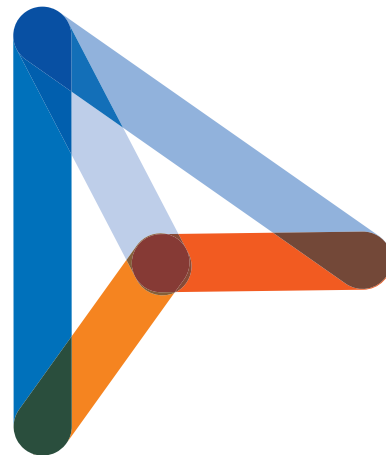


Over schone dromen en verbroken beloften

25 jaar ICT, overheid en samenleving





Over schone dromen en verbroken beloften
25 jaar ICT, overheid en samenleving

Versie november 2023

Opdrachtgever:

Maatschappelijke coalitie Over Informatie Gesproken
ECP | Platform voor de InformatieSamenleving

Uitvoering:

Instituut Maatschappelijke Innovatie
Guido Enthoven
Amber van Bergeijk
Open State Foundation
Serv Wiemers

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Inleiding	9
Openbaarheid van bestuur	12
Burgerparticipatie	16
Digitale inclusie, proactieve dienstverlening	20
Regie op eigen gegevens	23
Slotbeschouwing en conclusies	26
Bronnen	32





Samenvatting

Het ECP-Jaarfestival heeft dit jaar '25 jaar digitalisering' als thema. Dit vormde de aanleiding voor dit onderzoek naar 25 jaar digitalisering, met een bijzondere focus op de relatie tussen overheid en samenleving en de relatie tussen burger en bestuur. Het onderzoek vond plaats aan de hand van regeerakkoorden, kabinetsstandpunten en beleidsstukken uit genoemde periode. Hierbij zijn ook de adviezen van de Commissie Franken, de Commissie Docters van Leeuwen en de Commissie Wallage betrokken, alsmede enkele achtergrondstudies van o.a. Frissen, Van de Donk en Zuurmond.

De relatie tussen overheid en 'citoyen' (staatsburger) staat centraal in dit onderzoek. Deze studie heeft dus geen betrekking op de burger als klant, of op de relatie tussen overheid en bedrijven. In dit onderzoek zijn de deelthema's op een rijtje gezet, met speciale aandacht voor thema's als digitale inclusie, regie op eigen gegevens, actieve en passieve openbaarheid, democratische participatie en informatiebehoeften. Dit sluit aan bij de onderwerpen uit het manifest van de maatschappelijke coalitie Over Informatie Gesproken.

Orwell of Athene? De jaren '90 van de vorige eeuw waren relatief optimistische jaren. De opkomst van internet opende een wereld van nieuwe mogelijkheden. In Amsterdam ontstond De Digitale Stad waar volop geëxperimenteerd werd met de mogelijkheden die dit nieuwe medium bood. Sommigen droomden van een 'modern Athene', waarbij kennis en informatie snel gedeeld zou worden en burgers een veel grotere rol zouden krijgen in de besluitvorming via 'digitale instant referenda'. Anderen zagen ook vooral donkere wolken. Zij vreesden dat George Orwell's dystopische roman '1984' alsnog werkelijkheid zou worden. De overheid zou volgens hen ongekende mogelijkheden krijgen om de burger in de gaten te houden en te controleren. Beide toekomstbeelden – Orwell of Athene – zijn vooralsnog niet uitgekomen. Wel zijn er breed gedeelde zorgen over de toenemende macht van Big Tech bedrijven die heel veel data over het gedrag en de voorkeuren van burgers bezitten en verhandelen.

De afgelopen 25 jaar is er veel gebeurd op het gebied van digitalisering, overheid en samenleving. Er is brede toegang tot internet, rijbewijzen en energiesubsidies kunnen digitaal worden aangevraagd en miljoenen mensen maken gebruik van de vooringevulde belastingaangifte.

Uit dit onderzoek blijkt dat er ook veel niet is gebeurd. Het is veelal onduidelijk waarom bepaalde beloften en toezeggingen niet zijn nagekomen. In enkele gevallen hebben nieuwe kabinetten expliciet afstand genomen van de eerdere toezeggingen. Veel vaker lijken de beloften in rook opgegaan of zijn ze ongemerkt 'van het tafelkleed gegleden'.

Onderstaande tabel biedt een overzicht van beloften, toezeggingen en ambities die 25 jaar geleden door toenmalige kabinetten zijn uitgesproken en de mate waarin deze beloften en toezeggingen zijn nagekomen.



	Belofte, toezegging, ambitie kabinet	Verantwoording kleur dashboard	Realisatie?
1	Digitale veiligheid. Burgers kunnen veilig gebruik maken van internet. Er worden maatregelen genomen tegen cybercrime, phishing, etc.	Volmaakte veiligheid bestaat niet. Wel is de laatste decennia geïnvesteerd in de bescherming van de vitale infrastructuur tegen cybercriminaliteit en hacks. Een oplettende burger kan zich relatief veilig bewegen op internet.	
2	Digitale identiteit. Burgers hebben een digitale identiteit die ze kunnen gebruiken om zaken te doen met de overheid (DigID).	Iedere Nederlander kan een DigID aanvragen. Hiermee kan hij of zij een aantal zaken met de overheid digitaal regelen.	
3	Recht op privacy. Burgers kunnen gebruik maken van internet zonder dat hun data op straat komen te liggen.	In Nederland stelt de AVG beperkingen aan het delen van persoonsgegevens; in vergelijking met andere continenten is de privacy in Europa relatief goed geregeld. Tegelijkertijd kunnen grote bedrijven als Google en Meta nog steeds heel veel persoonsinformatie achterhalen en eindeloos recombineren.	
4	Actieve openbaarheid. De overheid maakt informatie over wetgeving, beleid en onderzoeken actief openbaar.	In de Wet open overheid staan nieuwe verplichtingen op het gebied van actieve openbaarheid. Via Rijksoverheid.nl en Overheid.nl is veel officiële informatie publiek toegankelijk. Tegelijkertijd wordt er nog veel achtergrondinformatie niet openbaar gemaakt.	
5	Digitale inclusie. Iedereen kan meedoen in het digitale tijdperk en heeft toegang tot informatie.	Achtereenvolgende kabinetten hebben geïnvesteerd in digitale inclusie. Via de Alliantie Digitaal Samenleven worden honderdduizenden 'refurbished' laptops beschikbaar gesteld aan kinderen uit achterstandssituaties. Maar voor een deel van de samenleving – ouderen, laaggeletterden – zijn fysieke loketten en telefonische bereikbaarheid essentieel.	
6	Proactieve dienstverlening. Burgers worden proactief geïnformeerd over subsidies of inkomenstoelagen waar ze recht op hebben.	De voorgevulde belastingaangifte is een mooi voorbeeld dat zowel bij burgers als de overheid afhandelingstijd bespaart en fouten voorkomt. Maar op het gebied van de sociale zekerheid – daar waar de maatschappelijke urgentie het grootst is – is proactieve dienstverlening echter vrijwel afwezig.	

7	Regie op eigen gegevens. Burgers kunnen zien met welke overheden hun gegevens gedeeld worden en kunnen daarin keuzes maken.	Dit wordt al jaren aangekondigd, maar er is nog weinig van terecht gekomen. Via Mijn-Overheid.nl kan je zien welke informatie met welke organisaties wordt gedeeld. Het overzicht roept vooral vragen op – waarom wel met gemeente X en niet met provincie Y? Het maken van keuzes over informatie delen is niet mogelijk.	
8	Informatieregister of activiteitenindex. Overzicht van nota's, onderzoeken etc. die bij de overheid aanwezig zijn over een specifiek thema.	Aangekondigd in 2000. Er is nog steeds geen overzicht op hoofdlijnen van nota's, onderzoeken etc. die bij de overheid aanwezig zijn over een specifiek thema, hoewel dat echt niet ingewikkeld is. Het informatieregister is via een krachtige lobby van overheidsorganisaties uit de Wet open overheid (Woo) geamendeerd.	
9	Eenmalige gegevensverstrekking, meervoudig gebruik. Burgers en bedrijven hoeven hun gegevens niet onnodig telkens opnieuw te verstrekken.	Reeds in 2003 werd het Belgisch voorbeeld van de Kruispuntbank reeds als voorbeeld genoemd. In 2023 is er (weer) een groep Nederlandse ambtenaren gaan kijken hoe ze het daar aanpakken.	
10	Verankeren in de Grondwet van het recht van burgers op toegang tot overheidsinformatie.	In 2000 lag er een advies dat werd omarmd door het kabinet. "Transparantie van de overheid behoort tot de basisprincipes van de democratische rechtstaat. Dit beginsel behoort naar het oordeel van het kabinet daarom thuis in de Grondwet." Het is nog steeds niet gebeurd.	
11	Burgerparticipatie. Burgers moeten bij elk beleidsdossier de mogelijkheid hebben om in een vroeg stadium hun mening te laten horen.	"In principe moeten burgers bij elk beleidsdossier de mogelijkheid hebben om in een vroeg stadium hun mening te laten horen." De regering gaf aan dat zij op deze communicatierichtlijn aanspreekbaar is. Burgerparticipatie over grote maatschappelijke thema's vindt nauwelijks plaats; internetconsultaties bij wetgeving zijn vooral onbekend en onbenut.	
12	Onderzoek informatiebehoeften. Onderzoek naar de informatiebehoeften van burgers, journalisten en maatschappelijke organisaties.	Nog steeds is er nauwelijks inzicht in de informatiebehoeften van burgers. Dit geldt vooral voor mensen in hun rol als 'staatsburger', als kiezer en coproducent van beleid.	

Legenda

	Grotendeels of geheel gerealiseerd
	In aanzienlijke mate gerealiseerd
	Niet of nauwelijks gerealiseerd



Noodzaak dialoog

Er is een dialoog nodig tussen Kamerleden, ambtenaren en maatschappelijke organisaties, tussen bewindslieden, bedrijven en burgers, om te achterhalen waarom het tot dusver niet gelukt is om een aantal beloftes na te komen. Het is vooral ook belangrijk om met elkaar na te denken wat er nodig is om een aantal ambities de komende tien jaar wél te realiseren. De meeste thema's zijn nog steeds actueel. Dit onderzoek laat immers ook zien dat veel van de beloften van 25 jaar geleden opnieuw uitgesproken worden in regeerakkoorden, ambtelijke beleidsnota's en verkiezingsprogramma's.

Inleiding

We schrijven het jaar des Heeren 1998. Het is nog geen 10 jaar geleden dat in Berlijn de muur is gevallen. In Amerika is president Clinton bezig met zijn tweede termijn en in het Verenigd Koninkrijk pleit Tony Blair voor een ‘Derde Weg’ tussen kapitalisme en socialisme. Nederland leeft toe naar het Europees Kampioenschap voetbal van 2000 dat voor het eerst in Nederland zal worden georganiseerd. Er is weliswaar enige onrust over de mogelijke gevolgen van de ‘millenniumbug’ maar grosso modo is de tijdgeest aan het begin van het tweede paarse kabinet vol vertrouwen en hoopvolle verwachtingen van wat de nieuwe eeuw zal gaan brengen.

