

OPENBAARHEID 'VAN WOORDEN NAAR DADEN'

*Een onderzoek naar de bijdrage van verschillende pilotprojecten van het ministerie van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap aan de ontwikkeling van een responsieve overheid*

Peter Siep

Afstudeercommissie
Prof.dr. V.J.J.M. Bekkers
Prof.dr. M. Thaens

Rotterdam, juni 2008

VOORWOORD

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft met vijf pilots een verkenning uitgevoerd naar de grenzen en mogelijkheden om overheidsinformatie actief openbaar te maken. De Wet openbaarheid van Bestuur regelt de inzage in documenten van de overheid en onderscheidt een passieve openbaarheid en actieve openbaarheid. Op basis van passieve openbaarheid kunnen burgers een verzoek indienen om inzage te krijgen in documenten over bestuurlijke aangelegenheden. Actieve openbaarheid houdt echter in dat overheden uit *eigen beweging* overheidsinformatie systematisch openbaar maken. Deze informatie dient op een toegankelijke en begrijpelijke wijze aan zoveel mogelijk belanghebbenden te worden ontsloten. Binnen het openbaar bestuur is actieve openbaarheid nog betrekkelijk weinig te zien in de dagelijkse praktijk. Programma's zoals 'Andere Overheid', later het Centrum for Good Governance en het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV, streven naar een krachtige efficiënte overheid die de samenleving centraal stelt en in dialoog naar oplossingen zoekt. Nadrukkelijk worden de voornemens uitgesproken om te komen tot een efficiënte en 'responsieve' overheid: een overheid die het eigen handelen en functioneren zoveel mogelijk in overeenstemming brengt met verwachtingen van maatschappelijke groepen. Daarbij wordt óók een beroep gedaan op actieve maatschappelijke betrokkenheid bij de publieke zaak, eigen verantwoordelijkheid en een bepaalde mate van zelfredzaamheid. Gesproken wordt wel van horizontalisering van de relatie tussen burger en overheid en 'het eigentijds burgerschap in de civil society'. Een belangrijke randvoorwaarde om burgers te equiperen in een rol als actieve gesprekspartner van de overheid is dat men tenminste toegang heeft tot heldere en relevante overheidsinformatie.

Dit onderzoek richt zich op de vraag in hoeverre de inspanningen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met het project '*Openbaarheid van woorden naar daden*', een bijdrage leveren aan een responsief openbaar bestuur. Het is daarmee de afronding van de studie Bestuurskunde die ik ben begonnen aan de Universiteit Twente en nu afsluit aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Voor hun advies tijdens de uitvoering van dit onderzoek wil ik graag Victor Bekkers en Johan van Wamelen van het Center for Public Innovation bedanken. Daarnaast gaat mijn dank uit naar het ministerie van OCW dat alle ruimte heeft gegeven om mij binnen de organisatie op verschillende niveaus en beleidsonderdelen te mogen verdiepen. Bijzondere dank gaat uit naar medewerkers van de directies Wetgeving en Juridische Zaken, Informatisering, Bestuursondersteuning en Advies, Primair Onderwijs en medewerkers van het Nationaal Archief.

