorganen geografische gegevens. Uit een onderzoek ter voorbereiding van deze nota blijkt dat vrijwel alle ministeries inkomsten genereren met hun informatie en dat zij daartoe toenemende mogelijkheden zien.

Voor de – al dan niet zelfstandige – bestuursorganen die de honderden overige bestanden in gebruik hebben, geldt het uitgangspunt dat het aanmaken en gebruiken van informatie beperkt dient te blijven tot de publieke taak. Dit uitgangspunt is ook vastgelegd in het Besluit Informatievoorziening Rijksdienst. Dit neemt niet weg dat bij het reguliere gebruik van bestanden vaak automatisch informatie ontstaat – als bij- of nevenproduct van het bestuurlijk hoofdproduct – waarvoor het bedrijfsleven veel belangstelling heeft. Technisch wordt het bovendien steeds eenvoudiger om gegevens voor uiteenlopende doeleinden te bewerken. Niet-bestuurlijke informatie kan zo feitelijk een hoofdproduct worden van de gegevensbestanden van het bestuur. Het verrichten van nevenactiviteiten wordt dan erg verleidelijk.

Zo leidt de ontwikkeling van de techniek ertoe dat de aard van de informatie die bestuursorganen maken, los kan komen van de hen opgedragen taken. Dit kan leiden tot problemen met de afnemers van informatie over de manier waarop de (kost)prijs daarvan wordt berekend en met het informatieverwerkende bedrijfsleven in verband met oneerlijke of oneigenlijke concurrentie.

Ten aanzien van enkele, min of meer zelfstandige, informatieverwerkende diensten, zoals het Kadaster, het Centraal Bureau voor de Statistiek en het KNMI, is in het recente verleden de politieke keuze gemaakt om zulke nevenactiviteiten op de markt toe te staan. Daarbij is een afweging gemaakt tussen een kostenefficiënte publieke taakvervulling en de gevolgen daarvan voor de marktwerking. Als gevolg van de voorstellen van de commissie Cohen komt deze afweging in een ander licht te staan. De commissie Cohen heeft een analyse gemaakt van het marktoptreden van overheidsinstellingen. Zij is van oordeel dat binnen een organisatie, die zowel publieke taken als marktactiviteiten verricht, geen afdoende maatregelen kunnen worden getroffen om concurrentievervalsing te voorkomen. Marktactiviteiten moeten daarom in beginsel worden afgescheiden en afgestoten. De commissie maakt hierop vier uitzonderingen, maar de verkoop van informatie valt daar niet rechtstreeks onder. Het kabinet beschouwt de voorstellen van de commissie Cohen als een goed kader voor het marktoptreden van publieke instellingen. Dat kader geldt uiteraard ook voor de verkoop van informatie. Ook daar is het ongewenst dat bestuursorganen, rechtstreeks of via «public-private partnerships», activiteiten gaan verrichten die op de weg liggen van het bedrijfsleven.

Tegen deze achtergrond spoort het verlenen van toegang aan het bedrijfsleven tot de «schat aan informatie» met de door het kabinet nagestreefde marktwerking. Wanneer de basisgegevens uit bestanden binnen het bereik van het bedrijfsleven zouden komen, kunnen bestuursorganen zich weer beperken tot het daarmee maken van de informatie die zij voor de publieke taken nodig hebben. De productie en exploitatie van informatie voor andere doeleinden kan dan in de particuliere sector plaatsvinden. Het organiseren van die toegang is echter niet eenvoudig.

Het realiseren van de toegang tot bestandsgegevens voor particulieren via een daarop gerichte wijziging van de Wob, acht het kabinet ongewenst en ook niet goed mogelijk. Behalve het aangrijpingspunt voor openbaarheid – het concrete gebruik van informatie voor de bestuurlijke taakvervulling – zou dan ook het doel van de wet moeten worden losgelaten. Daarmee zou de basis ontvallen aan de beleidsvoornemens van het kabinet in de sfeer van bestuur en democratie.

Voorts meent het kabinet dat bestandsgegevens niet, zoals onder de Wob, tegen vergoeding van uitsluitend directe verstrekkingkosten beschikbaar behoeven te komen op grond van de stelling dat daarvoor al belasting is betaald. Die gegevens zijn tegen vaak hoge kosten vergaard ten laste van de algemene middelen. Dit betekent echter nog niet dat van alle belastingbetalers zou moeten worden gevraagd de ontwikkeling van commerciële informatieproducten en -diensten te subsidiëren.