**Voorzichtig: je stapt in toekomst.
Je voet laat geen indrukken achter.
Je kunt met gemak verdwalen.**

**Het zijn ongeborenen die je ziet.
Je blik moet zich scherp aan
voortekenen en, misschien, beloften.
Er zijn zoveel lege plekken in ons gehoor.**

(uit: Toekomstmuziek, Adriaan Morriën)

Regeerakkoord 1998

In de jaren '90 raakt het gebruik van internet en e-mail bij grote groepen burgers razendsnel ingeburgerd. Waar aan het begin van dat decennium nog dagelijks grote hoeveelheden papier per post werden gestuurd, daar vormde rond de eeuwwisseling e-mail de nieuwe standaard in het berichtenverkeer. In het regeerakkoord uit 1998 van het tweede kabinet Kok staat onder meer: *“De invloed van de zich snel ontwikkelende informatie- en communicatietechnologie (ICT) op de samenleving van de 21e eeuw zal enorm zijn. (...) Maatschappelijke discussie en politieke besluitvorming zijn nodig over toepassingen van internet, over de toegankelijkheid voor alle burgers van de elektronische snelweg, over daarmee samenhangende grondrechten (meningsuiting, privacy, communicatiegeheim), en over de invloed van de digitale revolutie op de samenleving van mensen («electronic civic society») in het algemeen.”*

Enkele maanden na de start van dit kabinet volgde een Kamerbrief van minister Van Boxtel voor Grote steden- en integratiebeleid. In het ‘Actieprogramma Elektronische Overheid’ staan drie thema’s centraal:

- Een goede elektronische toegankelijkheid van de overheid,
- Een betere publieke dienstverlening,
- Een verbeterde interne bedrijfsvoering bij de rijksoverheid

Adviescommissies

In die periode werden ook enkele adviescommissies - met politieke zwaargewichten - geïnstalleerd om het kabinet te adviseren over de ontwikkelingen op het gebied van ICT, internet, overheid en samenleving. De Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk (Commissie Franken) bracht in 2000 haar gelijknamige advies uit. Een jaar later volgde de Eenmalig Adviescommissie ICT en Overheid (Commissie Docters van Leeuwen) met het advies:



'Burger en overheid in de informatiesamenleving; de noodzaak van institutionele innovatie'. Enkele maanden daarna volgde de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage) met het rapport 'In dienst van de democratie'.

De Commissie Docters van Leeuwen had een vooruitziende blik met het volgende advies: "Het kabinet moet een *regeringscommissaris aanstellen voor de elektronische relaties tussen burgers en overheid en de daarmee gepaard gaande institutionele innovatie van de overheid.*" Ruim 20 jaar na dato honoreerde het kabinet Rutte III deze aanbeveling - naar aanleiding van de toeslagenaffaire - met de aanstelling van Arre Zuurmond als *regeringscommissaris Informatiehuishouding.*

Coalities voor een digitale samenleving

Ook pleitte de Commissie Docters voor een Platform voor de Elektronische Samenleving (PES), ter ondersteuning van het werk van de *regeringscommissaris.* "Dit platform kan de *regeringscommissaris, en daardoor de overheid, gevraagd en ongevraagd adviseren over de gevolgen van (nieuwe) ICT-ontwikkelingen voor de rol en functie van de overheid in de informatiemaatschappij. Dit platform zou moeten bestaan uit vertegenwoordigers van de overheid, het bedrijfsleven, de wetenschap en consumentenorganisaties.*"

Met de Agenda 'Coalities voor de digitale samenleving' onderstreept staatssecretaris Van Huffelen het belang van een dialoog over digitalisering tussen overheid, marktpartijen en samenleving in de huidige tijd. "Soms biedt digitalisering een oplossing voor maatschappelijke uitdagingen en soms worden die maatschappelijke uitdagingen juist gecreëerd door digitalisering. (...) Gezamenlijkheid is nodig om adequaat in te spelen op toekomstige ontwikkelingen. (...) Het vraagt om een werkwijze die zich kenmerkt door de verbinding met betrokkenen, belanghebbende partijen en de samenleving. (...) De gedachte achter het optrekken in een federatie van coalities is dat partijen samenwerken die solitair een taai digitaliseringsvraagstuk niet of niet gemakkelijk kunnen oplossen. In een coalitie kan het wel lukken die problemen sneller van gezamenlijke antwoorden te voorzien. De focus ligt daarbij op digitalisering bij de aanpak van maatschappelijke uitdagingen. Coalities kunnen worden gevormd door overheden (Rijk, provincies, gemeenten, uitvoeringsorganisaties en vertegenwoordigende organisaties), met maatschappelijke organisaties en betrokken burgers, bedrijven, onderzoeks-instellingen en kennisorganisaties. De coalitiepartners zijn betrokkenen of belanghebbenden bij een maatschappelijke probleem en de digitaliseringsdimensie daarvan." (Kamerbrief juli 2023).

Afbakening onderzoek

Een onderzoek naar 25 jaar ICT, overheid en samenleving is een 'mer à boire', een zee om leeg te drinken. Het is te groot, te breed en te veelomvattend om uitputtend te behandelen; over dit onderwerp zouden meerdere proefschriften geschreven kunnen worden. Bij dit onderzoek - gezien de korte tijdspanne kan het beter een verkenning genoemd worden - moesten daarom keuzes gemaakt worden.

Het onderzoek gaat niet over de organisatie en bedrijfsvoering van het Rijk. In een eerder regeerakkoord stonden daarover trouwens behartigenswaardige afspraken: "Er wordt door de rijksoverheid verder gewerkt aan de vorming van een rijksinspectie en centralisatie van bedrijfsvoering (o.a. ICT, inkoop, huisvesting, auditdiensten, facilitaire diensten) met een adequate aansturing en doorzettingsmacht voor de verantwoordelijke bewindspersoon." (Regeerakkoord 2010). De roep om meer regie en aansturing op het gebied van ICT en informatiehuishouding klinkt de laatste jaren steeds luider. In de Kamerbrief bij de Werkagenda Waardegedreven Digitaliseren wordt het aldus verwoord: "Publieke waarden als veiligheid, democratie, zelfbeschikking, privacy en transparantie vormen het uitgangspunt.(...) Daarvoor is het nodig om onderzoek en digitale innovatie te stimuleren, maar ook om steviger de regie te pakken op digitalisering in de volle breedte en meer normerend5 op te treden; om meer grip te krijgen op

deze transitie en de publieke waarden die daarbij in het geding zijn.” (Staatssecretaris Van Huffelen, 2022)

Het onderzoek gaat ook *niet over de dienstverlening* aan burgers. Daarbij wordt de burger als klant gezien en bediend. De indruk bestaat dat de overheid op het gebied van digitale dienstverlening forse stappen heeft gezet. Het digitaal aanvragen van paspoorten of rijbewijzen is bij de meeste gemeenten de standaard geworden.

Het onderzoek gaat ten slotte ook niet over de relatie tussen overheid en bedrijven, over innovatieve ‘startups’ en ‘scale-ups’, over het stimuleren van innovatie en investeren in chips- en sleuteltechnologieën zoals quantum-computing. Het gaat daarmee ook niet over het aanpakken van de marktmacht en datamacht van grote tech- en platformbedrijven, hoewel dit uiteindelijk zeker raakt aan de privacy van burgers.

Vier thema’s

De maatschappelijke coalitie Over Informatie Gesproken heeft aan Instituut Maatschappelijke Innovatie en Open State Foundation gevraagd een onderzoek te doen naar 25 jaar digitalisering, met een bijzondere focus op de relatie tussen overheid en samenleving en de relatie tussen burger en bestuur. In dit onderzoek concentreren we ons op vier thema’s.

- Openbaarheid van overheidsinformatie
- Digitale democratie en burgerparticipatie
- Digitale inclusie, pro-actieve dienstverlening
- Regie over eigen gegevens

Het onderzoek vond plaats aan de hand van regeerakkoorden, kabinetsstandpunten en beleidsstukken uit genoemde periode. Daarbij hebben we in het bijzonder gekeken naar de beloftes toezeggingen en ambities van rond de eeuwwisseling en de mate waarin deze 25 jaar na dato gerealiseerd zijn. Om zo dicht mogelijk op de huid van de tijd te zitten heeft deze rapportage vooral ook kenmerken van een bloemlezing.



Openbaarheid van bestuur

In 1998 was er door de opkomst van internet sprake van een nieuw optimisme ten aanzien van openbaarheid van bestuur. In het regeerakkoord van dat jaar werd het aldus verwoord: *“De toegankelijkheid van overheidsinformatie (in het bijzonder wet- en regelgeving), onder meer door toepassing van nieuwe technologieën zoals Internet, dient te worden bevorderd tegen zo beperkt mogelijke kosten. Het is niet alleen van belang dat zoveel mogelijk burgers tot zoveel mogelijk overheidsinformatie toegang hebben, maar ook dat maatwerk kan worden geleverd om met bepaalde boodschappen specifieke doelgroepen te bereiken. Onderzoek naar de organisatie en de inzet van middelen en nieuwe instrumenten, moet leiden tot een vergroting van de effectiviteit van de overheidsvoorlichting en tot betere toegankelijkheid van overheidsinformatie.”*

Toegang tot overheidsinformatie is een grondrecht

De Commissie Franken werd in die periode ingesteld om advies uit te brengen over de vraag of de grondrechten in het digitaal tijdperk geactualiseerd zouden moeten worden. De commissie pleitte voor een nieuw grondwetsartikel waarin het recht op toegang tot overheidsinformatie vastgelegd zou worden:

1. Ieder heeft recht op toegang tot bij de overheid berustende informatie. Dit recht kan bij of krachtens de wet worden beperkt.
2. De overheid draagt zorg voor de toegankelijkheid van bij de overheid berustende informatie.

Het kabinet reageerde hierop positief: *“Het kabinet kan zich zonder meer vinden in de door de Commissie voorgestelde wijzigingen ten aanzien van artikel 10 van de Grondwet. Het kabinet vindt dat het gewenst is aan de in de Grondwet opgenomen grondrechtencatalogus een subjectief (grond)recht voor iedere burger op toegang tot bij de overheid berustende informatie toe te voegen. Daarnaast is het kabinet van oordeel dat het aanbeveling verdient om in de Grondwet een specifieke zorgverplichting voor de overheid in het leven te roepen ten aanzien van de toegankelijkheid van bij de overheid berustende informatie. Transparantie van de overheid behoort tot de basisprincipes van de democratische rechtstaat. Dit beginsel behoort naar het oordeel van het kabinet daarom thuis in de Grondwet.”*

Actieve openbaarheid en het informatieregister

In het advies van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie werd de nadruk gelegd op actieve openbaarheid. *“De Commissie is van mening dat er meer systematisch gewerkt zou moeten worden aan actieve openbaarheid van in principe alle overheidsinformatie. De openbaarmaking kan bijvoorbeeld nog flink worden uitgebreid in de vroege fasen van de beleidscyclus, door voortaan ook inspectierapporten, externe adviezen, schetsontwerpen, varianten, statistische gegevens, milieurapportages, reacties van burgers en organisaties en zo meer actief openbaar te maken.”* De commissie pleit voor een wettelijke verplichting om een aantal zaken, die binnen de overheid spelen, actief bloot te leggen, bijvoorbeeld aan de hand van een beleidsagenda of activiteitenindex. Deze index biedt inzicht in de bij de overheid beschikbare informatie en ook een overzicht van de democratische procesgang rond de verschillende beleidsonderwerpen. De commissie verwijst daarbij naar buitenlandse voorbeelden. *“In Nederland ontbreekt, in tegenstelling tot de ons omringende landen, een voor ieder raadpleegbaar register, waarin alle officiële documenten van de overheid en alle geregistreerde ingekomen stukken zijn opgenomen en dat voor iedereen raadpleegbaar is.”* Gepleit wordt voor een format waarbij informatie direct nadat ze technisch is voltooid feitelijk beschikbaar wordt gemaakt voor het publiek, bijvoorbeeld door op de site van het ministerie het bestaan van deze informatie te vermelden. De (integraal) lijnmanager van de directie of dienst zou de verantwoordelijkheid moeten dragen dat ‘zijn’ onderwerp wordt vermeld en gedocumenteerd. Het kabinet omarmde het pleidooi voor actieve openbaarheid. Transparantie is volgens het

kabinet niet alleen relevant als het gaat om de ontwikkeling van nieuw beleid, maar heeft evenzeer betrekking op de andere fasen van de beleidscyclus: uitvoering, handhaving en evaluatie. *‘Een actieve participerende en controlerende rol van de burger veronderstelt zoveel mogelijk toegang tot overheidsinformatie, variërend van beleidsnota’s tot bijvoorbeeld archieven, gegevensbestanden en uitvoeringsrapportages. Het kabinet onderschrijft de noodzaak te komen tot een optimale transparantie en ziet de informatie- en de communicatietechnologie als een krachtig instrument daarvoor.’*

Activiteitenindex

Het kabinet Kok stemde in met het voornemen dat alle ministeries een activiteitenindex publiceren. Dit is een aan het regeerakkoord en de begroting gekoppeld overzicht van de beleidsonderwerpen dat gaandeweg wordt voorzien van alle relevante documenten en gegevens. Alle ministeries zullen daarvoor de nodige voorbereidingen treffen.

