
Vergaderjaar 1995–1996

20 644

Informatievoorziening Openbare Sector

Nr. 27

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 juli 1996

Zoals toegezegd in de brief van 19 juni 1996 zend ik bij deze u **de eerste voortgangsrapportage over de uitvoering van de nota Terug naar de Toekomst.**

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Voortgang in de uitvoering	4
	<i>Cluster 1: Overheidsloket 2000/Kwaliteit</i>	4
	1 Overheidsloket 2000	4
	2 Kwaliteit van de publieke dienstverlening	7
	<i>Cluster 2: Doorzicht</i>	9
	1 Elektronische burgerconsultatie	9
	2 Elektronische overheidsalmanak	11
	3 Toegankelijkheid van overheidsinformatie	12
	4 Digitale Duurzaamheid	14
	<i>Cluster 3: Achter de Schermen</i>	15
	1 Stroomlijning basisgegevens	15
	2 Wet bescherming persoonsgegevens	15
	3 Handleiding structuurschetsen	16
	4 Centrale verwijsindex	16
	5 Checklist modelstatuut	17
	6 Overheidscommunicatieprofiel	18
	7 Overheidsnetwerk 21	19
	8 Werkplek 2000	19
	9 Besluit informatievoorziening Rijksdienst	20
	10 Algemene maatregel van bestuur kostenverrekening	20
	11 Beveiligingsbeleid	21
3	Het gedachtengoed van «Terug naar de Toekomst»	21
	1 Inleiding	21
	2 Overheidsloket 2000: samenwerking bij dienstverlening	22
	3 Overheidsloket 2000: de rol van rijksoverheid en zelfstandige bestuursorganen bij loketten op basis van vraagpatronen	24
	4 Doorzicht: hoe groot is de afstand tussen overheid en burgers?	25
	5 Doorzicht: de toegankelijkheid van overheidsinformatie	27
	6 Achter de Schermen: samenwerking binnen de overheid: ON21	30
4	Financiën	32
5	Tot Slot	33

1 INLEIDING

In juni 1995 is de Nota «Terug naar de toekomst»¹, ook wel bekend als «BIOS 3» aan de Staten-Generaal aangeboden. In die nota is aangekondigd dat een eerste voortgangsverslag het parlement zou bereiken tegen de zomer van 1996². Deze toezegging is nogmaals aan de orde gekomen bij de bespreking van «Terug naar de Toekomst» in een Algemeen Overleg op 7 september 1995. Over de wijze waarop ik de Tweede Kamer intensiever en interactiever wil betrekken bij de vraag hoe de nota uit te voeren heb ik de voorzitter van de Kamer op 17 januari jl. een brief gezonden. De Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken heeft positief gereageerd op de suggesties die ik in die brief heb gedaan. Over de manier waarop we daar verder mee omgaan zijn inmiddels afspraken gemaakt. De voortgangsrapportage ligt nu voor u.

Kenmerkend voor de wijze van uitvoeren van de nota is, dat er alles aan wordt gedaan het interactieve beleidsvormingsproces vast te houden en er ook een interactief beleidsuitvoeringstraject van te maken. Op grote schaal is en wordt het contact gezocht en gevonden met al diegenen wier bijdragen onmisbaar zijn om de voornemens uit «Terug naar de Toekomst» in werkelijkheid om te zetten³. Daar hoort bij het aangaan van het debat op vele plaatsen in het land. Dit debat over de maatschappelijke, bestuurlijke en politieke gevolgen van informatie- en communicatie-technologie voor de relatie tussen burgers en bedrijven aan de ene kant en de overheid anderzijds gaat immers onverdroten voort. Ook zijn bij de realisatie van de keuzen die uit dat debat voortvloeien vele, ten opzichte van elkaar in staatsrechtelijke zin niet hiërarchisch gerelateerde partijen betrokken. In die zin is de implementatie van «Terug naar de Toekomst» de voorafspiegeling van de «netwerkmaatschappij» waar wij in veler ogen op af stevenen. Alleen door deze manier van werken krijgen we reëel zicht op de kansen die zo'n maatschappij-inrichting biedt en op de bedreigingen die daaruit voortvloeien.

Leeswijzer

Om tot een effectieve uitvoering te komen van de vele voornemens die in «Terug naar de Toekomst» zijn verwoord zijn deze geclusterd in drie samenhangende groepen.

- De eerste groep behelst alles wat te maken heeft met verbetering van de dienstverlening en de ontwikkeling van kwaliteitsinstrumenten (OL2000/kwaliteit).
- De tweede groep gaat over de inzet van informatiserings-hulpmiddelen bij het toegankelijk maken van overheidsinformatie, mede ten behoeve van een grotere betrokkenheid van burgers bij de overheid (Doorzicht).
- In de derde groep komen al die projecten aan de orde die gericht zijn op het scheppen van de juiste voorwaarden om de eerste twee te realiseren (Achter de Schermen).

Deze voortgangsrapportage is volgens dezelfde driedeling opgezet. Hoofdstuk 2 bevat de eigenlijke voortgangsrapportage. Daarin wordt per onderwerp aangegeven wat het doel van het project, traject of programma was en is, welke activiteiten in het afgelopen jaar verricht zijn, welke risico's en knelpunten we daarbij tegenkomen en wat de verdere planning is. In hoofdstuk 3 komen enkele meer algemene vraagstukken aan de orde die het afgelopen jaar versterkt in de aandacht zijn gekomen en die het gedachtegoed van «Terug naar de Toekomst» raken. Aan de bespreking van die vraagpunten wordt duidelijk dat dat gedachtegoed permanent in ontwikkeling is. Hoofdstuk 4 gaat in op de financiële kant van de uitvoering van «Terug naar de Toekomst». In hoofdstuk 5 is het

¹ Tweede Kamer, 1994–1995, 20 644, nrs. 22–23.

² idem, p. 51.

³ Zie daarover verder hoofdstuk 5.

wordingsproces van deze voortgangsrapportage beschreven en zijn de resultaten samengevat van de werkconferentie die op 29 mei is gehouden.

2 VOORTGANG IN DE UITVOERING

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven hoe het staat met de uitvoering van de acties die in «Terug naar de Toekomst» zijn aangekondigd. Daarbij wordt de indeling in drie clusters gevolgd die is genoemd in hoofdstuk 1: Overheidsloket 2000/Kwaliteit, Doorzicht en Achter de Schermen. Per onderdeel en per actie is steeds aangegeven:

- wat het voornemen inhoudt,
- welk doel daarmee gediend wordt,
- eventuele nadere uitsplitsing in deelactiviteiten,
- welke concrete stappen sinds de zomer van 1995 gezet zijn,
- eventuele risico's en knelpunten
- en planning van vervolgacties.

Met «Terug naar de Toekomst» is een zeer uitgebreid werkprogramma geformuleerd. In totaal gaat het om een zeventiental acties, waarbij verschillende daarvan nog eens uit meer deelacties bestaan. Het programma is daarmee niet alleen ambitieus, het is ook (zeker op onderdelen) buitengewoon complex.

Onderlinge afhankelijkheden noodzaken bij meerdere onderdelen tot volgtijdigheid in de uitvoering. Die uitvoering staat of valt bovendien veelal met de bereidwilligheid van anderen om daarin zowel beleidsmatig als in geld te investeren. In het aan de nota toegevoegde actieoverzicht⁴ is een begin van fasering aangebracht in de veelheid van activiteiten. Tot mijn vreugde mag ik constateren dat vrijwel alle data die daarin zijn aangegeven tot nu toe worden gehaald. Het ambitieniveau, de afhankelijkheden en de complexiteit veroorzaken echter dat op onderdelen vertragen welhaast onvermijdelijk zijn; in ieder geval zijn geen garanties te geven voor het volledig volgens de aangegeven planning bereiken van de innovatieve doelen.

Cluster 1: Overheidsloket 2000 / Kwaliteit

1 Overheidsloket 2000

Eén van de grootste en ook meest prioritaire activiteiten die voortvloeien uit «Terug naar de Toekomst» is het programma Overheidsloket 2000 (OL2000). Een vrij ver uitgewerkt Plan van Aanpak was al bij de nota gevoegd. In grote lijnen wordt ook volgens dit plan gewerkt.

Doel

Kort samengevat is het doel van het programma de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid aan burgers en bedrijven op een substantieel hoger plan te brengen. De inzet van informatie- en communicatietechnologie is daarbij een essentieel hulpmiddel. Daarnaast is de ontwikkeling van instrumenten die publieke dienstverleners kunnen inzetten om de kwaliteit van de dienstverlening te monitoren en te borgen van groot belang.

Kernbegrip binnen Overheidsloket 2000 is het woord «vraagpatroon». Het gaat er om clusters samen te brengen van diensten en producten van de overheid die in de beleving van burgers en bedrijven een logische samenhang vertonen omdat ze aansluiten bij concreet ervaren problemen of situaties. Die samenhangende problemen en situaties heten «vraagpatronen». Het hanteren van het begrip «vraagpatroon» is de erkenning van de burger als één persoon, in plaats van als een optelsom van

⁴ Zie Tweede Kamer 20 644, nr. 23, p. 52–53.

afzonderlijk te behandelen vragen. Deze clusters dienen vervolgens gezamenlijk aangeboden te worden in geïntegreerde «loketten». Deze kunnen zich in zowel fysieke (balie-) vorm als elektronisch («virtueel of thuis-loket») aan burgers en bedrijven voordoen. Essentieel is natuurlijk dat de kwaliteit van de vanuit deze geïntegreerde balies geleverde diensten bewaakt en geborgd wordt. Daarmee kent Overheidsloket 2000, in de uitvoering, twee sporen: loketintegratie (met behulp van informatie- en communicatietechnologie) en de ontwikkeling van kwaliteits-instrumenten.

Deelactiviteiten

Het Programmabureau OL2000, dat per 1 maart 1996 operationeel is, werkt inmiddels volgens vier actielijnen.

- De eerste actielijn behelst het van de grond krijgen van een aantal pilots op de terreinen die in «Terug naar de Toekomst» zijn aangegeven: vastgoed-informatie, ouderen en gehandicapten en «ken-uw-rechten»;
- de tweede actielijn betreft het noodzakelijke begeleidende onderzoek, zowel ten aanzien van de verdere ontwikkeling van het concept als ten aanzien van de informatietechnische, juridische, financiële, personele en organisatorische consequenties van loket-integratie;
- de derde actielijn beoogt het concept en het proces te verbreden. Vastgoed, ouderen/gehandicapten en ken-uw-rechten zijn in het beste geval drie van meer vraagpatronen. Mijn doel is tot integratie te komen (op basis van vraagpatronen) van de gehele publieke dienstverlening. Volgende rondes pilot-projecten kunnen daarom in het verschiet liggen;
- de vierde actielijn beoogt concept, proces en resultaten van pilots en onderzoeken in brede kring bekendheid te verschaffen, om daarmee de olievlekwerking van het programma te vergroten.

Activiteiten 1995–1996

Na de nodige voorbereidende werkzaamheden⁵ zijn de gemeenten in december 1995 per brief uitgenodigd zich aan te melden als experimenteer-lokatie voor een Overheidsloket 2000. Kort daarop is aan bedrijven uit de IT- en de organisatieadviesbranche gevraagd met voorstellen (plannen van aanpak) te komen waarin moest worden neergelegd hoe zij zo'n loket vorm zouden geven, zowel inhoudelijk als organisatorisch. Vervolgens zijn voorlichtings-bijeenkomsten georganiseerd voor bedrijven en gemeenten afzonderlijk. Gemeenten zijn daarna in staat gesteld, aan de hand van concrete door BiZa voorgelegde criteria, te bepalen of ze pilot-gemeente wensten te worden of referent-gemeente. In deze laatste vorm voeren de gemeenten geen daadwerkelijk experiment uit, maar «liften» zij mee met het traject van de experimenten, zodat zij als eersten de vruchten uit dit traject kunnen plukken. In deze fase zijn op verschillende manieren gemeenten en bedrijven met elkaar in contact gebracht. Tot eind mei konden gemeenten zich definitief aanmelden als pilot-gemeente door de indiening van een projectvoorstel.

In de aanloop naar deze breed opgezette projectorganisatie is op onderdelen al voortgang geboekt. Zo is de samenwerking met VROM als coördinerend ministerie voor de vastgoedinformatievoorziening verder uitgebouwd rond de vastgoedbalie in relatie tot geo-informatie. VROM en Kadaster participeren inmiddels in de hierna genoemde stuurgroep. Ook wordt sinds kort in de gemeente Alphen aan den Rijn gewerkt met een prototype van een kennissysteem voor ouderen en gehandicapten. De verdere uitbouw van dit project wordt nu ter hand genomen door het Programmabureau. Een verzoek om ondersteuning van deze uitbouw bij de Europese Commissie is in goede aarde gevallen. De Commissie beschouwt het initiatief als buitengewoon innovatief en een goed voorbeeld van een informatiseringsproject dat echt van de burger uitgaat.

⁵ Denk aan het ontwikkelen van plannen van aanpak voor de drie typen pilot-projecten, het voorbereiden van het Programmabureau, het versterken van het draagvlak bij relevante overheidsorganisaties, enz. Tevens is de evaluatie afgerond van de experimenten met Servicecentra van de Overheid. Deze is afzonderlijk gepubliceerd: A. C. Spapens (IVA Tilburg), Evaluatie experimenten servicecentra van de overheid, eindrapport, Tilburg/Den Haag, december 1995.