Bovendien zou een dergelijke ingrijpende wijziging van de Wob maar beperkte resultaten opleveren. Veel van deze gegevens zijn in de vorm waarin ze kunnen worden gereproduceerd niet geschikt voor particulier gebruik. Zoeken opslagstructuren zouden moeten worden vervangen door andere programmatuur, persoonsgegevens uitgeselecteerd of gegeneraliseerd enzovoort. Het is geen begaanbare weg bestuursorganen daartoe, al dan niet op bestelling, te verplichten.

Bij het organiseren van de toegang tot bestandsgegevens voor particulieren moet er van worden uitgegaan dat die gegevens daarvoor eerst geschikt moeten worden gemaakt door de bestuursorganen die die bestanden in beheer hebben. In veel gevallen zullen immers nieuwe bestanden moeten worden aangemaakt om de gewenste gegevens te kunnen verstrekken. Onder ogen moet worden gezien dat bestuursorganen – anders dan op beleidsmatige gronden – daartoe onverplicht alleen bereid zullen zijn wanneer zij daarbij financieel belang hebben.

Dit leidt tot een paradoxale conclusie. De gebondenheid van bestuursorganen aan de publieke taak dreigt af te nemen door de variëteit aan informatie die zij kunnen produceren en door de activiteiten die zij daarmee kunnen verrichten. Die gebondenheid kan worden hersteld door particulieren toegang te geven tot de grondstoffen van die informatie. Maar dit kan alleen worden gerealiseerd wanneer bestuursorganen gegevens mogen aanmaken in een vorm die zij zelf niet nodig hebben en daarvoor bovendien een reële vergoeding mogen vragen. Dat kunnen zij echter niet als ze zich strikt houden aan hun publieke taak! Dit **«dilemma van de publieke taak»** moet worden opgelost. Of dat tot wetgeving zal leiden is nog niet duidelijk. Het kabinet meent dat eerst een algemeen beleid moet worden ontwikkeld voor de exploitatie van de bestanden van het bestuur. Daarin moeten de grenzen van de publieke taak nader worden omljnd. Behalve op het Besluit Informatievoorziening Rijksdienst, moet daarbij ook acht moeten worden geslagen op de door het kabinet nagestreefde marktwerking en op het stimuleren van het informatieverwerkende bedrijfsleven.

In generieke zin zal worden onderzocht hoe ordening kan worden gebracht in de exploitatie van bestanden door bestuursorganen van de Rijksoverheid, ten einde de publieke controle hierop te verzekeren en het bedrijfsleven toegang te verlenen tot basisgegevens uit bestanden. Het kabinetsstandpunt inzake de voorstellen van de commissie Cohen zal daarvoor de leidraad vormen.

Een blik in de «catalogus gegevensbestanden» van het ministerie van VROM (zie bijlage) leert dat in een aantal bestanden gegevens van derden zitten die auteursrechtelijk zijn beschermd. Die auteursrechtelijke bescherming legt beperkingen op aan het verdere gebruik van die bestanden. Geconstateerd moet worden dat meer duidelijkheid nodig is

over de auteursrechtelijke bescherming van bestanden. De implementatie van de Europese Databankenrichtlijn zal daar voor een deel in voorzien.

Van wet- en regelgeving en van rechterlijke uitspraken en hun motivering is wettelijk bepaald dat daarop geen auteursrecht berust. Op de informatie van het bestuur berust ook geen auteursrecht, tenzij dit door de overheid uitdrukkelijk is voorbehouden. Daarvan wordt slechts bij uitzondering gebruik gemaakt. De ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken zullen op korte termijn starten met beleidsontwikkeling ten aanzien van het al dan niet voorbehouden van het auteursrecht door de (rijks)overheid.