“De lijn die het kabinet met het publiceren van activiteiten-indexen voor ogen staat is de volgende:

- *De zgn. activiteitenindex (de beleidsagenda) wordt gekoppeld aan regeerakkoord en begroting. Bij elke activiteit worden, naast een publieksgerichte beschrijving, de belangrijkste basisdocumenten die actief openbaar gemaakt kunnen worden (beleidsnota, plan van aanpak, e.d.) gepubliceerd.*
- *Deze basisdocumenten kunnen gaandeweg worden uitgebreid met de overige documenten die nu reeds op papier actief openbaar worden gemaakt (Commissie Wallage, aanbeveling 13), met uitzondering van publicaties met ongebruikelijke afmetingen, beelden of lay-out (zoals sommige cartografische gegevens).*
- *Verder kunnen hieraan worden toegevoegd alle andere documenten die potentieel relevant zijn, reeds in digitale vorm beschikbaar zijn en bovendien geen persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren bevatten.*

Het ligt voor de hand, dat bij deze uitbreiding van de actieve openbaarmaking wordt uitgegaan van informatie uit alle fasen van de beleidscyclus, waarbij onder meer kan worden gedacht aan:

- *agendavorming, beleidsvoorbereiding: empirisch onderzoek (eventueel met uitzondering van aanbevelingen), adviezen adviescolleges, belangengroepen en anderen;*
- *besluitvorming: documenten van vertegenwoordigende organen, weten regelgeving;*
- *uitvoering: beleidsregels, circulaire, publieksfolders en ander communicatiemateriaal, beschikkingen, vergunningen, (statistische) gegevensverzamelingen;*
- *toezicht, beleidsevaluatie, terugkoppeling: inspectierapporten, evaluatieonderzoeken, uitspraken van rechterlijke instanties;*
- *algemeen: persberichten, speeches.”*

In het Actieprogramma Overheidscommunicatie 2002-2006 werden nog wat behartigenswaardige woorden gewijd aan de totstandkoming van een dergelijke activiteitenindex, zonder dat daarvoor de benodigde budgettaire middelen werden gereserveerd. In de Monitor 2005 van Overheid.nl wordt kortweg geconstateerd dat de ‘activiteitenindex’ kennelijk nog niet breed wordt geïmplementeerd bij de ministeries. In latere officiële kabinetsstukken ontbreekt de verwijzing naar de activiteitenindex vrijwel volledig.

Open data

Vanaf 2010 ontstaat er meer belangstelling voor het fenomeen open data. Open data zijn gestructureerde data die beschikbaar worden gesteld in een open standaard formaat. Zij worden in een voor hergebruik geschikte vorm aangeboden op een manier die verdere verwerking met een computer mogelijk maakt. *“Overheidsdata kunnen voor ondernemers waardevol zijn om te gebruiken voor nieuwe toepassingen en diensten. Overheidsinformatie moet daarom zoveel mogelijk gratis en zonder beperkende voorwaarden ter beschikking worden gesteld aan ondernemers, zodat de ondernemer de informatie kan hergebruiken voor nieuwe toepassingen en diensten.”* (Midterm Rapportage Digitale Agenda 2012) Inmiddels zijn er ruim 22.000 datasets beschikbaar op dataoverheid.nl.



Naast open data blijft actieve openbaarheid een belangrijk thema. *“Naast openbaarmaking op basis van Wob-verzoeken dient elk bestuursorgaan zoveel mogelijk uit eigen beweging informatie over de voorbereiding en uitvoering van beleid openbaar te maken op een toegankelijke en begrijpelijke manier. Openbaarheid van overheidsinformatie is immers alleen zinvol wanneer deze informatie vervolgens ook daadwerkelijk vindbaar en toegankelijk is voor burgers. Veel overheidsinformatie is reeds toegankelijk via www.overheid.nl.”* (Brief ministerie van BZK 2011) Het belang van open data werd ook door daaropvolgende kabinetten onderkend. Gegevens van overheden en publieke organisaties moeten zoveel mogelijk als open data beschikbaar gesteld, zodat burgers, bedrijven en andere organisaties deze kunnen benutten voor hun (onderzoeks)activiteiten.

Wet open overheid

In mei 2022 trad de Wet open overheid in werking. Dat was bijna 10 jaar na de indiening van het wetsontwerp in 2012. Daarmee lijkt de Woo op de Wob die zij vervangt. Ook de Wob had 10 jaar nodig - van 1970 tot 1980 - om kracht van wet te krijgen. Voormalig premier Barend Biesheuvel verzuchtte in een terugblik op zijn regeringsperiode: *“Wat ik in twee jaar heb ervaren aan weerstanden uit ambtelijke kring; dat was formidabel.”* (geciteerd in Wagenaar, 1997). De Woo bevat nieuwe verplichtingen op het gebied van actieve openbaarheid. Deze zullen de komende jaren geleidelijk in werking treden. Ook zijn de termijnen voor het beantwoorden van Woo-verzoeken korter geworden (maximaal 42 dagen). De feitelijke afhandelingstermijn van een Woo-verzoek bij ministeries was in 2022 gemiddeld 162 dagen. Ook zijn er verplichtingen om de informatiehuishouding op orde te brengen en is er een nieuw Adviescollege Openbaarheid en Informatie (ACOI) geïntroduceerd.

Vertrouwen

De laatste jaren wordt transparantie expliciet gekoppeld aan het herstellen van het vertrouwen tussen overheid en burger. Staatssecretaris Van Huffelen stelt in haar Kamerbrief van 2022 dat problemen met IT-systemen het vertrouwen in de (Rijks)overheid en haar digitalisering hebben geschaad. Daarbij wijst ze met name op de rol van data in bijvoorbeeld de toeslagenaffaire. *“Burgers, organisaties (inclusief media) en het parlement krijgen nu nog niet altijd (tijdig) inzicht in het handelen en de besluiten van de overheid. Ik ga daarom de informatiehuishouding op orde brengen. Ik wil dat de overheid verzoeken om informatie tijdig en adequaat kan afhandelen en ook proactief overheidsinformatie openbaar maakt. Zo kunnen burgers en organisaties de overheid ter verantwoording roepen en hun belangen beter behartigen. (...) Ook moet iedereen kunnen begrijpen hoe partijen of instanties met behulp van algoritmen tot een besluit zijn gekomen.”*

In de Werkagenda Waardegedreven Digitaliseren (2022) worden de ambities van het kabinet verder uitgewerkt. *“De informatiehuishouding moet dus beter: we moeten burgers, organisaties (incl. media) en parlement, na verzoeken én pro-actief, inzicht geven in (beweegredenen achter) het handelen en de besluiten van de overheid. Een betere informatiepositie van burgers en organisaties helpt hen om de overheid ter verantwoording te roepen en om belangen te behartigen. (...) Verzoeken van burgers en organisaties om openbaarmaking van overheidsinformatie (Woo-verzoeken) worden tijdig en volledig afgehandeld door adequate sturing, werkprocessen en vindbare informatie.”* Daarnaast wordt werk gemaakt van een publiek algoritmeregister. Alle voor burgers relevante algoritmen worden verplicht opgenomen en inzichtelijk gemaakt in een algoritmeregister. Op deze manier wordt transparant welke onderliggende ‘regels’ gehanteerd worden binnen de overheid.

Aansluiten bij informatiebehoeften

Minister van Boxtel wijst erop dat de informatie moet aansluiten bij de informatiebehoeften van burgers. *“De inzet van ICT kan veel betekenen op het terrein van toegankelijkheid, permanente beschikbaarheid, volledigheid en informatie-ontsluiting. Voorwaarde is wel dat de aard en hoeveelheid van de aangeboden informatie aansluit bij de behoeften van de gebruiker en vooral dat de informatie op een gebruiksvriendelijke manier en in het jargon van de gebruiker wordt aangeboden. Dit vereist een goed inzicht in datgene wat de burger zoekt en hoe hij zoekt. Er is behoefte aan een goede, eenvoudige, zoekstructuur om snel en gemakkelijk de gezochte overheidsinformatie te vinden.”* (Brief minister van Grote stedenbeleid en integratie, 1998)

Al in de jaren '90 werd geconstateerd dat er nauwelijks onderzoek is gedaan naar de informatiebehoeften van gebruikers van overheidsinformatie. *“In het boek ‘Van forum tot supermarkt?’ dat Valerie Frissen en ik drie jaar geleden hebben gepubliceerd, stellen we dat er maar bar weinig aandacht voor de gebruikers van ICT is. Zeker, het belang van de gebruiker fungeert als een soort geloofsartikel in bijna alle discussies over ICT (en overheid). We zien echter maar weinig concreet onderzoek naar gebruikersbehoeften en al helemaal weinig vertalingen van dit soort onderzoek naar bijvoorbeeld sites van de diverse overheden in de praktijk.”* (Hedwig te Molder, digitaal debat Toekomst Overheidscommunicatie, 2001)

Sindsdien is er vooral gekeken naar de informatiebehoefte van de burger als klant, bijvoorbeeld bij het verstrekken van paspoorten. Er is echter nauwelijks onderzoek gedaan naar de informatiebehoefte van de burger als citizen – als staatsburger. Ruim 20 jaar na dato wordt hier toch gevolg aan gegeven. In het kader van het Actieplan Open Overheid 2023-2027 dat Nederland heeft gemaakt in het kader van het Open Government Partnership start op initiatief van de maatschappelijke coalitie Over Informatie Gesproken een onderzoek naar de informatiebehoeften van gebruikers van overheidsinformatie.