Sinds 1 maart 1996 is het Programmabureau OL2000 operationeel. In de aanloop daar naar toe heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken zelf de voorbereidende werkzaamheden voor zijn rekening genomen. In het Programmabureau werken onder leiding van een externe programma-leider medewerkers van Binnenlandse Zaken en van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. In het kader van de derde actielijn wordt gestreefd naar detachering van medewerkers uit andere organisaties w.o. departementen. Het Bureau wordt aangestuurd door een Stuurgroep OL2000, waarin onder mijn leiding vertegenwoordigers zitting hebben van dezelfde organisaties die menskracht voor het Bureau ter beschikking hebben gesteld. Per type pilot bestaat er vervolgens een projectgroep, waarin naast mensen uit het Programmabureau vertegenwoordigers zitten van de geselecteerde pilot-gemeenten.

Aanvankelijk hebben meer dan honderd gemeenten positief op mijn brief van december gereageerd. 70 bedrijven waren aanwezig op de eerste voorlichtingsbijeenkomst. Uiteindelijk hebben meer dan 50 gemeenten een projectvoorstel ingediend. Hieruit zal op voorstel van het Programmabureau OL2000 in juni 1996 een keuze worden gemaakt door de Stuurgroep OL2000. De overige gemeenten hebben zich nagenoeg unaniem aangemeld als referentgemeente.

Naarmate de pilots concreter worden duiken uiteraard nieuwe potentiële knelpunten op. Zo zal het waarschijnlijk wel enige moeite kosten afzonderlijke overheidsorganisaties zo ver te krijgen daadwerkelijk aan de ontwikkeling van op vraagpatronen gebaseerde «loketten» mee te doen: het hemd is in eerste instantie nader dan de rok. Voorts zal blijken dat er wetten en praktische bezwaren bestaan die organisatie (en verantwoordelijkheidstoedeling!) op basis van vraagpatronen in de weg staan. Alsdan zal de afweging gemaakt moeten worden tussen aanpassing van wetgeving of minder vergaande loketintegratie. Dergelijke vraagstukken zal ik uiteraard te zijner tijd met de betrokken collega-bewindspersonen bespreken en aan het parlement voorleggen. Meer in het algemeen geldt dat dit type «loket-overstijgende» aspecten ondergebracht zijn in de tweede actielijn. Daarvoor is met inzet van gemeenten, andere publieke dienstverleners en het bedrijfsleven in juni een onderzoeksprogramma opgesteld. Eerste prioriteit daarbinnen heeft het onderzoek naar de vraagpatronen. Centraal staat daarbij de vraag welke diensten vanuit het perspectief van de burger logisch met elkaar samenhangen en dus samen geleverd zouden moeten worden vanuit één loket. In het afgelopen jaar is enige vertraging opgelopen bij deze activiteit. De overweging om dit onderdeel van de nota iets naar voren te schuiven is dat juist in samenspraak met de pilotgemeente gezocht zou moeten worden naar methoden om (veranderende) vraagpatronen in kaart te brengen. Immers, landelijk geldende vraagpatronen gelden slechts in globale zin. Iedere gemeenten is ook wat dit betreft weer anders.

Het programma staat of valt met het samenwerken op loket-niveau van verschillende publieke dienstverleners die gezamenlijk een bepaald vraagpatroon afdekken. Vandaar dat al op programmaniveau samengewerkt zal moeten worden met de meest relevante actoren op dit terrein. In het kader van deze derde actielijn is in eerste aanleg zeer veel belangstelling te melden. Momenteel zijn de gesprekken gaande om te bepalen of deze belangstelling omgezet kan worden in daadwerkelijke participatie in het programma. Dit zou kunnen leiden tot het opzetten van een volgende pilotronde. In het kader van het Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelweg vindt momenteel een verkenning plaats van de (mogelijke) synergie tussen de verschillende voorbeeldprojecten.

Ten aanzien van de vierde actielijn kan gemeld worden dat de belangstelling uit het veld voor informatie over (de ontwikkelingen van) Overheidsloket 2000 enorm is. Op talloze congressen en in allerlei publicaties is aandacht besteed aan dit onderwerp. Verder zijn in een catalogus de door de bedrijven ingediende projectideeën beschreven en is een overzicht gegeven van gemeenten die zich richten op een of meer van de drie typen loketten. Op deze manier is transparantie gebracht in het veld. Een wijze van werken die door zowel bedrijven als gemeenten positief beoordeeld is. Een unieke constructie om verspreiding van opgedane kennisstructuur te geven is ook het fenomeen van «referentgemeenten». Hierdoor zullen grote groepen gemeenten zeer nauw betrokken blijven bij het opzetten van geïntegreerde en elektronisch ontsloten loketten bij de experimenteergemeenten.

Risico's en knelpunten

De belangstelling voor het programma bleek onverwacht groot. Het kostte bovendien meer tijd dan voorzien om het Programmabureau van de grond te trekken. Het ministerie heeft daarom gedurende enige tijd op meer dan volle toeren moeten draaien om de opstart naar de pilots in goede banen te leiden. Inmiddels functioneert het Programmabureau.

De feitelijke pilots die nu van start gaan zijn alle gebaseerd op co-financiering van meer partijen: de gemeente waar de pilot gaat lopen, het ministerie van Binnenlandse Zaken, het Actieprogramma Elektronische Snelwegen en het (IT-)bedrijfsleven dat bereid is te investeren in de (verdere) ontwikkeling van het concept. Daar zijn uiteraard risico's aan verbonden, maar het verzekert tevens dat het draagvlak steeds opnieuw bevestigd moet worden en geen dingen worden gedaan waar in de praktijk bij een of meer van deze partijen geen behoefte aan bestaat.

Verdere planning

De totstandkoming van geïntegreerde loketten is een zaak waar vele personen en organisaties bij betrokken zijn. Dat maakt een precieze planning uiteraard niet eenvoudig. Gegeven deze onzekerheid wordt nu gewerkt met de volgende planning:

- juni 1996: keuze van de vijftien pilot-projecten (vijf per onderwerp), samenstelling van de referentiegroepen van gemeenten;
- juni 1996: presentatie van het onderzoeksprogramma in het kader van de tweede actielijn;
- tweede helft 1996: concrete aansluiting andere partijen (derde actielijn), eventueel gevolgd door tweede pilotronde;
- september 1996: «kick-off» voor de pilot-projecten;
- januari 1998 : oplevering pilot-projecten;
- begin 1998: evaluatie van pilot-fase, overdracht ervaringen pilot-projecten aan andere overheidsorganisaties.

Ondanks alle afhankelijkheden en onzekerheden bij zo'n groot programma ben ik blij te kunnen constateren dat Overheidsloket 2000 goed op schema ligt.

2 kwaliteit van de publieke dienstverlening

Doel

Het streven van Overheidsloket 2000 is niet alleen gericht op één langs vraagpatronen geïntegreerd loket, maar ook op een goed functionerend loket. Bewaking en borging van kwaliteit zijn dus van wezenlijk belang voor het programma Overheidsloket 2000. In dit tweede spoor van Overheidsloket 2000 wordt gewerkt aan de (door-)ontwikkeling van een

aantal (bestaande) instrumenten die de kwaliteit van de publieke dienstverlening kunnen bewaken en borgen.

Deelactiviteiten

- In het kader van het project Service Centra van de Overheid is, in samenwerking met de VNG en een groep gemeenten, de Kwaliteitsmonitor Overheidsdienstverlening ontwikkeld. Dit instrument heeft vorig jaar een hoge vlucht genomen in gemeentelijk Nederland. Uit een recent onderzoek van het bureau SGB0⁶ blijkt dat 15% van de gemeenten het instrument inmiddels ingezet heeft en overweegt 36% het instrument in de nabije toekomst in te zetten. Het gebruik van het instrument wordt hoog gewaardeerd. Eind vorig jaar is de ontwikkeling voorlopig afgerond met een beschrijving van het instrument in een Handboek dat aan alle gemeenten is toegezonden. Bovendien is in samenwerking met het bureau dat het instrument in opdracht van Binnenlandse Zaken heeft ontwikkeld, een centraal bestand opgezet zodat gemeenten hun resultaten kunnen vergelijken met die van andere (eventueel vergelijkbare) gemeenten.

- Vanuit de gedachte dat goed voorbeeld goed doet volgen heb ik een kwaliteitsprijs ingesteld voor de «beste» publieke dienstverlener. In mei van dit jaar heb ik op voordracht van een externe jury⁷ de prijs (Kwaliteitsprijs publieke dienstverlening Chapeau!) voor het eerst uitgereikt. De prijs is gewonnen door de gemeente Alkmaar met het project «wijkgericht samenwerken». Het is een actueel project, gericht op het verbeteren van de leefomgeving van de burger. Bovendien wenst de gemeente met dit project de relatie overheid burger te versterken. Sterk is de samenwerking met de plaatselijke woningbouwverenigingen, de politie, het welzijnsveld, het onderwijs en natuurlijk de burger zelf, al dan niet georganiseerd in bewonersorganisaties. De gemeente Alkmaar legt zijn oor daadwerkelijk te luister bij de bevolking en durft het aan zijn eigen organisatie daarvoor behoorlijk op de schop te nemen, in de terminologie van het concept Overheidsloket 2000 te «kantelen». Met een start-premie worden verbeterings-ideeën vanuit de wijk zelf beloofd. De burger komt rechtstreeks in beeld en heeft het idee dat er echt iets gebeurt in de stad. Resultaten zijn meteen zichtbaar en de zelfwerkzaamheid van de mensen in de wijk wordt enorm gestimuleerd. Chapeau!

- In Groot-Brittannië heeft het fenomeen kwaliteitshandvesten (Citizen's Charters) in het begin van de jaren negentig opgang gemaakt. Ook in ons land is de gedachte aangeslagen om door middel van concrete afspraken over het niveau van de kwaliteit van dienstverlening dat niveau te verhogen. Vorige jaar heeft het instituut De Baak in mijn opdracht een verkenning gedaan naar de bruikbaarheid van dit fenomeen in ons land⁸. De NS, een aantal energiebedrijven, PTT-Telecom, de Informatie Beheer Groep en een aantal gemeenten zijn concreet overgegaan tot de opstelling van kwaliteitshandvesten. De bekendheid van het fenomeen is groot te noemen. Het juist genoemde SGB0-onderzoek wijst uit dat de helft van de gemeenten zich oriënteert op de mogelijkheid kwaliteitshandvesten op te stellen.

- In «Terug naar de Toekomst» is aangegeven dat het verwerven van inzicht in wat mensen er toe brengt te klagen over de dienstverlening van de overheid de responsiviteit van de overheidsorganisatie kan verhogen. Iedere klacht kan immers een gratis advies zijn. In dit kader is in samenwerking met de gemeente Utrecht een begin gemaakt met het ontwikkelen van een systeem dat het registreren en analyseren van klachten mogelijk maakt. Dit systeem en andere ervaringen op dit gebied zullen dienen als voorbeeld voor andere publieke dienstverleners.

- Ten slotte wordt in het kader van Overheidsloket 2000 het zogenaamde «INK-model»⁹ nader getoetst op bruikbaarheid binnen de

⁶ Aerts, R. en P. Castenmiller (SGB0) – Kwaliteit van dienstverlening, ontwikkelingen bij de lokale overheid. Uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, mei 1996.

⁷ De jury bestond uit: Aad van den Heuvel (voorzitter, KRO), Cox Habbema (Stadschouwborg Amsterdam), Paul Nouwen (ANWB), Ella Vogelaar (FNV) en Dick Westendorp (Consumentenbond).

⁸ Noordhoek, P. et al. – Kwaliteitshandvesten in Nederland, eindrapport. Uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, november 1995.

⁹ Zie bijv.: Instituut Nederlandse Kwaliteit (uitg.) – Gids voor zelfevaluatie, verder op weg naar Totale Kwaliteit.

publieke sector. Dit model is een handzaam instrument om door middel van zelfevaluatie dan wel door collegiale toetsing (auditors) te bezien hoever een organisatie reeds is voortgeschreden op de weg van «Total Quality Management» (Totale Kwaliteit). De bekendheid van dit model is in de publieke sector nog niet zo groot (23% van de gemeenten kent het model), ondanks het feit dat het een model is dat in een groot Europees samenwerkingsverband is ontwikkeld. Het ministerie van Economische Zaken heeft het gebruik van het instrument binnen de private sector bevorderd door middel van de oprichting van het Instituut Nederlandse Kwaliteit. Ik beraad mij momenteel hoe ik het gebruik van dit instrument, wanneer de genoemde toetsing positief uitvalt, binnen de publieke sector kan bevorderen.

risico's en bedreigingen

Met het voorgaande wordt beoogd een impuls te geven aan het meten en waarborgen van de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Dit is niet alleen van belang omdat publieke dienstverleners de marktprikkel ontberen die hen er toe zou brengen een zo hoog mogelijk niveau van dienstverlening na te streven. Dit is ook van belang omdat organisaties die op enige afstand staan van departementen op deze wijze verantwoordelijkheid kunnen afleggen over het resultaat van hun werk. Ondanks de grote belangstelling voor het fenomeen «kwaliteit», ook binnen de publieke sector, is nog veel missie- en ontwikkelingswerk nodig. Aandacht voor kwaliteit wordt gemakkelijk verdrongen door andere zaken die de publieke sector in tijden van grote druk bezighouden.

verdere planning

- de ontwikkeling betreffende de verspreiding van het gebruik van de kwaliteitsmonitor wordt gevolgd. Waar nodig wordt nader actie ondernomen;
- met betrekking tot het meten van de kwaliteit van de publieke dienstverlening (in het verlengde van de discussies over de openstellingstijden van publieke instellingen) vinden regelmatig bijeenkomsten plaats met vertegenwoordigers van departementen om ervaringen uit te wisselen bij de uitvoering van deze kabinetsopdracht;
 - in 1998 wordt opnieuw de Kwaliteitsprijs Publieke dienstverlening Chapeau! uitgereikt;
 - een platform voor de toepassing van kwaliteitshandvesten in de Nederlandse openbare sector is in oprichting;
 - op basis van de ervaringen in de pilot Utrecht zal ik bezien welke nadere acties ondernomen kunnen worden om de inzet van «klachten-systemen» binnen de publieke sector te bevorderen;
 - de verkenning van de bruikbaarheid van het INK-model zal resulteren in een nader actieplan.