Eerder genoemd onderzoek zal met name gericht worden op de haalbaarheid van een regeling, die tevens oneerlijke concurrentie tegengaat en een «level playing field» creëert. Zo'n regeling zou op de volgende elementen kunnen berusten:

- bestandsgegevens worden onder uniforme voorwaarden contracteerbaar gesteld, bij voorbeeld door bestuursorganen uitsluitend toe te staan een contract te sluiten met het bedrijfsleven over gegevens uit bestanden die zijn aangemeld op een openbare «positieve lijst»;
- er worden licenties uitgegeven waarmee het bedrijfsleven wordt toegestaan bestandsgegevens te bewerken en te exploiteren, volgens een regeling die is gericht op adequate auteursrechtelijke bescherming van bestanden en afgestemd op de nog te implementeren Europese Databankenrichtlijn;
- monopolievorming wordt tegengegaan;
- de bescherming moet worden gewaarborgd van onder meer persoonsregistraties en -gegevens, gegevens waarbij de belangen van de Staat in het geding zijn en gegevens die vertrouwelijk ter beschikking zijn gesteld aan bestuursorganen.

Uit het vorenstaande blijkt dat bij dit onderzoek een aantal lastige principiële vragen een rol spelen.

Elektronische bestanden bieden nieuwe mogelijkheden door het selecteren van gegevens of door het koppelen aan andere informatie. Hierdoor ontstaat (nieuwe) waardevolle informatie die niet altijd kan worden beschouwd als bestuursinformatie. Mag de overheid die informatie wel bewerken als het niet strikt noodzakelijk is voor de uitoefening van de bestuurlijke taak? Moet «de schat aan informatie» maar op de plank blijven liggen? Zo nee, mogen dan de kosten van de bewerking worden doorberekend?

In hoeverre kunnen de achterliggende kosten van het verzamelen van gegevens, van de opbouw en het beheer van een informatie-infrastructuur en dergelijke in de prijs van informatie worden doorberekend?

De nadere discussie over deze vragen moet de basis bieden voor de verdere beleidsontwikkeling in de komende jaren. Deze discussie is ook van belang voor het in 1997 te bepalen Nederlandse standpunt over het Groenboek dat de Europese Commissie heeft aangekondigd inzake «Access to and exploitation of public sector information».

5. Beleidsvoornemens

Het kabinet wil – mede op basis van de discussie met de Tweede Kamer – vorenstaande aanzetten tot beleid concretiseren. Inzet daarbij is enerzijds te komen tot een optimaal gebruik van de nieuwe mogelijkheden van ICT met het oog op het functioneren van democratie en rechtsstaat. Anderzijds gaat het er om dat kansen voor het bedrijfsleven worden geschapen en dat de informatieverwerking door de overheid gericht blijft op de publieke taak.

ICT biedt nieuwe kansen om de betrokkenheid van de burger bij het democratisch proces te behouden en te versterken. Daarvoor is openbaarheid van bestuur, toegang tot overheidsinformatie, maar vooral de toegankelijkheid van essentieel belang.

Het kabinet wil daarom in de komende jaren het actief beschikbaar stellen van elektronische overheidsinformatie sterk bevorderen aan de hand van het hieronder genoemde pakket van beleidsvoornemens. Sommige acties zijn al in uitvoering, andere worden voorbereid.

Wet- en regelgeving

De ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie onderzoeken de mogelijkheid om te komen tot elektronische publicatie van integrale wetteksten. Ook onderzoeken zij hoe de formele publicatie ingevolge de Bekendmakingswet, als voorwaarde voor de inwerkingtreding van wet- en regelgeving, zich in de toekomst kan verhouden tot elektronische publicatie. Beveiliging van zo'n elektronische publicatie zal daarbij één van de aandachtspunten zijn.

Het kabinet vindt dat de Rijksoverheid de verantwoordelijkheid moet nemen voor het rechtstreeks beschikbaar stellen van een volledig en actueel elektronisch bestand van de eigen wet- en regelgeving. Uitbesteding behoort daarbij tot de mogelijkheden. Een dergelijk bestand moet kort na het jaar 2000 door een ieder kunnen worden geraadpleegd zonder dat daarvoor een vergoeding verschuldigd is. Het kopiëren en bewerken van dit bestand voor commerciële doeleinden zal ook mogelijk worden. Met het oog daarop zal het bestand slechts van een eenvoudige ontsluitingsstructuur worden voorzien.