Burgerparticipatie

Sinds de jaren '90 van de vorige eeuw is er nagedacht over de vraag hoe burgers een grotere invloed zouden kunnen krijgen op het handelen van de overheid bestuur. Politici maakten zich zorgen over 'de kloof tussen burger en bestuur'. In het regeerakkoord van 1994 werd het aldus verwoord: *"Wie greep wil krijgen op concrete problemen, moet luisteren naar de burgers die ermee leven. De eis van democratie gaat hand in hand met de eis van doeltreffend beleid. De directe invloed van de burgers op de machtsuitoefening wordt daarom op verschillende manieren versterkt. (...) Voorts wordt grondig nagegaan welke mogelijkheden er overigens zijn om de directe invloed van de burgers op de politieke machtsvorming te vergroten."* Deze lijn wordt vier jaar later doorgetrokken. *"Het kabinet zal zich bij het ontwikkelen van beleid voor de grote vraagstukken op het terrein van de leefomgeving en de ruimtelijke economische en ecologische inrichting van ons land openstellen voor constructieve bijdragen van relevante groeperingen in de samenleving. Door hen naar waarde te schatten bij het vormgeven van de toekomst en hen waar mogelijk bij de besluitvorming te betrekken wordt het draagvlak voor het beleid, maar ook de effectiviteit van het beleid vergroot. (...) Democratisch besturen houdt in dat burgers, jong en oud, en maatschappelijke organisaties bij besluitvormings-processen worden betrokken. In de komende periode zullen nieuwe vormen van zeggenschap en democratisering worden ingevoerd."* (Regeerakkoord 1998)

Eerste hausse aan digitale debatten

De opkomst van internet biedt uitgelezen kansen om nieuwe vormen van burgerconsultatie te beproeven. Eind jaren '90 is er een eerste hausse aan digitale debatten over de toekomst van Nederland. Deze gaan over uiteenlopende thema's zoals de aanleg van nieuwe wegen (InfraLab), de ruimtelijke inrichting van Nederland (Nederland 2030), de toekomst van overheidscommunicatie (Commissie Wallage) of het strategisch personeelsbeleid van het ministerie van Verkeer & Waterstaat. In het Actieprogramma Elektronische Overheid van 1998 wordt geconstateerd dat door de opkomst van internet "de mogelijkheden van nieuwe vormen van beleidsparticipatie enorm vergroot worden". Er wordt een onderzoeksprogramma aangekondigd om een reeks thema's die spelen in het kader van ICT & Overheid, zoals de gevolgen voor de overheidsorganisatie, privacy, democratie, digitale burgerconsultatie, de relatie met het primaat van de politiek, nader te verkennen.

Netwerktheorie

In zijn proefschrift uit 1994 over de Infocratie duidt Arre Zuurmond het fenomeen burgerparticipatie in bestuurskundige termen. *"Wetenschappelijk vindt dit politieke pleidooi voor terugtrek steun in de bestuurskundige theorie van de netwerkbenadering die het axioma van de overheid als centrale actor ter discussie stelt. De overheid is één van de actoren in een interdependent beleidsnetwerk, waar traditionele sturingsinstrumenten niet meer gehanteerd mogen worden. Meer interactieve sturing is nodig, met gebruikmaking van policy-windows, serendipity, meta-sturing, sturing op afstand en/of hoofdlijnen."* Hij verwijst daarbij naar auteurs als Hufen en Ringeling, In 't Veld, De Bruijn en Ten Heuvelhof, Teisman.

Ook de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie was enthousiast over de nieuwe mogelijkheden: *"Internet biedt gouden kansen voor een meer transparante overheid, voor een meer interactieve manier van beleidsontwikkeling. Een pluriform communicatiebeleid start met de erkenning dat burgers en overheden verschillende relaties met elkaar aangaan."* De Commissie onderscheidt daarbij drie typen relaties of hoedanigheden waarin burgers met de overheid te maken hebben: als staatsburger (bestaande uit de rollen 'kiezer' en 'coproducent'), als klant en als onderdaan. De Commissie beschouwt de open dialoog tussen burger en overheid, waarbij de overheid bereid is zich te laten overtuigen door goede argumenten van burgers als wezenskenmerk van

interactieve beleidsvorming. *“De bestuurder kan, maar hoeft zich niet per se vooraf te committeren aan de uitkomsten van het interactieve proces. Duidelijkheid over wat er met de uitkomsten van het proces gebeurt, bijvoorbeeld óf de overheid zich hieraan committeert, is uiteraard wel van wezenlijk belang.”*

Rol van het parlement

In haar advies geeft de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie ook bijzondere aandacht aan de rol van het parlement. Zij beschouwt de dialoog tussen regering en samenleving als een nuttige aanvulling op de dialoog tussen regering en parlement, waar regering én parlement veel bij te winnen hebben. *“Als het parlement zelf vooraf de randvoorwaarden van een interactief proces bepaalt, kan voorkomen worden dat zij voor voldongen feiten komt te staan - en zelf geen feitelijke beslissingskracht meer heeft. Dit betekent dat het parlement een veel grotere rol zou moeten spelen aan het begin van de beleidscyclus. Bij de agendabepaling en in de eerste probleemverkenning is een actieve rol van parlementsleden naast of in plaats van bewindslieden goed denkbaar en passend bij de rol van volksvertegenwoordiger. In de daaropvolgende fase van het (steeds gedetailleerder) beleidsontwerp is een hoofdrol voor de regering weggelegd. Het parlement concentreert zich dan op de volgende parlementaire behandeling van de voorstellen van de regering. Het parlement zou daarom niet alleen een grotere rol moeten spelen aan het begin van de beleidscyclus, maar ook aan het eind.”* Dit advies is 20 jaar na dato nog actueel in het licht van de discussie over de rol van het parlement bij de verschillende maatschappelijke akkoorden zoals het pensioenakkoord, het energieakkoord, het klimaatakkoord en het landbouwakkoord.

Burger als toezichthouder

“De overheid moet de rol van de burger als toezichthouder actief stimuleren.” Dit was een van de aanbevelingen van de Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid (Commissie Docters van Leeuwen, 2001). *“Burgers en overheid geven steeds meer samen vorm aan de samenleving en burgers zijn eveneens beslissers en toezichthouders geworden. De overheid heeft er alle belang bij als zij gesteund wordt door de burger in haar toezichthoudende rol, bijvoorbeeld op het terrein van de openbare veiligheid. De overheid zal dan ook deze nieuwe toezichthouder moeten verwelkomen en faciliteren. Zij moet de burger de ruimte geven om zijn rol als toezichthouder in te vullen. Dat kan alleen als de regels helder zijn, overheidsinformatie ruim beschikbaar is, de burger goed toegerust zodat hij toegang heeft tot de informatiesamenleving en hij vooral serieus wordt genomen.”* De Commissie Docters van Leeuwen legt hiermee een accent op de rol van burgers bij control, toezicht en verantwoording. In latere stukken wordt het beeld geschetst van de burger als ‘armchair auditor’.



Participatie als ‘default optie’

Het kabinet reageerde enthousiast op de aanbevelingen van de Commissie Wallage over interactieve beleidsvorming. *“Coproductie of interactieve beleidsvoorbereiding bestuur is naar de mening van het kabinet onontkoombaar en behoeft actieve stimulering, zowel om de rol van de burger in het democratische proces te versterken als om optimaal gebruik te maken van de enorme kennis en ervaring in de maatschappij die met behulp van internet kan worden aangeboord. Daar waar op dit moment beleid voorbereid en vastgesteld wordt binnen het model van de representatieve democratie, zal er in de nabije toekomst steeds vaker een combinatie van participatieve en representatieve democratie gezocht worden. Er is derhalve geen sprake van een vervanging maar van een uitbreiding van de bestaande democratische structuren.”*

In de bijlage bij de Kabinetsbrief schetst het kabinet een aangepaste versie van ‘Uitgangspunten Overheidscommunicatie’. Zij gelden voor alle communicatie-uitingen van de gehele rijksoverheid. De regering geeft aan dat zij op de communicatierichtlijnen aanspreekbaar is. *“De regering geeft in een vroegtijdig stadium aan of, en zo ja in welke vorm, zij burgers bij de voorbereiding van plannen of maatregelen wil betrekken. Ook wordt vooraf duidelijkheid verschaft over de vraag wat er met de uitkomsten van dergelijke interactieve beleidsvormingsprocessen zal gebeuren. (...) In principe moeten burgers bij elk beleidsdossier de mogelijkheid hebben om in een vroeg stadium hun mening te laten horen.”* Interactieve beleidsvorming en burgerconsultatie zouden dus vanaf toen de norm, de ‘default optie’ moeten zijn.

Ontwikkelingen

In de praktijk kwam dat op nationaal niveau maar mondjesmaat van de grond. De vraag of burgers werden geconsulteerd bleek sterk afhankelijk van de vraag of de minister of de betrokken ambtenaren de meerwaarde zagen van vormen van burgerconsultatie. Daarbij speelde zeker ook vragen omtrent representativiteit. Niet alle burgers hebben zin of tijd om mee te denken met de overheid over de ontwikkeling van nieuw beleid. In de praktijk blijkt er een oververtegenwoordiging te zijn van ‘witte oude, hoger opgeleide mannen’. Zie ook de passages hierover in de paragraaf over ‘Inclusie’. Dat stelt bijzondere eisen aan het gericht betrekken van bepaalde doelgroepen.

In het regeerakkoord van 2007 werd het belang van democratische dialogen opnieuw benadrukt. *“Voor het verwerven van een breed draagvlak voor het te voeren beleid zal het kabinet het gesprek aangaan met burgers, maatschappelijke organisaties en medeoverheden. De overheid heeft een eigen verantwoordelijkheid. Dit doet niets af aan het feit dat beleid dat in dialoog tot stand komt, tot grotere betrokkenheid leidt. Dat bevordert de uitvoerbaarheid en leidt tot betere resultaten.”* Vijf jaar later werd participatie vooral gezien als een zaak voor decentrale overheden: *“Gemeenten benutten mogelijkheden om bewoners van wijken, buurten en dorpen te betrekken bij zaken die hen raken.”* (Regeerakkoord 2012). Dit was in zekere zin een codificatie van de bestaande praktijk, waarbij er in een aantal gemeenten een bloeiende praktijk van burgerparticipatie was ontstaan.

Internetconsultatie

Vanaf 2011 werd het instrument internetconsultatie ingezet bij wetgevingsprocessen. Hierbij worden burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties uitgenodigd om suggesties te doen bij concept-wetsontwerpen. De inzet is om zo de kwaliteit en uitvoerbaarheid van deze voorstellen te verbeteren. De uitvoering van internetconsultaties vindt plaats via www.internetconsultatie.nl/

Inmiddels maakt internetconsultatie structureel deel uit van het departementale proces voorbereiding van wetgeving. Het aantal consultaties is de afgelopen jaren gestadig gegroeid; in 2022 werden er ongeveer 300 consultaties uitgevoerd (Bokhorst 2023). Naast consultaties van wetsvoorstellen zijn er de laatste jaren ook consultaties ten behoeve van beleidsnota's en evaluaties. Ook wordt internetconsultatie ingezet bij de herziening van bestaande regelgeving, zoals de Participatiewet.

Op een openbare internetconsultatie komen gemiddeld zo'n 28 reacties, voornamelijk van specialisten. Slechts in enkele gevallen komen er grote aantallen suggesties binnen, bijvoorbeeld bij de consultatie over de Wet op de politieke partijen (980 openbare reacties), of de intrekking van de Zondagswet (8.400 reacties). Uit een evaluatie uit 2016 in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) bleek dat 89 procent van de gebruikers van de website internetconsultatie een hbo- of universitaire achtergrond had. Dat ligt in de lijn der verwachtingen, gezien het complexe karakter van veel wetsvoorstellen. Vanuit deze achtergrond is het wenselijk om bij de consultatie van nieuwe beleids- en wetsvoorstellen ook actief op zoek te gaan naar de ervaringskennis van direct betrokkenen. Dit sluit aan bij de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (Commissie Bosman, 2021) om de uitvoerbaarheid van wetgeving te vergroten.