Cluster 2: Doorzicht

1 elektronische burgerconsultatie

Doel

Iedere vorm van burgerparticipatie heeft tot doel een beter politiek besluit en/of een breder draagvlak voor een politiek besluit te bewerkstelligen. Dit geldt ook voor elektronische burgerconsultatie, de vorm van participatie waarvoor de toepassing van informatietechnologie het meest belooft.

Het doel van de activiteiten van Binnenlandse Zaken op dit terrein is inzicht te verwerven in de kansen en bedreigingen.

Activiteiten 1995–1996

Na de ervaring die Binnenlandse Zaken zelf heeft opgedaan met elektronische debatten over onderdelen van de concept-nota Terug naar de Toekomst en over de Wet Openbaarheid van Bestuur is het ogenschijnlijk wat stil geworden aan het front. Desondanks zijn toch al enkele experimenten uitgevoerd en laten verscheidene departementen hun gedachten gaan over dit onderwerp, zo blijkt uit een eerste inventarisatie. Ik noem:

- Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een discussie «Nederland Digitaal Waterland» gehouden;
- het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voert het debat over kennis in de samenleving van de toekomst ook elektronisch;
- het ministerie van Economische Zaken heeft een discussie gehad over het Nationale Actieplan elektronische snelwegen;
- het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal in ieder geval twee consultaties houden. Daartoe is een «Internet-applicatie» ontwikkeld, die dit ministerie onder voorwaarden ook ter beschikking stelt aan anderen;
- de NV Sdu begeleidt een elektronische discussie over de openbaarheid van overheidsinformatie, die ik om voor de hand liggende redenen met interesse volg;
- ook in een aantal gemeenten worden discussies op Internet gevoerd, vaak als aanvulling op traditionele vormen van inspraak.

Het gaat wat ver al deze experimenten te kwalificeren als elektronische burgerconsultaties, maar een elektronisch debat over een beleids-onderwerp wordt toch op verschillende plaatsen georganiseerd. Binnenlandse Zaken is betrokken bij de ideeënvorming over de opzet van een aantal van deze experimenten. Verder heeft Binnenlandse Zaken in de aanloop naar een experiment van het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) medewerking verleend aan een werkconferentie in december 1995. Vooral op gemeentelijk niveau wordt ook de tweede vorm van elektronische burgerparticipatie toegepast, namelijk elektronische (opinie-) peilingen, bijvoorbeeld in de deelgemeente Hoogvliet en de gemeenten Beek en Haren.

Risico's en knelpunten

Het is niet vanzelfsprekend dat overheidsorganisaties en politieke bestuursorganen er op ingesteld zijn zinnig met het verschijnen elektronische burgerconsultatie om te gaan. Het is immers (deels) een nieuw fenomeen. Mede omdat het zo nieuw is, kan het ook riskant zijn ondoordacht aan experimenten te beginnen.

In de nota «Terug naar de Toekomst» ben ik ervan uitgegaan dat de afstand tussen overheid en burgers te groot is en dat elektronische burgerconsultatie een bijdrage kan leveren aan het verkleinen daarvan. De overweging daarbij is, dat plaats en tijd minder relevant worden, verspreiding van informatie sneller en goedkoper geregeld kan worden en er geen technische beperkingen zijn aan het aantal deelnemers. Maar juist vanwege die afstand moeten we rekening houden met de scepsis die bij burgers bestaat ten opzichte van het bestuur. We kunnen ons dus nauwelijks mislukkingen permitteren. Essentieel is wat het bestuur met de uitkomsten van de consultatie doet. Als de consultatie niet tot een wijziging van standpunt leidt, zal duidelijk gemaakt moeten worden waarom niet. De argumenten en overwegingen van burgers om een andere richting te kiezen zullen dan herkenbaar afgewogen en verworpen moeten zijn.

Een ander potentieel knelpunt zit in de overheidsorganisatie zelf. Juist omdat elektronische media tijd en plaats min of meer opheffen en het aantal deelnemers onbeperkt kan zijn, is goede voorbereiding nodig om

grote aantallen reacties van een adequaat antwoord te kunnen voorzien. Om een voorbeeld te geven: achter het elektronisch adres van de Amerikaanse president Clinton (Clinton@whitehouse.gov) zit een staf van driehonderd mensen.

Verdere planning

Binnenlandse Zaken streeft ernaar een aantal toekomstige experimenten te begeleiden met onderzoek. Tevens is te verwachten dat het eerder aangekondigde experiment van het IPP in het najaar doorgang zal vinden aan de hand van een beleidsonderwerp, dat speelt op regionaal niveau.

Al met al hoop ik in de eerste helft van 1997 een set concrete tips en aanbevelingen te kunnen uitbrengen voor het houden van elektronische burgerconsultaties.

2 elektronische overheidsalmanak

Doel

Voorwaarde voor participatie van burgers in beleidsvoorbereidings- en besluitvormingsprocessen is dat zij de kans hebben optimaal geïnformeerd te zijn over het onder handen onderwerp. Een belangrijk hulpmiddel daarbij zou zijn het creëren van een geïntegreerde almanak voor de gehele overheid, waarin enerzijds gegevens over de doelstelling van overheidsorganisaties, hun taken en de grondslag daarvan alsmede hun hiërarchische ordening zijn opgenomen en anderzijds de namen en adresgegevens van zowel de organisaties als van de daar aan specifieke taken werkende medewerkers. Met zo'n samenhangend bestand kan de herkenbaarheid, de doorzichtigheid en de toegankelijkheid van de overheid worden vergroot. Met zo'n almanak kan de burger voor hem/haar relevante informatie vinden kan en weet hij/zij waar zijn /haar reacties kwijt kan.

Activiteiten 1995 1996

In samenwerking met NV Sdu en RCC BV zijn voorbereidende werkzaamheden verricht om in aansluiting op het RCC-initiatief «OverheidDirect» te komen tot een elektronische almanak. Deze zal in eerste instantie gebaseerd zijn op de Staatsalmanak.

Tevens zijn contacten gelegd met de VNG en het IPO over uitbreiding naar gemeenten en provincies.

Risico's en knelpunten

Meer nog dan andere informatie is het gegeven wie waarmee binnen de overheid belast is uiterst actualiteitsgevoelig. Zoals de huidige Staatsalmanak in gedrukte vorm op onderdelen al verouderd is wanneer zij gepubliceerd wordt, zo moet de organisatie rond het bij de tijd houden van een elektronische almanak van ongewoon hoge kwaliteit zijn, wil de almanak voldoen aan het hiervoor geformuleerde doel. Het is de vraag of deze graad van perfectie bereikbaar is.

Verdere planning

Het ligt in de bedoeling een experimentele versie van de elektronische almanak nog dit jaar operationeel te hebben.

Met de Voorlichtingsraad zal overleg worden gevoerd om duidelijk te krijgen tot welk niveau rijksambtenaren in deze elektronische almanak

zullen worden opgenomen en op welke wijze de actualisering van de gegevens kan worden gerealiseerd.

Ten slotte zal onderzocht worden of het de gehele overheid betreffende bestand gekoppeld kan worden aan een elektronische «directory service». In ieder geval maakt zo'n directory-service onderdeel uit van de Europese aanbesteding voor een elektronische berichtendienst van de ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie en Financiën en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (OB2000: zie verder onder cluster 3, paragraaf 7: ON21).

3 Toegankelijkheid van overheidsinformatie

Doel

Het creëren van zodanige randvoorwaarden dat burgers in hun rol van «citoyen» elektronisch toegang kunnen krijgen tot alle informatie die noodzakelijk is voor invloed op en controle van het democratische proces.

Activiteiten 1995–1996

Onder de noemer «toegankelijkheid van overheidsinformatie» valt een aantal complementaire activiteiten:

- a het ontwikkelen van een beleidslijn over welke informatie in ieder geval via Internet beschikbaar moet komen;
- b het ontwikkelen van een beleidslijn over de prijs die burgers voor die informatie moeten betalen;
- c het door de overheid zelf aanbieden van eenvoudige zoekhulpmiddelen waarmee burgers in de actief beschikbaar gestelde informatie naar voor hen relevante documenten kunnen zoeken;
- d het stimuleren van het feitelijk beschikbaar stellen van beleidsinformatie op Internet door de overheidsorganisaties en van de agenda's, vergaderstukken en verslagen van de beide Kamers der Staten-Generaal;
- e het uitvoeren van een experiment met het beschikbaar stellen van de onder d. genoemde informatie via de kabel (Overheids-tekst) en
- f het ontwikkelen van een beleidslijn over de rol die het bedrijfsleven kan vervullen bij het verzamelen, veredelen, distribueren en beheren van overheidsinformatie en de condities waaronder dat kan worden geëffectueerd.

De onder a en b genoemde beleidslijn is op hoofdlijnen gereed. Naar mijn mening dient alle overheidsinformatie die noodzakelijk is voor invloed op en controle van het democratische proces actief (conform de WOB), (vrijwel) gratis elektronisch toegankelijk te zijn¹⁰.

Met «ArachNed» heeft Binnenlandse Zaken de eerste stap gezet naar de onder c genoemde elektronische zoekstructuur. Met dit hulpmiddel kan op trefwoord gezocht worden in alle informatie die door de departementen elektronisch via Internet is aangeboden. ArachNed is sinds november 1995 operationeel en is reeds duizenden keren geraadpleegd.

De onder d genoemde activiteit heeft zijn beslag gekregen in het project «Digitaal Ministerie». Dat project omvat twee deelprojecten. Het eerste voorziet in het aanbieden van informatie (in navolging van het ministerie van Economische Zaken geven inmiddels ook Binnenlandse Zaken, Verkeer & Waterstaat, Financiën en Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen acte de présence op het «net»). Het tweede is gericht op interactieve communicatie: bij wijze van experiment zijn inmiddels ook meer dan honderd BiZa-medewerkers elektronisch bereikbaar. Dit geldt ook voor medewerkers van andere departementen. Daarnaast heeft Sdu met ingang van 1 mei de Handelingen van de Tweede Kamer en een beperkt deel van de «Witte stukken» op Internet gezet. Ook de Tweede Kamer heeft plannen in die richting aangekondigd.

¹⁰ Op dit vraagstuk wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan.

Met de opening van Overheids-tekst (activiteit e) op de kabel in de Haagse regio is in april een experiment gestart met interactieve teletekst. Dit experiment is met name bedoeld om mensen die om wat voor reden dan ook geen mogelijkheid hebben om van Internet gebruik te maken toch toegang te geven tot de daarop beschikbaar gestelde overheidsinformatie.

Activiteit f ten slotte, betreft het ontwikkelen van een beleidsvisie op de wijze waarop en de condities waaronder het bedrijfsleven betrokken kan worden bij het verzamelen, veredelen, beheren en distribueren van overheidsinformatie. De discussie over dit aspect is in het afgelopen jaar in een stroomversnelling gekomen. Inmiddels is de voorbereiding gestart van een notitie over dit onderwerp.

Risico's en knelpunten

Het behoort nog niet tot de cultuur van departementen voor het publiek relevante informatie in de departementale «winkel» te plaatsen. Dit vereist extra inspanningen en komt gevoelsmatig bovenop het andere werk. Dit kan spanningen geven. Tevens is het zaak te zorgen voor juiste, volledige en actuele informatie. Dit vereist een adequate beheerorganisatie.

De bereikbaarheid van ambtenaren kan eveneens spanningen oproepen. Lang niet iedereen is er aan gewend of er van gediend langs een dergelijke weg met vragen en opmerkingen geconfronteerd te worden over het eigen werk. Bovendien: als gereageerd wordt, wat is dan de status van het antwoord? Elektronische media veronderstellen snelle reactie, maar overheidsorganisaties hebben interne procedures over hoe om te gaan met vragen van buiten die doorgaans een (in ieder geval relatief) lange weg te gaan hebben, juist om de politieke en top-ambtelijke verantwoordelijkheden waar te kunnen maken.

Verdere planning

Ad a, b en f:

Over de vraag wat de aard en de prijs moet zijn van actief door de overheid aan te bieden informatie, alsmede op welke wijze en onder welke condities het bedrijfsleven betrokken kan worden bij het veredelen en distribueren van overheidsinformatie zal u nog voor het eind van dit jaar een afzonderlijke beleidsnota worden voorgelegd¹¹. Daarin zal onder andere worden afgetast wat de grens is van de overheidsverantwoordelijkheid (moet de overheid zich bemoeien met de vraag of de markt in staat is toegevoegde-waardeproducten te creëren?) en hoe omgegaan moet worden met op dit terrein gesloten contracten.

ad c:

In samenwerking met andere departementen zal de komende maanden een knelpuntenanalyse plaatsvinden voor het verder uitbouwen van een gezamenlijke zoekstructuur. Overeenstemming is reeds bereikt met de Voorlichtingsraad over het gebruik van de ontwikkelde zoekstructuur bij de te realiseren «Elektronische Postbus 51». Dit zal voor het einde van het jaar operationeel zijn.

ad d:

In samenwerking met de Voorlichtingsraad zal de inhoud van de verschillende elektronische winkels van de departementen op elkaar worden afgestemd. De lopende experimenten zullen worden afgerond en geëvalueerd.

ad e:

In 1997 zal dit project worden geëvalueerd. Daarbij zal worden gezien of deze wijze van informatie verspreiden bredere toepassing verdient.

