

Vergaderjaar 1994–1995

20 644

Informatievoorziening openbare sector

Nr. 23

NOTA

INHOUDSOPGAVE

DEEL A: TERUG NAAR DE TOEKOMST

0	Samenvatting	4		<i>De betekenis van de informatie</i>	39
				Basisgegevens	40
				Stroomlijning van informatie	41
				Weten waar welke informatie zit	41
1	Inleiding	7		Informatie, verzelfstandiging en het primaat van de politiek	43
2	De informatiemaatschappij: kansen en dilemma's voor het bestuur	9		<i>De communicatie-infrastructuur</i>	43
	Wat speelt er allemaal?	9		Naar een communicatieprofiel	44
	Kansen en dilemma's	11		Gezamenlijke inkoop	44
	Wat te bereiken?	14		Basisvoorzieningen voor een ambtelijke werkplek	45
3	Communicatie tussen burger en overheid	15		<i>Organisatie</i>	46
	<i>Kwalitatief goede en correcte dienstverlening aan burgers en bedrijven</i>	16		De verdeling van taken en verantwoordelijkheden	46
	Zo eenvoudig mogelijke toegang: van «servicecentra van de overheid» naar «Overheidsloket 2000»	18	5	Betrouwbaarheid	48
	Informatieverstrekking via lokale infrastructu- ren	21		Beschikbaarheid	49
	Kwaliteitsbewaking	22		Tot slot	49
	Vraagpatronen van burgers als structuur- principe – wensen van burgers als cultuur- principe	23		Overzicht van acties en planning	52
	Klachten als onbetaalde bron van informatie	24		DEEL B: BIJLAGEN*	
	Naar een zich aan de vraag aanpassend dienstenaanbod	24	1	Overzicht van de belangrijkste in de nota aan- gekondigde acties, met voor ieder daarvan een uitgewerkt plan van aanpak	
	<i>Betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur</i>	25	2	Eén maand Binnenlandse Zaken Discussie @ Internet , verslag van een door De Digitale Stad georganiseerde discussie over onderde- len nota	
	Participatie van de belangstellende burger	26	3	Digitale Participatie	
	Toegankelijkheid en doorzichtigheid	30		Verslag van een experimenteel digitaal debat over (de Wet) openbaarheid van bestuur	
	Openheid en openbaarheid	32			
	<i>Bescherming van de persoonlijke levenssfeer</i>	34			
4	Achter de schermen	37			
	<i>Inleiding</i>	37			
	Naar een informatie-infrastructuur	38			

* Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlemen-
taire Documentatie.

0 Samenvatting

Waarom deze nota?

Deze nota 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. Informatie- en communicatietechnologie scheppen daarbij nieuwe mogelijkheden. Nader uitgewerkt betekent dit:

- verbetering van dienstverlening aan burgers en bedrijven;
- grotere betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur en omgekeerd;
- betere toegankelijkheid en openbaarheid van overheidsinformatie;
- adequate bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van niet voor de openbaarheid bestemde informatie;
- versterking van de bestuurbaarheid van en de samenhang binnen de overheids-organisatie (en daarmee van het primaat van de politiek);
- verbetering van het gebruik van informatie en informatie- en communicatietechnologie voor een sobere en doelmatige bedrijfsvoering.

De ontwikkelingen in de genoemde technieken gaan razend snel en het effect ervan op de economische, sociale en culturele verhoudingen worden steeds indringender. Dit is met name het geval omdat de techniek het stadium is ontgroeid waarin het alleen werd gebruikt ter vergroting van de doelmatigheid in interne grootschalige en routinematige werkprocessen. De «informatisering» dringt de dienstverlening binnen. Het kan dan ook niet anders of er gaat een groeiende invloed van uit op de verhouding tussen burgers, bedrijven en overheid. Dat schept kansen, al brengt het ook dilemma's met zich mee.

Het kabinet heeft op deze ontwikkelingen eind vorig jaar ingespeeld met het uitbrengen van het Actieprogramma Elektronische Snelwegen. «Terug naar de toekomst» is er op gericht meer in het bijzonder aan te geven hoe de overheid als «grootgebruiker» daarmee om wil gaan en zodoende de belofte na te komen te schetsen «hoe de overheid aan zal sluiten op de elektronische snelweg».

In de eerste Beleidsnota Informatievoorziening Openbare Sector¹, kortweg BIOS 1, is aandacht besteed aan de organisatie van de informatievoorziening in de relaties tussen de departementen en tussen de bestuurslagen. In BIOS 2, «de computer gestuurd»² is in de vorm van het concept «servicecentrum van de overheid» daarnaast ingegaan op de inzet van informatiebeleid en informatie-technologie om de relatie tussen burgers en overheid te verbeteren. Deze nota actualiseert beide uitgangspunten en werkt ze systematisch verder uit. Daarbij worden actiepunten aangegeven die dienen om de gestelde doelen dichterbij te brengen.

Vanuit het perspectief van de democratische rechtsstaat en met het oog op het functioneren van het openbaar bestuur kunnen als de belangrijkste kansen en dilemma's die voortkomen uit de genoemde ontwikkelingen worden aangemerkt dat deze:

- een aanzienlijke verbetering van de dienstverlening van de overheid mogelijk maken, ook al vergt dit grote aanpassingen in de overheids-organisatie;
- directere communicatie tussen burgers en overheid mogelijk maken en daarmee het draagvlak voor de democratische besluitvorming kunnen verbreden. De invloed van lobby-organisaties mag echter niet onevenredig toenemen en de in de kiem reeds aanwezige «tweedeling» tussen geïnformeerden en niet-weters mag niet groeien;

* Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

¹ Tweede Kamer 1987-1988, 20 644, nrs. 1-2.

² Tweede Kamer 1990-1991, 20 644, nr. 15.

- nieuwe kanalen kunnen openen om overheidsinformatie voor zover gewenst algemeen toegankelijk en actief openbaar te maken, ook al vergt dat extra aandacht voor het beschermen van die informatie die niet voor de openbaarheid is bestemd;
- bestrijding van fraude met overheidsregelingen en crimineel gedrag vereenvoudigen, ook al dreigen daarbij verregaande inbreuken op de persoonlijke levenssfeer;
- het perspectief openen op verbetering van de onderlinge afstemming van beleid en de daarbij horende informatie-uitwisseling binnen de overheid, ook al stelt dat hoge eisen aan daaromtrent te maken afspraken en discipline in de naleving daarvan;
- met nieuwe investeringen kansen ter verbetering van de relatie overheid-burger en ter vergroting van de doelmatigheid van de overheid verzilverbaar maken, ook al kan daardoor (bijv. vanwege standaardisatieproblemen) communicatie juist bemoeilijkt worden.

Communicatie tussen burger en overheid

Burgers en bedrijven zijn afnemer van overheidsdiensten, doen mee (en zijn object van) besluitvorming bij de overheid, en leveren als belastingbetaler de financiële grondslag voor de overheid. Met name in de eerste twee relaties is sprake van intensieve communicatie. Om die communicatie goed te laten verlopen is een consistente, toegankelijke, doorzichtige, responsieve en ontvankelijke overheid nodig. Van de andere kant moeten burgers en bedrijven bereid zijn om – binnen strakke grenzen – door de overheid «gekend» te worden en om hun aandeel in de besluitvorming te leveren.

Om deze nadere doelen te bereiken wordt/worden

- het concept «servicecentrum van de overheid» verder uitgediept tot een daadwerkelijk «Overheidsloket 2000», in eerste instantie via drie activiteiten: de ontwikkeling van een «vastgoedbalie», van een kennisstelsel voor ouderen en gehandicapten en van een «Ken-uw-rechten-zuil», met het bredere perspectief van een virtueel loket bij de burger thuis;
- initiatieven ontplooid om systematischer aandacht mogelijk te maken voor het herkennen van patronen in vragen en klachten van burgers en wegen om het ontstaan daarvan te voorkomen;
- kleinschalige experimenten opgezet om elektronisch discussie (al dan niet met als afsluiting een «stemming») te voeren over besluiten van algemeen belang om meer inzicht te verwerven in de nieuwe sociale en politieke patronen die ontstaan als gevolg van het gebruik van een nieuw medium;
- de bestaande overheidsalmanakken elektronisch beschikbaar gesteld en een zoekstructuur ontwikkeld om langs elektronische weg overheidsinformatie te kunnen benaderen. Trefwoord is hier «toegankelijkheid»;
- de privacywetgeving in de nabije toekomst herzien. De implementatie van de Europese privacy-richtlijn en de lopende evaluatie van de Wet Persoonsregistraties nopen daartoe. De nieuwe wetgeving zal een adequate bescherming van de persoonlijke levenssfeer moeten verzekeren, met behoud van mogelijkheden voor een efficiënte fraude- en criminaliteitsbestrijding. De toepassing van nieuwe middelen op het gebied van waarneming en bewaking (koppeling, «matching», «tracking») zal daarbij aan duidelijke grenzen worden gebonden.

Achter de schermen

Van de overheid mag worden gevergd dat zij sober en doelmatig omgaat met schaarse (belasting)middelen. Dat geldt onverkort ook bij de inzet van informatie- en communicatietechnologie. Dat vereist dat de

overheid (wanneer dat voor de overheid als geheel doelmatig is) gebruik maakt van gemeenschappelijke voorzieningen, schaarse expertise breed inzet en kansrijke ontwikkelingen overheidsbreed stimuleert.

Die gemeenschappelijke voorzieningen vormen een informatie-infrastructuur, dat wil zeggen een generieke, relatief permanente basisvoorziening ten behoeve van gegevensverwerking, gegevensopslag en gegevenstransport. Voor deze nota zijn met name relevant de onderdelen informatie, communicatie-infrastructuur en bijbehorende organisatie van informatie en infrastructuur.

Om te komen tot een adequate gemeenschappelijke informatie-infrastructuur zullen de volgende acties in gang worden gezet:

- de eenheid van optreden van de overheid naar buiten moet sterker en het gemeenschappelijk gebruik van informatie eenvoudiger. Daarom zal er onderzoek worden verricht in hoeverre meer eenheid kan worden bereikt bij de definitie van kernbegrippen («Stroomlijning Basisgegevens»);
- de uitwisseling van informatie binnen en met de overheid moet eenvoudiger. Daarom verdienen initiatieven om te komen tot sectorale verwijsindexen en tot een overkoepelende verwijsindex steun als aan de daaraan te stellen randvoorwaarden is voldaan;
- bij verzelfstandigingen moet rekening worden gehouden met de realisatie van het primaat van de politiek. Dat moet leiden tot het zekerstellen van adequate sturingsinformatie bij verzelfstandigingen. Zo nodig volgt een «checklist», op te stellen mede aan de hand van reeds opgedane ervaringen;
- uitwisseling van informatie binnen en met de overheid moet voor de eindgebruiker doorzichtiger en voor de overheid als geheel kosten-effectiever. Daarom zal een platform van overheidsgebruikers van telematica en experts binnen de overheid verdere standaardisatie binnen de overheid van (data)communicatievoorzieningen tot stand brengen («naar een overheidscommunicatie-profiel»);
- de positie van de overheid als grootgebruiker van (data)communicatievoorzieningen kan sterker. Daarom zal het initiatief om te komen tot meer gemeenschappelijke inkoop van (data)communicatievoorzieningen worden uitgebouwd met meer deelnemers en meer onderwerpen («overheidsnetwerk 2000»);
- het Besluit Informatievoorziening Rijksdienst blijft in zijn essentie – de verdeling van taken en bevoegdheden rond de informatievoorziening in de rijksdienst – gehandhaafd, er komt voor het middel informatiestructuurschetsen een vernieuwde handleiding en er zal systematischer aandacht worden besteed aan het toevoegen van een informatieparagraaf aan nieuwe wet- en regelgeving;
- informatie moet betrouwbaar, beschikbaar, integer en volledig blijven. Daartoe zet het kabinet het geldende beleid ten aanzien van informatiebeveiliging voort en verbreedt de reikwijdte daarvan;
- de overheid moet ook in de toekomst verantwoording kunnen blijven afleggen over beleid en over de uitvoering daarvan. Onderzoek zal daarom inzicht verschaffen in de manier waarop op de meest kosten-effectieve wijze elektronisch opgeslagen informatie ook in de toekomst raadpleegbaar kan blijven.

Financiering

De hiervoor aangestipte projecten zullen, voor zover daarvoor aanvullende middelen nodig zijn, uit reguliere budgetten worden gefinancierd. Met een aantal projecten is al een begin gemaakt vanuit de lopende begroting. Het project Overheidsloket 2000 is aangemeld als adoptieproject in het kader van actielijn 5 van het Actieprogramma Elektronische Snelwegen. Het tempo waarin en de breedte waarmee dit project ten

uitvoer gebracht kan worden is afhankelijk van de mate waarin daarvoor in dat kader gelden vrijkomen.

1. Inleiding

Deze nota gaat over verbetering van de relatie tussen burgers³ en overheid en over vergroting van de doelmatigheid van de overheid door middel van daarop gericht gebruik van informatie. Informatie- en communicatietechnologie scheppen daarbij nieuwe mogelijkheden. De nota geeft ook de wegen aan om goed om te gaan met de dilemma's die voortvloeien uit nieuwe technische mogelijkheden. De uitdaging is 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).

Snelle technologische ontwikkelingen:

- In hoog tempo groeien computersystemen door koppeling aan elkaar tot netwerken. Informatie is daardoor waar ook ter wereld en op elk gewenst tijdstip te raadplegen;
- Beeld, geluid en gegevenstransport kunnen steeds beter met elkaar worden geïntegreerd;
- Apparaten die «iedereen» al heeft, als de telefoon en de televisie, groeien toe naar de personal computer en andersom; De capaciteit van computers verdubbelt nog steeds ieder jaar, bij globaal gelijkblijvende prijzen. Dat betekent dat aan het eind van deze kabinetsperiode de mogelijkheden van de techniek zestien keer zo groot zullen zijn als bij aanvang.

Meer dan in het verleden heeft informatie- en communicatietechnologie invloed op de manier waarop de democratische rechtsstaat functioneert. De gevaren zijn snel benoemd: er dreigt een tweedeling tussen geïnformeerden en niet-weters, door anonieme koppeling van gegevens is de privacy in het geding, de overheid verschuilt zich achter een elektronische muur, criminelen lijken wereldwijd ongestoord hun gang te kunnen gaan. Wat echter nog te weinig in beeld komt is, dat er mogelijkheden liggen de democratische rechtsstaat en daaraan gerelateerde uitgangspunten als brede deelneming aan het besluitvormingsproces, goede overheidsdienstverlening en openbaarheid van bestuur juist te versterken, dit alles binnen de randvoorwaarden van het primaat van de politiek en bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Kort gezegd: het thema van de relatie burger-overheid. Daarnaast, en dat is het tweede thema van deze nota, liggen er kansen de bedrijfsvoering van de overheid doelmatiger te organiseren. De relatie tussen deze twee thema's is tweeledig: enerzijds is een goed georganiseerde bedrijfsvoering voorwaarde om een kwalitatieve verbetering in de relatie tussen burgers en overheid te kunnen doorvoeren. Anderzijds heeft de burger er recht op dat sober en doelmatig met schaarse (belasting)middelen wordt omgegaan.

Informatie- en communicatietechnologie is in de afgelopen decennia bij de overheid, net als overall elders, hoofdzakelijk ingezet om de bedrijfsvoering te veranderen. De ontwikkeling in de techniek leidde met name tot automatisering van grootschalige en routinematige werkprocessen. De buitenwereld merkte daar betrekkelijk weinig van. Maar dat verandert nu snel. Bedrijven en instellingen gebruiken de moderne technologie nu om rechtstreeks nieuwe diensten aan hun klanten aan te bieden. Het gebruik van netwerkcommunicatie heeft bovendien een eigen momentum gekregen en trekt in snel tempo nieuwe gebruikersgroepen aan, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de hoge vlucht van het wereldwijde Internet.

³ Waar in deze nota sprake is van «de burger» wordt daaronder verstaan de individuele burger én de burger in georganiseerd verband, bijvoorbeeld in bedrijven, verenigingen of belangengroepen. In een aantal gevallen wordt expliciet naar een van deze andere «verschijningsvormen» van de burger verwezen. Ook wordt om lesbaarheidsredenen vermeden steeds aan te geven dat burgers van beiderlei kunne kunnen zijn.

De elektronische universiteit:

In de wetenschappelijke wereld is het gebruik van computernetwerken inmiddels gemeengoed geworden. SURFnet (het netwerk van de Nederlandse wetenschappelijke wereld) en Internet (tot nu toe vooral hét internationale netwerk van netwerken dat gebruikt wordt voor het onderlinge elektronische verkeer van universiteiten en andere wetenschappelijke instellingen uit de hele wereld, maar ook steeds meer voor allerlei andere vormen van wereldwijde elektronische communicatie) hebben een nieuwe dimensie gegeven aan informatie-uitwisseling. Bibliotheken en databanken uit de hele wereld zijn raadpleegbaar en via elektronische post discussiëren wetenschappers uit verschillende landen met elkaar over gemeenschappelijke vakgebieden. Afstand speelt geen rol meer en of de gesprekspartner aan de andere kant van de globe op een gegeven moment slaapt of niet is irrelevant. De elektronische boodschap komt toch wel aan, verstuurd met de snelheid van het licht in plaats van met de posttrein of het vliegtuig. Wetenschappers die van deze middelen geen gebruik maken en zich beperken tot het gewone debat via publicaties en congressen lopen vaak een bijna niet meer in te halen achterstand op.

Het kabinet geeft aan deze ontwikkelingen extra impulsen met het Actieprogramma Elektronische Snelwegen, «Van metafoor naar actie». De voor u liggende nota is erop gericht de belofte na te komen die in het Actieprogramma is gedaan te schetsen «hoe de overheid aan zal sluiten op de elektronische snelweg»⁴.

In de eerste Beleidsnotitie Informatievoorziening in de Openbare Sector, kortweg «BIOS 1»⁵, is aandacht besteed aan de organisatie van de informatievoorziening in de relaties tussen departementen onderling en tussen de bestuurslagen. Daarnaast bevat deze nota hulpmiddelen en handreikingen om de bedrijfsvoering met informatie en informatietechnologie te ondersteunen⁶. In BIOS 2, «De computer gestuurd»⁷ is in de vorm van het concept «servicecentrum van de overheid» voor het eerst ook aandacht besteed aan de organisatie van de informatievoorziening en de inzet van informatietechnologie voor verbeteringen in het verkeer tussen burger en overheid⁸. De voorliggende nota werkt dit aandachtspunt systematisch verder uit, uitmondend in de aankondiging van concrete actiepunten om langs nieuwe wegen te werken aan een optimalisering van de communicatie tussen burgers en overheid. Ten slotte wordt ingegaan op de noodzakelijke verbeteringen in de onderliggende infrastructuur, zowel wat de overheidsinformatie zelf betreft als in technologische en organisatorische zin. Daarmee krijgt het beleid gericht op doelmatige en doeltreffende inzet van informatie(technologie) eveneens een nieuwe impuls.

⁴ Actieprogramma Elektronische Snelwegen «van metafoor naar actie», aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer bij brief van 21 december 1994, blz. 17.

⁵ Beleidsnota Informatievoorziening Openbare Sector, Tweede Kamer 1987-'88, 20 644, nrs. 1-2.

⁶ Een eerste evaluatie van dit beleid is te vinden in «De computer gestuurd». Hierop wordt verder ingegaan in hoofdstuk 4.

⁷ De computer gestuurd, een nieuwe weg tot verbetering van de overheid, Den Haag, febr. 1991, Tweede Kamer 1990-'91, 20 644, nr. 15.

⁸ Tussenresultaten van dit initiatief zijn neergelegd in een brief van de minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 8 april 1993, Tweede Kamer 1993-94, 23 ..., nr. 2. Verdere informatie is te vinden in hoofdstuk 3.

Deze nota draagt een aantal beleidsuitgangspunten aan in het verlengde van eerder geformuleerd beleid maar met een nieuw accent waar het de relatie burgers en overheid betreft. Ze mondt uit in een aantal acties om invulling te geven aan deze uitgangspunten. Daarbij geldt dat de meeste van deze acties alleen met intensieve bijdragen van anderen succesvol kunnen zijn of zelfs in de eerste plaats door anderen zullen moeten worden uitgevoerd; per actie is dit – óf in de cursieve gedeeltes in de hoofdtekst, óf in bijlage 1 – aangegeven. De rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken is dan vanuit het belang van een goed functionerend openbaar bestuur andere bestuurlijke actoren te stimuleren bij het ontplooiën van hun activiteiten, rekening houdend met deze uitgangspunten.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 werkt de kansen en dilemma's voor het bestuur uit die optreden als gevolg van de recente ontwikkelingen op het gebied van informatie en communicatie. Daarbij worden algemene uitgangspunten benoemd voor de inzet van informatie- en communicatietechnologie in de openbare sector.

Hoofdstuk 3 geeft een nadere invulling van deze uitgangspunten, ten eerste wat het streven naar verbetering van de dienstverlening van de overheid aan burgers en bedrijven betreft, en ten tweede bij het streven naar vergroting van de mogelijkheden tot participatie van burgers in besluitvormingsprocessen. Gemeenschappelijk voor deze twee aspecten is de noodzaak de privacy te beschermen; daarover gaat de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

Hoofdstuk 4 beschrijft welke veranderingen in de informatie-infrastructuur van de overheid nodig zijn om tot een doelmatiger inzet van informatie- en communicatiemiddelen te komen. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de inhoud van de overheidsinformatie, de communicatie-infrastructuur en de organisatie «achter de schermen».

Hoofdstuk 5 gaat kort in op de financiële consequenties, op het proces van totstandkoming van de nota en op het vervolgtraject en geeft aan hoe met reacties op eerdere concepten is omgegaan.

Aan de nota zijn drie bijlagen toegevoegd:

- **Actie-overzicht:** een overzicht van de belangrijkste in de nota aangekondigde acties, met voor ieder daarvan een uitgewerkt plan van aanpak (bijlage 1)
- **Eén maand Binnenlandse Zaken Discussie @ Internet:** een verslag van een door De Digitale Stad georganiseerde discussie over drie onderdelen van de nota (dienstverlening, participatie en toegankelijkheid; bijlage 2) en
- **Digitale Participatie:** een verslag van een experimenteel digitaal debat over (de Wet) openbaarheid van bestuur, georganiseerd in het kader van het onderzoeksprogramma Informatisering in het Openbaar Bestuur (bijlage 3).

2. De «informatiemaatschappij»: kansen en dilemma's voor het bestuur

Wat speelt er allemaal?

De ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie gaan razendsnel. Niemand kan goed overzien, laat staan sturen, waarheen die ontwikkelingen ons in de komende jaren precies zullen leiden. De markt heeft een eigen dynamiek. Afzonderlijke conglomeraten van grote bedrijven, met wisselende allianties, kondigen wereldwijd enorme investeringen van vele miljarden guldens aan. Ondertussen vullen kleine bedrijven nieuwe «gaten» in de markt. Beide groepen opereren in hoog tempo, ieder met een eigen toekomstvisie en met eigen verwachtingen. Dat heeft consequenties voor de mate waarin afzonderlijke staten en regeringen een eigen lijn in deze kunnen trekken.