Het goede nieuws is dat Internetconsultatie in de ogen van een grote meerderheid van de departementale medewerkers een duidelijke meerwaarde oplevert ten opzichte van andere consultatiemethoden zoals mondelinge of schriftelijke raadplegingen en groepsbijeenkomsten. Er wordt een breder publiek bereikt en de reacties geven aanleiding tot verbetering van wetten en regels. Helaas moeten burgers en professionals vaak nog steeds zelf achterhalen wat er met hun inbreng is gebeurd. Te vaak is onvoldoende zichtbaar wat er met de reacties gedaan wordt.

Regeerakkoord 2021

Het kabinet Rutte III trad af na het rapport 'Ongekend onrecht' over het toeslagenschandaal. Het regeerakkoord 2021 kan vanuit deze achtergrond begrepen worden: *"Wij willen het vertrouwen tussen burgers en overheid herstellen. Wij willen werken aan een overheid die transparant, toegankelijk en begrijpelijk is. (...) Zo willen we het onafhankelijk toezicht en de democratische controle op de uitvoerende macht versterken, de toegang tot het recht verbeteren en de invloed van burgers op het beleid vergroten."* Deze ambitie werd verder uitgewerkt in de Kamerbrief van staatssecretaris Van Huffelen (2022): *"Daarnaast wil ik structureel een platform bieden aan communities, burgers en bedrijven die een rol spelen in het maatschappelijke en politieke debat over digitalisering. Ik ga onderzoeken of online platforms zoals bijvoorbeeld Pol.is kunnen worden ingezet in consultaties over concrete voorstellen."*

Wet versterking participatie op decentraal niveau

In oktober 2023 is de 'Wet versterking participatie op decentraal niveau' door de Tweede Kamer aangenomen. Deze wet regelt dat provincies, gemeenten en waterschappen hun inspraakverordening moeten vervangen door een participatieverordening. Deze wet geldt alleen voor decentrale overheden. Participatie van burgers en organisaties bij vraagstukken op nationaal niveau - bijvoorbeeld over wonen, klimaat of ouderenbeleid - is in deze wet niet geregeld. De inzet van burgerparticipatie door ministeries blijft daarmee in hoge mate een 'toevallig' proces.



Digitale inclusie, proactieve dienstverlening

Inclusie en digitale toegankelijkheid zijn thema's die vanaf de start van internet aandacht krijgen. Het werd al snel duidelijk dat er groepen zijn die minder makkelijk mee kunnen komen in de digitale wereld. De inzet was en is om iedereen digitaal vaardig te maken zodat zoveel mogelijk mensen mee uit de voeten kunnen met uiteenlopende vormen van digitale dienstverlening. Mensen met een beperking en ouderen verdienen extra aandacht, zodat ook zij met de digitalisering mee kunnen komen en actief aan de maatschappij kunnen blijven deelnemen. De afgelopen jaren is het inzicht gegroeid dat er altijd een klein percentage 'digibeten' en laaggeletterden zal zijn die grote moeite hebben met het gebruik van digitale middelen. Voor die groepen moet het ook mogelijk zijn om zonder tussenkomst van digitale middelen contact te hebben met de overheid.

Digitale toegankelijkheid, bibliotheken

In het Actieprogramma Elektronische Overheid van 1998 werd al gesproken over de rol van bibliotheken: *"De openbare bibliotheken in hun rol van «vensters op de wereld» zijn in Nederland het beste geëquipeerd om de rol van publiek distributiepunt van (overheids)informatie te vervullen. Zij beschikken immers over een uitgebreid netwerk van voorzieningen in de directe omgeving van praktisch de gehele bevolking. (...) De openbare bibliotheek is de natuurlijke plek waar burgers naar toe gaan om informatie te halen, of deze nu op de traditionele wijze ter beschikking wordt gesteld of on-line. (...) Het project voorziet tevens in bijscholing van bibliotheekpersoneel, zodat deze als intermediairs geïnteresseerde bezoekers kunnen leren omgaan met nieuwe media en digitale informatie."* (Brief minister van Grote stedenbeleid en integratie, 1998).

Opmerkelijk is dat deze rol van bibliotheken 25 jaar later is herontdekt; zij vervullen nu als 'Informatiepunten Digitale Overheid' (IDO's) de rol die hen in 1998 al werd toegedicht. In de Werkagenda Waardegedreven Digitaliseren van Staatsecretaris van Huffelen wordt het zo verwoord: *"Tijdens de digitale transformatie laten we niemand in de steek. We investeren fors in de digitale vaardigheden van alle burgers én zorgen voor ondersteuning, bijvoorbeeld door informatiepunten in bibliotheken."* De inzet is om te komen tot een 'Basisinfrastructuur' als samenwerking tussen Rijk, gemeenten, cursusaanbieders en maatschappelijke organisaties om (digi) basisvaardigheden van de 2,5 miljoen laaggeletterde mensen in Nederland te verhogen. Ruim 550 Informatiepunten Digitale Overheid bij bibliotheken worden ingezet om mensen te helpen met digitale publieke dienstverlening.

Het Regeerakkoord 2021 stelt: *"Iedereen krijgt de kans om mee te komen door digitale kennis- en vaardigheden aan te bieden in het onderwijs en via om- en bijscholing. We pakken digibetisme gericht aan via een publiek-private strategie voor digitale geletterdheid en we verbeteren de toegankelijkheid van digitale overheidsdiensten, met behoud van alternatieven voor digitale overheidscommunicatie."* Deze ambitie is verder uitgewerkt in de Kamerbrief van Staatsecretaris van Huffelen van 2022: *"In Nederland beschikken ongeveer 2,5 miljoen mensen niet over voldoende digitale vaardigheden of hulpmiddelen. Zij lopen daardoor vast in hun werk, in het onderwijs, op de werkvloer en bij het regelen van hun zaken met het bedrijfsleven, de overheid en andere instanties. Mede daardoor kunnen ze de kansen van de digitale transitie niet optimaal benutten en zijn ze kwetsbaar voor cybercrime en desinformatie. Ook is de digitale dienstverlening van de overheid en het bedrijfsleven nog onvoldoende toegankelijk voor iedereen."*

Democratische betrokkenheid en moeilijk bereikbare doelgroepen.

Inclusie speelt ook een rol in relatie tot het betrekken van burgers bij het ontwikkelen van overheidsplannen. Niet alle burgers hebben zin of tijd om mee te denken met de overheid over de ontwikkeling van nieuw beleid. Zij uiten hun democratische betrokkenheid door eens in de vier jaar een stem uit te brengen. In 2001 stelde de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie daarover: *“Ook dient de overheid zich goed te realiseren dat niet alle burgers tot de groep maatschappijkritische/verantwoordelijke burgers behoren. De overheid krijgt veruit het meest met deze groep te maken: deze groep is immers oververtegenwoordigd binnen de overheid zelf (bij politici en ambtenaren), maar ook onder journalisten en onder de mensen die als coproducent meedenken over het beleid. Enerzijds biedt deze burgerschapsstijl een groot potentieel aan creativiteit, betrokkenheid en ontwikkelingspotentieel waar de overheid gebruik van kan maken, anderzijds dient in ogenschouw te worden gehouden, dat dit slechts een beperkt en mondig deel van de bevolking betreft, waar migranten bovendien niet in vertegenwoordigd zijn.”* De Commissie stelt dat het vanuit democratisch oogpunt aanbeveling verdient om het perspectief van de overheid te verbreden, door actief het contact te zoeken met andere burgerschapsstijlen en daarmee andere normen- en waardenpatronen. Slaagt de overheid hier niet in, dan dreigen grote groepen burgers zich van de overheid af te wenden, aldus de Commissie.

Het kabinet Kok herkende dit probleem van moeilijk bereikbare doelgroepen: *“Volgens de Commissie Wallage moet de overheid meer burgers proberen te bereiken. Met name geldt dit voor ouderen, laag opgeleiden en allochtonen. Ook de zogenaamde «buitenstaanders» en «inactieven» (degenen die zich door hun burgerschapsstijl niet of minder toegankelijk opstellen voor overheidsinformatie) worden door de Commissie tot de moeilijk bereikbare doelgroepen gerekend. Met de Commissie is het kabinet van mening dat op dit punt aanvullende maatregelen nodig en mogelijk zijn. De Voorlichtingsraad onderzoekt dit reeds. Aan de hand van de uitkomsten van dit onderzoek zal het kabinet in kaart brengen welke (andere) kanalen en methoden kunnen worden ingezet.”*

Proactieve dienstverlening

In 1998 wees de minister van Grote stedenbeleid en integratie op de mogelijkheden die ICT biedt voor het leveren van maatwerk en het aanbieden van nieuwe digitale overheidsdiensten. *“Zo liggen er goede mogelijkheden tot zogenaamde proactieve dienstverlening. Binnen de publieke sector zijn veel gegevens over burgers (in bestanden) vastgelegd, maar de overheid gebruikt (combinaties van) deze gegevens niet of nauwelijks om burgers, zonder dat men daar expliciet om verzocht heeft, bij hen passende overheidsdiensten aan te bieden. Hierbij valt te denken aan het attenderen op subsidiemogelijkheden e.d. In de huidige situatie komt de overheid veelal pas in actie als daar expliciet door de klant (burgers, bedrijven) om is verzocht; reactief dus. Door het proactief, gericht aanbieden van overheidsdiensten zou de effectiviteit en de klantvriendelijkheid van de overheidsdienstverlening aanzienlijk verbeterd kunnen worden.”*

Hij verwijst daarbij naar onderzoek naar proactieve dienstverlening, dat in opdracht van BZK is uitgevoerd. *“Dit heeft een aantal succesvolle voorbeelden opgeleverd en daarmee inzicht geboden in kansen en belemmeringen van proactieve dienstverlening. (...) Vervolgonderzoek naar juridische, privacy (koppeling bestanden), technische en bestuurlijk-organisatorische (gevolg van het overschrijden van organisatiegrenzen) belemmeringen is nodig.”*

Enkele jaren later breekt ook de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie een lans voor proactieve dienstverlening: *“Een overheid die zich werkelijk dienstbaar opstelt, informeert de burger op pro-actieve wijze over zijn rechten (en plichten).”*



Recente ontwikkelingen

Vervolgens lijkt het thema te verdwijnen van de politieke agenda. De vooringevulde belastingaangifte van de Belastingdienst is een van de zeldzame voorbeelden op het gebied van gerealiseerde proactieve dienstverlening. Met enige welwillendheid kan ook de herinnering bij de verlenging van een paspoort of rijbewijs als een vorm van proactieve dienstverlening gezien worden.

Op het gebied van de sociale zekerheid - daar waar de maatschappelijke urgentie het grootst is - is proactieve dienstverlening echter tot voor kort vrijwel afwezig.