Ten aanzien van de (elektronische) toegankelijkheid van overheidsinformatie is dus al met al dit jaar een aanzienlijke voortgang geboekt. Het is ook politiek gezien een thema van de eerste orde geworden. Dat recht-

¹¹ Zie voor een aanzet voor de probleemstelling van die notitie hoofdstuk 3, § 5.

vaardigt mijns inziens alleszins het uitbrengen van een afzonderlijke nota later dit jaar.

4 Digitale duurzaamheid

Doel

Het verzekeren van het betrouwbaar gebruik van digitaal opgeslagen informatie van en door de overheid. Het voorkomen van het dreigende digitale geheugenverlies van de overheid.

Activiteiten 1995–1996

In november 1995 heb ik samen met staatssecretaris Nuis een brief aan de Tweede Kamer gestuurd¹², waarin het probleem van het digitale geheugenverlies is uiteengezet en maatregelen worden aangekondigd om dit te voorkomen. Op 8 februari 1996 heeft de Vaste Commissie voor BiZa in een Algemeen Overleg hierover met ons van gedachten gewisseld. De ernst van de problematiek werd gevoeld. De VC wilde nader inzicht in de maatregelen die BiZa en OCW, samen met de departementen en de andere bestuurslagen, gaan nemen. Ik heb daarom twee dingen toegezegd:

- dat ik mede namens staatssecretaris Nuis een brief zal sturen aan alle ministers met het verzoek dat elk voortaan jaarlijks in de memorie van toelichting op de Rijksbegroting in zal gaan op de stand van zaken inzake het (digitale) archiefbeheer bij hun ministerie en
- dat het plan van aanpak voor het programma Digitale Duurzaamheid na het zomerreces naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. Met de andere partners (IPO, VNG, Unie van Waterschappen, de andere ministeries) wordt overlegd op welke wijze zij in het programma zullen participeren.

Verder hebben de ministeries van Binnenlandse Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen door middel van gerichte communicatie geprobeerd het draagvlak voor dit interbestuurlijke programma te verbreden (presentaties, een brochure, artikelen in de pers). Er is inmiddels een extern programma-manager aangeworven.

Risico's en knelpunten

Het is lastig om de «echte» probleemhebbers te bereiken: de bestuurders en overheidsmanagers. Het probleem van de digitale bestanden leeft nu nog alleen bij de organisatie-onderdelen die als taak hebben de primaire processen te ondersteunen (Registratuur en O&I); nog niet bij de verantwoordelijken voor de primaire processen zelf. Dit kan wellicht gevolgen hebben voor de gezamenlijke financiering van het programma. Daarom zal in 1996 veel energie worden gestoken in het verbreden van het draagvlak voor het programma.

Verdere planning

Najaar 1996 is de officiële start van het programma met een interbestuurlijke workshop. Dan is ook het programmabureau ingericht onder leiding van de externe programma-manager. Daarmee is de basis gelegd. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen nemen deze basis financieel voor hun rekening. Gestreefd wordt naar het creëren van een gezamenlijk programmabudget met ook de andere partners. Een aantal lijnactiviteiten loopt al, gericht op het formuleren van eisen voor betrouwbaar gebruik van digitale documenten. Binnenkort zult u een plan van aanpak ontvangen waarin een meer gedetailleerde planning van de activiteiten opgenomen zal zijn.

¹² Brief van de staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tweede Kamer 1995–1996, 20 644, nr. 25.

Cluster 3: Achter de Schermen

1 stroomlijning basisgegevens

Doel

Doelstelling van het project «Stroomlijning Basisgegevens» is het bewerkstelligen van uniformiteit in de begrippen en de vertaalbaarheid van begrippen die voor eenzelfde object (zoals «inkomen») worden gehanteerd, kortom het realiseren van eenheid in «informatietaal». Daarmee wordt bereikt dat gegevens bij burger en bedrijfsleven zo mogelijk slechts eenmaal verzameld hoeven te worden en binnen de overheid op meer plaatsen hergebruikt kunnen worden. Voor wat de geo-informatie zijn door het overlegorgaan Ravi op het vlak van basisregistratie reeds diverse standaardisatieprojecten uitgevoerd. Hierbij moet ondermeer gedacht worden aan het verbeteren van de relatie tussen percelen, personen en niet-natuurlijke personen, aan projecten om te komen tot een digitaal topografisch bestand (1:10 000) en aan een gebouwenregistratie. Belangrijke nevendoelstelling is het bevorderen van het concept van verwijzindexen, dat een voorwaarde is voor intra- en intersectorale ontsluiting van basisgegevens.

Activiteiten 1995–1996

Momenteel wordt een plan van aanpak opgesteld waarin de verschillende deelactiviteiten worden gepositioneerd. Er worden voorlopig drie actielijnen onderscheiden, waarbij het accent vooreerst ligt op inventarisatie en analyse:

- inhoudelijke aspecten: welke aanzetten tot uniformering van basisgegevens zijn in het verleden gerealiseerd en worden momenteel voorbereid;
- overlegstructuren: welke sectorale overlegstructuren zijn op dit gebied actief en op welke wijze kunnen de inspanningen die daar verricht worden, gebundeld worden; in het overlegorgaan Ravi zal actief geparticipeerd worden.
- effectuering te bereiken resultaten: welke hulpmiddelen staan ter beschikking om de te bereiken resultaten in de praktijk in te voeren.

Risico's en knelpunten

Het gevaar bestaat dat de uniformering die in de verschillende sectoren voorzichtig op gang komt, leidt tot suboptimalisatie omdat niet snel genoeg gestart wordt met een overheidsbrede aanpak. Anderzijds is het nodig duidelijke afspraken te maken over de reikwijdte van het begrip basisgegevens om ervoor te zorgen dat begrippen die specifiek zijn voor een bepaalde sector ook door zo'n sector geuniformeerd worden. De voornaamste knelpunten worden verwacht voor die begrippen waaraan op grond van de ontwikkelingen in het verleden een politieke betekenis moet worden toegekend.

Verdere planning

Binnenkort zal een plan van aanpak worden geformuleerd.

2 wet bescherming persoonsgegevens

Doel

De huidige Wet persoonsregistraties (Wpr) richt zich op het verzamelen, vastleggen en verstrekken van gegevens uit persoonsregistraties. Bij het

tot stand komen van deze wet is niet gerekend met de enorme toename van elektronische uitwisseling van persoonsgegevens en technologische ontwikkelingen zoals de elektronische snelweg. Ter implementatie van de op 24 oktober 1995 vastgestelde Europese privacyrichtlijn is een nieuwe Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp) in voorbereiding. Deze wet dient voor 1 januari 1999 in werking te treden.

Activiteiten 1995–1996

Bij de parlementaire behandeling in 1987 van de Wpr is aangedrongen op evaluatie na 3 à 4 jaren praktijkervaring met deze wet. Begin 1993 heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken met haar collega van Justitie hiervoor het startsein gegeven. Inmiddels is deze evaluatie voor wat betreft de sociaal-wetenschappelijke aspecten afgerond en aan de juridische aspecten wordt nog gewerkt. Mede op basis daarvan heeft de minister van Justitie medio 1995 de implementatie van de Europese privacyrichtlijn ter hand genomen en een implementatieplan gepresenteerd. Binnenlandse Zaken is in dit implementatietraject direct betrokken.

Risico's en knelpunten

Voor Binnenlandse Zaken, als mede-ondertekenaar van de Wbp, is naast de grondwettelijke dimensie (implementatie artikel 10, tweede en derde lid van de Grondwet) ook van belang de wijze waarop deze Wet het persoonsinformatiebeleid beïnvloedt. Aangezien het voortouw bij dit onderwerp elders ligt, is het informatiebeleid van de voortgang bij anderen afhankelijk.

Verdere planning

Het implementatieplan is gericht op het gereed zijn van de conceptwetteksten eind 1996, die medio 1997 voor behandeling naar het parlement gezonden worden.

3 handleiding structuurschetsen

Doel

Een nieuwe handleiding structuurschetsen kan een nieuwe en bij de actuele context passende stimulans geven aan dit instrument. Het instrument structuurschetsen heeft in het verleden immers zijn waarde bewezen bij het in kaart brengen van bestaande of dreigende knelpunten in de organisatie van de informatievoorziening binnen een bepaalde sector of beleidsterrein van de overheid.

Activiteiten 1995–1996

Het instrument Structuurschetsen kan niet los worden gezien van andere «Achter de Schermen»-activiteiten als Stroomlijning Basisgegevens en «Centrale Verwijsindex». In samenhang met de ontwikkeling van deze laatste zal dan ook worden bezien hoe een maximale impuls kan worden gegeven aan de toepassing van structuurschetsen en of een nieuwe handleiding daarvoor het meest effectieve instrument is. Binnenkort zal daarin duidelijkheid zijn verkregen.

4 centrale verwijsindex

Doel

Een centrale verwijsindex is een centraal faciliterend instituut ten

behoefte van gegevensuitwisseling tussen autonome organisaties, gebaseerd op authentieke gegevensbronnen, gemeenschappelijk gebruik van organisatorische en infrastructurele voorzieningen, en standaardisatie met betrekking tot gegevens en procedures. Onder de naam RINIS («Routeringsinstituut Nationale Informatiestromen») fungeert een aanzet tot een dergelijke voorziening als belangrijk initiatief voor de sociale-zekerheid sector en als model voor andere sectoren, c.q. als groeikern voor een overheidsbrede verwijsindex. Onder de naam Nationaal Clearinghouse Geo-Informatie is, bij de Ravi, in eerste instantie voor de overheid, een meta-informatiesysteem in ontwikkeling voor ruimtelijke informatie.

Activiteiten 1995–1996

Inmiddels is het RINIS-initiatief formeel van start gegaan. Op de afzonderlijke deel terreinen zijn flinke vorderingen gemaakt. Het ligt in de bedoeling dat Binnenlandse Zaken toetreedt tot de op te richten Stichting RINIS. Het Nationaal Clearinghouse Geo-Informatie heeft de afgelopen periode een prototype op internet opgeleverd waarlangs gegevens van een vijftal overheidsorganisaties middels meta-informatie zijn te benaderen.

Risico's en knelpunten

Zoals bij elk ambitieus initiatief vormt de complexiteit van het RINIS-initiatief per definitie een afbreukrisico, zowel voor wat betreft het aantal betrokken partijen, de bestuurlijke complexiteit als de organisatorische, juridische, functionele en technische complexiteit van de materie. De huidige geleidelijke, maar gestage ontwikkelingsgang biedt de nodige waarborgen voor stabiliteit en kwaliteit. Aangezien RINIS van invloed is op de organisatie van de gegevensuitwisseling in de sociale-zekerheid sector als zodanig, is commitment en sturing op het hoogste niveau gewenst.

5 checklist modelstatuut

Doel

Binnen de overheid is het management de afgelopen jaren in hoge mate gedelegeerd aan meer of minder autonome departements-onderdelen, zodat deze de benodigde vrijheid hebben om de uitvoering van de toegewezen taak toe te spitsen op de specifieke mogelijkheden, en behoeften van de eigen organisatie en doelgroep. Het is de bedoeling om op basis van opgedane ervaringen te komen tot een noodzakelijk minimumpakket aan sturingsinformatie, nodig om de ministeriële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken en de uitvoering van adequate beleidsinformatie te voorzien. Een checklist Modelstatuut is bedoeld als indicatie van wat in afzonderlijke Informatiestatuten tenminste geregeld moet zijn.

Activiteiten 1995–1996

In het kader van de doorlichting van alle zelfstandige bestuursorganen wordt systematisch aandacht besteed aan de noodzakelijke informatie-relaties tussen kerndepartement en zelfstandig bestuursorgaan. De verwachting is dat deze doorlichting zal laten zien dat er ZBO-en onderscheiden kunnen worden met een bestuurlijk verschillend karakter. De rapportage van de doorlichting ten behoeve van de Tweede Kamer zal daar een beeld van geven.

Risico's en knelpunten

De noodzakelijke beleidsinformatie is een afgeleide van de noodzakelijke sturingsrelaties. Voorkomen moet worden dat de check-list een puur formeel kader wordt dat onvoldoende wordt gebruikt.

Verdere planning

De verdere ontwikkeling van een Checklist Modelstatuut zal plaatsvinden na afronding van de doorlichtingsoperatie. De uitkomsten daarvan zijn immers het grondmateriaal voor het instrument. Een vastgestelde checklist is voorzien voor de zomer van 1997.

6 overheidscommunicatieprofiel

Doel

Elektronische uitwisseling binnen en met de overheid dient probleemloos plaats te kunnen vinden en zonder dat daarbij onnodig bilaterale afspraken hoeven te worden gemaakt met tientallen of honderden communicatiepartners. Het Overheidscommunicatieprofiel (OCP) is bedoeld als referentie bij de keuze voor elektronische communicatie en bestaat uit een samenhangende, op de korte termijn overheidsbreed toepasbare verzameling standaarden, bestaande uit een combinatie van Internet- en alternatieve, c.q. aanvullende standaarden.

Activiteiten 1995–1996

De activiteiten waren tot nu toe gericht op een verdere uitbouw van het profiel, zowel door een groeiende volledigheid, als door een maximale toepassing binnen de overheid. Inmiddels zijn of worden op deelreinen (Internet-winkels, documentuitwisseling, gebouwbeheer) nieuwe referenties ontwikkeld en is een versie 1 nagenoeg afgerond. De referentiefunctie van OCP is onderstreept door honorering in het kader van het Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelwegen (in combinatie met ON21) met de «status aparte». Deze zal binnenkort nader worden ingevuld. Ook in de vorm van de zogenaamde «Korte Termijn Initiatieven» (onder andere op het terrein van elektronische post) vormt het Actieprogramma een potentieel sterke impuls voor de OCP-doelen. Een belangrijke impuls voor OCP vormt verder de synergie met ON21.