Daarnaast onderzoekt het ministerie van Binnenlandse Zaken hoe door het verspreiden van ondersteunend materiaal, als voorlichtingsfolders en dergelijke, de begrijpelijkheid van belangrijke wetgeving voor de burger kan worden vergroot, al dan niet via elektronische media. Gedacht wordt ook aan het gebundeld elektronisch aanbieden van bestaand voorlichtingsmateriaal over de werking van bepaalde wetten.

Vooruitlopend op deze initiatieven zal nog in 1997 worden gestart met het beschikbaar stellen van de particuliere databank ADW via openbare bibliotheken. Deze databank bevat de wet- en regelgeving van de centrale overheid.

Rechterlijke uitspraken

Het kabinet meent ook dat de publicatie en documentatie van belangrijke rechterlijke uitspraken tot de taak van de Rijksoverheid behoort. Daarom onderzoekt het ministerie van Justitie of de nog in ontwikkeling zijnde Justex-databank, die nu alleen voor de gerechten beschikbaar is, ook aan de burger elektronisch beschikbaar kan worden gesteld. Voor de toegang tot dit bestand, dat vooral van belang is voor de professionele gebruiker, zal waarschijnlijk een vergoeding moeten worden gevraagd, gelet op de kosten die zijn verbonden aan het selecteren, documenteren en anonimiseren van de uitspraken.

Als de Justex-databank inderdaad voor particulieren wordt opengesteld, zal deze slechts van een eenvoudige ontsluitingsstructuur worden voorzien en zal het maken van toegevoegde-waarde-informatie, net als nu het geval is, aan de markt worden overgelaten.

Parlementaire informatie

De publicatie van parlementaire informatie is primair de verantwoordelijkheid van het parlement. De stukken van Eerste en Tweede Kamer worden in het kader van de raamovereenkomst inzake de officiële publicaties door de NV Sdu uitgegeven. Thans wordt gezien hoe in de

toekomst de productie van deze stukken zal worden geregeld. In het belang van een goede en integrale informatievoorziening m.b.t. wet- en regelgeving en het daaraan ten grondslag liggende parlementaire proces zullen het parlement en de betrokken departementen zowel bij de uitgave van gedrukte stukken als bij elektronische bekendmaking van de officiële publicaties samenwerken.

De Kamer heeft inmiddels een eigen «Internet-site». Die bevat informatie over haar werkwijze, de leden, de agenda. Bovendien zijn er teksten van recente Kamerstukken beschikbaar.

Wet openbaarheid van bestuur

De toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur in verband met elektronische informatie en dito informatieverstrekking zal nauwgezet worden gevolgd.

Het belangrijkste is nu echter dat bestuursorganen met elektronische media nader invulling kunnen geven aan hun verplichting tot actieve openbaarmaking ingevolge deze wet. Die media bieden de mogelijkheid om openbare informatie daadwerkelijk toegankelijk te maken door de kenbaarheid daarvan te verzekeren, ook wanneer die informatie niet elektronisch beschikbaar is. Belanghebbende en belangstellende burgers moeten immers kunnen weten over welke informatie het bestuur beschikt en waar en hoe die is te vinden.

Informatieprofiel en activiteitenindex

Onder de Wob zijn bestuursorganen zelf volledig verantwoordelijk voor het verstrekken van informatie, dus ook voor de «voorinformatie» waarmee zij kenbaar maken over welke openbare informatie zij beschikken. Het kabinet acht het van groot belang dat er een infrastructuur beschikbaar komt waarvan bestuursorganen gebruik kunnen maken om via Internet – systematisch en actueel – algemene informatie te geven over:

- hun taken;
- hun organisatiestructuur;
- hun activiteiten: recent voltooide, lopende en in het begrotingsjaar voorgenomen projecten;
- de belangrijkste documenten die daarmee verband houden;
- de vindplaatsen van informatie over die documenten.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken zal met de andere departementen en de Voorlichtingsraad een informatieprofiel ontwikkelen voor de actieve elektronische openbaarmaking van deze informatie. Het profiel zal een basisstructuur bieden voor het inrichten van «Internet-sites», waardoor eenheid wordt gebracht in de manier waarop overheidsorganen hun aanbod aan de burger presenteren. Ook duidelijkheid is immers een aspect van toegankelijkheid.