Voor de gewone burger in Nederland is van directer belang, dat toepassingen van de technologie steeds meer in ieders leven binnendringen. Nieuwe mogelijkheden worden benut en raken in korte tijd ingeburgerd, zoals het elektronisch betaalverkeer en de geldautomaten. Interactieve teletekst voor het doen van boodschappen is een volgende

stap. Onzichtbaarder is dat er nauwelijks nog een apparaat in huis te vinden is waarin niet een sturings«chip» zit. Daarnaast nemen burgers steeds vaker deel aan elektronisch verkeer, zoals bijv. De Digitale Stad in Amsterdam laat zien. Of het nu gaat om het gebruik van de telefoon, van de televisie of van de personal computer: vrijwel dagelijks worden nieuwe diensten bedacht en aangeboden. Sommige is een kort leven beschoren, andere zijn, eveneens binnen de kortste keren, niet meer weg te denken uit het dagelijks leven. Welke diensten aanslaan en welke niet is nauwelijks voorspelbaar.

In de wereld van de dienstverlening heeft informatietechnologie niet alleen geleid tot de komst van de geldautomaat, maar ook tot een vérgaande flexibilisering van produkten, verbeterde dienstverlening aan klanten, nieuwe organisatieprincipes en soms tegelijk tot een flinke afnemning van het aantal medewerkers. Tegelijk ontstaan nieuwe groeisectoren. Branches veranderen soms van karakter, smelten samen met andere, of krijgen te maken met nieuwe markten maar ook met onvermoede concurrenten.

De overheid maakt op grote schaal van deze technieken gebruik, deels met vergelijkbare gevolgen. Dat heeft echter niet zozeer geleid tot nieuwe diensten en produkten, als wel tot verbeterde bedrijfsvoering, zoals op het gebied van de financiële administratie, of door het opzetten van basisregistraties. Grootschalige interbestuurlijke projecten zijn en worden uitgevoerd, zoals de in 1994 in werking getreden Gemeentelijke BasisAdministratie Personen (GBA). Ook dient informatiebeleid als instrument om tegemoet te komen aan politieke wensen. Zo leidde de wens om fraude in de sociale zekerheid tegen te gaan tot een reeks van projecten om de mogelijkheden van koppeling van bestanden te onderzoeken. Zo zijn ook brandweer, politie en hulpverlening met behulp van informatietechnologie in staat effectiever samen te werken bij het bestrijden en voorkómen van rampen.

De sturingsmogelijkheden voor de overheid ten aanzien van de maatschappelijke gevolgen van de inzet van informatie- en communicatietechnologie zijn beperkt. De overheid is in ieder geval niet in staat de ontwikkelingen te bepalen, zo zij dat al zou willen. Wel kan zij een koers neerzetten en aldus pogen de ontwikkelingen te versnellen, of bij te buigen in een maatschappelijk gewenste richting. Dit kabinet heeft zichzelf de uitdaging gesteld om belemmeringen zoveel mogelijk op te heffen en tegelijk als groot-gebruiker zijn invloed op de marktontwikkeling te doen gelden. Door middel van het al genoemde Actieprogramma beoogt het kabinet te stimuleren dat ook op dit terrein Nederland de toegangspoort tot Europa zal zijn. Ter realisering daarvan onderneemt de rijksoverheid vele onderling samenhangende activiteiten:

- het ministerie van Verkeer & Waterstaat werkt aan liberalisering van de telecommunicatiewetgeving en aan de infrastructuur van Nederland als informatieland;
- het ministerie van Economische Zaken zet stappen om te komen tot versterking van de technologische infrastructuur en tot versterking van de positie van de bedrijven in Nederland die op deze markt actief zijn. Daarnaast werken Economische Zaken, Financiën en Binnenlandse Zaken samen bij het opsporen van de mogelijkheden die informatie- en communicatietechnologie bieden bij het terugdringen van de administratieve lastendruk voor bedrijven;
- het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen moderniseert het mediabeleid in die zin, dat een krachtige en vitale publieke omroep hand in hand gaat met meer ruimte voor commerciële omroep, waarbij infrastructuren vrijer door alle partijen gebruikt kunnen worden.

OC&W heeft ook een belangrijke rol bij het voorbereiden van toekomstige generaties op het leven in de informatiemaatschappij;

- het ministerie van Justitie buigt zich (in beide gevallen samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken) over twee juridische knelpunten:
 - de gevolgen van het toenemend gebruik van informatiesystemen voor het wetgevingsproces in relatie tot het primaat van de politiek: bij beleidsvormingsprocessen waarbij voor de uitvoering van dat beleid informatiesystemen nodig zijn, is niet zelden de stand van het bouwtraject bepalend voor de ruimte die de politiek nog heeft om wijzigingen aan te brengen en
 - het vraagstuk van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer: privacy staat in een nieuw daglicht als gevolg van de mogelijkheden van koppeling van bestanden en de burgerprofilering die daaruit voort kan vloeien.
- Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft langs verschillende lijnen invulling gegeven aan zijn coördinerende rol voor de overheidsinformatie. Zo zijn impulsen gegeven voor het realiseren van servicecentra voor de overheid, is een begin gemaakt met standaardisatie en afstemming op het gebied van de datacommunicatie binnen de overheid, is de Gemeentelijke BasisAdministratie Persoonsgegevens van de grond getrokken en is actief invulling gegeven aan het algemene beleid voor informatiebeveiliging. Het is nu zaak volgende stappen te zetten.

Het Nederlandse beleid ontstaat niet in een vacuüm. Met name de Europese Unie heeft daar grote invloed op. Dat gold al langer, zoals bijv. blijkt uit standaardisatie-activiteiten van de Gemeenschap op het terrein van datacommunicatie. Het resultaat daarvan, het European Procurement Handbook on Open Systems (EPHOS), heeft mede ten grondslag gelegen aan uitspraken op dit gebied in BIOS 2. Sedert enkele jaren is er een stroomversnelling gekomen in de Europese bemoeienis met dit terrein. Mede ingegeven door de dynamiek, voortkomend uit initiatieven van de Amerikaanse regering Clinton-Gore, is met het Witboek Delors⁹ het startschot gegeven. Onder leiding van Europees commissaris Bangemann is dit witboek op het terrein van informatie-technologie nader uitgewerkt. De conclusies van het rapport van die groep¹⁰ zijn in juni 1994 door de Europese Raad van Ministers overgenomen. Daaruit vloeide een actieplan voort van de Europese Commissie¹¹. De Nederlandse regering heeft de draad opgepakt met het uitbrengen van het Actieprogramma Elektronische Snelwegen¹². Vrijwel tegelijk is het genoemde actieplan van de Commissie door de Europese Raad geaccordeerd. De Raad heeft daarbij de betekenis benadrukt van nieuwe diensten en vormen van informatie. Daarnaast constateert de Raad, dat de particuliere sector een hoofdverantwoordelijkheid heeft bij het opzetten en financieren van de infrastructuur.

Op twee punten sluit de voorliggende nota aan bij deze ontwikkeling:

- ze formuleert een samenhangend beleid om tegemoet te komen aan de consequenties van een en ander voor de democratische verhoudingen en de positie van de burger ten opzichte van de overheid en geeft daarbij aan hoe de nationale overheid een rol kan spelen in het totstandkomen en versterken van stedelijke informatie-snelwegen (zie hoofdstuk 3);
- ze vertaalt voor de openbare sector welke activiteiten nodig zijn om te komen tot meer standaardisatie, koppeling en interoperabiliteit (zie hoofdstuk 4).

Kansen en dilemma's

De ontwikkelingen kunnen met enkele trefwoorden worden gekarakteriseerd: snel, ingrijpend, vaak onvoorspelbaar, soms met onvermoede

⁹ «Groeï, concurrentievermogen, werkgelegenheid – naar de 21ste eeuw, wegen en uitdagingen», Brussel 1993.

¹⁰ «Europa en de wereldwijde industriële revolutie – Aanbevelingen aan de Europese Raad», Brussel 1994.

¹¹ «Europa op weg naar de informatiemaatschappij: een actieplan», Brussel 1994.

¹² Zie noot 3. Uit een recent rapport van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling blijkt overigens dat vrijwel alle ontwikkelde landen plannen op dit terrein ontwikkelen. Zie «National Policies for Information Infrastructures: an Overview», Parijs 1995.

gevolgen. Voor alle betrokkenen ontstaan nieuwe kansen, maar ook nieuwe dilemma's. In deze paragraaf zullen de belangrijkste de revue passeren. Nadere analyse en selectie van daarop passende actie is zeker nodig. Het ministerie van Binnenlandse Zaken beziet daarbij die kansen en dilemma's vanuit het perspectief van de burger in de democratische rechtsstaat en met het oog op het functioneren van het openbaar bestuur. De opdracht daartoe is in het regeerakkoord nog eens benadrukt in het streven van dit kabinet de interactie tussen burgers en overheid te optimaliseren, met name ten aanzien van de dienstverlening.

- *Betere overheidsdienstverlening:*

De ervaring in het bedrijfsleven en bijv. ook de eerste ervaringen die de (met name gemeentelijke) overheid heeft opgedaan met het inrichten van service-centra volgens de één-loketgedachte leren dat het afstemmen van de dienstverlening op de behoefte van klanten, afnemers en burgers gepaard gaat met aanzienlijke aanpassingen in de organisatie zelf. Het dilemma is dan, dat de techniek wel beschikbaar is, maar de organisatie nog niet in staat deze adequaat in te passen, er «nog niet klaar voor is».

- *democratische besluitvorming:*

Er ontstaan nieuwe mogelijkheden voor communicatie tussen burgers en overheid in besluitvormingsprocessen. Dat biedt nieuwe kansen voor het optimaliseren van democratische processen die goed in ogenschouw genomen moeten worden. Enerzijds is directere communicatie tussen burger en overheid mogelijk ter verbreding van het draagvlak voor besluitvorming; anderzijds bemoeilijkt dit wellicht het nemen van besluiten waarvan de positieve effecten pas op langere termijn zichtbaar worden en kan de invloed van lobby-organisaties onevenredig toenemen. Uitdaging is niet alleen deze laatste tendens te weerstaan, maar er ook voor te zorgen dat iedereen mee kan blijven doen en de technologie dus zo in te richten dat het geen zaak blijft van «geïnformeerden» versus een nieuwe groep van «niet-weters».

Daarnaast blijft het «primaat van de politiek» het uitgangspunt. Dat neemt niet weg dat spanning kan ontstaan in de verhouding tussen de representatieve democratie en (verwachtingen omtrent) het effect van directe participatie van burgers in besluitvormingsprocessen. Is het een verbeterde vorm van «horen» of kan directe participatie besluitvorming via vertegenwoordigers (deels) vervangen? Hier doen zich sterke raakvlakken voor met het thema staatkundige vernieuwing.

- *Openbaarheid van overheidsinformatie:*

Verbeteren van de dienstverlening aan burgers, vergroting van de betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur en vergroting van de participatie van burgers in besluitvormingsprocessen vooronderstelt een verbetering van de openheid van de overheid en van toegankelijkheid van overheidsinformatie. Om dit waar te maken zal de overheid anders moeten leren werken, niet zozeer met andere regels, maar vooral met een andere instelling. Soms ontstaan juist daardoor echter nieuwe spanningsvelden. Zo kan het koppelen van gegevens ter vergroting van de dienstverlening aan een individuele burger ongewild leiden tot aantasting van diens persoonlijke levenssfeer.

- *privacy en criminaliteitsbestrijding:*

Nieuwe dilemma's bij de bescherming van de privacy doen zich voor als gevolg van nieuwe technische mogelijkheden op het gebied van criminaliteits- en fraudebestrijding. Deze technieken maken (onder andere) de controle op uitvoering en handhaving van regelgeving eenvoudiger. Daarbij moet gedacht worden aan koppeling en vergelijking van bestanden («matching») en het nemen van min of meer geautomatiseerde beslissingen op basis van signalen uit te koppeling. Bij het

ontbreken van een voldoende specifiek kader hiervoor kan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer onder druk komen te staan, omdat niet steeds duidelijk is of deze handelingen zijn toegestaan en, zo ja, met welke waarborgen zij omkleed moeten zijn. In een nieuwe vorm is de oude vraag aan de orde: moet alles mogen wat kan?

Daar staat tegenover dat het de vraag is of de overheid het zich wel kan permitteren op dit vlak een achterstand op te lopen ten opzichte van het gebruik van nieuwe technologie door criminele organisaties. Meer openheid brengt immers risico's met zich mee voor het beveiligen van gegevens die niet voor de openbaarheid zijn bestemd; het besef van het belang van goede bescherming van die gegevens is helaas niet vanzelfsprekend, en dat klemt temeer nu digitale informatie vrijwel kosteloos reproduceerbaar en op kleine gegevensdragers mee te nemen is.

De culturele gevolgen van informatisering: lessen uit het verleden

De informatiemaatschappij heeft gevolgen die enigszins vergelijkbaar zijn met de komst van het geschreven woord in het verre verleden: maatschappelijke en culturele verhoudingen kunnen wel eens vergaand gaan veranderen. Dat betekent niet altijd en alleen winst, maar soms ook verlies van dierbare praktijken.

In een schriftloze cultuur zijn klanken het medium voor informatieoverdracht. Op het eerste gezicht was de introductie van het geschreven woord dus pure winst. Informatie kon voor het eerst worden vastgelegd, overgedragen en vermenigvuldigd zonder dat iemand zelf steeds in persoon en actief aanwezig moest zijn bij degenen aan wie wordt overgedragen. Daarmee werd de communicatie op afstand geboren, de telecommunicatie. Voorts kon het collectieve geheugen worden uitgebreid voorbij aan het individueel-menselijke vermogen, omdat men telkens kon beginnen bij waar voorgangers waren gebleven. Het geschreven woord cumuleert informatie en slaat deze op. De mogelijkheid ontstaat van redeneringen van onbeperkte lengte. Een nieuwe logica wordt geboren.

Maar er gaan ook dingen anders lopen, zonder dat meteen sprake is van winst. In een schriftloze cultuur is de klank direct aan emotie gekoppeld. Het benoemen van dingen is niet alleen het overdragen van informatie. De afstand tussen naamgeving en het leven zelf is nog klein. Informatieoverdracht klinkt nog als muziek. Woorden hebben macht. Combinaties van woorden lijken toverspreuken. Omdat de klank het medium is, moet informatieoverdracht altijd in elkaars aanwezigheid gebeuren, met alle sociale betekenis vandien. Verwantschap is klankverwantschap. Volken vormen een verband door gemeenschappelijke kennis van, bijvoorbeeld, liederen.

De introductie van het schrift «schrijft» deze hele dynamiek letterlijk «weg». Bovendien: vóór de introductie van het geschreven woord waren mensen gedwongen veel uit het hoofd te leren zoals ook nu nog toneelspelers hele boeken moeten kunnen citeren. Daarvoor zijn vroeger ingenieuze geheugentechnieken ontwikkeld, technieken die ineens overbodig zijn. Maar met die technieken is ook het geheugen voor een belangrijk deel in onbruik geraakt: alles is immers op te zoeken!

- *Netwerkorganisatie bij de overheid:*

Ook anderszins kan de informatie- en communicatietechnologie een belangrijke bijdrage leveren aan het optimaal intern functioneren van de overheid (denk aan de onderlinge afstemming en informatie-uitwisseling tussen overheidsdiensten). Juist de huidige opvattingen over het functioneren van de overheid (scheiding van beleid en uitvoering, kerntakendiscussies, externe oriëntatie en integraal management) stellen

hoge eisen aan goede communicatie binnen maar ook tussen departementen, tussen beleidsafdelingen en uitvoerende organisatie-onderdelen en in de vele netwerken van mensen en organisaties waarvan de overheid deel uitmaakt, zowel nationaal als internationaal. Juist die internationale dimensie neemt snel in belang toe.

- *Financiële gevolgen:*

Kansen, maar ook risico's, zijn er op het financiële vlak. Enerzijds doen zich mogelijkheden voor besparingen van vele miljoenen guldens te realiseren. Anderzijds vereist dat vaak initiële investeringen die – vanwege de eerder gesignaleerde zeer snelle technische ontwikkelingen – niet van risico's zijn ontbloot. En ook: in het enthousiasme op korte termijn gebruik te maken van de nieuwe mogelijkheden kunnen investeringsbeslissingen worden genomen die op middellange termijn de communicatie over organisatiegrenzen heen in de praktijk eerder bemoeilijken, bijvoorbeeld door standaardisatieproblemen. Dat leidt ófwel tot suboptimale communicatie, ófwel tot de noodzaak van het vervroegd afschrijven van zulke investeringen, dus tot kapitaalvernietiging.

- *Informatie als middel tot verantwoording:*

De opslag van informatie in elektronische vorm biedt ongekeerde mogelijkheden om ze te raadplegen. Die zelfde informatie zal echter, bij ontoereikend beheer van elektronisch opgeslagen informatie en door de voortschrijdende technologie, al vrij snel niet meer toegankelijk of beschikbaar zijn. Burgers en politieke organen dreigen daardoor geen toegang meer te hebben tot informatie die nodig is om het overheids-handelen te controleren.

Strikt genomen is dit geen nieuw probleem: het heeft generaties geleerden zeeën van tijd gekost verloren gegane sleutels terug te vinden om het spijkerschrift en de hiërogliefen opnieuw leesbaar te maken. Bij de gratie van een teruggevonden «conversie»document (de steen van Rosette) kon het raadsel worden opgelost. Het is nu zaak herhaling van dit probleem te voorkómen.

Wat te bereiken?

Bij het zoeken naar wegen om de kansen te benutten en tegelijk de risico's zoveel mogelijk op te vangen bij de inzet van informatie- en communicatietechnologie, staan als reeds aangeduid twee doelen centraal:

- een effectieve communicatie tussen burgers en bedrijven (al dan niet in georganiseerd verband) en de openbare sector
- een doelmatig functionerende openbare sector.

Voor het bereiken van beide doelstellingen is een goede informatie-infrastructuur nodig, die toekomstvast, algemeen beschikbaar en voor gebruikers eenvoudig toegankelijk is.

Nader uitgewerkt betekent dit:

- verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven (snel, gemakkelijk bereikbaar, consistent en eenduidig, sociaal en juridisch correct, zorgvuldig en ontvankelijk voor klachten);
- vergroting van de betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur en omgekeerd;
- vergroting van de participatie van burgers in besluitvormingsprocessen;
- verbetering van de openheid van de overheid en van toegankelijkheid van overheidsinformatie (dus: doorzichtigheid, laagdrempeligheid, aanvaardbare kosten, onder de randvoorwaarde van bescherming van de persoonlijke levenssfeer en andere beveiligde informatie);

- voorkomen van een (nieuwe) tweedeling in de maatschappij tussen wie wel en wie niet toegang heeft tot nieuwe technieken (geïnformeerden en niet-weters);
- behoud en (ten opzichte van het ambtelijk management) versterking van het primaat van de politiek;
- veiligstelling van de mogelijkheden van gedocumenteerde verantwoording van de overheid aan de maatschappij;
- samenwerking en standaardisatie bij het gebruik van informatie;
- betrouwbare (dat wil zeggen beschikbare, integere en exclusieve) informatie en informatiesystemen.

Het coördinerende departement van Binnenlandse Zaken, kan deze doelen nooit alleen realiseren. Er is immers sprake van een groot aantal actoren, zowel in de openbare sector als daarbuiten, ieder met eigen belangen en verantwoordelijkheden. De stand van de techniek is bovendien zodanig dat meer nog dan in het verleden samenwerking beslist nodig is voor het benutten van kansen of voor het afwenden van dreigingen. Voor overheidsorganisaties geldt dat de gemeenschappelijke grondslag voor deze samenwerking ligt bij het dienen van burgers en bedrijven in hun relatie tot de overheid: enerzijds als afnemer van overheidsdiensten, anderzijds als participant, subject en (geïnteresseerd) object van besluitvormingsprocessen, en ten derde als drager van de financiële grondslag van de overheid («belastingbetaler»). Gelukkig kan geconstateerd worden dat de bereidheid tot samenwerking veel meer aanwezig is, door een andere stijl van politiek besturen, door een groeiend inzicht in de mogelijkheden – en beperkingen – van integraal management bij overheidsorganisaties en door erkenning van onderlinge afhankelijkheid om zinvol te kunnen reageren op complexe maatschappelijke vraagstukken.

3. Communicatie tussen burger en overheid

In het voorgaande is als eerste pijler voor deze nota gekozen voor de relatie tussen burgers/bedrijven en de overheid en de rol die informatie en informatie-technologie daarbij kan spelen. Die relatie kent twee verschijningsvormen: een relatie overheid «citoyen» bij (politieke) besluitvorming en een relatie overheid-«klant» bij overheidsdienstverlening. De andere pijler (sobere en doelmatige bedrijfsvoering) komt in hoofdstuk vier aan de orde.

De burger heeft twee gezichten: enerzijds is hij medevormgever van zijn leefomgeving, van voorzieningen en van regels en afspraken die door de overheid tot stand worden gebracht («citoyen»), anderzijds is hij gebruiker van die voorzieningen en regels («klant»). In beide gevallen ontvangt en geeft hij informatie en communiceert hij. In beide gevallen heeft hij rechten en plichten: het politieke recht om mee te beslissen – een recht dat gematerialiseerd wordt door een aandeel in de besluitvorming te leveren – en het recht op diensten – waartegenover de plicht staat de overheid van in ieder geval die informatie te voorzien die nodig is om te beoordelen of dat recht ook naar de regels bestaat.

In het ene geval zal de burger steeds meer aanspraak maken op een overheid die doorzichtig is, waarvan duidelijk is welke acties op welke momenten worden ondernomen en wat daarvoor de argumenten zijn. In het andere geval zal hij of zij rekenen op een overheid die haar klanten kent, die consistent is in de manier waarop de dienstverlening plaatsvindt en die ontvankelijk is voor klachten of commentaar. Daarbij geldt als nuancering dat het in deze beschrijving gaat om een karakterisering, dus om accenten. Doorzichtigheid is bijv. ook nodig voor een goede dienstverlening. En ook toegankelijkheid van overheidsinformatie is voor beide van belang.

De twee aldus geïntroduceerde begrippenparen hebben betrekking op de volgende twee thema's:

bij «dienstverlening-consistent»

kwalitatief goede en correcte dienstverlening aan burgers/bedrijven

bij «participatie-doorzichtig»

zo groot mogelijke betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur.