In de Werkagenda Waardegedreven Digitaliseren van Van Huffelen (2022) wordt dit spoor voorzichtig ingezet: *“Ontwikkelen proactieve en transparante dienstverlening met een focus op één domein tegelijkertijd. (...) Als overheid werken we aan toegankelijke dienstverlening via alle loketten, zodat burgers en bedrijven makkelijk overal toegang hebben en goed worden geholpen. Waar mogelijk doen we dat proactief, te beginnen met specifieke levensgebeurtenissen.”* Uit een data-analyse van de Algemene Rekenkamer blijkt dat ongeveer de helft van de rechthebbende ouderen geen beroep doet op een aanvullende AIO-uitkering. De aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) is een bijstandsuitkering voor personen die geen volledige AOW-uitkering ontvangen. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) is recent gestart met een ‘pilot gerichte bevordering gebruik AIO.’ Ook het ministerie van SZW heeft aangegeven te willen inzetten op meer proactieve dienstverlening op het gebied van bestaanszekerheid.

Nederland kan daarbij wellicht leren van de zuiderburen. Het Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid (VUTG) won in 2019 de European Public Sector Award (EPSA) met het zogenoemde Groeipakket. In Vlaanderen is de toekenning van toeslagen met het Groeipakket nagenoeg volledig geautomatiseerd op basis van gekoppelde profiel-, inkomens- en vermogensgegevens van burgers/gezinnen. De administratieve lasten worden zo voor burgers en professionals aanzienlijk beperkt. Burgers ontvangen toeslagen in Vlaanderen zoveel mogelijk automatisch; voor mensen met beperkte bureaucratie vaardigheden een opluchting en reductie van onzekerheid. Terugvordering komt slechts in zeer beperkte mate voor (Staat van de Uitvoering, 2022).

Regie op eigen gegevens

Overheden beschikken over veel informatie over burgers. Deze informatie wordt regelmatig gedeeld met andere overheidsorganisaties. Als informatie niet correct is of niet tijdig wordt aangeleverd is het voor de uitvoeringsorganisatie lastig en voor een burger haast ondoenlijk dit te corrigeren. Dit leidt in de praktijk te vaak tot een stapeling van problemen voor burgers, zoals het onterecht niet krijgen van een inkomensafhankelijke toelage op basis van foute gegevens uit de Basisregistratie Persoonsgegevens. Burgers komen dan in een ‘digitale kooi’ terecht, waaruit ze niet kunnen ontsnappen omdat de gegevens al te vaak gedeeld zijn.

In 1998 was dit ook al een onderwerp van aandacht. De minister van Grote stedenbeleid en integratie pleitte voor *“een betere uitwisseling van gegevens tussen overheidsinstellingen door zoveel mogelijk gebruik te maken van de gegevens die al ergens binnen de overheid zijn opgeslagen. Dit in het streven om, uiteraard binnen de kaders van de heersende opvattingen over privacy, burgers en bedrijven zo min mogelijk, liefst slechts één keer, dezelfde gegevens aan de overheid te laten aan leveren.”* Ook vond hij het belangrijk om persoonsgebonden databestanden te beschermen: *“de individuele burger moet zeker weten dat zijn/haar informatie vertrouwelijk wordt behandeld; hij/zij moet de mogelijkheid hebben te weten welke data over hem/haar zijn verzameld en deze zonodig kunnen controleren en rectificeren.”*

Grondwettelijk verankeren?

De Commissie Franken pleitte in 2000 voor het grondwettelijk verankeren van dit recht via een nieuw artikel 10.3 van de Grondwet. Dit zou dan luiden: *“De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van de over hen verwerkte gegevens, van de herkomst van die gegevens, van de doeleinden waarvoor zodanige gegevens worden verwerkt, alsmede inzake de aanspraken op verbetering en verwijdering van zodanige gegevens en het verzet tegen de verwerking van die gegevens.”* Dit pleidooi werd onderschreven door de Commissie Wallage (2001): *“Burgers zien de overheid als één organisatie en verwachten dat die zo efficiënt mogelijk communiceert. Het meerdere keren moeten verstrekken van dezelfde informatie wekt irritatie op, die op vrij eenvoudige wijze voorkomen kan worden. Vraag het één keer in plaats van telkens weer - Communiceer pro-actief met burgers; voorkom dat ze dezelfde informatie vaker moeten geven en koppel elektronische bestanden om de burger te wijzen op zijn rechten en plichten. Burgers mogen hier - uit privacy-overwegingen - zelf over beslissen.”*

Ook de Commissie Docters van Leeuwen was hier een groot voorstander van onder de noemer van ‘het recht op informationele zelfbeschikking’: *“De burger moet niet alleen zelf de regie hebben, maar ook de doelbinding kunnen bepalen. In een land waarin men, onder voorwaarden, het recht heeft te bepalen of men euthanasie wil, zou men toch zeker zelf, onder voorwaarden, moeten kunnen bepalen wat er met persoonlijke gegevens gebeurt. Bij een recht op informationele zelfbeschikking bepaalt de burger zelf de doelbinding van zijn persoonlijke gegevens. De commissie was van mening dat de overheid op korte termijn een project zou moeten starten, waarin de volgende drie doelstellingen worden gerealiseerd:*



- “Burgers hebben het recht om te weten welke persoonsgegevens de overheid van hen heeft;
 - Burgers hebben het recht om periodiek te weten voor welke doelen persoonsgegevens worden gebruikt;
 - Burgers hebben het recht te weten welke combinaties van doelbindingen zij zelf kunnen kiezen.
- Deze keuzen moeten zij elektronisch kenbaar kunnen maken aan de overheid. De overheid geeft zo spoedig mogelijk vorm aan het recht op informatiele zelfbeschikking van de burger.”

Het kabinet Kok was terughoudend. “Het kabinet daarom van mening dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat er op dit moment grond is voor het opnemen van een recht op informatiele zelfbeschikking in onze Grondwet. Voor zover de omgang met persoonsgegevens aan het recht op privacy raakt, wordt het afdoende beschermd door artikel 10. (...) Er dient echter opgemerkt te worden dat het kabinet de recentelijk op gang gekomen gedachtevorming betreffende de mogelijkheden tot regievoering door de burger over zijn eigen gegevens, op de voet volgt. Het kabinet wil benadrukken dat het dergelijke ontwikkelingen niet in principe afwijst.”

Recente regeerakkoorden

Het belang van regie op eigen gegevens wordt in recente regeerakkoorden opnieuw benadrukt. “Ter bevordering van de privacy wordt de eigen regie op persoonsgegevens vergroot. Gebruikers van overheidsdiensten krijgen de mogelijkheid zelf maatschappelijk relevante instanties en organisaties aan te wijzen waaraan een beperkt aantal persoonsgegevens automatisch kan worden verstrekt.” (Regeerakkoord 2017). “De overheid geeft het goede voorbeeld door niet meer data te verzamelen en onderling te delen dan nodig en ontwikkelt regels voor data ethiek in de publieke sector. We geven mensen een eigen ‘online’ identiteit en regie over hun eigen data.(...) Iedereen blijft eigenaar van de eigen gezondheidsgegevens. Gegevens- en data-uitwisseling tussen patiënt/cliënt en aanbieder en aanbieders onderling wordt, conform privacywetgeving, verbeterd waarbij uniformiteit noodzakelijk is.” (Regeerakkoord 2021)

Het recht op regie op de eigen gegevens wordt uitgewerkt in de beleidsbrief van staatssecretaris Knops van juli 2019. In de brief en Werkagenda Waardegedreven Digitaliseren van staatssecretaris Van Huffelen wordt het aldus verwoord: “Veel mensen hebben geen idee welke gegevens organisaties over hen verzamelen, verhandelen of soms kwijtraken. Door het gebruik door overheden en bedrijfsleven van (meer of minder autonome) algoritmen en hun «beslissingen» krijgen mensen het gevoel dat ze de grip verliezen. Dit willen we veranderen. In beginsel kan iedereen op grond van de AVG bij de overheid de eigen persoonsgegevens inzien, ophalen en (laten) corrigeren. De technische mogelijkheden zijn nu nog beperkt, maar worden uitgebreid, zodat het voor iedereen eenvoudiger wordt om deze rechten uit te oefenen. We stellen duidelijke regels op voor onder meer ID-wallets, die burgers het recht en de mogelijkheid geven om digitaal hun gegevens te beheren en te delen. Zo geven we mensen meer regie over hun eigen gegevens. Op grond van de AVG moet iedereen zelf kunnen bepalen met wie zijn of haar gegevens worden gedeeld; publiek of privaat, in Nederland en in Europa. Deze rechten uit de AVG, die zorgen dat betrokkenen inzicht hebben in en controle hebben op de verwerking van hun persoonsgegevens, zijn ook van toepassing op algoritmen waarmee persoonsgegevens worden verwerkt.”

Data-uitwisseling, kansen en risico's

Door het grootschalig uitwisselen van gegevens binnen de overheid zijn enerzijds belangrijke stappen gezet op het gebied van efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit van de dienstverlening van de overheid. Zo maken inmiddels 7,5 miljoen burgers gebruik van de vooringevulde aangifte. Via een loonaangifteketen worden op grote schaal gegevens uitgewisseld. Fouten zijn afgenomen, fraudemogelijkheden beperkter en de burgers meer tevreden.

Anderzijds zijn ook de risico's toegenomen. Er is een complex en sterk vertakt netwerk van organisaties waarin gegevens worden doorgegeven. De uitvoerders zijn afhankelijker geworden van derden voor het leveren van goede dienstverlening. De connectiviteit tussen organisaties is gestegen tot duizenden organisaties waarmee de uitvoerders dagelijks gegevens uitwisselen tot miljoenen burgers op jaarlijkse of incidentele basis. SVB heeft bijvoorbeeld voor de uitoefening van haar taken met derden alleen al een kleine 140 ketens voor gegevensuitwisseling. Om meer onafhankelijk van anderen te kunnen werken, worden gegevensverzamelingen van derden gedupliceerd naar het eigen domein. Het principe van eenmalige vastlegging en meervoudig gebruik van gegevens wordt daardoor bemoeilijkt. De WRR constateert dat de meeste gegevensverzamelingen daar niet op ontworpen zijn en dat er rond dezelfde begrippen meerdere definities in omloop zijn. Dit werkt fouten in de hand.

De Belgen doen het beter

Een voorbeeld van een beter werkend systeem lijkt de Belgische Kruispuntbank te zijn. *“De Kruispuntbank is de motor van het e-government in het sociale domein in Vlaanderen. De Kruispuntbank regelt zaken als het eenmalig uitvragen en het verlenen van toegang tot de gegevens. Ook is duidelijk waar eventuele fouten gecorrigeerd moeten worden. Daarmee wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan een efficiënte en effectieve dienstverlening met een minimum aan administratieve lasten en kosten voor alle betrokkenen”* (Staat van de Uitvoering, 2022).