Er zal ook een activiteitenindex worden ontwikkeld voor de burger die informatie zoekt over een bepaald onderwerp, maar niet weet bij welke organisatie die te vinden is. Met behulp van de activiteitenindex wordt informatie niet alleen toegankelijk via een departementale site maar ook via een centrale ingang.

Elektronische overheidsalmanak

Het kabinet streeft naar de totstandkoming van een elektronische almanak die, anders dan de huidige Staatsalmanak, de gehele Nederlandse overheidsorganisatie zal omvatten. De ministeries van Binnenlandse Zaken, Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat voeren met de NV SDU een pilot-studie uit naar samenstelling en werking van deze almanak. Deze pilot gaat medio 1997 van start en zal gedurende de

looptijd van het project door iedereen kosteloos via het Internet kunnen worden geraadpleegd. In deze almanak worden ook «e-mail» adressen opgenomen. Wat de deelnemende ministeries betreft ontstaat zo tevens een eerste «e-mail gids» van de overheid. Er wordt onderzocht welke andere informatie nog kan worden opgenomen, bijvoorbeeld kerngegevens van zelfstandige bestuursorganen (adviezen, taken, grondslag, enz.).

In het voorjaar van 1998 zal besluitvorming plaatsvinden over het verdere traject dat moet leiden tot de overheidsbrede elektronische almanak. Over uitbreiding van het project met informatie over gemeenten, provincies en waterschappen zal worden overlegd met hun landelijke organisaties.

De elektronische almanak zal de doorzichtigheid van de overheidsorganisatie en daarmee de toegankelijkheid van de informatie sterk vergroten. De betekenis van de almanak voor burger en bestuur zal nog aanzienlijk toenemen wanneer kan worden doorverwezen naar de activiteitenindex.

Het gemeenschappelijk voorlichtingsloket

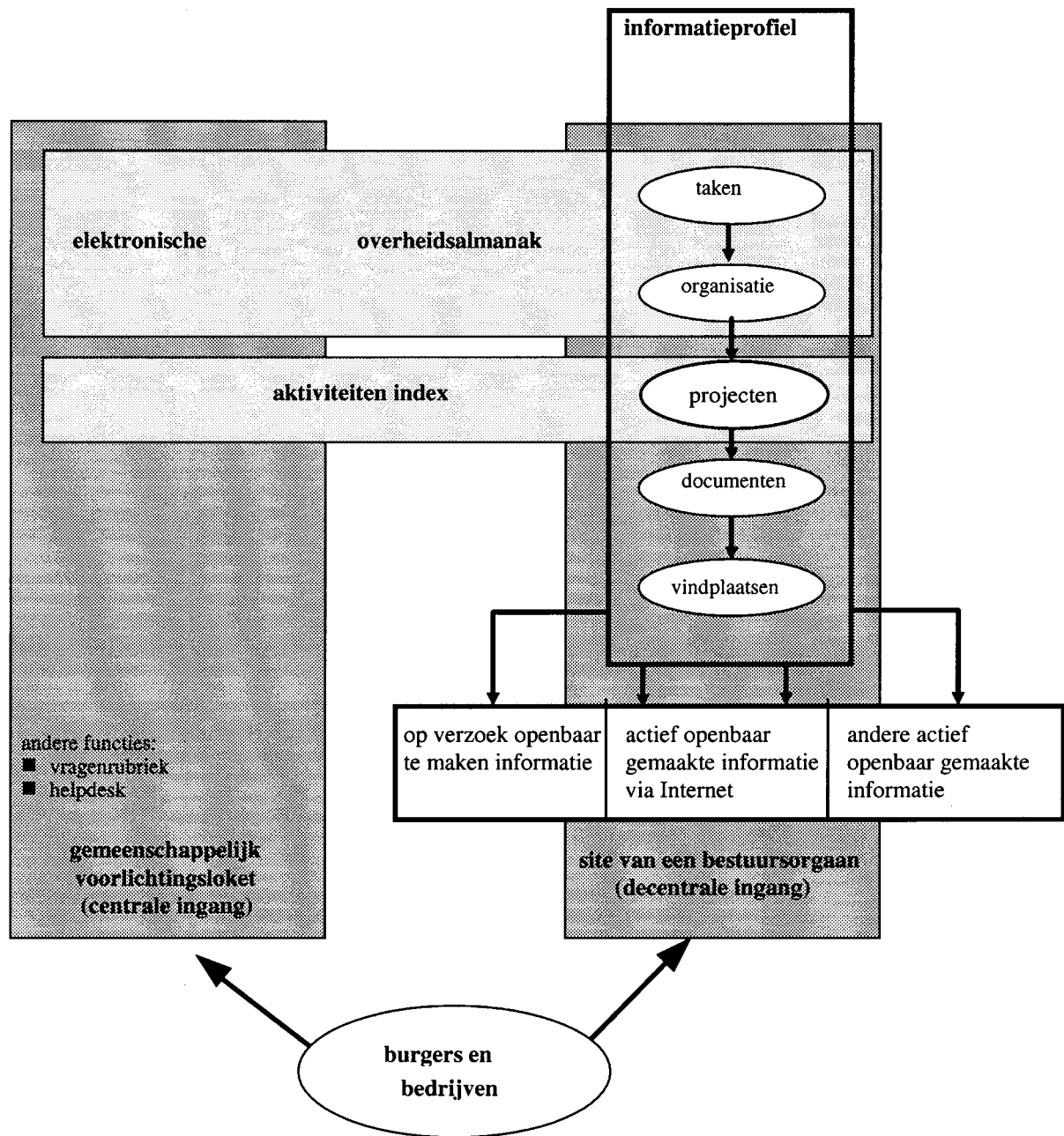
De Voorlichtingsraad ontwikkelt een gemeenschappelijk voorlichtingsloket (GVL) voor het Internet. Door een subsidie van het NAP kan dit waarschijnlijk nog in 1997 worden gerealiseerd. Dit elektronisch loket legt een schil rond de reeds bestaande departementale «sites» en biedt daardoor een gemeenschappelijke toegang. Naast een zoekstructuur zal dit loket een rubriek bevatten met de meest gestelde vragen aan de Rijksoverheid.