Peter Siep

Rotterdam, juni 2008

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	III
1 AANLEIDING, PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN	7
1.1 Aanleiding	7
1.1.1 Maatschappelijke ontwikkelingen	7
1.1.2 Technologische ontwikkelingen	10
1.1.3 De overheid reageert: individualisering en ICT	11
1.1.4 Van consument naar coproductent: openbaarheid van informatie	12
1.1.5 Het ministerie van OCW neemt de handschoen op	14
1.2 Doel- en probleemstelling	15
1.2.1 Doelstelling	15
1.2.2 Probleemstelling	16
1.3 Onderzoeksopzet en werkwijze	18
1.4 Relevantie van het onderzoek	21
1.5 Leeswijzer	22
2 THEORETISCH KADER	23
2.1 Inleiding	23
2.2 De netwerksamenleving als context	23
2.2.1 ICT en de netwerksamenleving	24
2.3 Dienstverlening en responsiviteit	25
2.3.1 Dienstverlening	25
2.3.2 Responsiviteit en burgerschap	27
2.3.3 Responsiviteit en openbaarheid	29
2.3.4 Responsiviteit en participatie	30
2.4 Een analysemodel	35
2.4.1 Wisselwerking van vier kernfuncties	36
2.4.2 Dimensies van het analysemodel	37
2.5 Procesverloop	39
2.5.1 Kernelementen en ontwerpprincipes van procesmanagement	39
3 ANALYSE VAN DE PILOT BURGERBRIEVEN	43
3.1 Achtergrond pilot Burgerbrieven	43
3.2 Analyse van de pilot	45
3.2.1 De Antennefunctie	45
3.2.2 De Attenderingsfunctie	47
3.2.3 De Monitoringfunctie	49
3.2.4 De Articuleerfunctie	50
3.2.5 Proces van interactie	50
3.3 Burgerbrieven en de website Openbaarheid	52
3.4 Conclusies	53
4 ANALYSE VAN DE PILOT OPENBAAR MAKEN 'EXTERN WAARDERING- EN BEHOEFTE- ONDERZOEK'	55
4.1 Achtergrond pilot EWB	55
4.2 Analyse van de pilot	56
4.2.1 De Antennefunctie	57
4.2.2 De Attenderingsfunctie	58
4.2.3 De Monitoringfunctie	59
4.2.4 De Articuleerfunctie	60
4.2.5 Proces van interactie	60
4.3 Het EWB en de website Openbaarheid	61
4.4 Conclusies	62

5	ANALYSE VAN DE PILOT OUDERPORTAAL	63
5.1	Achtergrond pilot Ouderportaal	63
5.2	Analyse van de pilot	64
5.2.1	Antennefunctie	65
5.2.2	De Attenderingsfunctie	66
5.2.3	De Monitoringfunctie	68
5.2.4	De Articuleerfunctie	68
5.2.5	Proces van interactie	68
5.3	Ouderportaal en de website openbaarheid	69
5.4	Conclusie	69
6	ANALYSE VAN DE PILOT SELECTIELIJSTEN	71
6.1	Achtergrond pilot Selectielijsten	71
6.2	Analyse van de pilot	72
6.2.1	De Antennefunctie	72
6.2.2	De Attenderingsfunctie	73
6.2.3	De Monitoringfunctie	75
6.2.4	De Articuleerfunctie	76
6.2.5	Proces van interactie	76
6.3	Selectielijsten en de website openbaarheid	77
6.4	Conclusies	77
7	ANALYSE VAN DE PILOT BEKOSTIGINGSGEGEVENS ONDERWIJS-INSTELLINGEN	79
7.1	Achtergrond pilot databestanden CFI	79
7.2	Analyse van de pilot	79
7.2.1	De Antennefunctie	80
7.2.2	De Attenderingsfunctie	80
7.2.3	De Monitoringfunctie	81
7.2.4	De Articuleerfunctie	81
7.2.5	Proces van interactie	81
7.3	Databestanden CFI en de website openbaarheid	82
7.4	Conclusies	82
8	PROCESVERLOOP PROJECT "OPENBAARHEID"	85
8.1	Inleiding	85
8.1.1	Kernelement 1: Openheid	85
8.1.2	Kernelement 2: Bescherming van core values	87
8.1.3	Kernelement 3: Voortgang	88
8.1.4	Kernelement 4: Inhoud	92
8.2	Conclusies	94
9	SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	95
9.1	Inleiding	95
9.2	Conclusies	95
9.2.1	Afgeleide doelstelling: impuls voor kwaliteitsverbetering	101
9.2.2	Website Openbaarheid	102
9.2.3	Procesverloop	104
9.3	Aanbevelingen	105
9.4	Tot besluit	108
	GERAADPLEEGDE BRONNEN	111
	BIJLAGE 1 GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	117