Kwalitatief goede en correcte dienstverlening aan burgers en bedrijven

De overheid is bij het leveren van diensten en producten doorgaans monopolist: alleen de overheid mag paspoorten uitreiken, alleen bij de overheid is een bijstandsuitkering te krijgen, alleen de overheid mag bouwvergunningen verstrekken. Dat betekent dat burgers en bedrijven op vele terreinen niet kunnen «uitwijken» naar andere dienstverleners; die dienstverlening moet alleen al om deze reden voldoen aan hoge eisen van zorgvuldigheid. Veranderingen in de commerciële dienstverlening hebben voorts hun weerslag op de eisen die de burger stelt aan het functioneren van de overheid. De overheid zal zichzelf in staat moeten stellen de vergelijking te doorstaan, ook al mogen aan overheidsdienstverlening daar bovenop nog eisen worden gesteld ten aanzien van rechtmatigheid en democratische legitimatie. Bovendien is in veel gevallen de «klant» van de overheid afhankelijk en dat legt nog eens een extra claim op de zorgvuldigheid. De overheid stelt ook eisen aan burgers en bedrijven waaraan zij zich niet ongestraft kunnen onttrekken, zoals het betalen van belastingen. Het minste dat de overheid hier tegenover kan stellen is het hen zo eenvoudig mogelijk maken aan hun door de overheid opgelegde verplichtingen te voldoen.

De afgelopen jaren zijn op het terrein van de kwaliteit van de dienstverlening door vele overheidsorganisaties belangrijke stappen gezet. Om slechts enkele voorbeelden te noemen:

- bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer is eenvoudig telefonisch informatie te krijgen over kentekens en is het overschrijven via de postkantoren aanzienlijk vereenvoudigd,
- de Informatie Beheer Groep (vroeger de Informatiseringsbank) heeft een net van contactpunten opgebouwd waar men de meeste concrete problemen rond o.a. de studiefinanciering kan oplossen,
- de formulieren van de Rijksbelastingdienst zijn stukken simpeler en elektronische aangifte is vele stappen dichterbij gebracht en
- vele gemeenten investeren fors in systematische kwaliteitsverbetering en doen hun best zich als hét contactpunt tussen burger en overheid te profileren.

Het is de bedoeling op deze weg verder te gaan. Er is er nog veel te verbeteren voordat er echt sprake is van een snel, zakelijk en consistent optreden van de overheid tegenover de burger als klant.

In het Actieprogramma Elektronische Snelwegen¹³ is de verbetering van de overheidsdienstverlening in het perspectief geplaatst van de mogelijkheden die de overheid heeft via het langs elektronische weg toegankelijk maken van haar diensten en producten een belangrijke impuls te geven aan de ontwikkeling van die snelwegen. In de Ministeriële Commissie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit is de kwaliteit van de publieke dienstverlening aan de orde op het punt van de bereikbaarheid. Bij een toenemende openstelling van de commerciële dienstverlening kan de overheid immers niet achterblijven. Ook de Ministeriële Commissie Staatkundige Vernieuwing heeft de publieke dienstverlening in beeld, met name wat de juridische randvoorwaarden betreft om tot geïntegreerde dienstverlening te komen. De doelen zijn duidelijk genoeg, maar de overheid is daar nog lang niet. Er zijn nog heel wat tussenstappen te zetten. Dat neemt niet weg dat het kabinet acties op dit terrein uitdrukt

¹³ Actieprogramma Elektronische Snelwegen «van metafoor naar actie», blz. 17.

kelijk in het perspectief van een «virtueel» loket bij burgers en bedrijven «thuis» wil plaatsen, met ruime openingstijden en waar integratie van diensten juridisch mogelijk is.

Burgers en bedrijven moeten, zo is de basisgedachte, op een zo eenvoudig mogelijke manier gebruik kunnen maken van overheidsdiensten en aan hun verplichtingen kunnen voldoen. Daartoe zijn niet alleen «virtuele» loketten nodig. Lang niet iedereen kan op dit moment of zal binnen afzienbare termijn thuis de «spullen» hebben die nodig zijn om zo'n «virtueel» loket van huis of bedrijf uit aan te kunnen spreken. Bovendien is de toepassing van elektronische middelen natuurlijk nooit een doel in zichzelf: het gaat om de kwaliteit van de dienstverlening. Zeker voor de middellange termijn zullen er minstens óók fysieke loketten moeten zijn, met ruime openingstijden en met een integraal aanbod van overheidsdiensten en -produkten. Daarbij moet zowel de «nieuwe» kwaliteit: snel, klantvriendelijk en klantgericht, verzekerd zijn, als de «klassieke» kwaliteit: rechtmatig, rechtszeker, rechtsgelijk. Dat betekent bijv. dat door de inzet van nieuwe middelen als kennissystemen bij ingewikkelde situaties niet ineens de bewijslast ten nadele van de burger mag worden omgedraaid: «het systeem kent uw geval niet». Dat zou de in hoofdstuk 2 aangestipte tweedeling versterken; degenen die (nog) door «knoppenangst» bevangen zijn mogen niet het kind van de rekening worden. Ook moet worden voorkomen, dat in het enthousiasme om de dienstverlening zo klantgericht mogelijk te maken méér informatie van burgers en bedrijven wordt gevraagd dan strikt nodig is voor het zekerstellen van de «klassieke» kwaliteitseisen. De overheid is immers zelf géén bedrijf dat via klantenprofilering nieuwe produkten kan aanbieden.

Een zorgzame overheid, of toch George Orwells «1984»?¹⁴

Een werkloze burger verkeert in een preciaire financiële situatie, maar wordt geconfronteerd met een aantal onvermijdelijke, grote financiële uitgaven. Lenen bij een commerciële bank is voor hem uitgesloten. Hij wendt zich tot een geïntegreerd «OverheidsLoket2000» voor advies, in de hoop een beroep te kunnen doen op de Algemene Bijstandswet. Om (de context van) zijn verhaal uit te leggen, overhandigt hij zijn «smart card» aan de loketambtenaar. Nadat de burger zijn persoonlijke wachtwoord voor de betreffende gegevens heeft ingetikt kan de ambtenaar van deze kaart aflezen, dat hij in de gemeente woont, nog niet eerder een bijstandsuitkering heeft aangevraagd, grote kortlopende schulden heeft, gehuwd is en dat zijn vrouw een WAO-uitkering heeft. De burger vertelt verder dat hij in het recente verleden een dure medische behandeling heeft ondergaan. De ambtenaar vraagt hoe het zit met zijn ziektekostenverzekering: waarom heeft hij die medische behandeling zelf moeten betalen? Het blijkt dat de burger als particulier onvoldoende verzekerd was. Na instemming van de klant vraagt de loketambtenaar on-line informatie over hem op bij het Krediet Registratie Bureau in Tiel. Daarbij blijkt dat hij nog meer schulden heeft dan zijn «smart card» al aangaf. De klant vraagt of en zo ja hoe zijn schulden gesaneerd kunnen worden en of zijn lasten verlicht kunnen worden via (extra) bijstand. De klant vermeldt nog dat zijn huisje zijn bezit is en dat hij dat als het even kan buiten iedere regeling wil houden. Langs elektronische weg raadpleegt de ambtenaar nu het openbare Hypotheekregister om te zien hoe de zaken erbij staan. Hij verkeert in onzekerheid over enkele aspecten rond de interpretatie van de Bijstandswet. Daarom raadpleegt hij een (menselijke) expert van de Sociale Dienst. De expert wijst de ambtenaar erop dat de medische kosten misschien aftrekbaar zijn voor de belastingen. Dus belt de ambtenaar het gratis 06-nummer van de Belastingdienst. De ambtenaar aan de andere kant van de lijn raadpleegt na – opnieuw – autorisatie door de klant het elektronische dossier van de

¹⁴ Dit voorbeeld is een bewerking van een toekomstscenario dat wordt geschetst in: Snellen, I. e.a., Informatisering in het openbaar bestuur, indicaties voor politiek-inhoudelijke sturing (NOTA-rapport), Den Haag 1989, p. 38.

klant en geeft op grond daarvan een advies. Hij wijst ook op de eigen woning en de mogelijkheid de hypotheek te verhogen.

Nu alle relevante informatie verzameld is, buigen de klant en de ambtenaar zich over de mogelijkheden bijstand te verlenen en daarenboven via schuldsanering dekking te vinden voor de grote uitgaven waar de klant voor staat. De ambtenaar consulteert expertsystemen waar de mogelijkheden in zijn verwerkt van de Bijstandswet en van eigen gemeentelijke sociale ondersteuningsregelingen (algemeen maatschappelijk werk, kredietmogelijkheden bij de Gemeentelijke Kredietbank, enz.). Op basis daarvan komt hij tot de voorlopige conclusie dat, binnen strakke grenzen, de genoemde uitgaven voor dekking in aanmerking komen, althans de werkelijk onvermijdelijke uitgaven. Ze stellen samen een saneringsplan op dat het verzoek van de klant om extra bijstand kan onderbouwen. Onderdeel daarvan is belastingteruggave, kwijtschelding van gemeentelijke en waterschapsbelastingen, een krediet van de Kredietbank en ter completering bijzondere bijstand. Om het saneringsplan uit te voeren verwijst de ambtenaar naar het (particulier) maatschappelijk werk. Na nogmaals autorisatie door de klant wordt daarvoor elektronisch een afspraak gemaakt; in een moeite door wordt de klant ook ingeschreven voor een sollicitatiecursus bij het Regionaal Bureau voor de Arbeidsvoorziening.

Zo eenvoudig mogelijke toegang: van «servicecentrum van de overheid» naar «overheidsloket 2000»

Het maakt burgers en bedrijven als klant van de overheid in beginsel niet uit met welk onderdeel of welke bestuurslaag van de overheid zij te maken hebben. Voor hen is niet van belang hoe het overheidsapparaat is georganiseerd, als het maar (consistent) werkt. Ook vanuit dit gezichtspunt is de invoering van geïntegreerde loketten gewenst. De bestuurlijke logica van de taakverdeling tussen bestuurslagen en -organen kan de burger-als-klant immers niet tegengeworpen worden. Om dit te realiseren bieden informatie- en communicatietechnologie ook al bij «fysieke» loketten nieuwe mogelijkheden waardoor beslissingsbevoegdheid en feitelijk klantcontact gescheiden kunnen worden.

Op basis hiervan begeleidt, als aangekondigd in BIOS 2¹⁵, het ministerie van Binnenlandse Zaken sinds enkele jaren experimenten rond het concept «service-centra van de overheid». Doel hiervan is door middel van integratie van loketten en van het dienstenaanbod van de overheid de kwaliteit van de dienstverlening te vergroten. De experimenten moeten leiden tot een algemene set van kwaliteitseisen waaraan de dienstverlening van de overheid aan de burger moet voldoen. Ook in het bestuursakkoord tussen Rijk en VNG heeft kwaliteitsverbetering aandacht gekregen.

Ervaringen met de «servicecentra van de overheid» tot nu toe (op basis van literatuurstudie, begeleidend onderzoek en experimenten) leren, dat er vele alledaagse organisatorische barrières overwonnen moeten worden om tot daadwerkelijke loketintegratie te komen. De omslag van een traditionele procedure- of produktgerichte organisatie naar een klantgerichte organisatie is enorm. Daarnaast blijken informatietechnische concepten, ofschoon technisch min of meer volmaakt, niet zonder meer inpasbaar in concrete situaties, bijv. doordat systemen niet op elkaar passen, de daarvoor nodige extra investeringen extreem hoog zijn of begrippen in verschillende betekenissen worden gebruikt.

Dat neemt niet weg dat het concept vele kansen blijkt te genereren om tot verbetering van de kwaliteit van dienstverlening te komen in termen

¹⁵ Zie «De computer gestuurd», blz. 36-38.

van gemak, bereikbaarheid en klantgerichtheid. Ofschoon de ondersteunde experimenten nog niet geëvalueerd zijn – deze evaluatie loopt en zal voor het einde van het jaar afgerond zijn – zijn betrokken partijen ervan overtuigd dat het de moeite waard is op de ingeslagen weg door te gaan. Daarbij kan deels worden aangehaakt bij enkele initiatieven die in voorbereiding zijn en die goed passen in het nu breder gestelde perspectief van niet alleen geïntegreerde fysieke loketten, maar ook «virtuele», bij de mensen thuis.

De drie projecten die hierna nader zijn uitgewerkt: een vastgoed-informatie-balie, een kennissysteem voor ouderen en gehandicapten, en een «Ken-uw-rechten-zuil», zijn bedoeld als drie stappen op weg naar het lange termijn-doel «overheidsloket 2000». Via deze en in een later stadium waarschijnlijk nog meer tussenstappen wil het kabinet komen tot een landelijk dekkend net van loketten (ten minste één in iedere gemeente)

- waar burgers en bedrijven terecht kunnen voor publieke produkten en diensten – dat wil zeggen vanuit de drie bestuurslagen, zelfstandige bestuursorganen en andere aanbieders van publieke diensten –, met maximaal één doorverwijzing,
- die voor diensten waarbij geen menselijke tussenkomst nodig is vierentwintig uur per dag bereikbaar zijn,
- waar burgers zowel in levende lijve als elektronisch «gekend» of anoniem informatie kunnen krijgen over hun rechten en plichten en
- waar mede door de inzet van informatie- en communicatie-technologie diensten snel, klantvriendelijk, zorgvuldig en in antwoord op gestelde vragen verleend worden.

Het bereiken van dit doel is zeker niet alleen een kwestie van het inzetten van de goede technieken. Het gaat immers niet alleen om een betere «service». Het gaat er meer om dat de overheid burgers en bedrijven met een open houding tegemoet treedt. Niet vanuit de gedachte dat de klant «koning» is. Daarin verschilt de overheid fundamenteel van het diensten en produkten aanbiedende bedrijfsleven. Wel met de instelling vanuit de vraag van de individuele burger of het individuele bedrijf te redeneren en na te gaan hoe aan deze vraag zo goed mogelijk tegemoet kan worden gekomen binnen de grenzen van de geldende regels, rekening houdend met de belangen van andere burgers en bedrijven. Het verschaffen van duidelijkheid over waar recht op bestaat en waarop niet is hierbij een wezenlijk aspect. De «service» moet omhoog, maar meer nog moet de overheid «responsiever» worden. Een eerste stap daarbij is te onderzoeken wat de wensen en verwachtingen zijn van burgers en bedrijven bij de openstelling van publieke diensten. Een plan van aanpak hiervoor is toegezegd in het kader van de Winkeltijdenwet. Dit plan van aanpak is ingebouwd in het bredere plan van aanpak voor het hierna te noemen project «Overheids-loket 2000». Verder staan de twee volgende activiteiten daarvoor op de rol:

- systematisch onderzoek naar vraagpatronen van burgers en bedrijven richting overheid (zie de paragraaf «kwaliteitsbewaking» hierna) en
- analyseren van op dit vlak reeds opgedane ervaringen.

Met name op dit laatste aspect zal evaluatie van de sinds «92 onder begeleiding van het ministerie van Binnenlandse Zaken uitgevoerde experimenten gericht zijn: niet alleen ter verwerving van inzicht in de technische, financiële en informatiekundige aspecten, maar ook in de organisatorische, personele en culturele. Daarbij zijn vragen aan de orde als:

- welke verdeling van taken en bevoegdheden tussen het contactpunt met de burger («front office») en de achterliggende organisaties («back

office») is het meest adequaat om de overheid als geheel «responsief» te maken?

- zijn er specifieke opleidingseisen voor «responsief» baliepersoneel, hoe worden ze zo en wat enthousiasmeert ze blijvend?
- welke instelling is er nodig in de hele organisatie, inclusief «back office» en ambtelijke en politieke leiding, om het gezicht van de overheid, het «loket», responsief te laten zijn en blijven?

Eventuele aanbevelingen die juist op dit aspect van responsiviteit betrekking hebben kunnen natuurlijk niet via regels worden vastgelegd. Het waar maken van deze belofte is afhankelijk van iedereen binnen de overheid, en dus ieders eigen verantwoordelijkheid.

Project Overheidsloket 2000, deel 1: Vastgoedinformatiebalie

Partijen in het maatschappelijk verkeer blijken grote behoefte te hebben aan actuele, betrouwbare en volledige informatie over de gesteldheid van vastgoedobjecten, zowel in feitelijke als in juridische zin, de geldende publiekrechtelijke beperkingen, de ligging van leidingen enz. Dergelijke gegevens zijn nu vaak zodanig verspreid binnen de gemeenten en/of het Kadaster, dat burgers, bedrijven en instellingen veel tijd kwijt zijn om ze te verzamelen. Een geïntegreerde loketfunctie kan hierin verbetering aanbrengen. Experimenten met dergelijke loketten zijn in voorbereiding in samenwerking met het Kadaster en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Meneer Dumont, organisatieadviseur, gaat naar het gemeentehuis, want hij wil zijn huis verbouwen. Via de receptie komt hij bij de «vastgoedbalie» terecht. Hij vraagt wat hij moet doen. Bij elektronische raadpleging van het bestand van het Kadaster, opgenomen in de brede vastgoedregistratie, blijkt hij wel eigenaar te zijn, maar officieel in het opgegeven pand niet te wonen. Hij geeft aan dat hij er op de eerste van de volgende maand gaat wonen. De ambtenaar aan de vastgoedbalie stelt voor de adreswijziging (onder vermelding van een ingangsdatum) direct in te voeren. Met instemming van de klant zal de adreswijziging ook worden doorgegeven aan de gemeentelijke afdelingen bevolking, huisvesting en belastingen. Via de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) worden de rijksbelastingdienst – vanwege de inkomstenbelasting, de vermogensbelasting en successie, – de Sociale Verzekeringsbank – vanwege AOW en kinderbijslag – en het Kadaster –vanwege de eigendomsregistratie – ingelicht. Daarnaast worden de openbare nutsbedrijven (denk aan het gasbedrijf en het waterleidingbedrijf) van de adreswijziging op de hoogte gesteld. Op de dag van verhuizing zullen dan zowel in de oude als de nieuwe woning de meters af- en aangesloten zijn en een meteropname verricht, te verwerken in de jaarafrekening. In een moeite door zal ook de PTT op de hoogte worden gesteld, zodat deze de post drie maanden lang naar het nieuwe adres kan doorsturen, de telefoon op de verhuisdag kan omzetten naar het nieuwe huis en de adreswijziging bij 06-8008 en in het telefoonboek kan verwerken. Meneer Dumont heeft ook bedrijf aan huis; de Kamer van Koophandel krijgt dus de adreswijziging doorgegeven.

Er kan nog meer: de Rijksdienst voor het Wegverkeer krijgt een signaal, zodat deze de kentekenregistratie kan aanpassen en deel III en de berichtgeving over de APK goed kan verzenden. Tevens blijkt, dat op de oude woning een overdraagbare premie A rust: dit wordt doorgegeven aan het ministerie van VROM.

De gemeente is nu meteen op de hoogte van het feit dat van de leeggekomen woning een bericht moet binnenkomen inzake bewoning. Als dat bericht niet komt dan kan men de buitendienst inschakelen. Meneer Dumont zal na enige tijd van de gemeente een woonvergunning toegezonden krijgen.

Ten slotte krijgt meneer Dumont, die het inmiddels een beetje duizelt, waar hij voor dacht gekomen te zijn: nadat hij heeft uitgelegd dat hij eigenlijk alleen de open haard wil verbouwen krijgt hij de formulieren mee voor het doen van een melding aan de gemeente. Een bouwvergunning is daarvoor immers niet nodig!

Project Overheidsloket 2000, deel 2: Kennissysteem ouderen/ gehandicapten

In drie gemeenten zal worden geëxperimenteerd met een beslissings-ondersteunend kennissysteem ten behoeve van de uitvoering van de Wet Voorzieningen Gehandicapten en aanverwante (o.a. gemeentelijke) regelingen. Na de eerste fase zal dit systeem worden uitgebreid tot een algemeen kennissysteem voor de ondersteuning van de publieke dienstverlening aan de doelgroep ouderen en gehandicapten. In fase drie komen de diensten en producten die in het systeem zijn opgenomen via elektronische weg ter beschikking van de ouderen en gehandicapten thuis.

Project Overheidsloket 2000, deel 3: «Ken-uw-rechten-zuil»

De burger als klant moet kunnen weten waar hij of zij recht op heeft of aan welke verplichtingen hij/zij moet voldoen. Essentieel voor een machtsevenwicht tussen burger en overheid is, dat deze informatie verkrijgbaar is zonder dat de burger eerst zijn gegevens kenbaar moet maken aan de overheid. De burger moet in staat worden gesteld vooraf te weten te komen «wat 'm te wachten staat» wanneer hij naar een loket stapt om een bepaalde vorm van dienstverlening af te nemen.

Aan deze doelstelling kan worden beantwoord door de beschikbaarstelling van «Ken-uw-rechten-zuilen». In deze zuilen zal anoniem informatie verkrijgbaar zijn over in beginsel alle landelijke subsidie-regelingen en overheidsverplichtingen waar de burger direct mee te maken kan hebben. Met de gemeenten zal worden overlegd of ook de relevante plaatselijke regelingen daarin opgenomen zullen zijn. Een bestaand voorbeeld van een dergelijk systeem is de «subsidiewijzer».

Na de ontwikkel-, test- en installatiefase zal de informatie die de zuil bevat ook toegankelijk worden gemaakt via elektronische opvraging op afstand, bijv. thuis en/of in de openbare bibliotheek.

Deze drie deelprojecten zijn fase 1 op weg naar een «Overheidsloket 2000». Dat loket zal als één project worden aangemeld ter adoptie in het kader van «actie-lijn 5» van het Actieprogramma Elektronische Snelwegen¹⁶. Dat betekent dat het project voor een deel in aanmerking kan komen voor financiering via de gelden die gereserveerd zijn voor het Actieprogramma. Voor de overige kosten zullen de belanghebbende partijen bij elkaar gebracht worden. Uitgangspunt is, dat partijen zoveel van hun eigen belangen in de realisatie van de projecten moeten zien dat zij bereid zijn tot het op zich nemen van een substantieel deel van de kosten.

Dat geldt met name voor de exploitatiefase. Onderzoeks-, ontwikkel- en implementatiekosten kunnen voor medefinanciering in aanmerking komen.

Informatieverstrekking via lokale infrastructures

De integratie van fysieke loketten is, mede met het oog op de positie van mensen die moeite hebben van elektronisch middelen gebruik te maken, een belangrijke verbetering van de dienstverlening. Het kabinet kiest er echter als gezegd uitdrukkelijk voor op wat langere termijn het contact tussen burger en overheid ook langs elektronische weg mogelijk

¹⁶ Zie daarover de voortgangrapportage over het Actieprogramma die begin mei aan het parlement is aangeboden (brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 2 mei 1995, Tweede Kamer 1994-'95, 23 900, nr. 20).

te maken. Daarvoor zijn adequate infrastructures nodig, infrastructures die ook daadwerkelijk tot in het huis van de burger een aanbod van diensten en informatie mogelijk moeten maken. De meeste huidige overheidsnetwerken zijn niet opgezet met het oog op het onderhouden van elektronisch contact met de burger, maar op een doelmatiger elektronische communicatie binnen de overheid. Met het opbouwen van dat elektronische contact overheid-burger zal dus ervaring moeten worden opgedaan. Dat gebeurt al in de vorm van ondersteuning van initiatieven als De Digitale Stad (Amsterdam) en Spirit (Rotterdam). Soortgelijke initiatieven zijn in wording in Den Haag (Digitale Hofstad), Eindhoven, regio Utrecht en vele andere plaatsen. Er is inmiddels een belangenvereniging van digitale steden in oprichting. Het voordeel van dergelijke lokale infrastructures is bovendien dat zij als infrastructuur kunnen dienen voor het in een relatief kleine setting uittesten van (nu nog) theoretische concepten als elektronische burgerparticipatie.