Risico's en knelpunten

Het OverheidsCommunicatieProfiel zal naast Binnenlandse Zaken ook door andere organisaties gebruikt moeten worden. Belangrijkste knelpunt voor OCP vormt daarom het creëren en in stand houden van voldoende draagvlak. Dit vergt een wellicht nog grotere inspanning dan het maken van het profiel zelf.

Verdere planning

Er zal worden gezocht naar een minder capaciteitsintensieve invulling van OCP, echter zonder afbreuk te doen aan de synergie met met name ON21, Nationaal Actieprogramma en Werkplek 2000.

7 overheidsnetwerk 21

Doel

ON21 is gericht op gezamenlijke optreden van de overheid als markt-partij, om zodoende

- optimaal te profiteren van haar schaalgrootte,
- bundeling van schaarse expertise en ervaring tot stand te brengen,
- en standaardisatie en verbetering van de kwaliteit van de dienstver-
lening te bevorderen.

De samenwerking vindt plaats door gezamenlijke specificatie- en verwervingstrajecten, leidend tot overheidsbreed toepasbare raamovereenkomsten.

Activiteiten 1995–1996

Met een seminar met ruim 300 overheidsdeelnemers is actief met ON21 naar buiten getreden. De gezamenlijke ontwikkeling en verwerving van een datatransportdienst (deelnemers Belastingdienst, GBA en SVB) is inmiddels onder de werknaam ON2000 afgerond en de implementatie vindt plaats. Inmiddels zijn twee nieuwe initiatieven gestart, te weten een elektronische berichtendienst (nieuwe deelnemers VNG/GemNet en Justitie; werknaam OB2000) en een collectieve kortingsregeling voor openbare telefonie (deelnemers vele departementen en andere overheids-organisaties, werknaam OT2000). Met beide initiatieven zijn grote bedragen gemoeid. Even belangrijk als deze «verdieping» is de verdere «verbreding» van het samenwerkingsverband met nieuwe deelnemers. Bestuurlijk gezien is het belangrijkste resultaat daarvan een convenant voor samenwerking tussen Binnenlandse Zaken, als mede-initiatiefnemer van ON21 en VNG, als mede-initiatiefnemer van GemNet, om te komen tot structurele samenwerking op telematicagebied. Ook andere grote overheidsorganisaties overwegen zich bij ON21-initiatieven aan te sluiten. Tegelijkertijd vindt een geleidelijke ontwikkeling plaats van een samenwerkingsverband gericht op gezamenlijke verwerving tot (ook) een meer structurele samenwerking in de vorm van een gezamenlijke netwerk-beheerorganisatie.

Risico's en knelpunten

Het bestaande momentum voor ON21 vergt – ook binnen de «slanke» formule – een adequate inzet van capaciteit voor initiatief en coördinatie. Overheidsorganisaties die tot medewerking bereid zijn wensen immers zo min mogelijk «gehinderd» te worden door de deelname van ook andere organisaties en hun aankoop- en implementatietrajecten volgens eigen planning te voltooien. Het bij elkaar brengen en bij elkaar houden van partijen is dus geen vanzelfsprekendheid.

Verdere planning

Na de zomer zal een start worden gemaakt met het opzetten van een gezamenlijke beheerorganisatie. Voor verdere initiatieven op dit gebied en de overwegingen die daarbij een rol spelen verwijs ik graag naar paragraaf 6 van hoofdstuk 3.

8 werkplek 2000

Doel

Doel van Werkplek 2000 is in een samenwerking tussen kerndepartementen, uitvoerende diensten, IPO en VNG te komen tot een

basispakket van functionele eisen, waaraan een ambtelijke werkplek zou moeten voldoen. Uit dit referentiekader kunnen vervolgens technische en organisatorische eisen worden afgeleid en kunnen samenwerkingsverbanden worden gecreëerd om de afzonderlijke aspecten nader uit te werken, b.v. op het terrein van beveiliging, inkoop, piloting, e.d. Telewerken vormt bij voorbaat een belangrijk onderdeel van Werkplek 20 000.

Activiteiten 1995–1996

Het project Werkplek 2000 zal eind 1996 of begin 1997 worden gestart. Inmiddels is in het kader van het Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelwegen een interdepartementale pilot gestart die daarvoor mede als input zal dienen.

9 besluit informatievoorziening rijksdienst

Doel

In het Besluit IVR is de huidige taken- en verantwoordelijkheidsverdeling neergelegd rond de informatievoorziening in de Rijksdienst. Het huidige Besluit IVR sluit echter niet meer aan bij de ontwikkelingen binnen de overheid, de technologie en de markt. Zo is de expliciete verplichting tot het maken van structuurschetsen en informatieplannen inmiddels niet meer nodig en is de verplichting tot het instellen van sectorale adviesorganen met de herziening van het adviesstelsel in een ander licht komen te staan. Het huidige Besluit wordt daarom geactualiseerd en verder tot zijn kern teruggebracht.

Activiteiten 1995–1996

Een nieuw concept-Besluit is inmiddels gereed en wordt voorgelegd aan de relevante partijen en overleggremia.

Verdere planning

Nog in 1996 zal een nieuw Besluit door de Ministerraad kunnen worden vastgesteld.

10 algemene maatregel van bestuur kostenverrekening

Doel

Doel van deze activiteit is het verbeteren van de wijze waarop kostenverrekening wordt gerealiseerd bij het inwinnen en verstrekken van informatie door gemeenten, resp. provincies, aan de rijksoverheid. De oplossingsrichting daarbij is het vastleggen van een aantal relevante principes in een Algemene Maatregel van Bestuur op basis van de Gemeentewet, resp. Provinciewet. De basisprincipes daarvoor zijn reeds vastgelegd in een rapport van de Bestuurlijke Overlegcommissie Informatievoorziening «Op waarde geschat» uit 1988.

Activiteiten 1995–1996

De activiteiten met betrekking tot kostenverrekening zijn in de tweede helft van 1995 gestart met een inventarisatie van de juridische aspecten die tot dusverre de realisatie van de AMvB in de weg stonden. Dit jaar is nagegaan hoe het beoogde doel het meest effectief gerealiseerd kan worden. Bepalende factor daarbij is de werkwijze waarop in het

programma OL2000 via interactieve samenwerking met andere overheden aan verbetering van de publieke dienstverlening wordt gewerkt.

Risico's en knelpunten

De lange voorgeschiedenis van dit onderwerp en de reeds ingenomen standpunten van betrokken partijen, maakt de afhandeling ervan tot een relatief gevoelige en tijdrovende aangelegenheid.

11 beveiligingsbeleid

Doel

«Terug naar de Toekomst» bouwt met betrekking tot het onderwerp Informatiebeveiliging voort op reeds bestaand beleid. Voor wat betreft de verdere ontwikkeling en actualisering daarvan wordt een drietal concrete acties aangekondigd: de instelling van een Informatiebeveiligingsberaad (IB-beraad), de ontwikkeling van een referentiemodel voor uitwisseling tussen overheid en bedrijfsleven, en het onderzoeken van de wenselijkheid van een «uitwisselingsprotocol» ten behoeve van de uitwisseling tussen overheid en burgers.

Activiteiten 1995–1996

In de implementatie en verdere ontwikkeling van het onderwerp Informatiebeveiliging vervult het al enige jaren operationele Advies- en Coördinatiepunt Informatiebeveiliging een belangrijke rol. Op 22 juni 1995 is met de Tweede Kamer gesproken over informatiebeveiliging naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer «Beheersing Informatiebeveiliging». Daarbij is toegezegd over de voortgang van het onderwerp begin 1997 afzonderlijk aan de Kamer te rapporteren. Voor wat betreft de in de nota Terug naar de Toekomst aangekondigde nieuwe impulsen kan het volgende worden gemeld:

- op 25 januari 1996 heb ik het IB-beraad ingesteld, waarna in een eerste vergadering over de nodige punten besluiten zijn genomen en afspraken zijn gemaakt. Het IB-beraad komt een aantal keren per jaar bijeen om voor een goede voortgang te zorgen;
- er is een kruisverwijzingslijst opgesteld van de binnen de overheid en het bedrijfsleven ontwikkelde referentiemodellen voor informatiebeveiliging. Over de verdere ontwikkeling vindt overleg plaats tussen de verschillende partijen.

Verdere planning

Na afronding van experimenten in het kader van Elektronische Burgerconsultatie zal op basis van een evaluatie worden bepaald of een «uitwisselingsprotocol overheid burger» wenselijk en haalbaar is.

3 HET GEDACHTENGOED VAN «TERUG NAAR DE TOEKOMST»

1 Inleiding

«Terug naar de Toekomst» gaat over verbetering van de relatie tussen burgers en overheid en over vergroting van de doelmatigheid van de overheid door middel van daarop gericht gebruik van informatie. Het is een uitdaging met behulp van die techniek al langer geldende beginselen voor het functioneren van de overheid (Terug) te realiseren in een nieuwe context (naar de toekomst). Dat was de basisgedachte achter de nota en is het leidend principe bij de uitvoering daarvan. De nota is tevens de

weerslag van een veranderingsproces in het denken over de wijze van samenwerken op informatiegebied binnen de overheid.

Met de twee eerdere BIOS-nota's¹³ is politiek-inhoudelijke sturing gegeven aan de informatisering van de overheid door het ontwikkelen en aanbieden van instrumenten voor een meer doelmatig gebruik van informatie en informatietechnologie in overheidsorganisaties en door het creëren van coördinatiekaders, zowel in de vorm van overleggremia als van richtlijnen en aanbevelingen. Met de derde BIOS-nota «Terug naar de Toekomst» is een verschuiving in gang gezet naar het uitdragen van verhelderende inzichten enerzijds, en het van de grond trekken van aanschouwelijke voorbeelden¹⁴ anderzijds. In enkele woorden samengevat is de beweging gemaakt van coördinatie naar communicatie en van richtlijnen naar voorbeelden. Zo'n werkwijze past mijns inziens beter bij de ontwikkeling van een informatiemaatschappij, omdat daarin het belang van hiërarchie wordt gerelativeerd. Het biedt de overheid meer mogelijkheden adequaat aan te haken bij de razendsnelle informatisering van de maatschappij.

Het gaat niet alleen om verbetering van de dienstverlening of om vergroting van de betrokkenheid van burgers, maar meer nog om wat daar achter ligt: het dichterbij brengen van de beleidsdoelen van de overheid door de inzet van informatie en communicatie-technologie. De dienstverlening is immers pas «goed» te noemen als de doelen waartoe diensten in het leven zijn geroepen (bestrijding van maatschappelijke achterstanden en van ongelijkheid, bevordering van emancipatie, versterking van de economische structuur, enz.) daarmee gediend zijn. Het gaat dus niet alleen om «tevredenheid», maar meer nog om doelbereik, waarbij die tevredenheid een middel en een signaal is, geen doel in zichzelf.

Graag wil ik op deze weg voortgaan en deze verder uitdiepen. De uitdaging is dan wel, er voor te zorgen dat verantwoordelijkheden helder blijven en waargemaakt kunnen worden. De «virtualisering» van staat en maatschappij maakt aan die verantwoordelijkheden immers geen einde.

Het lijkt me belangrijk te constateren, dat «Terug naar de Toekomst» een – zij het belangrijke – momentopname is in het denkproces. Wat de kansen en de bedreigingen zijn bij de inzet van informatie- en communicatie-technologie, en wat de zwakke en sterke punten van overheidsorganisaties als het op implementatie aankomt zijn, is voortdurend voorwerp van debat, zowel binnen de overheid als met de maatschappij. Dat debat wil ik ook graag blijven voeren met de Staten-Generaal. In dit hoofdstuk ga ik daarom in op discussies en ontwikkelingen die zich het afgelopen jaar hebben voorgedaan en die relevant blijken bij de uitvoering van de nota.

2 Overheidsloket 2000: samenwerking bij dienstverlening

In de nota «Terug naar de Toekomst» is de weg geschetst naar structurele verbetering van de dienstverlening van de overheid door daarbij niet langer uit te gaan van de logica van de organisatie, maar vraagpatronen van burgers en bedrijven tot uitgangspunt te nemen. Overheidsloket 2000 borduurt voort op de ervaringen die zijn opgedaan met het project Service Centra van de Overheid (1991–1995), een onderdeel van de tweede BIOS-nota. De schaal van Overheidsloket 2000 is echter van een heel andere orde. Het gaat niet meer om enkele lokale vingeroefeningen. Dat brengt ook het vraagstuk dichterbij hoe we op middellange termijn komen tot een landelijk dekkend net van «loketten» die rond die vraagpatronen zijn georganiseerd. «Samenwerking» is hier het sleutelwoord. Geen enkele overheidsorganisatie immers, ook

¹³ BIOS 1 (Beleidsnota Informatievoorziening Openbare Sector, Tweede Kamer 1987-'88, 20 644, nr. 1–2) en BIOS 2 (De computer gestuurd, een nieuwe weg tot verbetering van de overheid, Den Haag, febr. 1991, Tweede Kamer 1990-'91, 20 644, nr. 15).

¹⁴ Hierbij kon overigens positief worden voortgebouwd op de ervaringen opgedaan bij de experimenten in het kader van het project «servicecentra van de overheid».

gemeenten niet, beheert alle overheidsinformatie en -diensten die nodig zijn om aan relevante vraagpatronen tegemoet te komen. De complexiteit van vraagpatronen vereist bovendien ondersteuning met informatie- en communicatietechnologie. De realisering van het hieruit voortvloeiende informatiseringsproject is uiteraard een taak van het IT-bedrijfsleven. Vanwege het innovatieve karakter is intensieve samenwerking nodig, waarbij doelen van overheden vertaald worden in producten van bedrijven. Ten slotte zijn er ook buiten of op de rand van de overheid informatieleveranciers wier medewerking zeer van pas kan komen om de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen; ik denk aan organisaties als het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW). Het gaat dus om samenwerking binnen de overheid, met het IT-bedrijfsleven en met derden-informatieleveranciers.