1 AANLEIDING, PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

De rol en positie van burgers in de relatie tot het openbaar bestuur is de laatste jaren sterk aan het veranderen. De burger treedt steeds meer op de voorgrond in het uitspreken van wensen en eisen die raken aan bijvoorbeeld openbare veiligheid, maatschappelijke voorzieningen, leefbaarheid van de woonomgeving en het transparant functioneren van de overheid. Met de toenemende ontwikkeling van moderne ICT heeft men daarbij steeds meer mogelijkheden om zich te organiseren, te mobiliseren en bepaalde wensen te articuleren. Voor de overheid impliceert dit mogelijke gevolgen voor traditionele instituties, de organisatie van het openbaar bestuur en de verhouding tot de maatschappij. In dit hoofdstuk worden enkele ontwikkelingen beschouwd die voor deze veranderingen een verklaring vormen en van belang zijn voor de positionering van de vraagstelling in dit onderzoek. Achtereenvolgens komen de aanleiding, doel- en probleemstelling, de onderzoeksopzet en de maatschappelijke en theoretische relevantie aan de orde.

1.1 AANLEIDING

Openbaarheid van overheidsinformatie en transparantie van het openbaar bestuur zijn thema's die in de afgelopen jaren steeds meer in de belangstelling zijn komen te staan. Enkele verklaringen hiervoor zijn een toegenomen mondigheid van burgers, de wens tot inspraak en meebeslissen, nieuwe eisen aan een overheid die verantwoording aflegt en hogere eisen aan de kwaliteit van (vraaggestuurde) dienstverlening. Technologische ontwikkelingen, waaronder het internet, bieden tal van mogelijkheden om vorm en inhoud te geven aan een nieuwe, meer horizontale relatie, tussen burger en openbaar bestuur. In deze paragraaf wordt een aantal maatschappelijke en technologische ontwikkelingen belicht.

1.1.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

Een algemene historische tendens in de westerse samenleving laat zien dat er sprake is van een toenemende individualisering. Schnabel (2004) beschrijft individualisering als een maatschappelijk proces dat zichtbaar wordt in de verzelfstandiging van mensen ten opzichte van elkaar. Individuen kunnen – en willen - op een toenemend aantal terreinen eigen keuzes maken die relatief los staan van de keuzes van anderen. Er is minder sturing dan vroeger vanuit sociale relaties zoals het huwelijk, beroepskeuze of confessionele achtergronden. Daarmee is er ook minder berusting in wat het lot brengt. Het zelfbeschikkingsrecht, de eigen ontwikkeling en de 'de maakbaarheid van het eigen leven en van de eigen persoon' zijn daarmee in individuele handen (Schnabel 2004, p.11). Met een toenemende welvaart, mogelijkheden tot scholing en mobiliteit is de opstelling van burgers in toenemende mate assertiever geworden, maatschappelijk gezien maar ook in relatie tot het openbaar bestuur.

In de periode na de Tweede Wereldoorlog zijn er in Nederland een aantal maatschappelijke bewegingen te zien waarin de veranderende opstelling en rol van burgers tot uitdrukking komt. De jaren vijftig en zestig kenmerken zich met name door economische herstel, materiële

wederopbouw en het tot stand komen van het stelsel van sociale zekerheid (waaronder de Algemene Ouderdomswet in 1957 en de Bijstandswet in 1963). Sociaal zwakkeren waren niet langer afhankelijk van de steun van confessionele organisaties of andere traditionele maatschappelijke instellingen. Tegelijkertijd was er een sterke toename van het aantal mensen dat toegang had tot scholing en onderwijs. In deze periode laat de maatschappij zich nog met name organiseren en politiek vertegenwoordigen door de traditionele politieke en confessionele zuilen. De behoefte aan actieve participatie met betrekking tot politieke kwesties was in die tijd relatief beperkt. Politieke aangelegenheden werden behandeld door de elites van de zuilen en opgelost op basis van evenredigheid en in goed onderling overweg. Een voorbeeld daarvan is de verdeling van zendtijd op televisie. Politiek was een op consensus en samenwerking gebaseerd systeem gericht op 'zakendoen'. Lijphart beschrijft deze periode als een vorm van pacificatie of verzoenende politiek (Andeweg: 1989, p. 40-42) waarbij de burger vooral in een rol als onderdaan en kiezer optreedt. In de loop van de jaren zestig en met name in het volgende decennium kwam deze pacificatiepolitiek onder druk te staan door toenemende maatschappelijke en politieke polarisatie.