Opmerkelijk is wel dat het voorbeeld van de Kruispuntbank ook 20 jaar geleden al ten voorbeeld werd gesteld in het kader van ‘De Belgen doen het beter’. *“De Kruispuntbank slaat zelf geen gegevens op, maar bevat verwijzingen naar lokale databases van instanties, en functioneert dus als intermediair. De Kruispuntbank weet van elke persoon welke instantie een dossier over de betreffende persoon heeft, welke gegevens bij deze instantie bekend zijn en wie toegang heeft tot welke gegevens. Bij wet is het verboden om vragen aan burgers te stellen, indien een collega-overheidsorganisatie die vraag al eerder aan die burger gesteld heeft. Men werkt met zogenaamde ‘authentieke bronnen’ (eenmalig uitvragen, meervoudig gebruiken). Dit is een gemeenschappelijke infrastructuur voor de instanties samen, die de losse structuren waarbij ieder apart informatie verzamelt, vervangt. Alle instanties voor de uitvoering van de sociale zekerheid zijn op het netwerk van de Kruispuntbank aangesloten. Er is een comité van toezicht ingesteld voor de controle op de gegevensverstrekking.”* (Commissie Docters van Leeuwen II)



Slotbeschouwing en conclusies

Orwell of Athene

In de jaren '90 van de vorige eeuw bestonden er twee diametraal tegengestelde verwachtingen ten aanzien van de betekenis van Internet. Enerzijds waren er de blijmoedige auteurs die het internet verwelkomden als een modern Athene. De wereld zou één grote 'agora' worden waar alle mensen gelijkmatig toegang hadden tot processen van democratische deliberatie en besluitvorming. Zij spraken over "technologies of freedom" en zien belangrijke kansen voor een radicale vernieuwing van de politiek met grootschalige vormen van directe democratie. *"Moderne informatietechnologie maakt het mogelijk zeer betrouwbare opiniepeilingen te houden: verkiezingen waarbij iedereen gaat stemmen zijn niet meer nodig."* (McLean) *"Doordat de burger in toenemende mate gewoon thuis zijn stem uitbrengt, en om politiek actief te zijn niet meer de deur uit hoeft, zullen politieke partijen, en in mindere mate ook actiegroepen sterk van karakter veranderen, of ophouden te bestaan."* (Benjamin)

Daarnaast waren er ook sombere opvattingen te beluisteren. Vanuit dit perspectief groeit de macht van overheden en grote bedrijven steeds verder als gevolg van de mogelijkheden van de nieuwe informatie- en communicatietechnologie. De burger heeft zich maar te voegen in de nieuwe mal, of wordt anders gemangeld door het systeem. Zij vrezen dat Orwell alsnog gelijk gaat krijgen, ook al zit hij er misschien 20 jaar of 50 jaar naast. Ons voorland is - vanuit dit pessimistische perspectief - een alwetende staat die zich bedient van uiteenlopende technologische manieren om burgers te beheersen en controleren. *"Het politieke belang dat gehecht wordt aan een adequate fraudebestrijding vormt een belangrijke legitimatie voor een door informatietechnologie ondersteunde machtspositie van centrale overheden."* (Laudon) *"Groepen krijgen vrijwel uitsluitend informatie (door vormen van computer based vote-targeting) die het eigen wereldbeeld bevestigt; men communiceert alleen nog met zich zelf, en nauwelijks nog met niet-groepsleden."* (Taylor)

Bovenstaande citaten zijn grotendeels afkomstig uit het essay van Wim van de Donk en Pieter Tops in de bundel 'Orwell of Athene' onder redactie van Paul Frissen e.a. Zij pleiten zelf overigens voor een tussenweg. *"Dan worden nieuwe media en nieuwe technologie juist gebruikt om het democratisch proces als proces te intensiveren. De kwaliteit van de democratische discussies, debatten en dialogen worden dan - meer dan de uitkomsten ervan - centraal gesteld."* In deze bundel stelt Hans Franken voor om - in navolging van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur - te komen tot 'algemene beginselen van behoorlijk IT-gebruik'. Daarbij kan gedacht worden aan beginselen als beschikbaarheid, betrouwbaarheid, integriteit, flexibiliteit, individualisering en transparantie. Deze beginselen zouden net als de algemene beginselen van behoorlijk bestuur door de rechter getoetst moeten kunnen worden. Dat zijn 25 jaar na dato nog steeds - of opnieuw - interessante gedachten.

Over informatisering en macht

In 1994 was de huidige regeringscommissaris Arre Zuurmond een jonge veelbelovende promovendus. Hij opende zijn proefschrift met een vooruitziende blik: *"Informatisering omvat meer dan de introductie van ICT. Informatisering betreft ook de (her)inrichting van de bestaande (informatie-)relaties binnen én tussen organisaties. En informatisering houdt ook een (her)structurering van organisaties in. Management, staf en toezicht lijken aan kracht te winnen, terwijl de professional die verantwoordelijk is voor de uitvoering (en wellicht de cliënt) aan zeggenschap lijken te verliezen".*

In het licht van de Toeslagenaffaire en de conclusies van de Commissie Bosman (Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties) lijkt hij 25 jaar na dato gelijk gekregen te hebben. De relatie tussen processen van informatisering en macht vat Zuurmond samen in zijn slothoofdstuk. *“Rest nog de vraag wiens werkelijkheid ‘de werkelijkheid’ wordt. Daartoe hebben we autorisaties nodig. Door middel van autorisaties bepaalt de politiek meester wie de feiten creëert en wie zich allemaal aan die feiten te houden hebben. Autorisaties, in combinatie met de informationele rationalisering, logische integratie en feitelijke verificatie, laten de Infocratie ontstaan. Deze infocratie is het meesterlijk instrument in handen van de macht: daarmee kan bepaald worden wat de feiten zijn, wat gedacht kan worden en wat gedaan kan worden.”*

Ook Wim van de Donk - de latere voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) - laat zich in deze zin uit in zijn proefschrift dat in dezelfde periode verscheen. *“Informatisering versterkt in belangrijke delen van de samenleving en van het openbaar bestuur vooral patronen en processen van (...) rationalisering en beheersing, van uniformiteit en controle.”* Actoren die erin slagen gebruik te maken van geautomatiseerde informatiesystemen krijgen daardoor een meer invloedrijke rol. *“In nagenoeg alle gevallen is dat de overheid, die de toegang tot en het gebruik van de daarmee verworven mogelijkheden van opslag, analyse, manipulatie en presentatie van informatie slechts in een enkel geval volledig deelt met een andere actor. En dat heeft dan meteen ook consequenties voor de machtspositie van die overheid. De overheid ontwikkelt zich in de meeste geïnformateerde cases tot een actor die in staat is tot wat Habermas ooit als ‘refeudalisation’ van informatieverhoudingen bestempelde: een ontwikkeling die er voor verantwoordelijk is dat er binnen het ‘publiek domein’ steeds minder ruimte is voor de ontwikkeling van ‘spheres of contestation’, van pluraliteit en een open debat. (...) Informatisering versterkt daar niet de ‘minimalisering van macht’, maar veeleer de groei en concentratie daarvan bij de actor (of de dominante coalitie) die er in slaagt de meester te zijn over de besproken toepassingen van informatietechnologie.”*

Conservative and liberal approach

In de Amerikaanse literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen *a conservative and a liberal approach* ten aanzien van data, informatie en transparantie. Conservatief informatiebeleid is vragend en intern gericht. Het verlangt van burgers transparantie omwille van de efficiency of nationale veiligheid. Er wordt waarde gehecht aan soepele besluitvorming, veiligheid en toezicht; de totstandkoming van beleid wordt gezien als een intern proces dat bescherming en afscherming geniet.

Het spiegelbeeld hiervan is een ‘liberal’ informatiebeleid, waarbij de overheid gericht is op het delen van publieke informatie. Primaire focus is het informeren en mobiliseren van externe stakeholders. Centrale waarden zijn samenwerking, dialoogvoering en innovatie, evenals pluriformiteit, empowerment van burgers, nauwkeurig verantwoording afleggen en een sterk ontwikkelde luisterfunctie. De overheid is transparant en deelt veel informatie uit eigener beweging. Tegelijkertijd garandeert de overheid zoveel mogelijk de privacy van inwoners en is ze terughoudend bij het uitvragen en/of delen van persoonsinformatie.

Daarmee rijst de vraag welke benadering in Nederland het meest invloedrijk was.

Onderstaande tabel biedt een overzicht van beloften, toezeggingen en ambities die 25 jaar geleden door toenmalige kabinetten zijn uitgesproken en de mate waarin deze beloften en toezeggingen zijn nagekomen. Iedere indeling in een dashboard kan betwist worden. Vanuit deze achtergrond volgt hieronder ook een korte verantwoording van de keuzes.



	Belofte, toezegging, ambitie kabinet	Verantwoording kleur	Realisatie?
1	Digitale veiligheid. Burgers kunnen veilig gebruik maken van internet. Er worden maatregelen genomen tegen cybercrime, phishing, etc.	Volmaakte veiligheid bestaat niet. Wel is de laatste decennia geïnvesteerd in de bescherming van de vitale infrastructuur tegen cybercriminaliteit en hacks. Een oplettende burger kan zich relatief veilig bewegen op internet.	
2	Digitale identiteit. Burgers hebben een digitale identiteit die ze kunnen gebruiken om zaken te doen met de overheid (DigID).	Iedere Nederlander kan een DigID aanvragen. Hiermee kan hij of zij een aantal zaken met de overheid digitaal regelen.	
3	Recht op privacy. Burgers kunnen gebruik maken van internet zonder dat hun data op straat komen te liggen.	In Nederland stelt de AVG beperkingen aan het delen van persoonsgegevens; in vergelijking met andere continenten is de privacy in Europa relatief goed geregeld. Tegelijkertijd kunnen grote bedrijven als Google en Meta nog steeds heel veel persoonsinformatie achterhalen en eindeloos recombineren.	
4	Actieve openbaarheid. De overheid maakt informatie over wetgeving, beleid en onderzoeken actief openbaar.	In de Wet open overheid staan nieuwe verplichtingen op het gebied van actieve openbaarheid. Via Rijksoverheid.nl en Overheid.nl is veel officiële informatie publiek toegankelijk. Tegelijkertijd wordt er nog veel achtergrondinformatie niet openbaar gemaakt.	
5	Digitale inclusie. Iedereen kan meedoen in het digitale tijdperk en heeft toegang tot informatie.	Achtereenvolgende kabinetten hebben geïnvesteerd in digitale inclusie. Via de Alliantie Digitaal Samenleven worden honderdduizenden ‘refurbished’ laptops beschikbaar gesteld aan kinderen uit achterstandssituaties. Maar voor een deel van de samenleving – ouderen, laaggeletterden – zijn fysieke loketten en telefonische bereikbaarheid essentieel.	
6	Proactieve dienstverlening. Burgers worden proactief geïnformeerd over subsidies of inkomensvoelagen waar ze recht op hebben.	De vooringevulde belastingaangifte is een mooi voorbeeld dat zowel bij burgers als de overheid afhandelingstijd bespaart en fouten voorkomt. Maar op het gebied van de sociale zekerheid – daar waar de maatschappelijke urgentie het grootst is – is proactieve dienstverlening echter vrijwel afwezig.	