Met behulp van het «Programmabureau OL2000» probeer ik vorm te geven aan deze noodzakelijke samenwerking. Het programmabureau is een organisatie op «arm lengte» afstand van het ministerie van Binnenlandse Zaken, waarin onder leiding van een externe programma-coördinator mensen van verschillende overheden en van bedrijven en informatieleveranciers samen de opzet en implementatie van geïntegreerde loketten realiseren. Het hele programma staat of valt met vrijwilligheid. Vandaar dat ik zoveel mogelijk werk met open inschrijving. Na de nodige voorbereidende werkzaamheden heb ik gemeenten eind december 1995 per brief gevraagd zich aan te melden als mogelijke experimenteergemeente in het kader van OL2000. Zij konden daarbij aangeven of zij een van de drie voorgeselecteerde experimenten wensten uit te voeren (vastgoed-informatiebalie, kennissysteem ouderen en gehandicapten, ken-uw-rechten-zuil) of zelf nog andere ideeën hadden. Vrijwel parallel zijn IT-bedrijven uitgenodigd projectplannen in te dienen waarin zij aangeven welke bijdrage zij zouden kunnen leveren bij de realisatie van diezelfde proefloketten (of andere). Vervolgens zijn – voor zover nodig – gemeenten en bedrijven met elkaar in contact gebracht. Dit resulteerde in door gemeenten ingediende uitgewerkte projectplannen, die mij begin juni 1996 bereikt hebben. Op basis hiervan is een selectie gemaakt welke plannen met ondersteuning van het Programmabureau tot uitvoering kunnen komen.

Met behulp van deze open procesgang kan maximaal verzekerd worden dat de meest innovatieve ideeën van gemeenten en de beste voorstellen van bedrijven om de politiek geformuleerde doelstelling te bereiken naar boven komen. Het enthousiasme bleek zeer groot. Niet alleen zien vele gemeenten het belang van de «kanteling» van de organisatie, zodat deze meer georiënteerd raakt op de burger, in plaats van op zichzelf, en durven ze het aan de consequenties hiervan onder ogen te zien en uit te testen. Ook zijn vele bedrijven bereid ongewoon ver te gaan in pré-competitieve samenwerking, zowel met overheden als in consortium-vorm met andere bedrijven. Blijkbaar zien velen kansen in dit proces en grijpen die. Het is echter m.i. ook een uitdrukking van een andere samenwerkingscultuur, zowel binnen de overheid als in het relevante bedrijfsleven. Ik vind het mijn taak om dit proces van «elkaar vinden» verder te bevorderen. Dat neemt eigen verantwoordelijkheden natuurlijk niet weg. Zoals de gemeenten verantwoordelijk blijven voor de feitelijke realisering van de experimentele loketten en de bedrijven voor de programmatuur en andere voorzieningen die zij maken. Zo verdoezelt samenwerking de verantwoordelijkheden niet en maakt het dus ook geen einde aan de mogelijkheid mensen en organisaties ter verantwoording te roepen. Ieder staat voor zijn aandeel, maar de som der delen is meer dan wat ieder afzonderlijk vermag.

De samenwerking om tot geïntegreerde loketten te komen is tot nu toe vooral een bestuurlijk traject. Daar zal voorlopig het zwaartepunt ook wel blijven liggen. Toch acht ik het gewenst na te denken over de wijze waarop burgers intensiever betrokken kunnen worden bij het proces van loketintegratie als middel om de dienstverlening te verbeteren. Het begrip «vraagpatronen» brengt de burger (als klant van de overheid) al nadrukkelijker in beeld; op den duur mag echter verwacht worden dat mondige burgers zelf keuzen kunnen maken. Mensen zullen, zo is mijn verwachting, uiteindelijk hun eigen «loket» maken. Op basis van zelf gezochte informatie (waarbij de toegankelijkheid van overheidsinformatie van belang is: zie hierna, § 5) over rechten en plichten zal de burger in de toekomst via elektronische netwerken de overheid aan weten te spreken en door het leggen van diverse contacten als het ware een tijdelijk geïndividualiseerd loket creëren.

Ten slotte zal ook samenwerking van overheidsfunctionarissen van belang blijven. De dienstverlening is immers ook in de toekomst net zo goed als de ambtenaar die direct met de burger in contact komt wil toelaten. Informatietechnologie kan die ambtenaar daar bij helpen, maar de attitude is van ten minste even groot belang, wil de overheid werkelijk «responsief» worden. Ik verwacht dat het opleidingsniveau van de loketambtenaren zal (moeten) stijgen met een toeneming van verantwoordelijkheden op deze in de toekomst zo cruciale plek in de overheidsorganisatie.

3 Overheidsloket 2000: de rol van rijksoverheid en zelfstandige bestuursorganen bij loketten op basis van vraagpatronen

Tot nu toe is de rol die de departementen en de zelfstandige bestuursorganen hebben te spelen bij de verbetering van de overheidsdienstverlening wat onderbelicht gebleven. Het is echter duidelijk dat deze organisaties een wezenlijke bijdrage zullen moeten leveren, wil er iets terecht komen van inrichting van de overheidsdienstverlening op basis van vraagpatronen. Drie aspecten spelen hierbij een rol.

Allereerst verstrekken met name zelfstandige bestuursorganen diensten en verstrekken informatie die voor burgers en bedrijven (als afnemers van overheidsprodukten) van groot belang zijn. Dit is alleen al duidelijk aan de hand van het voorbeeld van het Kadaster als een van de belangrijkste, en tevens een van de meest geavanceerde leveranciers van informatie voor een vastgoedinformatiebalie. Maar ook organisaties als de Informatie Beheer-Groep, het Centraal Bureau voor de Statistiek of de Rijksdienst voor het Wegverkeer zullen betrokken moeten zijn wanneer de diensten en informatie die zij leveren deel blijken uit te maken van bredere vraagpatronen.

Daarnaast hebben zelfstandige bestuursorganen veel ervaring in dienstverlening en de inzet van informatiseringshulpmiddelen daarbij en dus ook de expertise die van pas kan komen bij de opzet en realisatie van experimenten. In de experimentele fase kan volstaan worden met het betrekken van enkele van deze organisaties. In een latere fase zal een meer structurele vorm van samenwerking gevonden moeten worden, waarbij recht wordt gedaan aan de discussies over de wijze van aansturing en verantwoording van ZBO's. Die discussie is nu gaande in het kader van de ZBO-operatie, die parallel door Binnenlandse Zaken wordt uitgevoerd, onder leiding van de minister.

En, last but not least, zijn de departementen de opstellers en beheerders van veel voor loketintegratie relevante wet- en regelgeving. Naarmate die integratie meer vorm krijgt zal duidelijk worden op welke punten de bestaande wet- en regelgeving zou moeten worden aangepast om de

doelstellingen van het project op landelijke schaal te realiseren. Het aansturen van dit proces en het functioneren als intermediair tussen de loketprojecten (het Programmabureau) en de (andere) departementen is bij uitstek een verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Het programma Overheidsloket 2000 is geaccepteerd als voorbeeldproject in het kader van actielijn 5 van het Actieprogramma Elektronische Snelwegen en wordt ook via dat kanaal financieel ondersteund. De Kamer is daarvan op de hoogte gebracht in de tweede voortgangsrapportage over dat actieprogramma van 20 december 1995. Terecht hebben de geaccepteerde voorbeeldprojecten niet als enige doel het gebruik van elektronische snelwegen te bevorderen, maar om de dienstverlening te verbeteren, of liever nog het doelbereik van de overheid te versterken. De volgende stap is, om in dat kader synergie te ontwikkelen tussen de projecten die gericht zijn op verbetering van de dienstverlening aan burgers en/of bedrijven. Ook hierbij is de inbreng van andere departementen en dienstverlenende zelfstandige bestuursorganen onmisbaar. In de mate waarin die projecten dezelfde burger (of dezelfde bedrijven) als doelgroep hebben moet ook meer samenwerking mogelijk zijn. Over hoe ik mij die synergie tussen projecten voorstel zal ik u berichten in een volgende voortgangsrapportage Elektronische Snelwegen.

4 Doorzicht: hoe groot is de afstand tussen overheid en burgers?

Een van de hoofddoelen van het programma Doorzicht is, burgers meer te betrekken bij het bestuur en daarbij elektronische media in te zetten. De wenselijkheid van die grotere betrokkenheid komt voort uit de analyse, dat de afstand tussen de burgers en het bestuur de afgelopen decennia onaanvaardbaar groot is geworden.

Deze notie is niet onomstreden. Verschillende wetenschappers zijn juist van mening dat de afstand eerder kleiner is geworden, en het bestuur – preciezer: de politici – daardoor niet meer in staat is (zijn) beslissingen te nemen die verder reiken dan de waan van de dag, of die tegen de stroom van goed georganiseerde deelbelangen in het algemeen belang behartigen. Deze wetenschappers vallen vervolgens in twee scholen uiteen.

De ene groep meent, dat dit een correcte, of althans onvermijdelijke ontwikkeling is, omdat daarmee erkend wordt dat het bestuur nog slechts één speler onder vele is die de maatschappelijke ontwikkelingen beïnvloedt. Deze analyse wordt verbreed naar de opvatting, dat de grote «verhalen» er niet meer toe doen. De tijd dat de overheid enige inhoudelijk sturende pretentie ten opzichte van de maatschappij kon hebben is in deze opvatting voorbij. De maatschappij zou inmiddels zodanig gefragmenteerd en geïnternationaliseerd zijn geraakt dat ontwikkelingen hoogstens nog door incidentele coalities van in netwerken samenwerkende personen en groepjes van richting veranderd kan worden. De rol van de overheid beperkt zich daarin tot faciliteren en tot bevorderen van een zo zorgvuldig mogelijk proces van coalitievorming. De overheid bepaalt dan niet meer de richting waarin de maatschappij zich ontwikkelt, maar nog slechts het formele proces waarmee die richting door anderen wordt bepaald.

De andere groep meent juist, dat het bestuur zich teveel richt op kleine, maar goed georganiseerde groepen, die verhinderen dat er zonodig ingrijpende beslissingen worden genomen, omdat die beslissingen niet stroken met de korte termijn belangen van die groepen. Daarbij wordt de publieke opinie maximaal bespeeld. Politici zijn te zeer bezig met hun eigen korte termijn belangen, hervervkiezing namelijk, en laten daarom hun oren hangen naar de waan van de dag. De inzet van elektronische media, die reflexie over beslissingen uitschakelt, verergert dit proces van (blik)vernauwing slechts. Er zou juist, integendeel, weer meer afstand

geschapen moeten worden, zodat het bestuur zijn eigenlijke taak, het behartigen van het algemeen belang, weer waar kan maken.

Bij het bepalen van de lijn hoe om te gaan met elektronische media in het contact tussen overheid en burgers en bedrijven zijn dergelijke discussies en opvattingen zeker relevant. Dat de overheid niet meer de autoriteitspretenties van de vijftiger jaren waar kan maken wordt door iedereen erkend. Dat dat een gelukkige ontwikkeling is zal slechts door enkelen worden bestreden. Maar tegelijk blijkt uit onderzoeken, dat de waardering voor het politieke bestuur achterblijft bij die voor (bijvoorbeeld) de kwaliteit van de overheidsdienstverlening. Dat zal zeker iets te maken hebben met de toegenomen complexiteit van de maatschappij die besturen moeilijker maakt, en met de kleinere marges waarbinnen het bestuur moet opereren. Belangrijker echter acht ik, dat vele burgers niet meer het idee hebben dat hun dagelijkse noden en wensen «gehoord» worden.

Ik zie het dan als een uitdaging kanalen te zoeken waarlangs die noden en wensen hoorbaar kunnen worden gemaakt, al bestrijd ik de mening dat de overheid niet zou weten wat mensen beweegt. Die wetenschap is echter niet genoeg. Het gaat ook om het contact, om de communicatie. Als we tegelijk kunnen constateren, dat het gebruik van digitale media in het maatschappelijk verkeer een ongekende vlucht neemt, wat ligt er dan meer voor de hand die media ook te benutten voor een verbetering van de communicatie tussen burgers en bestuur?

Zoals ik al in de nota «Terug naar de Toekomst» heb gesteld¹⁵, dient de overheid zich in zijn communicatie met burgers en bedrijven te bedienen van de kanalen die burgers en bedrijven ook onderling gebruiken. Nu die media weliswaar snel groeien, maar nog een beperkt bereik hebben, is het zaak zo snel mogelijk ervaring op te doen in het gebruik ervan. Dan weten we wat de mogelijkheden en risico's zijn tegen de tijd dat we gewoonweg geen keus meer hebben en die nieuwe media wel moeten gebruiken om burgers nog te bereiken. Ik laat daarom ook in het midden of de afstand tussen overheid en burgers gegroeid is, of juist niet, en of dat goed is of slecht. Ik wil hoe dan ook niet terug naar de tijd waarin bestuurders er vanuit gingen voor vier jaar blanco mandaat van de kiezers gekregen te hebben. Communicatie en consultatie zijn permanent van belang en als nieuwe media ons daarbij kunnen helpen, des te beter. Ook nieuwe media verkleinen of vergroten de afstand tussen burger en bestuur net zo veel of zo weinig als burgers en bestuurders laten gebeuren.