In het begin van de jaren zeventig propageert het kabinet Den Uyl de spreiding van macht, kennis en inkomen en het geloof in de 'maakbaarheid van de samenleving'. De verdeling van macht en zeggenschap vormde een voedingsbodem voor de verdere ontwikkeling van de mondigheid van burgers. De genoemde toegang tot scholing en onderwijs gaven burgers en maatschappelijke groeperingen ook de mogelijkheid hun betrokkenheid substantiële inhoud te geven. Met het uitbreiden van overheidsbemoediging in sociale sectoren werd de positie en rol van burgers als 'onderdaan en kiezer' verbreed naar burger als afnemer en gebruiker van bepaalde diensten en voorzieningen. Naast de bestaande traditionele verhouding tussen overheid en burger werd de burger nu ook op een andere manier bij de overheid betrokken. Onder invloed van deze ontwikkelingen groeide het zelfbewustzijn en het vertrouwen in het eigen kunnen, met name onder de jongere generaties. Welvaart en economische groei werden meer en meer als iets vanzelfsprekends beschouwd. Het stijgende opleidingsniveau en (grensverleggende) televisie bevorderden een andere mentaliteit. De opkomst van televisie bevorderde het kennis nemen van (en kennismaken met) opvattingen en gedachten uit andere confessionele overtuigingen en de traditionele zuilen. Het doorbreken en vormen van verbindingen tussen zuilen versterkte een proces van secularisatie, ontzuiling en deconfessionalisering (Andeweg: 1989). In deze periode ontstonden georganiseerde tegenbewegingen van minderheden die zich verzetten tegen de bestaande politiek, de rol van politieke elites en het verbloemen van politieke tegenstellingen. De pacificatiepolitiek werd vervangen door polarisatie (Andeweg: 1989, p.43). Er was meer en meer belangstelling voor vernieuwing van de politiek, actieve beïnvloeding van de overheid (inspraak en participatie) en een kritische houding tegenover 'het gezag'. In deze periode kenmerkte de houding van burgers zich dan ook steeds meer door een assertieve opstelling.

Bovenstaande ontwikkelingen laten zien dat de verhouding tussen overheid en burger door de tijd heen aan verandering onderhevig is. Burgers hebben nieuwe en andere rollen in relatie tot het openbaar bestuur aangenomen. De overheid is zich hiervan bewust en probeert vorm en inhoud te geven aan deze relatie door het scheppen van bepaalde randvoorwaarden. Om burgers en maatschappelijke groepen volwaardig en met gefundeerde kennis te kunnen laten deelnemen aan 'de democratie' en zicht te geven in bestuurlijke aangelegenheden, is in de Wet Openbaarheid van Bestuur (WoB) het recht op informatie van de overheid geregeld. Medio jaren zeventig adviseerde de toenmalige commissie Biesheuvel alle overheidsinformatie openbaar te maken behalve datgene

dat strikt geheim was: "*Openheid als beoogde bestuurlijke mentaliteit*". Uitzonderingen betreffen informatie aangaande de veiligheid van de Staat, de eenheid van Kroon, specifieke bedrijfsgegevens en persoonsgegevens zoals vermeld in de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP). De opgave aan het openbaar bestuur is het voeren van een actief informatiebeleid om burgers in staat te stellen hun democratische rol als opdrachtgever aan het openbaar bestuur in te vullen, zo bepleitte de commissie. De WoB is in 1980 ingesteld en kent nu voor bestuursorganen de verplichting om zowel op eigen initiatief (*actieve openbaarheid*¹) als op verzoek (*passieve openbaarheid*²) burgers de mogelijkheid te geven inzicht te krijgen in de wijze waarop beleid wordt ontwikkeld en besluitvormingprocessen verlopen.