Hoewel in nauwe samenwerking met het ministerie van Economische zaken ondersteuning is verleend bij de eerste initiatieven tot opzet van lokale communicatie-infrastructures, rekent de rijksoverheid het in stand houden en doen ontstaan hiervan niet tot haar verantwoordelijkheid. Zoals al in het Actieprogramma Elektronische Snelwegen is aangegeven acht het kabinet het niet haar taak de infrastructuur als zodanig te realiseren of te bekostigen. Wel zal de overheid (Rijk, provincies en gemeenten) van deze lokale infrastructures gebruik maken ten behoeve van de communicatie met burgers en bedrijven en daarmee het bestaan ervan (indirect, door het leveren en vragen van diensten) ondersteunen. Een concreet begin daarvan is relevante overheidsinformatie die bij ministeries beschikbaar is via dergelijke infrastructures toegankelijk te maken. De ministeries van Economische Zaken en van Verkeer & Waterstaat zijn inmiddels op Internet bereikbaar en hebben daar een «winkel» geopend. Ook het ministerie van Binnenlandse Zaken neemt zich voor actief gebruik te gaan maken van deze aanvullende mogelijkheid zijn informatie openbaar te maken.

Digitaal ministerie

Het ministerie van Binnenlandse Zaken zal nog in 1995 een winkel op Internet openen, in navolging van het ministerie van Economische Zaken. Via deze winkel zal informatie over het ministerie en verschillende beleidsterreinen worden gegeven.

Het is van belang dat de verschillende digitale ministeries die zullen ontstaan een gelijkvormig gezicht krijgen. Het gaat voor burgers immers om «de overheid». Opzet is op initiatief van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Algemene Zaken en de Voorlichtingsraad minimaal 5 ministeries in 1995 afspraken te laten maken over de vorm en de inhoud van elektronische overheidswinkels.

Kwaliteitsbewaking

Een essentiële voorwaarde ter verbetering van de relatie overheid–klant is kennisvergroting bij overheidsdiensten over vraagpatronen, wensen en klachten die bij klanten leven en de bereidheid en het vermogen deze kennis te gebruiken ter verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Waar de overheid immers aan lijdt is niet zozeer gebrek aan kennis over individuele burgers en bedrijven. De overheidsdatabanken «puilen uit» van gegevens daaromtrent. Maar wellicht mede daardoor is de maatschappij als geheel de grote onbekende.

Vraagpatronen van burgers als structuurprincipe – wensen van burgers als cultuurprincipe

Onder het vorige kabinet werden de «servicecentra van de overheid» geïntroduceerd. Hierbij staat de één-loket gedachte centraal. De één-loket gedachte is gericht op het samenbrengen – integreren – van allerlei overheidsprodukten en diensten achter één loket. Deze loketten worden zo georganiseerd dat het aanbod vanuit het perspectief van de afnemer logisch samenhangt. Met andere woorden: niet de interne logica van de bureaucratie maar de vraagpatronen van burgers vormen het structuurprincipe (de wijze van inrichten) van de «servicecentra van de overheid». Wat voor de burger een vraag is moet ook als zodanig door de overheid worden behandeld. Het cultuurprincipe wordt gevormd door de dienstverlening zoveel mogelijk af te stemmen op (veranderende) behoeften en verwachtingen van burgers. Daarbij vormen wensen van burgers met betrekking tot tijd en plaats van interactie met de overheid een belangrijk punt van aandacht. Het cultuurprincipe wordt gevuld door het responsieve karakter van de publieke dienstverlening. Dit houdt in dat publieke dienstverleners adequaat reageren op veranderende behoeften door deze behoeften regelmatig te monitoren en klachten over het optreden van publieke dienstverleners op een juiste wijze terug te koppelen naar het functioneren.

Om (ook hier) de overheid consistentere en responsiever te maken dient in drie richtingen actie te worden ondernomen:

- er is systematisch onderzoek nodig naar (steeds veranderende) wensen en verwachtingen van het publiek ten aanzien van de dienstverlening,
- er dient systematisch gebruik gemaakt te worden van de schat aan ervaring over de kwaliteit van de publieke dienstverlening die te putten is uit allerlei vormen van klachten, en
- er is systematisch onderzoek nodig naar vraagpatronen vanuit de maatschappij richting overheid en veranderingen die zich daarin voordoen.

Wensen en verwachtingen

Op korte termijn kan al onderzoek plaatsvinden naar de nu geldende wensen en verwachtingen van burgers en bedrijven als afnemers van diensten van onderdelen van de rijksoverheid. Aan de hand daarvan kan dan snel duidelijk worden welke aanpassingen nodig zijn in met name de openstelling van die onderdelen. Hoe dit aangepakt zal worden is aangegeven in bijlage 1.1. Dit (onderdeel van) het plan van aanpak «Overheidsloket 2000» is de uitwerking van de toezegging aandacht te besteden aan de publieke dienstverlening in het verlengde van de veranderingen in de marktsector als gevolg van de nieuwe Winkel-tijdenwet. Een dergelijk onderzoek zal overigens periodiek herhaald moeten worden: de wensen en verwachtingen zijn minder statisch dan ooit.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft al eerder, in het kader van het project «servicecentra van de overheid» een kwaliteitsmonitor overheidsdienstverlening laten maken. Deze is inmiddels in zo'n veertig gemeenten toegepast. Het is echter nog niet algemeen de uitkomsten in te zetten om tot verbeteringen in de organisatie te komen. Bovendien is het met de huidige monitor niet mogelijk zicht te krijgen op de opvattingen van burgers over meer collectieve voorzieningen. Hier zijn stappen verder te zetten.

Klachten als onbetaalbare bron van informatie

Iedere zichzelf respecterende overheidsorganisatie heeft procedures waarlangs klanten klachten kunnen indienen. Soms werken deze procedures om vast te stellen of de organisatie naar de letter en de geest van de wet heeft gehandeld, maar vaker is meer de zorgvuldigheid van het optreden of een gebrek aan aanspreekbaarheid aan de orde. De vraag is echter of voldoende systematisch aandacht wordt besteed aan de informatie die uit klachten geput kan worden voor de verbetering van de dienstverlening. In concreto zou meer gekeken moeten worden naar de volgende vier aspecten:

- de toegankelijkheid voor de burger van klachtenprocedures,
- de doorwerking van de informatie, verkregen uit de metingen respectievelijk klachten, in de vorm van verbetering van de betreffende werkprocessen,
- de informatievoorziening terug naar de burger: waar het gaat om klachten moet ook de individuele klager tijdig een reactie ontvangen en
- de analyse van de effecten van de aanpak, verricht door een onafhankelijk van de betreffende dienst staande organisatie.

Klachtenpatroonherkenning

Overheidsinstanties waarover veel klachten binnenkomen bij de Nationale Ombudsman en de Consumentenbond, krijgen de gelegenheid mee te doen aan een onderzoek waarin wordt nagegaan hoe de toegankelijkheid van klachtenprocedures beter kan. Behalve aan de klachtenprocedure zelf zal de aandacht zich daarbij ook richten op informatietechnische en organisatorische voorzieningen. Op basis van dat onderzoek zullen kansrijke projecten beginnen in een aantal overheidsdiensten. De volgende concrete hulpmiddelen om tot verbeteringen te komen zijn of worden ontwikkeld:

- de kwaliteitsmonitor overheidsdienstverlening,
- de opzet van een «collectieve module» bij deze monitor,
- het formuleren van «burgerhandvesten»¹⁷ waarin organisaties publiekelijk een bepaald kwaliteitsniveau garanderen en
- openbare terugrapportage-verplichtingen aan de Nationale Ombudsman.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken zal eerst voorbereidend onderzoek doen om de waarde van deze hulpmiddelen te bepalen. De beslissing tot eventuele implementatie is aan betrokken overheidsorganisaties voorbehouden.

Verbetering van klachtenprocedures kan het paradoxale effect hebben dat op korte termijn bij de organisaties die ze invoeren een toeneming van het aantal klachten optreedt. Als de organisaties er echter in slagen de terugkoppeling binnen hun eigen diensten te verbeteren zal het aantal (gegronde) klachten na verloop van tijd een duidelijke daling moeten vertonen. Dit vereist een goede organisatie rond deze thema's, goede procedures en een goede informatievoorziening. Essentieel is echter dat ook hier geldt dat uiteindelijk iedere ambtenaar en iedere organisatie zelf conclusies moet trekken en verbeteringen kan doorvoeren. Sturing van bovenaf zou hier slechts averechts werken.

Naar een zich aan de vraag aanpassend dienstenaanbod

Omdat het toekomstige «overheidsloket 2000» niet de overheidsorganisatie maar burgers en bedrijven als uitgangspunt neemt zal bij de bepaling van het daarin aan te bieden pakket moeten worden uitgegaan van de overheid zoals de klant die definieert. Onderzoek zal daarom moeten uitwijzen welke vraagpatronen (situaties waarin een bepaald

¹⁷ In Groot-Brittannië bekend onder de naam »citizens charters«, in Nederland ook wel aangeduid als «kwaliteitshandvesten».

samenhangend pakket van publieke diensten nodig is) er te onderkennen zijn. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft hiervoor al een aanzet gegeven¹⁸. Vraagpatronen duiden op clusters van produkten die vervolgens een om dergelijke vraagpatronen georganiseerd loket geïntegreerd levert. Vraagpatronen zijn overigens niet eenduidig, maar hooguit globaal vast te stellen. Ze liggen bovendien niet voor eeuwig vast. Hiermee zal bij de – dus noodzakelijk flexibele – vormgeving van loketten rekening moeten worden gehouden.

Vraagpatroonherkenning

Er zal op initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken nog in 1995 een eerste inventarisatie plaatsvinden van vraagpatronen naar publieke diensten. Op basis daarvan zal een conceptuele clustering van produkten plaatsvinden die wordt gebruikt bij de verdere initiatieven richting «overheidsloket 2000». Met name zullen de uitkomsten van dit onderzoek als richtlijn gelden voor het op basis van vrijwilligheid aanzoeken van partners voor verdere experimenten.

Betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur

Zonder betrokkenheid van de burgers is een democratie zijn naam niet waard: democratie bestaat niet alleen bij de gratie van verkiezingen eens in de vier jaar en het spel van regering en parlement in de tussenliggende periode. Burgers kunnen inbreng leveren in de (politieke) besluitvorming door te stemmen, maar ook door (bijv. via een actiegroep of belangenorganisatie) beroep aan te tekenen, bezwaar te maken, aan inspraak mee te doen, te protesteren, te demonstreren, enz. Om van deze «rechten» gebruik te kunnen maken zijn actieve burgers nodig, maar moet ook de overheid doorzichtig zijn. Immers, burgers moeten op de hoogte kunnen zijn van de mogelijkheden tot participatie, weten wat er aan de hand is, waar en wanneer besluiten (zullen) vallen en wat de motieven zijn voor die besluiten. En hun inbreng kunnen adresseren. Het gaat dus om burgerparticipatie. (Juridische) openbaarheid en (materiële) toegankelijkheid van overheidsinformatie en doorzichtigheid van de overheid zijn daarvoor noodzakelijke voorwaarden.

Projecten om de participatie van burgers en de openbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie te vergroten hebben uiteraard alleen zin als de overheid in staat en bereid is zelf actief en adequaat te reageren op signalen en ideeën van burgers en bedrijven. De overheid kan het zich niet permitteren niet te reageren: het draagvlak van de parlementaire democratie staat op het spel. Een democratische overheid is responsief, of zij is niet democratisch. Omgekeerd zullen ook burgers zich de moeite moeten getroosten informatie te verzamelen, zich een mening te vormen en energie moeten steken in het kenbaar maken van de eenmaal gevormde mening. Het moet kortom tweerichtingsverkeer zijn.

Van belang is nog zich te realiseren dat participatie in de besluitvorming iets anders is dan het zelf nemen van de besluiten. Uiteindelijk zal iemand de beslissing moeten nemen. Behalve in het geval van een beslissend referendum zullen dat de bevoegde organen zijn: regering en parlement, gedeputeerde staten en provinciale staten, burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Die organen moeten echter afwegingen maken en daarbij kan de inbreng van participerende burgers grote toegevoegde waarde hebben. De kwaliteit van de besluitvorming kan – anders gezegd – omhoog door meer daaraan voorafgaande openbare discussie.

¹⁸ De blik naar buiten, geïntegreerde dienstverlening als structuurprincipe, Derksen et al., WRR-werkdocument, Den Haag 1995.

Participatie van de belangstellende burger

Naast de rol van «klant» van overheidsdienstverlening heeft de burger nog een tweede rol, die van «kiezer» ofwel participant bij het politieke proces. Burgers participeren in Nederland op het moment al op vele manieren in de politieke besluitvorming. Maar dat gaat niet zonder moeite, bijv. omdat bijeenkomsten plaatsvinden op tijden dat en plaatsen waar niet iedereen aanwezig kan zijn. Ook de informatie die nodig is om zich een oordeel over bestuurlijke vragen te kunnen vormen is vaak moeilijk toegankelijk. Er schort iets aan de wijze van communiceren van de overheid en aan de beschikbaarheid van relevante overheidsinformatie. Participerende burgers willen zich kunnen bedienen van communicatiemiddelen waarvan ze ook in het overige maatschappelijke verkeer gebruik maken. Daartoe behoren naast de gedrukte pers in toenemende mate ook elektronische middelen, zoals telefoon, televisie en radio en sinds kort de computer. De verwachting is nu dat elektronische communicatie op den duur een deel van de signaleerde beperkingen zal kunnen wegnemen. De burger mag van de overheid ook verwachten dat zij technische mogelijkheden benut om beperkingen te verkleinen. Het is nu des te meer – vanwege de snelle penetratie van steeds krachtiger en multifunctioneler computers – een interessante drempelverlagende mogelijkheid, omdat het voor deze vorm niet noodzakelijk is op een bepaald tijdstip in een bepaalde ruimte te zijn. Daarnaast bieden die nieuwe media wellicht mogelijkheden om een kwalitatieve sprong te maken in de relatie tussen burgers, bedrijven en overheid doordat tweerichtingsverkeer in die relatie technisch eenvoudiger wordt.

Wel is het zaak ons bewust te zijn van de mogelijke risico's. Een belangrijke voorwaarde is dat de burgers vertrouwen kunnen hebben in de aangeboden vormen van participatie. Elektronische diensten zijn onpersoonlijker en bevatten minder terugkoppelingsmomenten dan persoonlijke contacten. Dat vertrouwen groeit als de burgers ervaren dat hun inbreng van belang is. Maar omgekeerd moet er voor worden gewaakt dat niet «de waan van de dag» gaat overheersen.

Het spanningsveld tussen vergroting van participatiemogelijkheden voor de burger en het primaat van de politiek is onderwerp van studie in de Ministeriële Commissie Staatskundige Vernieuwing. Voor deze nota is van belang dat de inzet van elektronische middelen dit spanningsveld kan aanscherpen. In welke mate deze spanning optreedt zal pas zichtbaar worden als via (kleinschalige) experimenten ervaring is opgedaan. Met name is meer inzicht nodig in hoe de uitkomst van elektronische participatie zich verhoudt tot de uiteindelijke politieke besluitvorming: is het voor velen genoeg ervan overtuigd te zijn dat hun opvattingen en ideeën voldoende meegewogen zijn, of verwachten de deelnemers aan debat dat de opvatting van de meerderheid zonder meer in politieke besluiten wordt omgezet? Anders gezegd: gaat het om meepraten of om meebeslissen? En welke verwachtingen hebben politici ervan? Bij de opzet van de hierna te noemen experimenten vormt (elektronische) burgerparticipatie in ieder geval een aanvulling op het bestaande stelsel van representatieve democratie en geen vervanging. Vandaar dat – zeker in dit stadium – meer de nadruk zal worden gelegd op het organiseren van het debat dan aan eventuele stemmingen. Participatie als hier bedoeld voegt elementen van directe democratie toe aan het huidige stelsel, zo goed als inspraak, effectrapportages en (lokale) consultatieve referenda dat doen. Net als bij verbetering van de dienstverlening heeft burgerparticipatie onder deze premisse alleen zin als de overheid een open houding aanneemt, zich responsief opstelt. Dat geldt voor de ambtenaren die betrokken zijn bij de voorbereiding van besluitvorming en voor de politici die de uiteindelijke beslissing (moeten) nemen.

Burgers kunnen op verschillende manieren meer bij de (voorbereiding van de) besluitvorming worden betrokken. Het belangrijkste onderscheid is, of de burgerparticipatie directe invloed heeft op het besluit (of zelfs het besluit vormt, zoals bij beslissende referenda), dan wel meer is bedoeld om de redengeving voor een besluit te verbeteren of het draagvlak voor een voorgenomen besluit te vergroten door daaraan een uitdrukkelijke fase van debat vooraf te laten gaan. Voor de eerste, meest vergaande vorm van burgerparticipatie gelden andere eisen dan voor de tweede vorm. Zo moeten bij die eerste vorm allen die tot meebeslissen gerechtigd zijn ook werkelijk kunnen deelnemen, moet fraude uitgesloten zijn en de anonimiteit (net als bij verkiezingen) gewaarborgd¹⁹. Voor beide categorieën burgerparticipatie geldt dat de informatiepositie van de burger gelijkwaardig moet zijn aan die van de overheid, dat het (bij de eerste vorm: voorafgaande) debat zich niet tot een vóór of tegen mag beperken, dat in dat debat en de daarbij ingenomen standpunten nuancering mogelijk moet zijn en dat het tevens een uitwisseling van meningen tussen burgers onderling kan zijn.

De huidige informatie- en communicatietechnologie heeft op dit moment nog niet een zodanig ontwikkelingsniveau en een zodanige brede verspreiding onder burgers bereikt dat elektronische burgerparticipatie nu al een standaardoptie kan zijn in de (voorbereiding van) politieke besluitvorming. Ook interactieve teletekst met behulp van televisie, afstandsbediening en telefoon kent nog (technische en organisatorische) zijn beperkingen. Daarnaast zijn ook de overheidsorganisatie nog niet ingesteld op (grootschalig) meedenken van burgers of bedrijven.

Ondanks deze kanttekeningen is er alle reden nu al via experimenten de mogelijkheden voor elektronische burgerparticipatie in praktijksituaties nader te verkennen. Te denken valt daarbij aan de opzet van een elektronisch debat en een elektronisch panel. Deze experimenten moeten inzicht geven in de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om deze vormen van participatie toe te passen, en in de voor- en nadelen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van reeds bestaande elektronische infrastructuren als De Digitale Stad.

Langs de weg van een elektronisch debat kunnen burger en overheid en burgers onderling discussiëren over onderwerpen die de relatie overheid-burger raken. Daarbij kunnen de deelnemende burgers de onderwerpen van het debat bepalen of de overheid. In het eerste geval kunnen burgers via een elektronische infrastructuur (Internet ligt daarbij het meest voor de hand) een onderwerp aansnijden en de overheid uitdagen te reageren op de naar voren gebrachte argumenten om iets wel of juist niet (meer) te doen. In het tweede geval «zet» de overheid een thema «op het net», zorgt ervoor dat een onafhankelijke derde²⁰ inbreng van burgers groepeerd, ordent en samenvat en brengt haar eigen overwegingen, argumenten en standpunten in. De resultaten kunnen vervolgens samengevat voor worden gelegd aan het tot beslissen bevoegde orgaan, bijv. de gemeenteraad of de regering.

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken is in de aanloop naar deze nota een eerste proeve gedaan met een elektronisch debat als hiervoor bedoeld. Onderwerp daarvan was: de consequenties van de opkomst van moderne media op (de Wet) openbaarheid van bestuur. Als moderator is de Katholieke Universiteit Brabant opgetreden. Uit het rapport²¹ dat de moderator heeft uitgebracht blijkt dat:

- ruim 130 mensen aan het debat hebben deelgenomen, echter grotendeels passief: er waren vijftientig inhoudelijke bijdragen aan de discussie;

¹⁹ Privacybescherming is dus evenzeer aan de orde bij participatie in besluitvorming als bij gegevensverstrekking in het kader van dienstverlening; zie de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

²⁰ Zie de kadertekst hierna. Het is de bedoeling gebruik te maken van derden op een wijze die vergelijkbaar is met de manier waarop en met de waarborgen waarmee nu via klassieke media (krant, radio, televisie) informatie wordt geselecteerd en een platform wordt geboden.

²¹ Zie bijlage 3.

- het merendeel van de deelnemers (zeer) hoog opgeleide mannen tussen twintig en vijftig waren (90%);
- inhoudelijk gesproken de toegevoegde waarde van een elektronisch debat ten opzichte van een «gewoon» debat vooralsnog gering lijkt. Dat neemt niet weg dat het debat naar de mening van de moderator een behoorlijke diepgang vertoonde en in korte tijd ideeën heeft gegenereerd die van belang zijn voor de lopende evaluatie van de Wet openbaarheid van bestuur.

Naast dit debat over openbaarheid is een digitaal debat georganiseerd over drie onderdelen van het concept van deze nota²². Met De Digitale Stad als moderator zijn de passages over publieke dienstverlening, burgerparticipatie en toegankelijkheid van overheidsinformatie, het grootste deel van dit hoofdstuk dus, ter discussie gesteld. Ook hiervan is een verslag uitgebracht. Daaruit blijkt dat:

- ruim 150 mensen aan dit debat hebben meegedaan, waarvan 50 door het leveren van een bijdrage. In dit geval is het aantal mensen dat alleen het debat gevolgd heeft via nieuwsgroepen onbekend;
- hier de deelname van vrouwen nog kleiner is dan bij de andere discussie: 6%;
- de functie van moderator heel wat zwaarder onder vuur heeft gestaan. De «cultuur» van de Digitale Stad en van Internet in bredere zin speelde hier heel duidelijk een veel zwaardere rol;
- geen eenduidige mening bestaat over de vraag of digitaal discussiëren moeilijker is dan «gewoon», en of er bepaalde vormvereisten zijn voor bijdragen aan dit type discussie;
- de discussie veel meer dan die over openbaarheid op die in een zaaltje lijkt waar een betrekkelijk willekeurig gezelschap mensen (mannen toch vooral) bij elkaar zit. De mate waarin men zich aan het voorgestelde onderwerp houdt is dan ook navenant gering.