Het GVL zal ook een «online help-desk» functie bevatten waardoor bezoekers «navigerend» door de «site» worden geleid. Het GVL biedt de mogelijkheid om provincies, gemeenten, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen aan te sluiten zodat een gemeenschappelijk loket voor de hele overheidsorganisatie kan worden gecreëerd.

Vooruitlopend hierop heeft de Voorlichtingsraad al in 1996 voor departementen de mogelijkheid geschapen om, zolang zij geen eigen «site» hebben, onder het adres van Postbus 51 op het Internet met eigen pagina's aanwezig te zijn (zie bijlage).

Voor de informatie die via het Internet opvraagbaar is, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken een eenvoudig zoekstelsel ontwikkeld (Arachned). Tussen de informatie op de verschillende «sites» zijn nu nog nauwelijks koppelingen en dwarsverbanden mogelijk. Er zijn ook nog geen relaties aangebracht met lagere overheden en andere bestuursorganen. Dit zal sterk verbeteren door de komst van het Gemeenschappelijk Voorlichtingsloket, dat daardoor uit kan groeien tot de centrale ingang tot overheidsinformatie.

Onderstaand schema geeft een indruk van de wijze waarop de infrastructuur voor de toegankelijkheid van informatie onder de Wet openbaarheid van bestuur via Internet kan worden vormgegeven.



Electronic tendering en toegankelijkheid

In het kader van het Europese aanbestedingenbeleid worden de eerste stappen gezet voor de mogelijkheid voor aanbestedende overheidsdiensten om langs elektronische weg aan te besteden. Deze wijze van aanbesteden en inschrijven geeft bedrijven een beter inzicht in de overheidsmarkt. De kosten voor overheid en bedrijfsleven zullen door deze wijze van aanbesteden sterk verminderen. Nederlandse aanbestedende diensten leveren hun aankondigingen onder de Europese aanbestedingsrichtlijnen elektronisch aan bij de Europese Commissie. De

informatie wordt opgeslagen in een databank die door het bedrijfsleven kan worden geraadpleegd. De deelname aan dit project door de Nederlandse overheid zal worden uitgebreid.