In de jaren negentig werd duidelijk dat de opkomst bij verkiezingen voor het lokaal bestuur zeer laag waren (Tops: 1991). De gedachte dat waar belangen van burgers geraakt worden zou leiden tot een actieve betrokkenheid bleek onjuist. Algemene democratische participatie in de zin van 'goed burgerschap' was in feite ver te zoeken. Blijkbaar was er iets aan de hand waardoor weinig betrokkenheid bij het openbaar bestuur werd gevoeld, of tenminste een gebrek aan aansluiting werd ervaren zoals op basis van geschetste ontwikkelingen en de veranderde rol van burgers te verwachten was. Uit verschillende onderzoeken en peilingen onder de bevolking bleek dat het beeld van de politiek vrij negatief was, veraf stond van het dagelijks leven van burgers en ondoorzichtig was of als zondanig werd ervaren. Uiteindelijk werd zelfs gesproken van een kloof tussen burger en openbaar bestuur. Blijkbaar was de overheid in haar handelen en functioneren op enig moment de binding met burgers verloren.

Ook nu lijkt het vertrouwen in de politiek op een historisch dieptepunt te liggen. Het beleid van het huidige kabinet Balkende IV stemt slechts 27% van de Nederlanders tevreden. Kiezersonderzoek van de Universiteit Twente uit februari 2008³ laat zien dat het vertrouwen in het kabinet het laagste is sinds 1971. De tevredenheid met het huidige kabinetsbeleid is zelfs nog lager dan in 2002, het jaar van de opkomst van en de moord op Pim Fortuyn. Onderzoekend hoogleraar Aarts stelt naar aanleiding van dit onderzoek dat de kloof tussen burger en politiek nog nooit zo groot is geweest.

De conclusie die uit het voorgaande getrokken kan worden is dat de relatie tussen overheid en burger sterk is veranderd. Naast zijn traditionele rollen als kiezer en onderdaan zijn verschillende nieuwe en andere rollen ontstaan. Door een meer assertieve opstelling en toegenomen mondigheid neemt een burger niet zomaar meer iets aan van de overheid en wil men duidelijk zelf invloed uitoefenen op bijvoorbeeld de totstandkoming van beleid. De burger, al dan niet vertegenwoordigd door belangengroepen, wordt zagezegd een 'actor' in het medebesturen van de maatschappij. Tot op heden lijkt de overheid niet of moeilijk in staat het eigen functioneren zodanig in te richten dat aan deze wens van de maatschappij tegemoet wordt gekomen. Gesproken wordt met enige regelmaat van een kloof tussen burger en overheid. Het is al langere tijd een politieke wens om deze kloof te overbruggen. Het motto van het huidige kabinet is niet voor niets "*samen werken, samen leven*". Een uitgangspunt dat de missie uitdraagt van een openbaar bestuur dat ten dienste wil staan van de samenleving, nadrukkelijk de dialoog zoekt en samen wil werken aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken.