Al met al valt er dus op basis van deze twee ervaringen nog betrekkelijk weinig definitiefs te zeggen over de zin of onzin van digitaal debatteren. Hoewel de toegevoegde waarde in eerste instantie gering lijkt, openen zich toch enkele interessante perspectieven, zoals

- de betrokkenheid bij de discussie van mensen die zich anders niet of nauwelijks iets aan de overheid gelegen zouden laten liggen (geldt met name voor de discussie op de Digitale Stad) en
- de mogelijkheid in korte tijd en zonder dat mensen per se bij elkaar moeten komen meningsuitwisseling en meningsvorming op gang te brengen bij deskundigen op een specifiek terrein (geldt met name voor de discussie over openbaarheid).

Om deze redenen wil het ministerie van Binnenlandse Zaken de komende periode meer inzicht krijgen in de kansen en dilemma's van elektronisch debat en – zij het vooralsnog op kleinschalig experimentele basis – van elektronische burgerraadpleging. Daartoe dienen de volgende acties:

Digitaal debat

Het ministerie van Binnenlandse Zaken zal elektronische debatten (laten) organiseren op het eigen beleidsterrein waar dat redelijkerwijs mogelijk en zinnig is en daaraan zelf deelnemen. Het ministerie zal eveneens initiatieven van andere politieke besturen op dit terrein volgen en eventueel stimuleren. De organisatie van het debat is in beginsel in handen van een van de overheid onafhankelijke instantie²³. De resultaten zullen nader inzicht moeten verschaffen in zaken als:

- *spreiding van de deelneming naar sekse, leeftijd, inkomen, opleiding, enz.,*

²² Zie bijlage 2.

²³ Deze instantie dient niet alleen ter garantie van de «eerlijkheid» van het debat (het wegnemen van zelfs maar de suggestie van overheids censuur), maar ook om te voorkómen dat de overheidsorganisatie overspoeld wordt door teveel reacties waar dan vervolgens niet adequaat op gereageerd kan worden.

- *het al dan niet ontstaan van (nieuwe) dominantiepatronen,*
 - *de mate waarin deelnemers de diepgang van het debat beïnvloeden door relevante aanvullende informatie aan te dragen,*
 - *organisatorische consequenties voor het initiërende overheidslichaam,*
 - *afwijkingen in het beeld dat via andere kanalen bekend wordt over de in Nederland levende opvattingen over het aangesneden onderwerp.*
- Openbaar debat over de onderwerpen die (ook) aan elektronische discussie worden onderworpen gaat uiteraard gewoon door. Digitaal debat is dus zeker voorlopig een aanvullend middel om tot betere (voorbereiding van de) besluitvorming te komen.*
- Een eerste evaluatie naar de opgedane ervaringen zal eind '96 worden uitgevoerd.*

Digitaal panel

Er zal een eerste proef worden genomen met het meten van draagvlak voor een (voorgenomen) besluit langs elektronische weg. Aangezien de infrastructuur ontbreekt voor een experiment op wat grotere schaal zal eerst in min of meer laboratorium-achtige omstandigheden getest moeten worden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken ondersteunt daartoe een initiatief van het Instituut voor Publiek en Politiek. Een a-selecte steekproef van de Nederlandse bevolking krijgt een vraagstuk ter discussie voorgelegd waarover op het eind een stemming plaatsvindt. Vervolgens worden de «stemmers» op verschillende wijzen met (de consequenties van) hun stemgedrag geconfronteerd. Dit met als doel het bewustzijn te vergroten van het belang van randvoorwaarden als:

- *zekerstelling dat genoeg mensen aan het voorafgaande debat mee kunnen doen,*
- *zekerstelling dat genoeg mensen aan het panel mee kunnen doen,*
- *zekerstelling dat niet met uitkomsten van discussie en stemming gemanipuleerd kan worden en*
- *zekerstelling dat stemgedrag niet traceerbaar is.*

Het experiment mag geslaagd heten als niet alleen dit aspect van bewustwording is opgetreden, maar er ook daadwerkelijk aan deze eisen is voldaan.

Bij eventuele eerste experimenten in een levensechte omgeving ligt gebruikmaking van interactieve teletekst met PIN-code het meest voor de hand, vanwege de brede beschikbaarheid bij burgers van televisie, afstandsbediening en telefoon.

Experimenten met louter het gebruik van telefoon zijn echter niet bij voorbaat uitgesloten, mits aan de gestelde voorwaarden kan worden voldaan, of de «stemming» meer het karakter van een opiniepeiling krijgt.

Belangrijk is dat elektronische communicatie geen vervanging is van andere communicatievormen, maar een aanvulling daarop. Elektronische communicatie overbrugt tijd en plaats. Mensen kunnen op basis van gelijkwaardigheid met elkaar in discussie treden, al dan niet op dezelfde plaats en al dan niet op hetzelfde moment. Dat althans is de veronderstelling; of dat in de praktijk het geval is zal in het begeleidende onderzoek bij de aangekondigde experimenten duidelijk moeten worden.

Een specifiek aandachtspunt dat al eerder in deze nota aangestipt is vormt de dreigende afstand tussen «geïnformeerden» en «niet-weters». Het staat niet bij voorbaat vast dat het dezelfde groepen zullen zijn als bij de gebruikelijke vormen van burgerparticipatie (inspraak, beroep, verkiezingen) die niet daadwerkelijk participeren. De eerste ervaringen met digitaal debat stemmen wat die betreft niet gerust: zes tot tien procent vrouwen, en vrijwel niemand van boven de 65. Echter: omgekeerd maakt elektronische burgerparticipatie het mensen die normaal niet aan

inspraak- of discussiebijeenkomsten kunnen deelnemen mogelijk zich toch in de discussie te mengen. Wie vanwege een handicap de deur niet uit kan, maar wel over een computer met modem beschikt heeft de (digitale) wereld aan zijn voeten liggen. Om verder te verkennen hoe dit vorm moet krijgen dient het volgende aandachtspunt:

Om de maatregelen te kunnen selecteren die nodig zijn om te verzekeren dat de spreiding van deelneming aan elektronische vormen van burgerparticipatie onder de bevolking zo evenwichtig mogelijk wordt, worden mensen uit groepen waarvan verwacht mag worden dat zij niet vanzelfsprekend in aanraking komen met en gebruik maken van gemeenschappelijke elektronische communicatiemiddelen – denk aan ouderen, gehandicapten en vrouwen – actief uitgenodigd mee te doen aan de elektronische debatten als beschreven in het actiepunt «Digitaal Debat».

Toegankelijkheid en doorzichtigheid

De informatie die de burger nodig heeft om zijn tweede rol, die van deelnemer aan het politieke proces, goed te spelen heeft (deels) een ander karakter dan de informatie die hij als klant wenst. Als klant heeft hij behoefte aan informatie over zijn individuele casus, eventueel over de casus van anderen. Als deelnemer aan het politieke proces wil hij even goed zijn geïnformeerd als het politieke bestuur dat verantwoordelijk is voor de besluitvorming. Dit is overigens evenzeer in het belang van het politieke bestuur: een goed-geïnformeerde burger komt eerder met bruikbare voorstellen. De uitnodiging van een politiek bestuur deel te nemen aan het politieke proces wordt door de burger slechts serieus genomen, als deze gepaard gaat met de beschikbaarstelling van alle relevante beleidsinformatie. Met andere woorden, toegankelijkheid van de beleidsinformatie van de overheid is een noodzakelijke voorwaarde voor participatie door de burger.

Om die reden zal er een programma «Doorzicht» worden gestart met het doel deze beleidsinformatie, die volgens de Wet openbaarheid van bestuur al openbaar is, ook daadwerkelijk toegankelijk te maken. Dit programma kan worden gezien als de pendant van het project «Overheidsloket2000», maar dan ten behoeve van toegankelijkheid van beleidsinformatie in plaats van toegankelijkheid van overheidsdienstverlening (met bijbehorende uitvoeringsinformatie). Overigens zal het voor de burger waarneembare onderscheid minimaal moeten zijn (gebruik van dezelfde technische infrastructuur).

Voorop moet worden gesteld dat het programma «Doorzicht» een lange adem zal vergen. En wel om twee redenen. Ten eerste is het probleem niet zozeer dat de bedoelde informatie via elektronische middelen toegankelijk moet worden gemaakt, maar dat die toegankelijkheid moet worden gerealiseerd conform de logica van de burger. Aangezien de burger niet bestaat, is deze logica onbekend, sterker: is er sprake van een groot aantal logica's. Toch moet er wat worden gedaan: de participerende burger moet optimaal tegemoet worden gekomen, als hij bereid is zich te verdiepen in een onderwerp. Hij mag ook niet verdrinken in de hoeveelheid informatie, maar daarin gericht en op basis van zijn probleem of wens kunnen zoeken. Er wordt daarom gewerkt aan (voorlopig) twee wijzen van toegang:

- toegang via de afzonderlijke onderdelen van de overheid, zodat de burger contact kan opnemen met beleidsvoorbereidende onderdelen voor informatie;
- toegang via het beleidsterrein of zelfs het beleidsonderwerp, zodat de burger zonder tussenkomst van een ambtenaar toegang kan krijgen tot openbare beleidsinformatie.

De tweede reden om geen al te grote verwachtingen op korte termijn te koesteren, is dat het verstrekken van beleidsinformatie (nog) geen dagelijks werk is van overheidsorganisaties. Het dagelijkse werk bestaat uit dienstverlening overeenkomstig de wet zodat waarden als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zijn gewaarborgd. De overheidsprocessen zijn met het oog op die waarden ingericht. De verbetering van die processen staat vanzelfsprekend op de agenda van het management van de betrokken onderdelen. Daarvan profiteert ook het programma «overheidsloket 2000», dat immers betrekking heeft op die primaire processen. Dat geldt veel minder voor het verstrekken van beleidsinformatie, dat immers altijd een ad hoc karakter zal blijven houden. Het komt neer op investeren zonder dat daar directe besparingen of verbeteringen in het primaire proces tegenover staan.

Hoewel dus het uiteindelijke doel van het programma nog ver weg is, is dit zeker geen argument om geen actie te ondernemen. Integendeel, uitstel daarvan zou betekenen dat een noodzakelijk veranderingsproces binnen de overheid evenzeer wordt vertraagd. Immers, adequate, politieke besluitvorming is een primair proces voor de overheid als geheel, en dit proces komt in de toekomst steeds meer onder druk als de burger zijn belangstelling ervoor verliest. Daarom is het zaak om – met alle onzekerheden – op korte termijn toch met dit programma te starten. Een aantal concrete projecten («digitale ministeries», elektronische overheidsalmanak) staat reeds op de rails. Het project Algemene Databank Wet en regelgeving (ADW) kan er ook toe worden gerekend, zij het dat informatie over regelgeving even hard nodig is bij dienstverlening. Daarnaast zal worden onderzocht of er draagvlak is voor bredere actie.

Project Doorzicht, deel 1: Elektronische overheidsalmanak

Bij elektronische communicatie met de overheid is de vindbaarheid van ambtenaren en organisaties van groot belang. Daarom zal in samenwerking met onder andere VNG, IPO, SDU en RCC worden gewerkt aan een elektronische overheidsalmanak. Het is zeer wenselijk een deel hiervan ook via de digitale ministeries en een X.500 adressengids bereikbaar te laten zijn. De overheidsalmanak kan worden gezien als de elektronische pendant van de Staatsalmanak, de Gids Gemeentebesturen en initiatieven die het IPO op dit gebied in voorbereiding heeft.

Naar verwachting is de elektronisch almanak operationeel in de loop van 1996.

Project Doorzicht, deel 2: Ingang tot elektronische overheidsinformatie («overheids-hypertext»)

Alle onderdelen binnen de overheid hebben eigen beleidsinformatie, vaak al in elektronische vorm. Deze informatie komt naar verwachting de komende tijd steeds meer beschikbaar via elektronische winkels. Naar mate er meer informatiebestanden gescheiden tot stand komen, wordt het lastiger overzicht te houden. Zeker nu beleidsterreinen veelal niet tot één departement beperkt blijven.

Een algemene ingang tot elektronisch beschikbare rijksoverheidsinformatie kan de toegang tot de informatie gemakkelijker maken. Met behulp van hulpinformatie, ook wel genoemd meta-informatie, is de gezochte informatie op te sporen. Ook als deze verspreid over verschillende organisaties aanwezig is.

In samenwerking met onder andere het ministerie van Algemene Zaken en de Voorlichtingsraad en een aantal ministeries zal een eerste versie van een gemeenschappelijke ingang tot elektronische informatie van de meewerkende ministeries worden ingesteld. Dit zal gebeuren op

basis van een indeling in beleidsterreinen, opgesteld door het ministerie van Onderwijs, Wetenschappen & Cultuur (Rijksarchiefdienst). Het zoekmechanisme zal niet afhankelijk zijn van indelingen vooraf, maar zoekacties met willekeurige trefwoorden mogelijk maken. Bij dit alles staat voorop dat de verantwoordelijkheid voor de informatie en de meta-informatie bij de deelnemende ministeries blijft liggen.

Project Doorzicht, deel 3: Overheids-teletekst

Internet kent (nog) een relatief kleine groep gebruikers. Om overheidsinformatie ook onder een breder publiek te verspreiden zal het ministerie van Binnenlandse Zaken in samenwerking met een aantal andere departementen in 1996 een faciliteit realiseren waarmee elektronische informatie ook via interactieve teletekst te raadplegen valt. Hierdoor kunnen ook bezitters van een telefoon en een televisie met teletekst de informatie raadplegen.

Burgers moeten relevante overheidsinformatie niet alleen kunnen lokaliseren, maar ook kunnen raadplegen. Bij elektronisch opgeslagen informatie kan dat problemen opleveren. Veel informatie is immers niet gearhiveerd, maar opgeslagen in machines van individuele ambtenaren. Welke informatie in welke machine zit en hoe die toegankelijk is weet niemand en dat maakt deze feitelijk onvindbaar, zelfs voor directe collega's. Daarnaast wordt nog onvoldoende rekening gehouden met de snelle technologische veroudering van systemen, computers en opslagmedia waarmee die informatie is aangemaakt en opgeslagen. In het streven naar een doorzichtige overheid verdient dit probleemveld aandacht. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (Rijksarchiefdienst) zullen in 1995 een plan van aanpak aan de Tweede Kamer aanbieden (zie verder hoofdstuk 4).

Openheid en openbaarheid

Controle van burgers op de overheid en deelname van burgers aan de (voorbereiding van) besluitvorming over maatschappelijke vraagstukken veronderstelt de beschikbaarheid van relevante informatie. De overheid beschikt in het algemeen over erg veel informatie, sterker nog, de overheid is één van de belangrijkste producenten en leveranciers van informatie. Een deel van deze informatie is openbaar. Of dit het geval is wordt bepaald aan de hand van de Wet openbaarheid van bestuur die uitgaat van het principe dat de burger recht heeft op de informatie die een overheidsorgaan heeft en dat die burger zelf om informatie kan verzoeken. Voor de beoordeling van de bruikbaarheid van de geldende wet in een tijd met steeds meer ontwikkelde (informatie)-technische hulpmiddelen is erg belangrijk dat die wet uitgaat van de openbaarheid van informatie, niet van documenten. De inwilliging van een verzoek om informatie kan dus ook door verstrekking van een diskette. In die zin is de Wet openbaarheid van bestuur vooralsnog niet als «verouderd» aan te merken. Wel is op basis van de huidige wet vereist dat de betreffende informatie in een document is neergelegd. Informatie die (nog) niet in een document is vastgelegd, maar die bijv. wel door een computersysteem kan worden gegenereerd, hoeft niet te worden verstrekt omdat de huidige wet daarop geen betrekking heeft.

Een interessant aspect van openbaarheid dat in een nieuw daglicht komt te staan als gevolg van de opkomst van nieuwe technische mogelijkheden is de op de overheid rustende plicht tot actieve openbaarheid (artikel 8 Wet Openbaarheid van Bestuur). Deze plicht heeft tot nu toe weinig handen en voeten gekregen, maar dat kan veranderen.

Een ander vraagstuk betreft de kosten van informatieverstrekking. In discussies hierover (o.a. in de media) is steeds vaker – met verwijzing naar de praktijk in andere landen, zoals de Verenigde Staten – het standpunt te horen dat men als belastingbetaler al betaald heeft voor openbare informatie. Met andere woorden, de overheid moet voor onbewerkte openbare informatie geen kosten in rekening brengen boven de kostprijs van de verstrekking (bijv. reproductie-kosten)²⁴. Tegenover dit standpunt staat het profijtbeginsel dat vele overheidsdiensten hanteren, met name als de informatie bewerkt of geordend is. Hier treedt dus een spanningsveld op. Dit spanningsveld heeft de laatste tijd aan actualiteit gewonnen doordat de bedoelde informatie nu ook in beginsel elektronisch ter beschikking kan komen en komt. De vraag is dan of de overheid kan blijven leunen op de formele openbaarheid van stukken in papieren vorm in leesalen en bibliotheken, dan wel dat de overheid zich (ook hier²⁵), in de wijze waarop zij informatie ter beschikking stelt, moet aanpassen aan de communicatie- en informatiekkanalen waarvan burgers ook anderszins in het maatschappelijk verkeer gebruik plegen te maken. In het voorgaande zijn stappen gezet op weg naar de ontwikkeling van infrastructuren waarlangs makkelijker dan nu overheidsinformatie elektronisch ter beschikking kan komen (zie de acties in de paragraaf «toegankelijkheid en doorzichtigheid»). Daarmee is echter het vraagstuk van het al dan niet gratis beschikbaar stellen van informatie niet opgelost. Definitieve besluiten hierover komen aan de orde bij de bespreking van de evaluatie van de geldende wet. Toch kan nu al worden opgemerkt dat de prijs van informatie toegang daartoe niet mag belemmeren, maar dat veel mensen geheel gratis informatie in het algemeen als waardeloos beschouwen. Bij een sobere en doelmatige overheid hoort het voorkomen van het ontstaan en opvragen van teveel «wegwerp»-informatie. Daarnaast kan het helpen als structuurprincipe gebruik te maken van het onderscheid dat in deze nota is gemaakt tussen de burger als klant en de burger als participant. In de eerste rol ligt het meer voor de hand dat de burger een redelijke prijs betaalt voor informatie, in het tweede heeft ook de overheid zelf belang bij het bevorderen van de deelneming van burgers aan het democratisch proces. Informatie moet dan ook eerder (vrijwel) gratis zijn.

Een vierde vraagstuk is wie uiteindelijk bepaalt wat openbaar is. De huidige wet kent hiervoor een uitgewogen systematiek, deels bestaande uit limiterende voorschriften en deels uit verplichte afweging van belangen. De uiteindelijke toets ligt bij de rechter. Voor gewone burgers is deze gang naar de rechter echter een betrekkelijk omslachtige en vooral tijdrovende. In een tijd waarin informatie snel aan waarde verliest door tijdsverloop kan dit bij een weigerachtige opstelling van een overheidsorgaan de bedoelingen van de wet (openbaar, tenzij...) feitelijk uithollen. Het is niet de bedoeling de rechterlijke toetsing ter discussie te stellen. Wel is de vraag welke maatregelen nodig zijn om te bewerkstelligen dat overheidsorganisaties de noodzakelijke openheid aan de dag leggen en burgers niet dwingen de weg naar de rechter te zoeken. Dat lijkt meer een mentaliteitskwesitie, die daarom moeilijk te beïnvloeden is.

Publieke druk en een open houding bij politiek en management kunnen echter wellicht bijdragen aan die verandering van instelling. Ook hier weer geldt dat vele ideeën en voornemens die in deze nota zijn verwoord staan of vallen met het «responsief» worden van de overheid in al zijn geledingen.

Door onderzoek naar en discussie over aanpassing van de huidige wet zal op deze punten duidelijkheid moeten ontstaan. Een deel van die discussie heeft inmiddels plaatsgevonden via het experiment met een digitaal debat (zie de vorige paragraaf). Dat is echter slechts een tussenstap in de evaluatie van de wet. Een tussenstap echter die eerste

²⁴ Dit uitgangspunt is neergelegd in het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur (Stb. 1993, 112).

²⁵ Zie de passage over elektronische burgerconsultatie hiervóór.

richtinggevende uitspraken mogelijk maakt die in het uiteindelijke aangepaste wetsvoorstel dat voort zal vloeien uit de evaluatie kunnen worden neergelegd. Dat geldt met name het aspect dat de Wet openbaarheid van bestuur ook van toepassing zal zijn op elektronisch opgeslagen informatie. Daar waar dit onbewerkte informatie betreft zal deze in beginsel ook om niet elektronisch benaderbaar zijn, althans voor zover de organisatie die de informatie beheert beschikt over een elektronisch «adres» waarlangs de informatie beschikbaar kan worden gesteld.

Evaluatie Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

Als uitvloeisel van art. 17 van de geldende wet vindt in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken een evaluatieonderzoek plaats naar de werking van de Wob. In dat onderzoek, uitgevoerd door de Katholieke Universiteit Brabant, komen enkele van de hiervoor aangestipte vraagstukken aan de orde. Aan de hand van de verzamelde informatie zal worden bepaald of de Wob aangepast moet worden. Het kabinet zal na afsluiting van het evaluatieonderzoek een nota daarover aan het parlement doen toekomen. In de tussentijd zal de energie gericht worden op het vergroten van de feitelijke toegankelijkheid van reeds openbare informatie door de inzet van informatie- en communicatietechnologie, met dien verstande dat in ieder geval al vast naar de volgende twee uitgangspunten gehandeld zal worden:

- *De Wet openbaarheid van bestuur wordt geacht ook van toepassing te zijn op elektronische bestanden, ook al zijn deze niet afgedrukt;*
- *«Onbewerkte» overheidsinformatie die op grond van de Wet openbaar is²⁶ en die elektronisch is opgeslagen zal in beginsel ook elektronisch benaderbaar zijn.*

Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Consistent gedrag van de overheid vraagt van de burger dat hij «gekend» is: hij zal bepaalde gegevens over zichzelf moeten vrijgeven. Hier kunnen spanningen optreden met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De vraag welke gegevens wanneer nodig zijn en welk gebruik daarvan mag worden gemaakt is een kernvraag van de privacybescherming. Het antwoord op die vraag is gebonden aan randvoorwaarden die voortvloeien uit de Grondwet en internationale verdragen. Het is de vraag of de huidige wetgeving in het licht daarvan voldoet en soelaas biedt tegen mogelijke bedreigingen van de privacy, met name nu veel meer dan in het verleden elektronische koppeling van bestanden mogelijk is.