Mijns inziens wordt overigens de opvatting dat de overheid en het bestuur niet meer in staat zouden zijn op de lange termijn te denken en te handelen gelogenstraft door acties als het in deze nota behandelde concept Overheidsloket 2000 en ook door het «grote-steden-beleid». Door een verbinding te leggen tussen deze twee projecten zie ik weer nieuwe mogelijkheden de drijfveer achter beide operaties – het vergroten van het doelbereik van de overheid – een extra impuls te geven. Beide projecten gaan ook niet alleen over procesbegeleiding, de formele kant van de zaak. Naar mijn mening bewijzen beide projecten dat de overheid beslist wel inhoudelijke doelen zinvol en succesrijk na kan streven. Het feit dat het relatief lang duurt vooraleer resultaten zichtbaar worden bevestigt alleen maar, dat de maatschappij complexer is geworden. Wordt dit bovendien niet beïnvloed door onze notie van snelheid? Hoe lang heeft het niet geduurd om het sociale zekerheidshuis te bouwen en Nederland te voorzien van een adequaat spoorwegaan- en (later) wegennet?

¹⁵ Zie Tweede Kamer 20 644, nr. 23, p. 26.

5 Doorzicht: toegankelijkheid van overheidsinformatie

In «Terug naar de Toekomst» is ingegaan op enkele aspecten van het vraagstuk van de formele en materiële toegankelijkheid van overheidsinformatie. Het gaat over de (juridische) openbaarheid, over toegang tot de overheidsorganisatie en over toegang tot de informatie die bij die organisaties berust. De mogelijkheden die de hedendaagse techniek biedt om op al deze punten stappen voorwaarts te zetten, zijn daarbij aangestipt, uitmondend in een programma genoemd «Doorzicht». Achtergrond hiervan is de analyse dat (niet alleen formele, maar ook materiële) toegankelijkheid wezenlijk is voor het democratisch besluitvormingsproces: toegankelijkheid als voorwaarde voor participatie.

In feite zijn er meer aspecten verbonden aan het vraagstuk van de toegankelijkheid van overheidsinformatie. Bij voorbeeld: over welke informatie gaat het precies? Wat is het doel van die toegankelijkheid (of doet dat er niet toe)? Wie moet er zorgen voor die toegankelijkheid: de overheid of de marktsector? Wat mag die toegankelijkheid kosten en wie betaald dat? En ten slotte: welke kanalen gebruiken we om die toegankelijkheid te bevorderen?

Ik heb al bij verschillende gelegenheden¹⁶ aangekondigd, dat ik nog dit jaar over het vraagstuk van de toegankelijkheid van overheidsinformatie een nota aan het parlement zal doen toekomen. In deze voortgangsrapportage wil ik daarom niet meer dan enkele punten aanstippen die mijns inziens in deze discussie van belang zijn, en nog slechts voorlopige standpunten formuleren.

Allereerst de openbaarheid zelf. We kennen in Nederland drie regimes die de openbaarheid van overheidsinformatie regelen. De Archiefwet bepaalt dat archiefbescheiden na overbrenging naar een bewaarplaats openbaar zijn. Maar dat is pas na twintig jaar. Ten tweede is voor veel informatie de openbaarheid bij aparte wet geregeld. Dat geldt bijvoorbeeld voor rechterlijke uitspraken, wetteksten, algemene maatregelen van bestuur en verdragen. Hieraan liggen vaak dezelfde beginselen ten grondslag als aan de meest bediscussieerde bouwsteen voor de openbaarheid: de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob).

Gemeenschappelijk aan onze openbaarheidsregimes is, dat alles openbaar is, tenzij. Dat is zelfs in de Westerse wereld bepaald geen gemeengoed. Daarnaast gaat de Nederlandse wet (als enige in Europa) uit van de openbaarheid van informatie en niet van documenten. Regeltechnisch lijkt Nederland daardoor beter voorbereid op de informatietechnische revolutie die zich aan het voltrekken is. Waar de Wob wel geconfronteerd wordt met onvoorziene technische ontwikkelingen is op het verschil tussen het gericht ter beschikking stellen van informatie (actief, bij voorbeeld door ter inzage te leggen) en het door de overheid op verzoek verstrekken daarvan (passief). Het eerste kost de burger geen geld, het tweede nu wel. De gedachte die daar achter zat was, dat de overheid extra inspanning moet verrichten (kopiëren of samenvatten bijvoorbeeld) om die informatie te verstrekken. De technologie doet echter het verschil tussen ter inzage leggen en verstrekken vrijwel verdwijnen. Op een op afstand toegankelijk elektronisch medium «ter inzage geven» (bijvoorbeeld via Internet) komt feitelijk neer op «verstrekken»: iedereen kan het met een druk op de knop naar zich toe halen – mits hij/zij in het bezit van geschikte apparatuur is. Daarmee kost het verstrekken van informatie aan burgers in beginsel vrijwel niets meer, in ieder geval niet méér dan het voor eigen gebruik geschikt maken van die informatie, dan wel het ter inzage leggen daarvan.

¹⁶ Onder andere in een ingezonden brief in NRC/Handelsblad van 18 maart 1996 en tijdens de On-Line-conferentie op 23 april jl.

Bij de huidige verhoudingen levert dit als ongewenst resultaat op, dat de «geïnformeerden» voor veel informatie geen of verwaarloosbare extra kosten hoeven te maken, terwijl de «niet-weters» bij wet tot betaling verplicht zijn.

Daar kunnen we iets aan doen door bijvoorbeeld in openbare gebouwen als bibliotheken Internet c.a. toegankelijk te maken. Daarmee breiden we de kring van Internet-gebruikers aanzienlijk uit en kunnen meer mensen gebruik maken van de mogelijkheden van het nieuwe medium. Andere mogelijkheden zullen nader worden gezien. Hoe dan ook voel ik er weinig voor de nieuwe tweedeling die ontstaat door ongelijke penetratie van informatie- en communicatietechnologie verder te versterken.

Tweede relevante vraag is, bij welke informatie we een extra inspanning zouden moeten doen om deze toegankelijker te maken. In het licht van de doelstellingen van «Terug naar de Toekomst» ligt het voor de hand het zwaartepunt te leggen bij die informatie die nodig is om participatie van burgers aan de besluitvorming mogelijk te maken of te bevorderen. Onder deze groep valt mijn inziens alle wet- en regelgeving en parlementair te behandelen beleidsstukken en de informatie die nodig is (of was) voor de totstandkoming daarvan. Dat type informatie dient het algemeen belang en moet tegen aanvaardbare kosten beschikbaar komen, ook in elektronische vorm.

Anders ligt dat voor informatie die burgers nodig hebben om hun eigen belang te kunnen behartigen. Uit een oogpunt van verbetering van de dienstverlening kan er alle reden zijn deze informatie snel en begrijpelijk ter beschikking te stellen, ook in elektronisch vorm. Maar wanneer een potentiële huizenkoper wil weten wat de huidige eigenaar ervoor betaald heeft om daarmee sterker te staan in de onderhandelingen, dan mag van mij het profijtbeginsel gelden. Er is dan geen sprake van «dubbel betalen», via tarief en via belastingen, al was het maar omdat veelal het verzamelen en bewerken van dit type informatie uitsluitend via tarief gefinancierd wordt.

Een tussencategorie wordt gevormd door die informatie die inzicht verschaft in wat ieders rechten en plichten zijn. Het is een algemeen belang dat eenieder hier van op de hoogte kan zijn en velen zullen er individueel voordeel van kunnen trekken. Uit een oogpunt van verbetering van de dienstverlening ligt het voor de hand een extra inspanning te doen ten einde de toegankelijkheid van deze informatie te verbeteren. Bij dit soort informatie kunnen we «vraagpatronen» verwachten, waarmee op dezelfde manier kan worden omgegaan als bij de vraagpatronen die hiervoor in § 2 en 3 genoemd zijn. Veel overheidsvoorlichting is overigens ook nu al opgezet op basis van de meest gestelde vragen. Wanneer systematischer uitgegaan wordt van de vraagkant in plaats van de aanbodkant kunnen burgers eenvoudiger voor hen relevante informatie vinden zonder tussenkomst van specialisten of intermediairs. Dat bevordert hun mondigheid en zelfstandigheid, een goede zaak.

In de voorgaande alinea's heb ik enkele informatiecategorieën geschetst waarbij het te overwegen is deze voor de burger toegankelijker te maken. Wij zullen onderzoeken wat de effecten zijn van een toename van gratis verstrekking van elektronische informatie waarvoor thans wel een bijdrage wordt gevraagd. Bij zo'n kosten-baten-analyse zal in de overwegingen worden betrokken, dat ook nu veel geld wordt uitgegeven aan de gratis uitgaven (in het kader van het voorlichtingsbeleid), dat het opbouwen en instandhouden van informatiebestanden en systemen waarop deze zijn opgeslagen veel tijd en energie kost en dat veel van deze inspanningen nu verricht worden om ambtenarij, politiek en bestuur

soepel te laten functioneren. Het wordt tijd dat ook de burgers hiervan meer gaan profiteren.

Afhankelijk van de uitkomsten van deze kosten-baten-analyse zal een nader standpunt worden bepaald over de wijze waarop de hierboven aangegeven ongewenste neveneffecten van de elektronische verstrekking van informatie vermeden kunnen worden. Het resultaat hiervan zal neerslaan in de eerder genoemde beleidsnota.

De derde vraag die ik in dit verband aan de orde wil stellen is hoe de te verwachten stortvloed aan elektronische informatie terugvindbaar te houden. Wanneer veel meer voor het democratisch proces relevante informatie actief of tegen geringe kosten ter beschikking wordt gesteld wordt de kans op verdwalen in die informatie snel groter. Zogenaamde toegevoegde-waardeproducten van uitgevers kunnen hier iets aan doen. Maar ik vind dat ook de overheid moet zorgen voor een minimum aan materiële toegankelijkheid. Dit soort basisinformatie moet toegankelijk, vindbaar en bruikbaar zijn. Dat is niet vanzelfsprekend. Lang niet alle informatie van de overheid is gestructureerd volgens de logica van de participerende burger, maar volgens de eigen logica van de overheidsorganisatie. Een hulpmiddel om te kunnen zoeken moet de kloof tussen die twee logica's overbruggen. Het zal zeker enige tijd vergen voordat aan documenten van de overheid de benodigde standaard-zoeksleutels zijn toegekend. Maar die richting moeten we wel op: de overheid heeft te zorgen voor een eenvoudige zoekstructuur. De overheid moet ook helder maken welke informatie beschikbaar is. Het bewerken van die informatie tot direct voor iedere leek begrijpelijke informatie lijkt me echter niet de taak van de overheid. Dat zou immers moeten gebeuren op basis van de logica van de burger, maar die zal in dit soort gevallen juist buitengewoon moeilijk te voorspellen zijn. Anders gezegd: ik verwacht niet dat we snel vraagpatronen zullen weten te vinden bij dit soort informatie.

Het blijft in alle gevallen aan de burger om uit de informatie en de zoekstructuur¹⁷ zijn of haar eigen conclusies te trekken. Juist doordat burgers hun eigen combinaties van informatie kunnen maken verkleinen de mogelijkheden van de overheid om (met) die informatie te manipuleren. Dat versterkt dus de checks en balances van ons democratisch bestel. En daar gaat het om.

De vierde en laatste vraag is welke rol marktpartijen kunnen spelen bij het toegankelijk maken van overheidsinformatie. Op grond van het voorgaande wordt basisinformatie voorzien van een eenvoudige zoekstructuur door de overheid zelf gefinancierd en aangeboden¹⁸. Deze basisinformatie staat vervolgens, zo mogelijk in elektronische vorm, ter beschikking aan eenieder om er toegevoegde-waardeproducten mee te maken en deze commercieel aan te bieden. Hiervoor een commerciële prijs te vragen is evenzo gerechtvaardigd als het vragen van f 5,- per pagina voor een samenvatting van informatie op verzoek door de overheid, zoals thans gebruikelijk is.

Het is echter niet zeker dat alle voor het democratisch proces relevante overheidsinformatie commercieel voldoende interessant is om er toegevoegde-waardeproducten bij te ontwikkelen. Het is evenmin zeker dat wat commercieel wel interessant is van voldoende omvang is om zeker te stellen dat meer aanbieders zich op die markt willen begeven. Bij de beantwoording van de vraag hoe met deze potentiële dilemma's om te gaan wil ik graag breder kijken dan alleen de kosten van het eventueel van overheidswege vervullen van taken die in beginsel bij de markt liggen, maar door de markt onvoldoende opgepikt worden. De overheid heeft immers ook veel commercieel interessante informatie waarvoor, zoals ik al aangaf, best betaald mag worden.

¹⁷ Het is mogelijk dat we tot de conclusie komen dat de elektronische zoekstructuren die de markt aanbiedt voldoende zijn.

¹⁸ Het is overigens heel wel denkbaar dat de overheid één of meerdere particuliere bedrijven inschakelt om deze zorgplicht na te komen. In dat geval zal er voor gewaakt moeten worden dat deze partij(en) niet in een ongerechtvaardigde voordeelpositie wordt/ worden gebracht bij de ontwikkeling van eventuele toegevoegde-waardeproducten.

6 Achter de Schermen: samenwerking binnen de overheid

Wat in de «front-office» wordt aangeboden aan betere dienstverlening en bereikbaarheid, zal in de «back-office» ook moeten worden waargemaakt. Dat betekent dat ook binnen de overheid de organisatie moet worden verbeterd, dat de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van gegevens verder moet worden verbeterd, en dat er een hoogwaardige infrastructuur moet komen die een efficiënte uitwisseling mogelijk maakt.