Project Communicatie Overheid-Burger

Voorwaarde voor het bovenstaande is dat alle overheidsorganen hun informatie elektronisch aanbieden. In een reactie op de motie Voûte c.s. hebben Economische Zaken en Binnenlandse Zaken aangekondigd dat er een plan van aanpak zal worden opgesteld om de elektronische communicatie tussen overheid en burger te stimuleren (Kamerstukken II, 1996-1997, 25 000 XIII, nrs. 40 en 19). In dit plan van aanpak wordt een samenhangend pakket voorstellen gedaan om lagere overheden te stimuleren hun informatie elektronisch beschikbaar te stellen. Dat kan door een financiële bijdrage, maar een belangrijk aspect is ook de kennisoverdracht tussen «voorlopers» en «starters» en de begeleiding van de burger die zijn eerste stappen zet op de elektronische snelwegen.

Om de toegang tot die elektronische snelwegen te verbeteren zal het kabinet stimuleren dat publieksruimten als openbare bibliotheken, gemeentehuizen en buurthuizen op het Internet worden aangesloten. Burgers die zelf niet over de benodigde apparatuur beschikken kunnen zo, binnen een redelijke afstand van de eigen woning, gebruik maken van elektronische diensten en informatie.

De uitgewerkte plannen zullen in de tweede helft van dit jaar aan de Kamer worden gepresenteerd.

Informatiebeveiliging

Door sommigen is de zorg geuit dat door vergroting van de toegankelijkheid vertrouwelijke informatie «op straat» zou komen te liggen. Ook bestaat de zorg dat de overheid kwetsbaar wordt voor «hackers» wanneer zij haar systemen openstelt voor raadpleging van haar informatie door derden. Tenslotte is er op gewezen dat overheidsorganen op dit moment nog niet kunnen verzekeren dat ongeautoriseerde wijzigingen in de beschikbaar gestelde informatie zijn uitgesloten. Dit is onder meer een aandachtspunt bij de elektronische publicatie van wet- en regelgeving.

Ten aanzien van het omgaan met vertrouwelijke gegevens voorziet het «Voorschrift informatiebeveiliging Rijksdienst, 1995». Uitgangspunt daarbij is dat ieder ministerie daarvoor zelf verantwoordelijk is. Daarnaast is voorzien in een goed en gestructureerd overleg.

Ten aanzien van de organisatorische en technische kanten van informatiebeveiliging is het Advies en -Coördinatiepunt Informatiebeveiliging (ACIB) ingericht. Daar worden procedures en technische maatregelen voorbereid die tot een betere beveiliging moeten leiden.

Financiën

De kosten ter vergroting van de kenbaarheid van overheidsinformatie en het beschikbaar stellen van de ADW in openbare bibliotheken zullen drukken op de begroting van Binnenlandse Zaken.

In een reactie op de motie Voûte c.s. is aan de Tweede Kamer gemeld dat op strategische beleidsthema's, onder meer «Toegang voor iedere burger», met voorrang een extra impuls nodig is. Een concept-plan van aanpak voor de uitwerking hiervan zal worden besproken in de Stuurgroep Elektronische Snelwegen. De plannen zullen in eerste instantie gefinancierd worden uit de reguliere NAP-gelden.

De baten van het op ruime schaal beschikbaar stellen van overheidsinformatie zijn velerlei. Er zijn de immateriële baten van het versterken van het democratisch proces. Betrokkenheid van de burger en transparantie

van het bestuur zijn de basisvoorwaarden voor het functioneren van de rechtsstaat.

Materiële baten zijn er zowel voor het bedrijfsleven als voor de overheid. Voor het bedrijfsleven zijn er nieuwe mogelijkheden om producten te ontwikkelen en diensten aan te bieden. Dat is een stimulans voor het bedrijfsleven zelf, maar ook voor de Nederlandse economie.

Daarnaast lijkt het een logische veronderstelling dat er op den duur besparingen kunnen worden bereikt door de overheid zelf als informatie zoveel mogelijk elektronisch aangeboden wordt. In eerste instantie zal er echter geïnvesteerd moeten worden. Het ligt in mijn voornemen om over twee jaar, wanneer digitale informatie op brede schaal beschikbaar is en burgers hun weg weten te vinden in databestanden, nog eens te bezien wat de baten zijn voor de overheid bij deze manier van communiceren met de burger.