De sterke toeneming van het aantal mensen dat afhankelijk is van het sociale zekerheidsstelsel en de grote financiële druk die dat veroorzaakt, heeft zeker in dit decennium fraudebestrijding nadrukkelijk in beeld gebracht. Voor de geloofwaardigheid van de overheid op punten als gelijkheid voor de wet en handhaving van het rechtsstelsel is het van belang het misbruik tot een minimum terug te brengen. Koppeling van relevante gegevensbestanden en de invoering van een (beperkte) identificatieplicht zijn de meest zichtbare acties geweest. Koppeling veronderstelt, om efficiënt te zijn, koppeling via één sleutel per persoon: het SoFi-nummer heeft daarom een grote vlucht genomen, zelfs tot zó ver buiten de sociaal-fiscale sfeer dat het vrij algemeen als het persoonsnummer wordt gezien.

²⁶ Dit is bijvoorbeeld veelal niet het geval wanneer de informatie ten behoeve van de beleidsvorming nog «in bewerking» is. Het woord «bewerking» heeft in dit verband dus twee goed te onderscheiden betekenissen.

Geleidelijk aan groeit bij burgers het bewustzijn van de verreikende gevolgen van het op grote schaal koppelen van gegevens en zij beginnen weer meer aandacht te vragen voor bescherming van de privacy. De huidige Wet persoonsregistraties staat binnen de openbare sector

verstrekking van persoonsgegevens toe aan personen of instanties voor zover zij die gegevens nodig hebben voor de uitvoering van hun taak, onder de voorwaarde dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad. Het ontbreekt hier echter aan een meer specifiek normatief kader om te kunnen bepalen of organisaties daadwerkelijk bepaalde gegevens nodig hebben voor de vervulling van hun taak. Kunnen ze bijv. die taak niet uitvoeren op basis van al beschikbare gegevens? Evenzeer ontbreekt een specifiek normatief kader voor het maken van een goede afweging tussen algemeen belang en het individuele belang van een goede privacy-bescherming. Dit leidt bij registratiehouders en burgers tot onzekerheid over de rechtmatigheid van verstrekkingen. Dit is een moeilijk te vermijden bezwaar bij de keuze voor een algemene privacywet, waarin de belangenafweging²⁷ alleen in abstracto aangegeven kan worden. Meer zekerheid kan worden geboden wanneer de wetgever in de sectorwetgeving de concrete afwegingen maakt of en, zo ja, in hoeverre persoonsgegevens kunnen worden verstrekt of met andere bestanden kunnen worden vergeleken. Dan wordt een bewuste keuze gemaakt die betrokkenen meer houvast biedt. Deze manier van werken is al gevolgd bij de Organisatiewet Sociale Verzekering en bij de nieuwe Algemene Bijstandwet. Dit is ook het uitgangspunt voor het binnenkort verschijnende regeringsstandpunt inzake het gebruik van het SoFi-nummer als algemeen persoonsnummer. De besluitvorming over het verstrekken en koppelen van gegevens komt daarmee uit de abstracte sfeer van fundamentele privacybeschermers versus «alles-aan-alles-koppelaars» en wint daardoor aan democratische legitimiteit en doorzichtigheid. Het lijkt een goede gedachte daarbij onderscheid te maken tussen gevallen waarbij standaard andere registraties worden geraadpleegd en gevallen waarin zo'n raadpleging alleen gebeurt als er aanwijzingen zijn die een nadere controle rechtvaardigen.

Ook buiten de sfeer van de dienstverlening is overigens bescherming van de persoonlijke levenssfeer aan de orde: niemand zou het immers accepteren wanneer anonimiteit van het stemgedrag bij verkiezingen of referenda geschonden zou worden. Hierover is echter al het een en ander opgemerkt²⁸. Anderzijds heeft bescherming van de persoonlijke levenssfeer ook iets te maken met de vraag of informatie beschikbaar mag zijn; in die zin speelt de juridische vormgeving van privacy-vraagstukken ook een rol bij de hierna in hoofdstuk vier te behandelen informatie-infrastructuur en zijn er raakvlakken met betrouwbaarheid en opvraagbaarheid. Bij de inrichting van die infrastructuur zal met de daaruit voortvloeiende randvoorwaarde dus terdege rekening moeten worden gehouden. Overigens kan de informatie- en communicatietechnologie ook zelf een bijdrage leveren aan het oplossen van de hiervoor geschetste privacy-problematiek. Naast beveiliging van persoonlijke informatie kan hierbij worden gedacht aan moderne technologie om het zonder noodzaak vastleggen van dergelijke informatie te voorkomen. Dit gebruik van «privacy-technologie» zal dan ook waar mogelijk worden gestimuleerd.

Met de evaluatie van de Wet persoonsregistraties is inmiddels, zoals bij de aanvaarding in 1987 toegezegd, door de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken een begin gemaakt. Uitgangspunt daarbij zijn de normen en beginselen die zijn vervat in het Verdrag van Straatsburg inzake gegevensbescherming, waarbij Nederland partij is, en de EU-Richtlijn bescherming persoonsgegevens, waarvan de totstandkoming binnenkort is te verwachten. Een van de belangrijkste beginselen in dat kader is de doelbinding: persoonsgegevens van burgers mogen alleen worden vastgelegd als dat voor nauwkeurig omschreven doelen nodig is, en niet worden gebruikt voor doeleinden die daarmee niet verenigbaar zijn.

²⁷ Neergelegd in artikel 18, derde lid, van de huidige Wet Persoonsregistraties.

²⁸ Zie paragraaf «Participatie van de belangstellende burger».

Van groot belang is ook het beginsel van de kenbaarheid: het moet de betrokkenen duidelijk zijn wie er over hun gegevens beschikt en waarvoor deze worden gebruikt. Bij de implementatie van de Europese privacy-richtlijn zal de evaluatie van de geldende wet een belangrijke rol spelen. Mede vanwege die richtlijn zal een bewuste keuze gemaakt moeten worden voor het al dan niet koppelen van elektronische gegevensbestanden waarin privacy-gevoelige informatie is opgeslagen. De volgende stap is:

Naar een nieuwe privacy-wet

Onder de voorlopige werktitel «Wet bescherming persoonsgegevens» zal ter implementatie van de EU-richtlijn een nieuwe privacy-wet worden voorbereid. Dat voorstel zal een toetsingskader aanreiken dat de burger meer houvast verschaft dan de huidige wet, zodat een nieuwe balans kan ontstaan tussen fraude- en criminaliteits-bestrijding enerzijds en bescherming van de persoonlijke levenssfeer anderzijds.

Directe democratie voor iedereen, of toch George Orwells «1984»?

Mevrouw De Vries (57), wonend in Maasbree (Limburg) meent dat de overheid te makkelijk over haar in overheidsdatabanken opgeslagen informatie ter beschikking stelt aan bedrijven. Ze legt dit verband, omdat ze – sinds ze last heeft van haar heup en om die reden krukken en een rolstoel bij het gemeentelijk servicecentrum voor ouderen en gehandicapten leent – allerlei geadresseerde aanbiedingen van bedrijven krijgt die haar een aangepaste auto aan proberen te praten. Zij vraagt nu vanaf haar televisie met de afstandsbediening op in welke overheidsdatabanken het soort gegevens is opgeslagen dat op haar kwaal betrekking heeft en wie toegang tot die gegevens heeft. Zij toetst daartoe via de sterk vereenvoudigde zoekstructuur de kernwoorden in: naam, adres, voorziening, «toegang tot». Ze kan daarvoor de tijd nemen: de verbinding via de kabel is inmiddels vrijwel gratis. Ze kan aan de hand van wat ze te zien krijgt constateren dat de informatie in overeenstemming met de Wet bescherming persoonsgegevens aan enkele instanties is verstrekt, maar kan verder niet zien wie daarvan eventueel die informatie verder doorgespeeld of verkocht heeft. Ze probeert nog even via de Elektronische Almanak, ook bereikbaar met haar afstandsbediening, of iemand in de gemeente die ze kent over deze zaak iets te vertellen heeft: die zou ze immers direct met de telefoon kunnen benaderen en hem of haar kunnen proberen te beïnvloeden; dat blijkt echter niet het geval.

Via het al dan niet in strijd met de wet zijn van de verstrekking in haar geval komt ze dus niet verder. Zij vermoedt echter dat meer oudere mensen hier last van hebben en het er niet mee eens zijn. Daarom spreekt ze op een speciaal nummer via haar telefoon in dat ze dit vraagstuk aan een publiek debat onderworpen wil zien. En inderdaad: veel meer ouderen blijken die wens van een publiek debat te delen. De regering voelt zich als gevolg daarvan aangesproken en probeert eerst uit te vinden in hoeveel gevallen er inderdaad sprake is van ongewenste benadering van mensen op basis van informatie die alleen afkomstig kan zijn van overheidsdatabanken. Dat blijken toch meer dan een aantal incidentele gevallen te zijn. De regelingen daarvoor zijn dus wellicht niet waterdicht. De regering voelt zich daarom geroepen het door de ouderen aangekaarte debat te laten organiseren en maakt daarvan melding aan het parlement. Mevrouw de Vries volgt het debat via haar teletekst. Omdat alle voor haar relevante vragen en argumenten al door anderen worden aangedragen neemt zij niet zelf aan de discussie deel.

Het samenvattende verslag van de discussie wordt aan de Tweede Kamer aangeboden, met een regeringsstandpunt. Dit komt er echter op neer dat de regering, alles overwegende, toch van mening is dat de

gangbare praktijk gehandhaafd moet blijven. De Tweede Kamer vindt dat de zaak van zodanig gewicht is dat een volksraadpleging op zijn plaats is. De raadpleging wordt vervolgens aangekondigd en er volgt nog een kort debat op dezelfde wijze als hiervoor. Daarna kan mevrouw De Vries elektronisch, vanuit de huiskamer, stemmen. Dat doet zij uiteraard

4. Achter de schermen

Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn burgers en bedrijven in het centrum van de aandacht geplaatst. Hun (elektronische) communicatie met de overheid is onderwerp van beleid. In dit hoofdstuk komt het tweede thema van deze nota aan de orde: de kansen die informatie- en communicatietechnologie biedt om het aloude doel van een doeltreffende en doelmatige overheid naderbij te brengen. Er is al gewezen op de relatie die er bestaat tussen deze twee thema's:

- enerzijds moet de overheid voor een goede communicatie met de burger in zijn verschillende rollen in eigen huis orde op zaken hebben gesteld op het gebied van de informatievoorziening,
- anderzijds: ook wanneer burgers niet in de publieke besluitvorming participeren of als klant van de overheid diensten afnemen, mogen zij er op vertrouwen dat de overheid voor het bereiken van gestelde doelen efficiënt omgaat met schaarse (belasting)middelen.

De overheid is met name doeltreffend wanneer burgers en bedrijven zo min mogelijk merken van inspanningen die de overheid zich getroost om doeltreffend te werken. Het is een proces dat zich, van burgers en bedrijven uit gezien, «achter de schermen» afspeelt. Die inspanningen zijn daarmee voor hen «transparant», alleen wat op het scherm verschijnt telt. Dát de overheid er voor zorgt dat een burger zijn verhuisbericht maar één keer hoeft door te geven is voor die burger van belang; daartoe zijn sluitende afspraken binnen de overheid nodig. Bij de vraag hóe de overheid dat organiseert is alleen interessant of dat tegen de laagst mogelijke kosten en binnen wettelijke grenzen gebeurt.

Het overheidsapparaat moet adequaat en op doelmatige wijze de opdrachten van het bestuur (kunnen) uitvoeren. Effectieve inzet van de hulpmiddelen informatie en informatietechnologie vereist binnen de overheid interne samenhang, dus zowel horizontale samenwerking als verticale aansturing. Al eerder zijn middelen ontwikkeld om die samenhang (en daarmee de bestuurbaarheid) te versterken: BIOS 1 geeft aan op welke punten bij het gebruik van informatie binnen de overheid gebruik gemaakt kan worden van gemeenschappelijke voorzieningen, hoe schaarse expertise breed in te zetten en hoe kansrijke ontwikkelingen te stimuleren. De kern van die eerste beleidsnota: het organiseren van de wederzijdse verantwoordelijkheden binnen de overheid bij het realiseren van overheidsbrede doelmatigheid en doeltreffendheid, blijft ook voor deze nota uitgangspunt. Dat betekent dat iedere overheidsorganisatie primair verantwoordelijk is voor de eigen informatievoorziening, dat voor organisatie-overstijgende deelgebieden zoals neergelegd in het Besluit IVR 1990 verschillende ministers de samenwerking van overheidsorganisaties binnen die deelgebieden organiseren, en dat de minister (in dit geval de staatssecretaris) van Binnenlandse Zaken die aspecten van het informatiebeleid voor zijn rekening neemt die ook de grenzen van deze deelgebieden overstijgen. Deze nota is dus veeleer een aanvulling op het eerder geformuleerde beleid dan een fundamentele wijziging daarvan.

De samenhang en bestuurbaarheid die met BIOS 1 op het gebied van de overheidsinformatievoorziening werd nagestreefd is tot nu toe te beperkt

ontstaan, ondanks deze fundamenteel ook nu nog juiste verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Dat wreekt zich in een gebrek aan betrouwbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie; daarvoor zijn in het vorige hoofdstuk actiepunten geformuleerd. Dat wreekt zich echter ook in het ondoorzichtig blijven van de organisatie van de informatievoorziening en het daardoor niet of onvoldoende grijpen van kansen die zich voordoen. Kernwoord is hier: samenwerking, samenwerking op basis van wederzijds begrepen eigenbelang en het gezamenlijke doel burgers en bedrijven zo goed mogelijk te bedienen. De tijd is er rijp voor.

De uitdaging is nu beleid te ontwikkelen dat aantoonbaar dat aandacht voor deze aspecten van informatiebeleid voordeel oplevert voor de vervulling van de eigen taken. Daarmee zou een belangrijke voorwaarde geschapen zijn om de gedachten achter het eerder geformuleerde beleid breed ingang te doen vinden. Het vervolg van dit hoofdstuk stelt daarvoor enkele wezenlijke nieuwe stappen voor. Het gaat dus niet om het verzwaren van de coördinerende positie van Binnenlandse Zaken, maar om het ombouwen daarvan naar een meer regisserende rol die samenwerkingsprocessen zo creatief faciliteert dat vrijwilligheid niet in vrijblijvendheid blijft steken.

Het feit dat de geesten rijp zijn voor «koker»-overstijgende samenwerking binnen de overheid wordt overigens ook buiten het terrein van de informatievoorziening zichtbaar: sociale vernieuwing, grote-steden-beleid en integraal veiligheidsbeleid zijn daar slechts enkele voorbeelden van. Aldus ontstaat tevens ruimte voor nieuwe initiatieven om te kijken waar informatietechnologie mogelijkheden biedt gemeenschappelijke doelen te bereiken, zoals een doelmatige inrichting van de werkplek van overheidsdienaren en het verkleinen van de mobiliteit van het overheidspersoneel door meer «telewerken».

Waar dus in dit hoofdstuk (tegen de achtergrond van een structuuranalyse) nieuwe invalshoeken en accenten worden gekozen om nieuwe kansen te grijpen, blijft veel van wat tot nu toe is ontwikkeld en vastgelegd overkort geldig en van toepassing. Zo zal Binnenlandse Zaken voortgaan met het (doen) opstellen van modelcontracten automatisering, blijft de aanbeveling die tot stand is gekomen via de Adviescommissie Informatisering inzake afweging van kosten en baten van automatiseringsprojecten gewoon toepasbaar, en blijft de noodzaak bij grote en complexe informatiseringsprojecten contra-expertise in te zetten recht overeind staan. Deze aspecten van het informatiebeleid «achter de schermen» komen verder niet ter sprake. Dit hoofdstuk zal dan ook geen overzicht geven van wat nuttig en bruikbaar is in het eerder geformuleerde beleid. Alleen nieuwe elementen of nieuwe invalshoeken bij vigerend beleid zullen worden belicht.

Naar een informatie-infrastructuur

Doelmatige en doeltreffende inzet van informatie en informatie- en communicatietechnologie bij de uitvoering van opdrachten van het politiek bestuur vereist dat de overheid beschikt over een goede infrastructuur, dat wil zeggen over generieke, relatief permanente basisvoorzieningen en -afspraken voor en over gegevensverwerking, gegevensopslag en gegevenstransport. De literatuur duidt zo'n stelsel van voorzieningen en afspraken aan als een «informatie-infrastructuur»²⁹.

De basisvoorzieningen en afspraken waar de informatie-infrastructuur uit bestaat, hebben betrekking op de volgende gemeenschappelijke componenten: gegevens³⁰, communicatie, programmatuur, apparatuur en

²⁹ Truijens e.a., Informatie-infrastructuur, blz. 62, 1990.

Enkele andere voorbeelden van bekende maatschappelijke infrastructuren zijn het wegennet, de riolering, het onderwijsstelsel, de wetgeving en het stelsel van sociale voorzieningen. De informatie-infrastructuur is relatief permanent oftewel toekomstvast (nieuwe technologieën, systemen e.d. moeten daarin kunnen worden ingepast), algemeen beschikbaar en transparant (de interne complexiteit van de infrastructuur is onzichtbaar voor de gebruiker), omvat de noodzakelijke gemeenschappelijke basisvoorzieningen en is eenvoudig uitbreidbaar.

organisatie. Welke van deze componenten gemeenschappelijk zijn, is afhankelijk van het niveau van waar af men de infrastructuur bekijkt: een netwerk dat controlegegevens over de Noordzee verzamelt en verspreidt is bijvoorbeeld voor het ministerie van Verkeer & Waterstaat een gemeenschappelijke voorziening, maar is uit het perspectief van de overheid als geheel een sectorspecifieke toepassing (en dus geen onderdeel van de informatie-infrastructuur).

In lijn met de verantwoordelijkheidsverdeling die is vastgelegd in BIOS 1, blijven in dit hoofdstuk voorzieningen die onder verantwoordelijkheid vallen van (en in hoofdzaak of uitsluitend van belang zijn voor) afzonderlijke overheidsorganisaties, dan wel sectorspecifiek zijn, in dit hoofdstuk verder buiten beschouwing. Uitgaande van de coördinerende rol van de minister (staatssecretaris) van Binnenlandse Zaken wordt aandacht besteed aan die onderdelen van de informatie-infrastructuur, die van belang zijn voor de overheid als geheel en aan de mogelijkheden door samenwerking op basis van vrijwilligheid en erkenning van ieders belangen schaalvoordelen te realiseren en/of de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren. Het financiële systeem van het ministerie van VWS of het bevolkingssysteem van de gemeente Boxmeer blijven om die reden buiten beschouwing. Dit hoofdstuk richt zich met name op de noodzakelijke gemeenschappelijke afspraken binnen de overheid ten aanzien van gegevens (informatie), communicatie en organisatie. Dit hoofdstuk volgt deze driedeling.

Om er voor te kunnen zorgen dat bedrijven hun milieugegevens slechts één keer in een afgesproken vorm hoeven aan te leveren (een concrete bijdrage aan het verminderen van de administratieve lastendruk), zijn goede afspraken tussen overheidsorganisaties nodig. Voor effectieve (elektronische) communicatie tussen het bedrijf en de overheid en tussen overheidsinstanties onderling komt meer om de hoek kijken dan techniek alleen, er moeten ook allerlei afspraken worden gemaakt tussen de communicatiepartners. Denk maar aan de telefoon: alleen een telefoon-toestel en een telefoonlijn is niet genoeg. Je moet ook een (uniek) telefoonnummer hebben, andere mensen moeten dit nummer kunnen opzoeken, om elkaar te kunnen verstaan spreek je af niet tegelijkertijd en wèl beide Nederlands te praten, als je een telefoon koopt wil je dat de stekker past, enz.

De ontwikkelingen rond het gebruik van informatie- en communicatie-technologie gaan, er is al enkele keren op gewezen, bijzonder snel. Expertise is schaars. Het risico ontstaat daardoor dat de overheid bij onvoldoende samenwerking en optimale inzet van die expertise onnodig achterblijft, en de kansen die zich voordoen niet grijpt of langzamer dan zou kunnen. Specifiek op het grijpen van die kansen gericht beleid is dan op zijn plaats. Daaraan wordt bij de afzonderlijke onderdelen hierna bijzondere aandacht aan geschonken; het vormt de belangrijkste drijfveer achter voorstellen als OverheidsNetwerk 2000, OverheidsCommunicatie-Profiel, Werkplek 2000 en Telewerken.

De betekenis van informatie

Bij communicatie en informatie-overdracht, ook als het op elektronische wijze gaat, draait het uiteindelijk om de boodschap, de inhoud van de informatie. Voor effectieve communicatie of informatie-overdracht is het noodzakelijk dat beide partijen elkaar begrijpen. Nu hebben mensen het vermogen een boodschap te interpreteren. Zolang het dus om communicatie of informatie-overdracht tussen twee mensen gaat, zijn eventuele onduidelijkheden relatief gemakkelijk te ontdekken en recht te zetten.

³⁰ Het gaat dan niet alleen om de gegevens zelf, maar ook om de structuren waarin zij bij elkaar gebracht zijn: basisregistraties en openbare registers. Hieraan wordt nog afzonderlijk aandacht besteed in de de volgende paragraaf.

Maar bij communicatie tussen mens en («domme») computer of tussen computers onderling valt dit interpretatievermogen weg. Daarom zijn bij elektronische communicatie of informatieverstrekking vooraf veel striktere gemeenschappelijke afspraken nodig over de inhoud van de boodschap dan bij mondelinge of schriftelijke communicatie.

Deze afspraken zijn vooral nodig als het om elektronische uitwisseling van gestructureerde informatie gaat, dat wil zeggen om informatie waarvan de inhoud en vorm van tevoren is bepaald. Zo is een formulier – waarbij vaststaat welke gegevens op welke plaats moeten worden ingevuld – gestructureerde informatie en een via elektronische post verstuurd berichtje niet.

Het feit dat informatie gestructureerd is, betekent weliswaar dat er al ooit afspraken over de inhoud en vorm zijn gemaakt, maar deze afspraken gelden veelal maar binnen één organisatie(-onderdeel). Is er sprake van uitwisseling met andere organisaties, dan zullen de afspraken van de verschillende organisaties op elkaar moeten worden afgestemd. Dergelijke standaardisatie-afspraken over de inhoud van gestructureerde informatie horen duidelijk onder de informatie-infrastructuur, te meer daar steeds meer overheidsorganisaties voor een goede taakvervulling afhankelijk zijn van informatie van anderen (ministeries, andere overheden, zelfstandige bestuursorganen, burgers, bedrijven)³¹.

De ervaringen met het koppelen van bestanden ten behoeve van gemeenschappelijk gegevensgebruik en het tegengaan van oneigenlijk gebruik van overheidsvoorzieningen, hebben de noodzaak van inhoudelijke afspraken over gestructureerde informatie stevig bevestigd. Zonder dergelijke afspraken is uitwisseling al snel zeer arbeidsintensief en dus niet effectief. Ook het ontstaan van de GBA heeft duidelijk gemaakt hoe belangrijk eenduidigheid en consistentie zijn. Om die eenduidigheid te bereiken maakt de gemeentelijke wereld al tien jaar «gegevenswoordenboeken». Ook anderen (welzijnssector, milieu, politie) werken aan gegevenswoordenboeken.