In «Terug naar de Toekomst» is uiteengezet welke activiteiten daarvoor «Achter de Schermen» nodig zijn. Daarbij gaat het deels om een voortzetting en actualisering van bestaande, beproefde instrumenten en deels om nieuwe beleidsimpulsen, waarvoor de tijd nú rijp is. Hier ga ik met name in op het Overheidsnetwerk 21 (ON21), zowel omdat dat programma sinds het verschijnen van «Terug naar de Toekomst» een sterke ontwikkeling heeft doorgemaakt als omdat de formule van ON21 laat zien hoe met behoud van eigenheid en autonomie een maximale synergie kan worden bereikt.

In «Terug naar de Toekomst» is uiteengezet hoe het op dat moment stond met initiatieven om grote overheidsorganisaties te brengen tot samenwerking bij de ontwikkeling en verwerving van communicatie-infrastructuren.

Het doel van ON21, zoals het initiatief inmiddels heet, is het profiteren van de gezamenlijke positie als grote marktpartij, het gebruik maken van elkaars schaarse expertise en ervaring, en het verhogen van de kwaliteit en mate van standaardisatie van de dienstverlening.

Een belangrijke gedachte achter de samenwerking is dat het zelfs voor de grootste overheidsorganisaties niet meer mogelijk is volledig op eigen kracht toptechnologie in huis te halen tegen de laagste kosten en de daarvoor nodige expertise te ontwikkelen en op peil te houden. Tevens groeit het besef, dat zowel uitvoerende als beleidsvormende onderdelen van de overheid geleidelijk aan steeds meer afhankelijk worden van informatie van anderen, en dus probleemloos met die anderen moeten kunnen communiceren, ook elektronisch.

Belangrijke succesfactor bij de ontwikkeling van ON21 blijkt de robuuste, maar tegelijk slanke formule, waarbij een beperkte groep (van wisselende samenstelling) van grotere rijksdiensten en zelfstandige bestuursorganen haar krachten bundelt bij de ontwikkeling en verwerving van netwerkdiensten. Daarbij worden de behoeften zodanig generiek gedefinieerd dat het resultaat overheidsbreed toepasbaar is. Deze formule maakt het mogelijk toptechnologie aan te bieden tegen een zeer scherpe prijs, zonder afbreuk te doen aan de gewenste autonomie, eigenheid en flexibiliteit van de afzonderlijke deelnemers.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken vervult daarbij een faciliterende rol, ondermeer door kansrijke onderwerpen voor samenwerking te identificeren en partijen bijeen te brengen die bereid zijn het voortouw te nemen.

Met het omdopen van ON2000 tot «Overheidsnetwerk 21, Samenwerkingsverband Communicatie-infrastructuur Openbare Sector» is in feite reeds aangegeven dat het initiatief van een min of meer ad hoc inkoopverband tot een stabiel en toekomstvast samenwerkingsplatform is uitgegroeid.

In hoofdstuk 2, cluster 3, paragraaf 7 is al aangegeven welke resultaten er sinds het uitbrengen van «Terug naar de toekomst» geboekt zijn en welke nieuwe initiatieven in dit kader zijn genomen:

- een scherp contract voor datatransport, waarbij andere partijen dan de contractsluiters al het voornemen hebben uitgesproken zich daarbij aan te sluiten door gebruikmaking van de tot stand gekomen raamovereenkomst;
- de aansluiting van VNG/GemNet en Justitie bij het traject op weg naar een berichtendienst.

Daarmee begint het initiatief in breder water te komen. Vandaar dat begonnen kon worden met het opzetten van een beheerorganisatie voor ON21 in den brede.

Bestuurlijk van groot belang moet de toetreding van de VNG tot het samenwerkingsverband ON21 worden geacht, die eind februari zijn beslag heeft gekregen in een convenant voor samenwerking op telematicagebied¹⁹. Het convenant voorziet in een geleidelijke convergentie van ON21 en GemNet, het gezamenlijke initiatief van de VNG en de Bank Nederlandse Gemeenten. Daarmee is een belangrijke stap gezet op weg naar wat in het convenant wordt genoemd «één virtueel overheidsnetwerk»: een infrastructuur voor de hele openbare sector, die zich door gezamenlijke ontwikkeling, bundeling van expertise en ervaring, en standaardisatie gedraagt als één flexibele en efficiënte infrastructuur voor elektronische uitwisseling.

De actieve deelname van de VNG komt ook tot uitdrukking in het projectleiderschap bij alweer een derde traject, dat is gericht op een collectieve kortingsregeling voor telefonie, die mogelijk nog deze zomer zijn beslag krijgt. Daarmee wordt tegen relatief beperkte inspanning gebruik gemaakt van de positie van de overheid als de grootste gebruiker van telecommunicatie, en is een aanzienlijke reductie mogelijk op de kosten voor openbare telefonie. Daarmee ontstaat tevens een platform voor een aanzienlijk ambitieuzer initiatief, te weten een openbare aanbesteding voor de telefoniedienst, waarmee de Nederlandse overheid kan profiteren van de aanstaande liberalisering van de telecommunicatiemarkt en tegelijkertijd een flinke impuls geeft aan het achterliggende economische doel van een open concurrentie op dit terrein.

De geschetste verbreding en verdieping van ON21 correspondeert met een geleidelijke, maar groeiende behoefte van deelnemers om naast gezamenlijke ontwikkeling en verwerving tot een meer structurele samenwerking te komen in het kader van telematica-infrastructuren. Inmiddels is een kleine beheerorganisatie in opbouw, die voorlopig zal worden ondergebracht bij GemNet, waarmee opnieuw concrete invulling wordt gegeven aan het convenant voor samenwerking. De strategische aansturing van ON21 geschiedt door een Initiatiefgroep ON21, waarin de belangrijkste initiatiefnemers op het niveau van directeur-generaal vertegenwoordigd zijn.

Een belangrijke onderstreping van het belang van ON21 zie ik in de toekenning van een «status aparte» in het kader van de voorbeeldprojecten openbare sector van het Nationaal Actieprogramma Elektronische snelwegen (in combinatie met het Overheidscommunicatieprofiel). Daarmee wordt ON21 erkend als platform voor de ontwikkeling van nieuwe communicatie-toepassingen binnen de overheid en als stimulans voor de totstandkoming van een Nederlandse elektronische snelweg.

ON21 toont aan dat het mogelijk is ook grote overheidsorganisaties ervan te overtuigen dat het interessanter is op basis van welbegrepen eigenbelang de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren

¹⁹ Een afschrift van de tekst van dit convenant is als bijlage aan deze voortgangsrapportage toegevoegd.

met behulp van telematicanetwerken, dan zelf veel tijd en energie te steken in het opzetten en beheren daarvan. Bij deze vorm van samenwerking wordt niet gewerkt met het uitzetten van richtlijnen en het doen van aanbevelingen: abstracte noties moeten concreet waargemaakt worden. Net als bij Overheidsloket 2000 wordt door feitelijk te doen aangetoond dat samenwerking kan en voor alle betrokkenen meer voordelen oplevert dan nadelen. Dat voordeel ontstaat niet in de laatste plaats voor degenen om wie het uiteindelijk gaat, of in ieder geval zou moeten gaan: burgers en bedrijven.

4 FINANCIËN

In «Terug naar de toekomst» heb ik al aangegeven²⁰ dat voor de uitvoering van de nota vooral een beroep is gedaan op het reguliere budget voor het informatiseringsbeleid. De daarvoor beschikbare middelen worden vrijwel volledig ingezet voor de uitvoering van deze nota. Het gaat dan om een bedrag van ongeveer f 1,6 miljoen. Aangezien de meeste activiteiten bestaan uit onderzoeken, kleinschalige experimenten en een beperkt pakket aan maatregelen die direct kosten met zich mee brengen, was dit in 1996 vooralsnog voldoende. In het kader van de nadere prioriteitstelling binnen de begroting van het ministerie voor 1997 zijn enige aanvullende middelen vrijgemaakt.

Het project Overheidsloket 2000 is, als aangekondigd, aangemeld als adoptieproject (inmiddels: voorbeeldproject) in het kader van actielijn 5 van het Actieprogramma Elektronische Snelwegen. De aanmelding is, evenals de andere zeven geaccepteerde projecten, gehonoreerd met een eenmalige bijdrage van f 0,5 miljoen. Daarnaast zal dit project naar alle waarschijnlijkheid in aanmerking komen voor een relevante bijdrage in het kader van de bevordering van de synergie tussen de verschillende projecten, gericht op verbetering van de dienstverlening van de overheid.

Zoals bij veel goede zaken gaat de kost voor de baat uit. Ondersteuning van kwaliteitsverbeterende projecten is daarom in een aanloopfase zeker gerechtvaardigd. Dat is dan ook voorzien bij de vijftien projecten die als pilot zullen worden toegewezen. Om grote bedragen hoeft het dan echter niet te gaan. Zoals ik hiervoor al heb aangegeven, zullen de pilots gebaseerd zijn op co-financiering door meer partijen: de betrokken gemeenten, Binnenlandse Zaken, andere betrokken overheidsorganisaties, het Actieprogramma Elektronische Snelwegen en het bedrijfsleven. Beperkte bijdragen vanuit Binnenlandse Zaken zijn vooral als stimulans bedoeld, niet als hoofdfinanciering. Zij blijken wel een vliegwieleffect te hebben; het is een creatieve manier om «geld met geld te maken». Daarmee blijft verzekerd dat alle betrokken partijen belang houden bij voldoende draagvlak voor wat we doen. Dezelfde werkwijze wordt gevolgd bij het project Digitale Duurzaamheid, waar ik samen met de staatssecretaris Nuis (OCW) en vele anderen voor de financiering zorg draag²¹.

Met de tekening van de contracten voor datatransportfaciliteiten in het kader van ON2000 is een doorbraak bereikt in de verhoudingen tussen autonome overheidsorganisaties: samenwerking is mogelijk! Die samenwerking kost wel tijd, maar het blijkt de moeite te lonen. Het ligt uiteraard niet voor de hand exact aan te geven hoeveel de overheid zal «verdienen» aan het mantelcontract en de deelcontracten ON2000. Maar een eenvoudige contra-expertise leert dat de contracten een bijzonder gunstige prijs-kwaliteitsverhouding te zien geven. Zelfs voor veruit de grootste partner, de Belastingdienst, is het nog financieel interessant! Dat pleit voor het effect van samenwerking binnen de overheid, maar

²⁰ Zie Tweede Kamer 20 644, nr. 23, p. 50.

²¹ Zie hiervoor, hoofdstuk 2, cluster 2, § 4.

natuurlijk ook voor de leverancier, in dit geval Trionet, een samenwerkingsverband van PTT/Telecom, Roccade en Getronics. Het optreden van de overheid als zogenaamde launching customer blijkt een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan de ontwikkeling van de Nederlandse markt. Dat behoort eveneens tot de financiële imponderabilia van het op samenwerking gerichte beleid waarvan «Terug naar de toekomst» doordrenkt is.

5 TOT SLOT

Deze voortgangsrapportage is, net als de nota «Terug naar de Toekomst» zelf, mede tot stand gekomen na intensief overleg met al diegenen die betrokken zijn bij de uitvoering van de in die nota neergelegde beleidsvoornemens.

- Allereerst is onder de vlag van het programma Overheidsloket 2000 in de maanden januari tot en met juni van dit jaar met behulp van conferenties, individuele gesprekken en publicaties intensief overleg gevoerd met gemeenten, bedrijven en enkele departementen over de wijze waarop we tot echte loketintegratie denken te komen.

- Ook zijn de departementen, gemeenten en grotere uitvoerende diensten van de overheid (onder andere via een seminar in februari jl.) betrokken geraakt bij het met «Terug naar de Toekomst» in een stroomversnelling gebrachte traject van gezamenlijke inkoop van communicatievoorzieningen dat in de nota werd aangekondigd onder de naam Overheidsnetwerk 2000, en dat inmiddels de naam draagt «Overheidsnetwerk 21».

- Voorts is er een werkconferentie gehouden op 29 mei jl., waarbij twee thema's uit de nota naar voren zijn gehaald en met betrokkenen en deskundigen bediscussieerd die nog wat onderbelicht waren gebleven. Die twee thema's zijn: 1) het aandeel van de rijksoverheid en de zelfstandige bestuursorganen bij het integreren en verbeteren van de dienstverlening van de overheid, en 2) de toegankelijkheid van overheidsinformatie en de daaraan verbonden prijs. De besprekingen hebben geleid tot aanpassingen in met name de paragrafen 3.2, 3.3 en 3.5 van dit verslag. Scherper in beeld zijn gekomen: de rol van de actieve burger in het verbeteren van de dienstverlening, de positie van de loketmedewerkers, het vraagstuk van de betaling voor informatie van de overheid en het zoekgedrag van burgers ten opzichte van overheidsinformatie.

- Daarnaast zijn twee conferenties georganiseerd met betrokkenen en deskundigen over het vraagstuk van de blijvende beschikbaarheid van verantwoordingsinformatie onder de naam Digitale Duurzaamheid. Over de uitkomsten hiervan heeft begin februari al een overleg plaatsgevonden van de Kamer met staatssecretaris Nuis van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en mijzelf.

- Via allerlei kanalen wordt ook anderszins overleg gevoerd over de voortgang bij de uitvoering van het Actieprogramma Elektronische Snelwegen «Van metafoor naar actie». Regelmatig wordt hierover aan meerdere commissies uit de Kamer gerapporteerd²² en met hen overleg gevoerd.

- Ten slotte worden uiteraard ook de meer klassieke overlegkanalen niet verwaarloosd, zoals de Interdepartementale Commissie Informatiebeleid (ICI) en het recent opgerichte Interdepartementale BeveiligingsBeraad (IBB). Ook deze voortgangsrapportage is besproken in de ICI.

²² Zie de eerste voortgangsrapportages Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelwegen, 20 december 1995, Tweede Kamer 24 565, nr. 1.