In de onderstaande lijst zijn internet-sites opgenomen die interessant zijn in het kader van de toegankelijkheid van overheidsinformatie.

Zoekmachines

Via deze sites kunt u in miljoenen web-pagina's zoeken. Een bezoek aan de helpfunctie van deze sites loont zeker de moeite. Er wordt aangegeven hoe de zoekmachine werkt en hoe zoekvragen het best kunnen worden geformuleerd. Het kost wat tijd maar die is snel terugverdiend. De eerste drie genoemde zoekmachines zijn internationaal georiënteerd, Search.nl alleen op Nederland. Arachned tenslotte zoekt alleen in documenten op de sites van de Nederlandse ministeries.

Altavista	www.altavista.digital.com
Yahoo	www.yahoo.com
Hotbot	www.hotbot.com
Search.nl	www.search.nl
ArachNed	www.minbiza.nl/Harvest/overheid.html

Parlementaire informatie

Tweede Kamer www.parlement.nl

De Tweede Kamer heeft een eigen web-site, waarop agenda's, handelingen en kamerstukken worden aangeboden.

Handelingen: www.sdu.nl/handelingen

Door Sdu worden op Internet de Handelingen van de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. Sdu plaatst ze binnen 1 dag nadat ze van de griffies zijn ontvangen op Internet. De teksten blijven drie maanden lang beschikbaar. De raadpleging is gratis.

Opmaat opmaat.sdu.nl

Opmaat is een commercieel initiatief van Sdu om Kamerstukken beter toegankelijk te maken. Gebruikers kunnen zelf een persoonlijk interesseprofiel samenstellen. De site geeft de mogelijkheid voor een gratis proefabonnement

Juridische informatie

Wet- en regelgeving www1.tip.nl/users/t787709

Op deze site, een niet commercieel particulier initiatief, is een verwijzing gemaakt naar alle Nederlandse wet- en regelgeving die op dit moment op het net aanwezig is.

Jurisprudentie

Het zoekwoord «Jurisprudentie» in Search.nl levert 51 hits. De meeste van uitgevers, juridische dienstverleners en van universiteiten.

Overheidsinformatie

Postbus 51 www.postbus51.nl

Geeft een toegang tot alle ministeries, nieuws, en info over postbus 51 zelf.

andere overheden www.worldaccess.nl/~ewouters

Opnieuw, een niet commercieel particulier initiatief. Deze site bevat verwijzingen naar (vrijwel) alle Nederlandse overheidssites.

Catalogus gegevensbestanden www.minvrom.nl/vrom/gegcatal/c_geg_b.htm

Het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu heeft een catalogus gemaakt van beschikbare gegevensbestanden. Het is een goed voorbeeld van verwijzing naar gegevensbestanden.

Digitale Duurzaamheid www.archief.nl/digiduur

Op deze site wordt informatie gegeven over een onderzoeks- en experimenteerproject dat er toe moet leiden dat elektronische informatie (ook op termijn) betrouwbaar te gebruiken is.

Elektronische Burgerconsultatie www.minbiza.nl/dgob/ibi/bios/elbuco

Deze site geeft informatie over een relatief nieuw instrument, de elektronische burgerconsultatie, dat gebruikt kan worden om de betrokkenheid van burgers bij de beleidsvoorbereiding te vergroten.

Informatiebeveiliging www.minbiza.nl/acib

Deze site geeft informatie over de ontwikkelingen op het terrein van informatiebeveiliging in binnen- en buitenland. Op de site is ondermeer een brochure te vinden over «Internet en beveiliging».

Geografische informatie www.euronet.nl/users/ravi

Deze site bevat verwijzingen naar 30 overheidsorganisaties met samen zo'n 1300 bestanden met geografische informatie.

Internationaal

Groot-Brittannië www.open.gov.uk

Eén van de beste overheidssites. Heeft vele prijzen gewonnen.

Europese Unie: www.europa.eu.int

Verwijzingen naar Web-pagina's van centrale overheden zijn ook te vinden bij:

www.mala.bc.ca/www/discover/gov.htm

FTP-server www.webwereld.nl

Via Internet kunnen allerlei documenten worden opgevraagd. Ook worden allerlei programma's aangeboden. Een voorbeeld van dat laatste is IDG.