Basisgegevens

Maar eenduidigheid in begrippen en gegevens is niet alleen voor de communicatie tussen overheidsinstanties van belang. Ook voor burgers en bedrijven dienen de gegevens zoveel mogelijk eenduidig en consistent te zijn. Voor de burger die iets wil weten over een pand of perceel is van belang dat de informatie die hij of zij vraagt beschikbaar en betrouwbaar is, nog even los van het feit dat voor burgers een woning gewoon een woning is. Voor bedrijven kan meer eenduidigheid ook leiden tot vermindering van de administratieve lastendruk. Er moet dus worden gestreefd naar meer structuur voor wat de omschrijving en schrijfwijze betreft van begrippen en gegevens. Niettemin is de definitie van de door de overheid gehanteerde begrippen sterk afhankelijk van de sector of de sectoren waarbinnen ze zijn gedefinieerd. Zo is het inkomensbegrip in de belastingwetgeving iets anders dan in de sociale zekerheid en is een woning in de Huisvestingswet iets anders dan een woning voor het Kadaster. Die verschillen in betekenis zijn inherent zijn aan de verschillende terreinen waarop de overheid actief is. Zij vloeien ook voort uit de eisen die de beleidsdoelen die op die terreinen gelden. Toch is het effect dat ze niet tussen de sectoren uitwisselbaar zijn. Dat bemoeilijkt het gemeenschappelijk gebruik. Daarom is het zinvol te onderzoeken in hoeverre het, met inachtneming van de bedoelde beleidsdoelen, mogelijk is tot meer eenheid van begrippen te komen binnen de overheid. Ook kan dit onderzoek incoherenties in het optreden van de overheid jegens

burgers en bedrijven opsporen; een onverwachte mogelijkheid om het van-kastje-naar-de-muur-effect te bestrijden.

³¹ Afspraken over ongestructureerde informatie als brieven en rapporten zijn van een andere orde. Daar gaat het niet zozeer over de inhoud maar over vorm en gebruikte media. Denk bijvoorbeeld aan brieven, rapporten, notities en dergelijke. Ook om ongestructureerde informatie elektronisch uit te wisselen zijn afspraken nodig. Deze afspraken komen in de paragraaf Organisatie aan de orde.

Stroomlijning Basisgegevens

Onderzoek zal moeten uitwijzen of het mogelijk is te komen tot vergroting van eenheid van taal binnen de overheid ten behoeve van uitwisseling van informatie. Het onderzoek zal zich in eerste instantie richten op persoonsgegevens, vastgoedgegevens en gegevens omtrent bedrijven en instellingen. Het gaat dan om kernbegrippen als persoon, partner, bedrijf, woning, enz. Als het onderzoek daartoe aanleiding geeft worden de resultaten daarvan in ofwel een afzonderlijk wetsvoorstel, ofwel (wanneer begrippen slechts voor één sector van belang zijn) sectorale wetgeving, ofwel de Aanwijzingen voor de Regelgeving neergelegd. Als volledige eenduidigheid onbereikbaar is zal het voorstel aangeven waar verschillende definities van hetzelfde begrip gelden en wat de verhouding is tussen die verschillende definities. Het onderzoek wordt in de loop van 1996 afgerond.

Stroomlijning van informatie

In 1988 is de gedachte geïntroduceerd het middel «informatiestructuurschets» in te zetten om in kaart te brengen welke knelpunten geïdentificeerd kunnen worden en hoe meer structuur in de organisatie van de informatievoorziening binnen een bepaald (breed gedefinieerd) beleids-terrein aan te brengen. De verplichting dergelijke schetsen op te stellen is vervolgens in het Besluit Informatievoorziening Rijksdienst van 1990 formeel vastgelegd. Aanvankelijk is slechts op enkele terreinen een schets opgesteld, met name in die sectoren waar het besef van de onderlinge afhankelijkheid van wederzijdse informatievoorziening goed ontwikkeld was. Vaker echter kwamen sectoren niet veel verder dan het opstellen van een «gegevenswoordenboek», of werd zelfs daartoe geen poging gedaan. In 1994 is een evaluatie afgerond van de instrumenten van het Besluit IVR 1990. Daaruit komt naar voren dat de informatiemangers binnen de overheid de zin inzien van het maken van structuurschetsen. Zij gaan echter pas tot het maken van een schets over als het hen schikt, niet omdat het Besluit IVR dat voorschrijft. Ze blijken er bovendien moeite mee te hebben de abstracte juistheid van het concept structuurschets om te zetten in een document dat als basis kan dienen voor het nemen van besluiten over de inrichting van de informatievoorziening in een sector. Dat neemt niet weg dat geleidelijk aan steeds weer nieuwe initiatieven ontstaan om tot het opstellen van structuurschetsen te komen, zelfs in sectoren waar dat op voorhand bijzonder complex zal zijn, zoals het onderwijs en de sociale zekerheid. Deze ontwikkeling, die geheel past bij een groeiende bereidheid binnen de overheid tot samenwerking te komen wanneer dat vanuit het welbegrepen eigenbelang van een overheidsorganisatie voordelen biedt, kan verder gestimuleerd worden.

Handleiding structuurschetsen

Het hulpmiddel «informatiestructuurschets» heeft zijn beleids-ondersteunende waarde bewezen. Om een extra stimulans te geven aan de groeiende bereidheid dergelijke schetsen op te stellen zal een verbeterde handleiding worden ontwikkeld om te komen tot structuurschetsen die daadwerkelijk effect hebben op de organisatie van de informatievoorziening. Deze handleiding zal in 1996 het licht zien.

Weten waar welke informatie zit

Om binnen de overheid gemeenschappelijk gebruik te kunnen maken van eenmaal verzamelde gegevens is standaardisering alleen niet voldoende. Men zal ook moeten weten waar bepaalde gegevens voorhanden zijn, anders moeten organisaties opnieuw die gegevens

verzamelen en vastleggen. De kans is daarbij groot dat andere begrippen worden gehanteerd voor dezelfde, eerder vastgelegde gegevens. Dat zou een efficiënte gegevensuitwisseling belemmeren.

In België is dit probleem aangepakt door de creatie van een kruispuntbank, die (anders dan de naam doet vermoeden) in feite gewoon een centrale gegevensbank is. Een dergelijke weg zal Nederland niet inslaan. In Nederland is via het inrichten van basisregistraties en verwijsindexen gekozen voor decentralisatie bij het informatiebeheer. Een basisadministratie is daarbij een authentieke bron voor bepaalde gegevens, terwijl de verwijsindex die aangeeft in welk register een gegeven zich bevindt een hulpmiddel is in het kader van het enkelvoudig en decentraal vastleggen van gegevens voor gebruik door meer organisaties³².

De Gemeentelijke BasisAdministratie persoonsgegevens (GBA) is de authentieke bron voor algemene persoonsgegevens, maar ook een «beperkte» verwijsindex voor de openbare sector, omdat daar informatie beschikbaar is over overheidsgegevensbanken die gegevens van de GBA afnemen. In de sociale zekerheidssector functioneert de Gemeenschappelijke Verwijsindex (GVI) als verwijsbron voor de uitvoeringsorganisaties in deze sector.

Wat nu nog ontbreekt is zijn voorzieningen waarmee verwijsindexen met elkaar in verband kunnen worden gebracht en/of waaraan bemiddeling bij gegevensuitwisselingen kan worden opgedragen, met inbegrip van de te hanteren procedures, eventuele verrekening van kosten en de conversie van gegevens bij uitwisseling tussen sectoren. Zo'n instituut kan bijdragen aan het voorkomen van meervoudige informatieverzameling en daarmee aan het verminderen van de administratieve lastendruk.

Er zijn meerdere initiatieven in deze richting in ontwikkeling. Zo spreken Sociale Diensten over het instellen van een gemeenschappelijk «clearing house» en is de sector volksgezondheid onderling in gesprek. Het meest alomvattende initiatief komt echter van de Sociale Verzekeringsbank en het ISV (Informatie-diensten Sociale Verzekeringen): het RouteringsInstituut (inter)Nationale InformatieStromen, kortweg RINIS. Op meerdere punten sluit dit initiatief aan bij de uitgangspunten van deze nota en van het eerder geformuleerde informatiebeleid (BIOS 1 met name). Zo gaat RINIS uit van authentieke bronnen en gegevens en van de noodzaak van meer standaardisatie en harmonisatie. Overeenkomstig is ook de poging schaalvoordelen te incasseren, schaarse expertise optimaal in te zetten en de betrouwbaarheid te bevorderen. Daarnaast opent het initiatief interessante perspectieven voor verdere verlichting van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Het initiatief verdient daarom in beginsel ondersteuning. Al ondersteunend kan dan ook de noodzakelijke aandacht worden gevraagd voor het risico dat aan zo'n instituut vastzit. Als uitwisseling makkelijker wordt, ontstaan immers ook vanzelf nieuwe risico's voor de persoonlijke levenssfeer van de mensen wiens informatie wordt uitgewisseld. RINIS zal zich hoe dan ook binnen privacyrandvoorwaarden moeten (blijven) bewegen.

«Centrale verwijsindex»

Vanuit de Sociale Verzekeringsbank en Informatiediensten Sociale Verzekeringen is het initiatief genomen om onder de voorlopige werknaam «RouteringsInstituut (inter)Nationale InformatieStromen»(RINIS) te komen tot een centraal faciliterend instituut, gebaseerd op authentieke bronnen, behoud van de bestaande wijze van informatieuitwisseling tussen sectoren via verwijsindexen, gemeenschappelijk

³² Zie verder de notitie Persoonsinformatiebeleid in de Openbare Sector, Tweede Kamer 1988-'89, 21 182, nr. 1-2 van 13 juni 1989.

gebruik van netwerken, netwerkdiensten en procedures en (verdere) standaardisatie. Het kabinet beschouwt dit initiatief als een aantrekkelijke ontwikkeling en ondersteunt het om die reden, onder de voorwaarde dat de daaraan verbonden (privacy-)vraagstukken kunnen worden opgelost. In ieder geval zal het ministerie van Binnenlandse Zaken (GBA) aan de bestuursstructuur-in-oprichting deelnemen.

Informatie, verzelfstandiging en het primaat van de politiek

Op het gebied van bedrijfsvoering is de overheid veel minder centralistisch dan vroeger. Het management wordt meer toevertrouwd aan departements-onderdelen afzonderlijk, zodat zij dat naar eigen behoefte en toegesneden op hun specifieke taak en aard kunnen inrichten. Een beschikkingen«fabriek» stelt bijvoorbeeld andere eisen dan een kleine groep beleidsontwikkelaars. Weer anders ligt het bij de aansturing van een postkamer. Toch moet er samenhang blijven en moeten al die deelorganisaties kunnen samenwerken en informatie kunnen uitwisselen. Tevens moet zeker gesteld kunnen worden dat de politieke leiding voldoende op de hoogte is hoe wettelijke taken worden uitgevoerd en wanneer zij haar «primaat» over de ambtelijke organisatie moet uitoefenen. Het Jaarverslag 1995 van de Algemene Rekenkamer waarin over dit onderwerp wordt gerapporteerd en de reactie van het kabinet daarop³³ onderstrepen deze noodzaak nog eens. Dit informatievraagstuk speelt immers door de hele rijksdienst. In reactie op dit rapport van de Rekenkamer zal het kabinet bestaande zelfstandige bestuursorganen doorlichten en waar nodig verbeteringen aanbrengen in inrichting, vormgeving, aansturing en toezicht. De informatie die nodig is om de ministeriële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken en om de organisaties die verantwoordelijk zijn voor beleid en uitvoering van adequate informatie te kunnen voorzien komt daarbij pregnant aan de orde. Van reeds opgedane ervaringen zal gebruik worden gemaakt.

Checklist modelstatuut

Er zal op basis van reeds opgedane ervaringen gezocht worden naar het noodzake-lijke minimumpakket aan sturingsinformatie, nodig om de ministeriële verantwoorde-lijkheid waar te kunnen maken en de uitvoering van adequate beleidsinformatie te voorzien. Op basis hiervan zal zo nodig een checklist worden geformuleerd om te komen tot een overzicht van wat in afzonderlijke informatiestatuten in ieder geval geregeld moet zijn. Deze checklist kan tevens zijn waarde bewijzen bij de ondersteuning van de bepaling (opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving) dat alle voorstellen voor wet- en regelgeving voorzien moeten zijn van een informatie-paragraaf. In het voorjaar van 1996 rapporteert het kabinet over de voortgang.

De communicatie-infrastructuur

Naast standaardisatie van de inhoud van de boodschap, is effectieve elektronische communicatie alleen mogelijk wanneer er zodanige verbindingen bestaan dat de informatie – tegen zo laag mogelijke kosten – probleemloos van de ene plaats naar de andere kan worden verstuurd. Ongeacht of het hier gaat om uitwisseling binnen één overheidsorganisatie, tussen verschillende overheidsorganisaties of tussen overheid en burger of bedrijf. Dit veronderstelt een op elkaar aansluitend stelsel van (overheids)netwerken. Voor de eindgebruiker moet het ogen alsof er sprake is van één overheidsnetwerk, ofschoon dat technisch,

organisatorisch of beheersmatig niet het geval hoeft te zijn. Dat (ogenshijnlijk) ene overheidsnetwerk kan alleen worden gerealiseerd

³³ Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994, Tweede Kamer 1994-'95, 24 130 nr. 3, en brief van de minister van Binnenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer, idem nr. 5.

door standaardisatie van de technische communicatievoorzieningen en door afspraken over de vorm waarin de boodschap moet worden verzonden. Bilaterale afspraken tussen afzonderlijke overheidsorganisaties die elektronisch met elkaar willen communiceren voldoen niet meer, gelet op het (inmiddels) overheidsbrede karakter van elektronische communicatie.

Overheidsbrede afspraken over de vorm waarin gestructureerde informatie moet worden uitgewisseld, komen tot uiting in – leveranciers-onafhankelijke – uitwisselingsformaten (een uitwisselingsformaat is te vergelijken met afspraken over de lay-out van een formulier).

Naar een communicatieprofiel

Om invulling te geven aan de wens tot standaardisatie is inmiddels een eerste versie (voor commentaar) verschenen van het overheidsdatacommunicatie-profiel (odcp). Het gaat daarbij om een coherente verzameling internationaal door de markt geaccepteerde standaarden, gegroepeerd naar voor gebruikers herkenbare toepassingsgebieden, zoals elektronische post. Het komt er nu op aan het gebruik van dit profiel te stimuleren en het onderhoud ervan te waarborgen. Het is goed zich te realiseren dat met dit profiel niet méér is gezet dan een eerste stap in een proces van permanente verbetering van de communicatie-infrastructuur van de overheid. Daarbij worden ook in snel tempo afspraken over dit onderwerp in internationale gremia³⁴ relevanter. Waar aanvankelijk de Europese Unie nog een vrij dominante rol kon spelen is de markt als afspiegeling van inmiddels wereldwijde handelsbetrekkingen globaal van aard. Hieraan is ook de Nederlandse overheid onderhevig die op wereldschaal gezien uiteraard niet meer is dan één uit vele partijen. Standaardisatie-activiteiten spelen dan ook steeds meer op mondiale schaal: zo stellen de Verenigde Naties standaarden voor Edifact-berichten op.

Uitbouw overheidsdatacommunicatieprofiel

In samenwerking met overheidsgebruikers van telematica en experts binnen de overheid zal een platform worden opgericht om het gebruik van het profiel te stimuleren. Het platform kan tevens fungeren als koepel voor het onderhoud en de uitbouw naar een overheidscommunicatieprofiel. Het gaat immers steeds minder om datacommunicatie alleen, maar meer om elektronische communicatie in allerlei vormen. Het platform heeft tot taak nieuwe versies voor het profiel te genereren en te evalueren en «task forces» in het leven te roepen die de toevoeging van nieuwe toepassingsgebieden voorbereiden. Eén van die toepassingsgebieden zal zijn: uitwisselingsformaten.

Gezamenlijke inkoop

Het realiseren van één (virtueel) overheidsnetwerk zoals hiervoor beschreven kan worden bevorderd door gemeenschappelijke inkoop van diensten door de beheerders van de verschillende netwerken. Potentiële voordelen zijn bovendien te bereiken door bundeling van expertise op dit sterk in beweging zijnde veld, alsmede door convergentie van bestaande initiatieven.

³⁴ Het gaat hier om zowel overheids-georiënteerde standaardisatie-instituten als overlegkaders van de belangrijkste marktpraktijken. De invloed van de laatste groeit; de Internet-standaarden zijn bijv. geheel in dit laatste type overleg tot stand gekomen.

In 1994 is op initiatief van de Adviescommissie Informatisering (ACI) de mogelijkheid onderzocht om de schaalgrootte op het gebied van netwerken binnen de overheid te benutten. Daarbij is datatransport geïdentificeerd als het eerste onderwerp dat voldoende kansrijk werd

geacht om in aanmerking te komen voor gezamenlijke inkoop van capaciteit. Dit heeft geresulteerd in een gezamenlijk initiatief van de

Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank en de Gemeenschappelijke BasisAdministratie persoonsgegevens (GBA) om samen datatransport-diensten aan te besteden. Een Europese aanbestedingsprocedure is in november 1994 gestart. Naar verwachting tekenen de betrokken partijen in het voorjaar van 1995 een raamcontract. Daarin zal een derdenbeding zijn opgenomen dat het mogelijk maakt met andere onderdelen van de Staat een overeenkomst aan te gaan op basis van de overeengekomen voorwaarden en tarieven. Uiteraard zien de drie partijen die participeren in het initiatief hun specifieke belangen daarbij goed in. Het ministerie van Binnenlandse Zaken neemt in zijn coördinerende rol initiatieven tot verbreding en verdieping van het concept. Ook kan het ministerie eenmaal gesloten raam-contracten beheren en actief zoeken naar partijen die van het derdenbeding gebruik zouden kunnen maken. Betrokkenheid van het departement komt voorts tot uiting in het aandragen van de standaarden die in offerte-procedures gevraagd moeten worden. De ministeries van Binnenlandse Zaken, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Financiën, alsmede de Sociale Verzekeringsbank en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bespreken momenteel (onder de werktitel «Overheidsnetwerk 2000») de mogelijkheden om te komen tot verdieping en verbreding van dit initiatief.

«Overheidsnetwerk 2000»

Ter verbreding van het hier genoemde initiatief wordt actief gezocht naar belangstellende organisatie-onderdelen van de Staat voor – vrijwillige – deelneming aan het raamcontract. Structurele samenwerking zal in ieder geval worden gezocht met het ministerie van VROM en met de VNG. GemNet is immers een interessante potentiële partner.

Ter verdieping van Overheidsnetwerk 2000 wordt gezocht naar andere onderwerpen voor gezamenlijke aanbesteding. Met name telefonie is interessant voor de gehele overheid (dus ook andere bestuurslagen en zelfstandige bestuursorganen). Betrokken overheidsorganisaties zien ook berichtendienst en directory-dienst als kansrijke onderwerpen voor gezamenlijke aanbesteding. De bestuurlijke inbedding vindt uiteraard plaats binnen de overheid; eerst dienen echter concrete resultaten geboekt te zijn.

Aangezien dit initiatief de kracht van de overheid als relatief grote marktpartij kan versterken en tevens een grote bijdrage kan leveren aan de totstandkoming van het overheidsdeel van de elektronische snelweg, zal het project worden aangemeld als adoptieproject in het kader van het Actieprogramma Elektronische Snelwegen.

Basisvoorzieningen voor een ambtelijke werkplek

De afgelopen tien à vijftien jaar is bij de overheid op grote schaal geïnvesteerd in voorzieningen om bureaumedewerkers te ondersteunen. Het effect daarvan is dat de penetratiegraad van computers binnen de departementen, uitvoerende diensten, maar ook gemeenten en provincies inmiddels de 100% dicht is genaderd. Er is daarbij een schat aan ervaring opgedaan. Veel voorzieningen zijn «gemeengoed» geworden. Maar de eisen die aan deze voorzieningen te stellen zijn veranderen voortdurend. Elke organisatie wordt steeds opnieuw geconfronteerd met de vraag welke investeringen en organisatieveranderingen nodig (of minstens verantwoord) zijn en welke niet. Men moet zich de vraag blijven stellen: wat willen we eigenlijk met informatietechnologie?

Net als bij telematica-voorzieningen (zie vorige actiepoint) kan van steeds meer van dergelijke voorzieningen gezegd worden dat ze min of meer standaard zijn voor iedere overheidswerkplek. Door uitwisseling van inzichten met andere overheidsorganisaties ontstaat de mogelijkheid een gemeenschappelijk kader te ontwikkelen en (zodanig) tot gemeenschappelijke afspraken te komen. Aldus kan een beslissingskader worden geschapen voor de verantwoordelijke overheidsmanagers. Eventueel kan ook een gezamenlijke inkooptraject op gang komen, maar dat past beter in het kader van «Overheidsnetwerk 2000».

Doel van het scheppen van een kader voor de uitwisseling van ervaringen en inzichten is een perspectief te ontwikkelen waarbinnen toekomstvaste keuzes te maken zijn en daarmee misinvesteringen en kapitaalvernietiging te voorkomen. Ook dit traject leent zich het beste voor een vraaggestuurde benadering, van de eindgebruiker uit: welke functionaliteiten heeft hij/zij nodig om optimaal te kunnen werken? Het is niet meer nodig de eindgebruiker te confronteren met de achterliggende technieken, maar die moeten er natuurlijk dan wel zijn. De vraag is niet: wilt u X.400? maar: zou u er in uw werk voordeel van hebben «kattebelle-tjes» naar uw collega in Brussel te kunnen sturen? Langs deze weg kan wellicht ook een nieuwe impuls worden gegeven aan de ondersteuning van «telewerkers», zowel medewerkers die thuis bureauwerk doen, als ambtenaren in de «buitendienst» die met behulp van een «elektronische navelstreng» met hun basis verbonden kunnen worden.

«Werkplek 2000»

Het ministerie van Binnenlandse Zaken zal een werkgroep bijeenroepen, met daarin vertegenwoordigers van de departementale directies O&I, de O&I-directies van zelfstandige uitvoerende diensten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg. Deze werkgroep ontwikkelt functionele eisen waaraan de ambtelijke werkplek over enkele jaren zou moeten voldoen en vertaalt dit in technische en organisatorische eisen. Op basis van proeven bij enkele «koplopers» kunnen dan toekomstvaste referentiekaders ontstaan en is overdracht van gegroeide expertise mogelijk. Eerste resultaten mogen in 1996 worden verwacht.

Organisatie

Behalve afspraken over de inhoud van informatie en over communicatie-aspecten zijn organisatorische en procedurele afspraken van groot belang voor een effectieve communicatie tussen burger en overheid en tussen overheidsinstanties onderling. De communicatie tussen overheden onderling is onderwerp van beleid in de eerdere BIOS-nota«s en het daarop gebaseerde Besluit Informatievoorziening Rijksdienst 1990 (Besluit IVR). Deze paragraaf gaat dan ook met name over een evaluatie en aanpassing van dat staande beleid.