7	Regie op eigen gegevens. Burgers kunnen zien met welke overheden hun gegevens gedeeld worden en kunnen daarin keuzes maken.	Dit wordt al jaren aangekondigd, maar er is nog weinig van terecht gekomen. Via MijnOverheid.nl kan je zien welke informatie met welke organisaties wordt gedeeld. Het overzicht roept vooral vragen op – waarom wel met gemeente X en niet met provincie Y? Het maken van keuzes over informatie delen is niet mogelijk.	
8	Informatieregister of activiteitenindex. Overzicht van nota's, onderzoeken etc. die bij de overheid aanwezig zijn over een specifiek thema.	Aangekondigd in 2000. Er is nog steeds geen overzicht op hoofdlijnen van nota's, onderzoeken etc. die bij de overheid aanwezig zijn over een specifiek thema, hoewel dat echt niet ingewikkeld is. Het informatieregister is via een krachtige lobby van overheidsorganisaties uit de Wet open overheid (Woo) geamendeerd.	
9	Eenmalige gegevensverstrekking, meervoudig gebruik. Burgers en bedrijven hoeven hun gegevens niet onnodig telkens opnieuw te verstrekken.	Reeds in 2003 werd het Belgisch voorbeeld van de Kruispuntbank als voorbeeld genoemd. In 2022 is een groep ambtenaren gaan kijken hoe ze het daar aanpakken.	
10	Verankeren in de Grondwet van het recht van burgers op toegang tot overheidsinformatie.	In 2000 lag er een advies dat werd omarmd door het kabinet. "Transparantie van de overheid behoort tot de basisprincipes van de democratische rechtstaat. Dit beginsel behoort naar het oordeel van het kabinet daarom thuis in de Grondwet." Het is nog steeds niet gebeurd.	
11	Burgerparticipatie. Burgers moeten bij elk beleidsdossier de mogelijkheid hebben om in een vroeg stadium hun mening te laten horen.	"In principe moeten burgers bij elk beleidsdossier de mogelijkheid hebben om in een vroeg stadium hun mening te laten horen." De regering gaf aan dat zij op deze communicatierichtlijn aanspreekbaar is. Burgerparticipatie over grote maatschappelijke thema's vindt nauwelijks plaats; internetconsultaties bij wetgeving zijn vooral onbekend en onbenut.	
12	Onderzoek informatiebehoeften. Onderzoek naar de informatiebehoeften van burgers, journalisten en maatschappelijke organisaties.	Nog steeds is er nauwelijks inzicht in de informatiebehoeften van burgers. Dit geldt vooral voor mensen in hun rol als 'staatsburger', als kiezer en coproducent van beleid.	



Waarom lukt het niet?

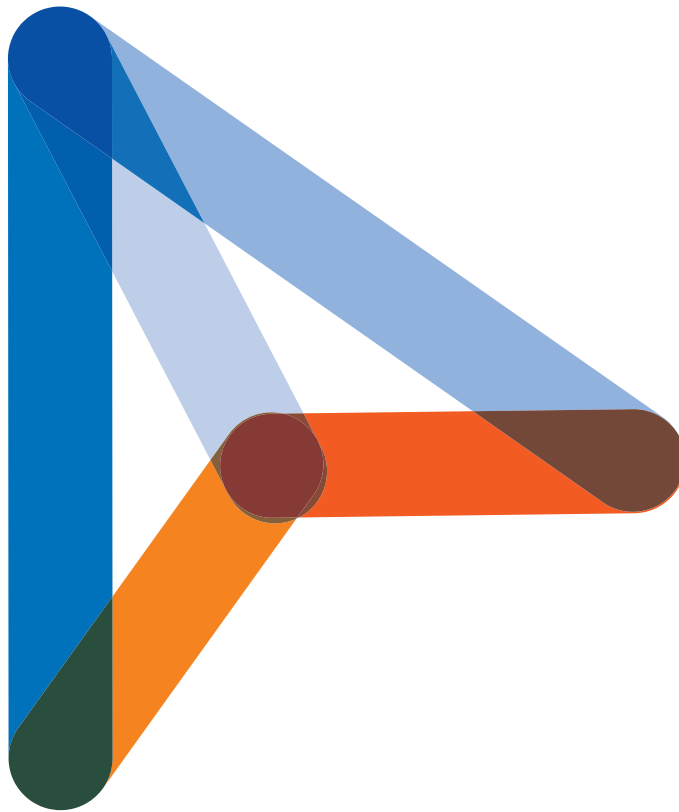
In oktober 2023 zijn de eerste voorlopige resultaten gepresenteerd op een bijeenkomst bij het Nationaal Archief. Sommigen wezen op de achterliggende complexiteit van organisaties en ICT. *“Het systeem is hier niet op ontworpen. Het is net als het inbouwen van een lift in een bestaand huis; dat is vaak heel lastig.”* Anderen zagen de oorzaken vooral in de Nederlandse historische context. *“Nederland heeft te maken met de wet van de remmende voorsprong. We zijn in de jaren '80 al begonnen. We hebben de bestaande processen gedigitaliseerd en daar bouwen we nu voor een deel nog op voort.”* Sommigen stelden dat de politieke of ambtelijke wil ontbreekt. *“Hieruit blijkt dat thema's als transparantie en 'burger centraal' geen prioriteit hebben. Het staat gewoon niet voor op het netvlies.”* Een probleem is ook de Nederlandse cultuur en bestuurlijke versnippering. *“We vinden het heel lastig om ons te conformeren aan een gezamenlijke afspraak. Het leidt ertoe dat 12 ministeries, 12 provincies en 330 gemeenten elk hun eigen informatiesystemen hebben ingericht. Ieder mag zelf het wiel uitvinden.”*

Noodzaak dialoog

Het is veelal onduidelijk waarom bepaalde beloften en toezeggingen niet zijn nagekomen. In enkele gevallen hebben nieuwe kabinetten expliciet afstand genomen van de eerdere toezeggingen. Veel vaker lijken de beloften in rook opgegaan of zijn ze ongemerkt 'van het tafelkleed gegleden'.

Waren ze misschien onuitvoerbaar of te duur? Was het politieke onwil? Zijn ze gestrand in ambtelijke voorportalen? Schoven ze geruisloos opzij om plaats te maken voor nieuwe prioriteiten? Of zijn enkele opgaven zo complex van karakter dat ze nooit 'klaar zijn' en op z'n best een onderwerp van voortdurende aandacht zullen blijven?

Er is een dialoog nodig tussen Kamerleden, ambtenaren en maatschappelijke organisaties, tussen bewindslieden, bedrijven en burgers, om te achterhalen waarom het tot dusver niet gelukt is om een aantal beloftes na te komen. De meeste thema's zijn immers nog steeds actueel. Dit onderzoek laat ook zien dat veel van de beloften 25 jaar na dato opnieuw uitgesproken worden in beleidsnota's, Kamerbrieven, verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden. Met de roep om meer transparantie en een nieuwe bestuurscultuur neemt de maatschappelijke urgentie voor deze thema's de laatste jaren alleen maar toe. In die context lijkt het zinvol om in gesprek te gaan over wat er nodig is om een aantal ambities de komende periode wél te realiseren.





Bronnen:

Bokhorst, Meike, 2023, Breder doelbereik van internetconsultatie van wetsvoorstellen, Platform O, <https://platformoverheid.nl/artikel/breder-doelbereik-van-internetconsultatie-van-wetsvoorstellen/>

Brief van minister Van Boxtel voor Grote steden- en integratiebeleid, 18 december 1998, Actieprogramma Elektronische Overheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, kst. 26 387, nr. 1, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26387-1.html>

Brief van minister De Vries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, reactie op advies van de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, kst. 27460, nr.1, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27460-1.html>

Brief van de minister-president, minister van BZK en minister voor GSB en I, 22 november 2001, Kabinetsreactie op advies Commissie Wallage en Commissie Docters van Leeuwen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, kst. 26 387, nr. 12, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-26387-12.html>

Brief van minister Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur, 31 mei 2011, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, kst. 32802, nr. 1, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32802-1.html>

Brief van staatssecretaris Knops van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juli 2019, <https://www.digitaleoverheid.nl/document/doc-beleidsbrief-regie-op-gegevens/>

Brief van staatssecretaris Van Huffelen van Digitalisering en Koninkrijksrelaties, 4 november 2022, Werkagenda “Waardengedreven Digitaliseren”, vergaderjaar 2022–2023, kst. 26643, nr. 940, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26643-940.html>, Bijlage: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1062267>

Commissie Docters van Leeuwen II (zelfbenoemde Adviescommissie), 2003, Een kwestie van uitvoering. Vernieuwingsagenda voor de presterende overheid, chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcgclefindmkaj/http://www.politiek-digitaal.nl/uploads/209/een_kwestie_van_uitvoering.pdf

Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk (commissie-Franken), 2000, Rapport, <https://www.recht.nl/49b70a61bb66ef1138/rapport-commissie-grondrechten-in-het-digitale-tijdperk>

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage), 2001, In dienst van de democratie, vergaderjaar 2000-2001, kst. 26 387, nr. 1, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2007/09/20/in-dienst-van-de-democratie-het-rapport-van-de-commissie-toekomst-overheidscommunicatie>

Donk, Wim van de, Pieter Tops (1992) Informatisering en democratie: Orwell of Athene? In Orwell of Athene? Democratie en informatiesamenleving (red. P. Frissen e.a.) Sdu, Den Haag

Donk, Wim van de, 1997, De arena in schema. Een verkenning van de betekenis van informatisering voor beleid en politiek inzake de verdeling van middelen onder verzorgingshuizen, proefschrift Universiteit van Tilburg, <https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/de-arena-in-schema-een-verkenning-van-de-betekenis-voor-de-verdel>

Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid (Commissie Docters van Leeuwen) 2001, Burger en overheid in de informatiesamenleving; de noodzaak van institutionele innovatie, Den Haag, <https://www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/43-14151.pdf>

Franken, Hans (1992) Overheid, informatietechnologie en recht – een gevarendriehoek? In Orwell of Athene? Democratie en informatiesamenleving (red. P. Frissen e.a.) Sdu, Den Haag

Frissen, Paul, A. Koers, I. Snellen (red), 1992, Orwell of Athene? Democratie en informatiesamenleving, Sdu, Den Haag

Instituut Maatschappelijke Innovatie en Open State Foundation, 2022, Ondraaglijk Traag, <https://openstate.eu/nl/2022/01/rapport-ondraaglijk-traag-overhandigd-aan-regeringscommissaris-informatiehuishouding/>

Midterm Rapportage Digitale Agenda.NL 2012, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, kst. 32637, nr. 70, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-240965>

Regeerakkoord kabinet Kok I, 1994, [Regeerakkoord 1994 - Parlement.com](https://www.parlement.com/regerakkoord-1994)

Regeerakkoord kabinet Kok II, 1998, [Regeerakkoord 1998 - Parlement.com](https://www.parlement.com/regerakkoord-1998)

Regeerakkoord kabinet Balkenende I, 2002, [Regeerakkoord 2002 - Parlement.com](https://www.parlement.com/regerakkoord-2002)

Regeerakkoord kabinet Balkenende II, 2003, [Regeerakkoord 2003 - Parlement.com](https://www.parlement.com/regerakkoord-2003)



Regeerakkoord kabinet Balkenende IV, 2007, [Regeerakkoord 2007 - Parlement.com](https://www.parlement.com)

Regeerakkoord kabinet Rutte I, 2010, [Regeerakkoord 2010 - Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl)

Regeerakkoord kabinet Rutte II, 2012,
https://www.parlement.com/id/vj47glycfix9/kabinet_rutte_ii_2012_2017#p1

Regeerakkoord kabinet Rutte III, 2017, [Regeerakkoord 2017 - Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl)

Regeerakkoord kabinet Rutte IV, 2021, [Regeerakkoord 2021 - Parlement.com](https://www.parlement.com)

Universiteit Leiden, Plato i.s.m. Ockham/IPS (2016), Doelrealisatie Internetconsultatie, WODC,
<https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2212>

Universiteit van Tilburg (2004), Over wetten en praktische bezwaren, Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur

Wagenaar, Marja, 1997, De Rijksvoorlichtingsdienst, geheimhouden, toedekken en openbaren, Den Haag, SDU, https://www.researchgate.net/publication/284641030_M_Wagenaar_De_Rijksvoorlichtingsdienst_Geheimhouden_toedekken_en_openbaren

Zuurmond, Arre (1994) De Infocratie, Een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk, proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam, <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://infocratie.nl/infocratie.pdf>