De verdeling van taken en verantwoordelijkheden

In het Besluit Informatievoorziening Rijksdienst is de huidige taken- en verantwoordelijkheidsverdeling neergelegd rond de informatievoorziening in de rijksdienst, met een inmiddels in de Gemeentewet en de Provinciewet opgenomen uitstapje naar de informatierelaties tussen het rijk en de lagere overheden. In 1994 is een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de werking van de instrumenten die in het geldende besluit zijn vervat. Daaruit blijkt dat die instrumenten (informatieplanning, contra-expertise, informatieparagraaf wet- en regelgeving, informatiestructuurschetsen) in het algemeen op grote schaal worden gebruikt. De invloed van dat gebruik echter op het verbeteren van de bestuurbaarheid van de

overheid en het vergroten van doelmatigheid en doeltreffendheid daarvan is niet te traceren. Door de overheidsmanagers waarmee is gesproken is ook zelden het verband gelegd met het Besluit IVR of de op basis daarvan uitgebrachte aanbevelingen en handleidingen. Bovendien gebruikt de overheid het instrument informatieparagraaf nog te weinig om inzicht te krijgen in de uitvoerbaarheid van nieuwe regelgeving en de kansen die deze biedt om een betere relatie met burgers en bedrijven op te bouwen.

Het Besluit IVR is deels verouderd. Een aantal bepalingen is inmiddels opgenomen in andere regelgeving, zoals de genoemde Gemeentewet en Provinciewet en in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daarmee is het besluit in zijn kern teruggebracht tot de verdeling van taken en bevoegdheden zoals hiervoor omschreven (zie de inleidende paragraaf van dit hoofdstuk).

De vraag is nu aan de orde of er nog behoefte is aan een afzonderlijk Besluit IVR in de vorm zoals dat nu bestaat. Het antwoord daarop is bevestigend. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden is wezenlijk voor een goede organisatie van de informatievoorziening binnen de rijksdienst en heeft haar waarde bewezen. Daarbij passende instrumenten zoals structuurschetsen horen ook in het vernieuwde Besluit. Het Jaaroverzicht Informatievoorziening dat sedert 1989 is uitgebracht heeft echter een zeer betrouwbare waarde gehad bij de beleidsbepaling en (bij)sturing door het parlement op dit gebied. Belangrijke ontwikkelingen in de organisatie van de informatievoorziening en daarbij horende projecten zijn in het parlement meer buiten dat kader dan er binnen aan de orde geweest. De verplichting ieder jaar zo'n overzicht op te stellen zal daarom in het vernieuwde Besluit niet meer opgenomen zijn. Dat geldt ook voor de verplichting per deelterrein een adviesorgaan in het leven te roepen. Het is in het licht van de sanering van adviesorganen niet meer dan logisch dat ook aan deze verplichte advisering een einde komt.

Besluit Informatievoorziening Rijksdienst 1995

Het Besluit Informatievoorziening Rijksdienst 1990 zal tot zijn kern worden teruggebracht. De op basis daarvan opgestelde aanbevelingen zullen dan alleen dan geactualiseerd worden wanneer vanuit de rijksdienst duidelijke signalen komen dat dit nodig is. In overleg tussen de ministeries zal worden bepaald voor welke sectoren het opstellen van informatiestructuurschetsen aangewezen is; aan de betreffende ministers zal zo nodig een voorstel daartoe worden voorgelegd.

Er zijn ook afspraken nodig tussen de overheidslagen over de financiële effecten van wijzigingen van regelgeving op de informatie-infrastructuur. Artikel 117 van de Provinciewet en artikel 120 van de Gemeentewet regelen de verhouding op dit punt met respectievelijk provincies en gemeenten.

De in de artikelen 117 Provinciewet en 120 Gemeentewet aangekondigde algemene maatregel van bestuur zal nog in 1995 worden vastgesteld. De maatregel zal – in de gevallen waarin deze twee artikelen voorzien in verrekening van kosten – onderscheid maken tussen de kostentoerekening in verband met levering van informatie

- *voor de informatie zelf (uitgangspunt: kostenveroorzakersbeginsel) en*
- *voor de gebruikte communicatie-infrastructuur (uitgangspunt: het reeds in het overheidsdatacommunicatieprofiel in '94 genoemde «preferentie»mechanisme).*

Betrouwbaarheid

De afhankelijkheid van de overheid van informatie en de systemen waarop die informatie (elektronisch) is opgeslagen, is er in de afgelopen periode bepaald niet kleiner op geworden. Tegelijk zijn de risico's van inbreuk op de betrouwbaarheid van informatie aanzienlijk gegroeid; zie de waarde die de georganiseerde misdaad hecht aan de op hun betrekking hebbende overheidsinformatie. Bescherming van informatie, ook wel informatiebeveiliging genoemd, gaat echter verder dan vertrouwelijkheid. Ook beschikbaarheid en correctheid horen bij informatiebeveiliging: bij uitval van systemen stopt de dienstverlening aan bedrijven en burgers en verkeerde gegevens ondergraven eveneens de kwaliteit daarvan.

Aan informatiebeveiliging wordt al langer aandacht besteed: zie «De computer gestuurd»³⁴. Zoals aldaar aangekondigd is inmiddels het Advies- en Coördinatiepunt Informatiebeveiliging operationeel. Ook is recent een nieuw Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 in werking getreden; implementatie daarvan door de departementen is de opdracht voor de komende twee jaar, daarna volgt evaluatie. In de tussentijd zal, mede naar aanleiding van het kritische rapport in deze van de Algemene Rekenkamer, worden nagegaan of de rechtstreekse werking van dit Voorschrift moeten worden uitgebreid tot de zelfstandige bestuursorganen. Het genoemde ACIB (dat met ingang van 1995 onder de hoede van Binnenlandse Zaken als een zelfstandige eenheid functioneert) zal daarbij de nodige ondersteuning verlenen.

Een relatief nieuw aspect is het belang van beveiliging van externe informatie-relaties. De beveiligingsbehoefte bij de overheid wordt immers in toenemende mate beïnvloed door met de overheid informatie uitwisselende partners.

Illustratief daarvoor is de publikatie van het ministerie van Economische Zaken samen met het bedrijfsleven van een Code voor Informatiebeveiliging. Verkend wordt hoe de benadering in deze Code samenhangt met het juist genoemde Voorschrift voor de rijksdienst. Op basis daarvan wordt gezocht naar een referentiemodel dat gebruikt kan worden bij de beveiliging van elektronische gegevensuitwisseling tussen overheid en bedrijfsleven. Zo zal ook het beveiligingsadvies worden benaderd dat recent door de Registratiekamer is uitgebracht.

Een belangrijk vraagstuk bij informatiebeveiliging is de mate van bewustzijn. Essentieel is het feitelijke gedrag van gebruikers, of dat nu ambtenaren, burgers of derden zijn, en de daar levende opvattingen over belangen, eisen en risico's bij het gebruik van (informatie)technologie. Kort gezegd is de «menselijke factor» de grootste risicofactor bij informatiebeveiliging. Kernwoord voor het te ontwikkelen beleid is daarom «bewustwording». Vorming en opleidingen zullen niet in afzonderlijke cursussen moeten plaatsvinden, maar zoveel mogelijk ingebed in bestaande opleidingen, zodat informatiebeveiliging onderdeel is van normale handelingen.

Uitbouw & actualisering beveiligingsbeleid

In aanvulling op het staande informatiebeveiligingsbeleid worden de volgende acties ondernomen:

- *ter verzekering van de noodzakelijke aandacht op hoog ambtelijk niveau voor het vraagstuk «informatiebeveiliging» wordt op korte termijn het Informatiebeveiligingsberaad (IB-beraad) in het leven geroepen;*

³⁴ De computer gestuurd, een nieuwe weg tot verbetering van de overheid, Den Haag, februari 1991, Tweede Kamer 1990-'91, 20 644, nr. 15, pag. 41-44.

- een referentiemodel zal worden ontwikkeld voor de beveiliging van informatie-uitwisseling tussen bedrijven en de overheid;
- betrouwbaarheidseisen zullen eveneens worden meegenomen bij de evaluatie van experimenten met Digitaal Debat en Digitaal Panel. Op basis daarvan kan na afronding van die experimenten worden bepaald of er een «uitwisselingsprotocol» moet komen in de relatie tussen burgers en de overheid.

Beschikbaarheid

In het licht van de doelstellingen dat overheidsinformatie toegankelijk, doorzichtig en consistent moet zijn, is ook aandacht voor de archivering van digitale overheidsdocumenten gewenst. Het huidige beheer van digitale bestanden vertoont ernstige tekortkomingen die ertoe leiden dat hergebruik van digitaal opgeslagen informatie erg moeilijk is en de toegankelijkheid daarvan in gevaar is, en daarmee de beschikbaarheid. Die tekortkomingen zijn (zoals de Algemene Rekenkamer in zijn rapport over deze problematiek al constateerde) niet alleen van technische, maar ook van organisatorische, archivistische en culturele aard. Grootste probleem is op het moment de snelle veroudering van apparatuur en programmatuur, waardoor op termijn de ooit gebruikte gegevensdragers niet meer geraadpleegd zullen kunnen worden.

Om zeker te stellen dat archiefbestanden van de overheid ook op den duur op elektronische wijze geraadpleegd kunnen worden zal de archivering binnen de overheid aan een aantal eisen moeten gaan voldoen.

- Er dient een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden te zijn rond het beheer van de informatie;
- alle relevante informatie moet begrijpelijk, identificeerbaar, compleet en authentiek worden opgenomen in het bestand;
- opgeslagen informatie moet tot het moment van geautoriseerde opschoning behouden blijven, dus beveiligd zijn tegen beschadiging en wijziging;
- de informatie moet communiceerbaar en toegankelijk zijn en
- uiteraard moet de overheidsorganisatie die informatie beheert, voldoen aan de geldende wettelijke vereisten (Grondwet, Archiefwet, Comptabiliteitswet, Koninklijk Besluit Secretarissen-generaal, enz).

Duurzame digitaliteit

De overheid zal er voor moeten zorgen dat overheidsinformatie, ook in digitale vorm, zijn functies kan blijven vervullen, in het kader van openbare verantwoording aan de maatschappij, uit bedrijfsvoeringsmotieven en in cultuur-historisch opzicht. Digitale informatie moet niet alleen raadpleegbaar blijven, ook moeten de condities worden geschapen dat digitale documenten als betrouwbaar bewijs kunnen dienen. Hiertoe bereiden de ministeries van Binnenlandse Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (Rijksarchiefdienst) een gericht pakket maatregelen voor op organisatorisch, technisch en archivistisch gebied. Dit zal in 1995 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

5. Tot slot, maar geen einde

In deze nota is, vanuit een analyse van de effecten van het gebruik van informatie en informatie- en communicatietechnologie op de verhouding tussen de burgers en bedrijven enerzijds en overheid anderzijds, het beleid aangekondigd om die effecten in goede banen te leiden. Dit beleid zal verder worden geconcretiseerd via de in «kaders» aangekondigde

acties. Een systematische beschrijving van de projecten / acties is opgenomen in bijlage 1.

Financiële consequenties

Bij de keuze van actiepunten is enerzijds rekening gehouden met de kansen die technische, organisatorische en politieke ontwikkelingen bieden, maar is anderzijds ook in het oog gehouden wat de spankracht is van de overheidsorganisatie en de overheidsfinanciën. De nota heeft daarom een bescheiden ambitieniveau ten aanzien van ieder van de voorgenomen acties afzonderlijk, maar een hoog ambitieniveau in de breedte. Mede daarom zijn de meeste acties verwoord in termen van onderzoek, experiment of een overzienbaar pakket van maatregelen. Het uitgangspunt is, dat mogelijke opbrengsten – zowel in financiële termen als wat de kwaliteit van het overheidshandelen betreft – eerst bewezen moeten hebben reëel incasseerbaar te zijn alvorens zaken op grotere schaal worden aangepakt.

Dat neemt niet weg dat er al veel in beweging is gezet waarbij kan worden aangesloten:

- in het project «servicecentra van de overheid» zijn al belangrijke eerste stappen gezet op weg naar het systematisch verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening;
- er is een concept-versie van het overheidsdatacommunicatieprofiel gepubliceerd die tot nu toe goed wordt ontvangen;
- de ministeries van Binnenlandse Zaken (voor het project Gemeentelijke BasisAdministratie persoonsgegevens) en van Financiën (Belastingdienst) en de Sociale Verzekeringsbank staan op het punt een raamcontract af te sluiten voor gezamenlijke inkoop van datatransportfaciliteiten, enz.

Deze projecten zijn, voor zover daarvoor aanvullende middelen nodig waren, uit reguliere budgetten gefinancierd. Het project Overheidsloket 2000 wordt aangemeld als adoptieproject in het kader van actielijn 5 van het Actieprogramma Elektronische Snelwegen. Het tempo waarin en de breedte waarmee dit project ten uitvoer gebracht kan worden is afhankelijk van de mate waarin daarvoor in dat kader gelden vrijkomen.

Wijze van totstandkoming

De voorbereiding voor deze nota is gestart in november 1994. Vanuit het besef dat er van een vernieuwend beleid op dit terrein weinig terecht kan komen zonder de actieve medewerking van de gemeenten is de ongebruikelijke stap gezet de Vereniging van Nederlandse Gemeenten vanaf de allereerste fase direct bij de gedachtenvorming en beleidsformulering te betrekken. Vervolgens is aan de hand van concept-teksten in de afgelopen maanden op veel plaatsen een intensief debat over de aangerode thema's op gang gekomen. Zoals gebruikelijk is daarover gesproken met vele ministeries en zelfstandige bestuursorganen, al dan niet in het kader van interdepartementale commissies. Daarenboven is ook via een congres op 30 maart 1995 en een afsluitende werkconferentie op 27 april van dit jaar gedebatteerd met vertegenwoordigers van allerlei andere betrokken of belanghebbende organisaties als de Digitale Burgerbeweging Nederland, de Registratiekamer, het bibliotheekwezen, (vak)tijdschriften, universiteiten, gemeenten en provincies, de brancheorganisatie FENIT en VNO/NCW.

Echt nieuw bij de totstandkoming van de nota was een fase van «virtuele openbaarheid». Een nota die gaat over de mogelijke effecten van het gebruik van nieuwe media op democratische besluitvorming moest uiteraard ook zelf via die media ter discussie worden gesteld. De weerslag

van die elektronische debatten is te vinden in de bijlagen twee en drie. Nu wordt de nota, na een afsluitende ronde in de Interdepartementale Commissies voor Informatiebeleid en voor Binnenlands Bestuur en de Ministerraad, aangeboden aan het parlement.

De keuze voor deze werkwijze is mede ingegeven doordat

- tot nu toe politieke stellingnames veelal ontbreken,
- er nauwelijks denkkaders zijn van waaruit de gevolgen getaxeerd en beoordeeld kunnen worden,
 - de wetenschappelijke kennis van de kansen en dilemma's die zich voordoen nog sterk in ontwikkeling is en daarom
 - sluitende antwoorden nog niet aan de orde zijn.

Dat blijft ook gelden voor deze «definitieve' nota: hoe doordacht en gedragen ook, het blijft een momentopname in een zich in duizelingwekkend tempo ontwikkelende omgeving. Gemaakte keuzes kunnen, hoe doordacht ook, daarom nooit anders dan voorlopig zijn. De bereidheid moet blijven bestaan te komen tot aanpassingen en bijsturing wanneer veranderende omstandigheden en nieuwe inzichten daartoe nopen. Dat kan alleen als het debat over de bedoelde gevolgen niet ophoudt aan het einde van het parlementaire debat over «Terug naar de Toekomst». Bovendien moet ook de nota die daarover gaat versterking nastreven van de betrokkenheid van burgers bij de beleidsvorming. Van deze nota kan nu met enig recht worden gesteld, dat er in den brede consensus over bestaat dat de analyses juist zijn en de voorgestelde acties zinvol. Zonder dat daarmee nu een einde zou moeten komen aan analyse en discussie moet nu als parool gelden: aan de slag.

Het parlement zal met enige regelmaat van de voortgang van de verschillende projecten die in deze nota zijn aangekondigd en van de ontwikkeling van het gedachtengoed dat daaraan ten grondslag ligt op de hoogte worden gebracht. Een eerste voortgangsrapportage is gepland voor de zomer van 1996. Deze komt in de plaats van het tot nu toe jaarlijks uitgebrachte Jaaroverzicht Informatievoorziening.

Ik bied u deze nota aan als verantwoordelijk coördinerend bewindspersoon voor het algemene informatiebeleid in de openbare sector. Ik doe dat mede namens de andere voor het Actieprogramma Elektronische Snelwegen verantwoordelijke bewindspersonen: de ministers van Economische Zaken en Verkeer & Waterstaat en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen de heer A. Nuis. Daarmee is zowel de breedte van de aangesneden thematiek tot uitdrukking gebracht, als de breedte van het draagvlak dat het hier voorgenomen beleid binnen het kabinet heeft.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

Overzicht van acties als uitvloeisel van de beleidsnota «Terug naar de Toekomst»

Actiepunt	Beoogd effect	Hoe te bereiken?	Verantwoordelijk/ betrokken	Wanneer klaar?
Overheidsloket 2000:				
• <i>vastgoedinformatiebalie</i>	verbetering informatievoorziening burgers en bedrijven over vastgoed	integratie loketten gemeente en Kadaster	VNG, gemeenten, VROM, Kadaster, BiZa	1998
• <i>kennissysteem ouderen/ gehandicapten</i>	verbetering dienstverlening, stimulering elektronische snelweg	toepassing kennis-technologie, toepassing communicatietechn.	VNG, gemeenten, VROM, Kadaster, BiZa, VNG, gemeenten, SZW, bedrijfsleven, BiZa, EZ	1998
• <i>Ken-uw-rechten-zuil</i>	verbetering anonieme informatievoorziening, stimulering elektro-	toepassing informatietechnologie, organisatie bijeenbrengen en bijhouden relevante inform.	VNG, gemeenten, BiZa, bedrijfsleven	1998
• <i>geïntegreerd fysiek en virtueel loket</i>	optimale dienstverlening burger «uit en thuis», 7x24 uur, «alle» diensten	vele organisatorische, technische en culturele maatregelen	VNG, gemeenten, dep's	>2000
Vraagpatroonherkenning	inzicht verwerven vraagpatronen burgers en bedrijven	onderzoek, experimenten	BiZa, EZ, andere dep's	1995
Klachtenpatroonherkenning	verhoging «responsiviteit» overheid	onderzoek, inzet kwaliteitsmonitor, opzet burgerhandvesten	BiZa, Nat. Ombudsman alle overheidsorganisaties	1996 ev.
Digitaal Ministerie	verbetering informatievoorziening burgers en bedrijven	openen «winkels» op Internet, coörd. vorm/ inhoud van deze winkels	BiZa, EZ, AZ, alle dep's bedrijfsleven	1995–1997
Digitaal debat	verbetering contact overheid-burger, verwerven inzicht	experimenten, evaluatie	BiZa, andere overheden	1995–1997
Digitaal panel	bijdrage IT daarin verbetering contact overheid-burger, verwerven inzicht bijdrage IT daarin	experiment, evaluatie	BiZa, VNG, Inst. voor Publiek & Politiek	1995–1996
Doorzicht:				
• <i>elektronische overheidsalmanak</i>	vergroting herkenbaarheid overheid	ontwikkelen elektr. almanak	VNG, IPO, SDU, RCC, BiZa, andere dep's	1996
• <i>«overheids-hypertext»</i>	vergroten toegankelijkheid overheidsinformatie	ontwikkelen gemeenschappelijke ingang elektr. informatie	AZ, Voorlichtingsraad, BiZa, andere dep's	1998 ev
• <i>overheids-teletekst</i>	idem	ontwikkelen interactieve overheidsteletekst	BiZa, dep's, bedrijven	1996
Evaluatie Wet Openbaarheid van Bestuur	verbeteren openbaarheid overheidsinformatie	evaluatie, opstellen wetsvoorstel	Just, AZ, BiZa, onderzoekinstellingen	1998
Nieuwe privacy-wet	effectieve bescherming privacy in licht technologische ontwikkeling	ontwikkelen toetsingskader, opstellen wetsvoorstel	Just, BiZa, Registratiekamer	1997
Stroomlijning basisgegevens	verbeteren uitwisselbaarheid informatie binnen en met de overheid	onderzoek, eventueel opstellen wetsvoorstel	BiZa, andere dep's, ZBO's	1996
Handleiding structuurschetsen	verhogen bruikbaarheid middel informatiestructuurschetsen	opstellen nieuwe handleiding	BiZa, andere dep's, VNG, IPO	1996
Centrale verwijsindex	verbeteren uitwisselbaarheid informatie binnen en met de overheid	ondersteunen initiatief SVB, bedrijfsverenigingen	SVB, bedrijfsverenigingen SZW, BiZa	1996 ev
Checklist modelstatuut	identificatie minimale sturingsinformatie bij verzelfstandigingen	onderzoek, evaluatie	BiZa, andere dep's	1996 ev

Actiepunt	Beoogd effect	Hoe te bereiken?	Verantwoordelijk/ betrokken	Wanneer klaar?
Overheids-communicatie- profiel	bevorderen elektronische communicatie binnen en met de overheid	ontwikkelen profiel, opzetten «taskforces», standaardisatie	BiZa, andere dep's, grote overheidsgebruikers, bedrijven	1995 ev
Overheidsnetwerk 2000	realiseren schaalvoordelen overheid, brede inzet schaarse expertise	ontwikkelen gezamenlijke inkooptrajecten	BiZa, andere dep's, grote overheidsgebruikers	1995 ev
Werkplek 2000	optimaliseren werkplekken binnen de overheid	ontwikkelen functionele, technische, organisatorische eisen	Alle dep's, VNG, IPO	1996
Besluit Informatievoorziening Rijksdienst	vaststellen taken en verantwoordelijkheden, ondersteunen directies Organisatie & Informatievoorziening	aanpassen besluit, actualiseren aanbevelingen	BiZa, alle dep's	1996
A.m.v.b. ex art. 119 Gmw & art. 117 Pw	verbetering kostenverrekening binnen de overheid	opstellen en uitvaardigen	BiZa, VNG, IPO, alle departementen	1995
Beveiligingsbeleid	verder beperken risico's inbreuk betrouwbaarheid overheidsinfo	algemene maatregel instelling IB-beraad, ontwikkelen referentiemodel, ontwikkelen betrouwbaarheids-eisen	BiZa, VNG, IPO, alle departementen	1995 ev
Duurzame digitaliteit	verzekeren verantwoordingsfunctieoverheidsinformatie	onderzoek, gerichte maatregelen «machine-leesbaarheid»	OC&W, BiZa	1995 ev