¹ Neergelegd in artikel 8 van de Wet Openbaarheid Bestuur

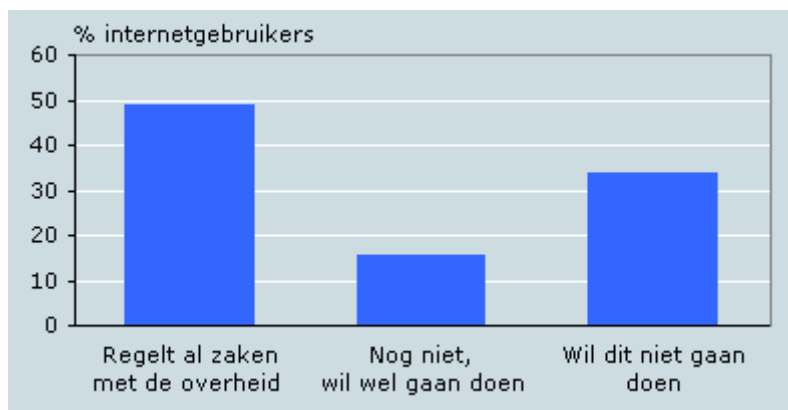
² Neergelegd in artikel 3 van de Wet Openbaarheid Bestuur

³ <http://eenvandaag.nl/docs/opiniepanel/balkenendevier/uitslagbalkenendevier.pdf>

1.1.2 Technologische ontwikkelingen

Naast de genoemde maatschappelijke veranderingen hebben zich ook op technologisch gebied, met name in het laatste decennium, grote veranderingen en innovaties voorgedaan. De opkomst van het internet is daarbij aan te merken als een van meest aansprekende en invloedrijke. De samenleving kenmerkt zich in toenemende mate als een informatiemaatschappij, waarbij de beschikbaarheid van (elektronische) informatie en het gebruik van digitale informatiekanaalen essentiële onderdelen zijn geworden van het maatschappelijk verkeer. De beschikbaarheid van informatie, de mogelijkheden en snelheid om informatie te delen en te verrijken, het vinden van gelijkgestemden en het mobiliseren van belanghebbenden maakt dat de posities van burgers en maatschappelijke groepen worden versterkt. De invloed van technologische innovatie op onze samenleving en het openbaar bestuur is echter geen enkelvoudige relatie. Internet kan niet worden beschouwd als alleen een zelfstandige technologische innovatie, maar is steeds meer een metafoor voor veranderende politiek-bestuurlijke, sociaal-culturele en economische organisatiepatronen (Wamelen: 2005). En deze ontwikkeling is nog lang niet tot een einde gekomen. Gebruik van internet door de overheid houdt daarom niet alleen het gebruik van een nieuw medium in, maar heeft directe gevolgen voor de wijze waarop de burger en overheid met elkaar om gaan en de verwachtingen die daarbij een rol spelen. Ruim tien jaar geleden zijn door de overheid de eerste stappen gezet op het internet en sindsdien heeft het een niet meer weg te denken plaats ingenomen in onze maatschappij en het functioneren van de overheid. Bijna alle overheidsinstellingen zijn tenminste op het internet aanwezig en bieden via deze weg informatie, diensten en de mogelijkheid tot bepaalde transacties.

Uit onderzoek van CBS blijkt dat medio 2006 ruim 80% van de Nederlandse huishoudens beschikt over een breedband internetaansluiting (vier jaar eerder was dat nog maar 25%). Het aantal internetgebruikers nam explosief toe tot 11 miljoen. Naast de sterke groei van het aantal aansluitingen en gebruikers signaleert het CBS een trend in de diversiteit van het gebruik van internet. De helft van de Nederlandse internetgebruikers geeft aan het internet al te gebruiken voor de aankoop van goederen, bankieren en communiceren (mail en chat). Eveneens wordt het gebruikt om in toenemende mate diensten van de overheid af te nemen. Het gaat daarbij om het doen van belastingaangifte, doorgeven van adreswijzigingen, het indienen van bezwaarschriften of het aanvragen van een paspoort (CBS: 2007).



Gebruik van internet voor het afnemen van overheidsdiensten

Bron: CBS

Een van de kenmerken van nieuwe ICT is de onafhankelijkheid van tijd en plaats. Burgers zijn door de mogelijkheden van virtuele dienstverlening niet meer afhankelijk van openingstijden of locaties

van overheidsinstellingen. Naast deze 24-uur beschikbaarheid zijn ook op het gebied van mobiele ontwikkelingen de laatste jaren grote stappen gemaakt. Als gevolg van miniaturisering en ontdrading wordt (locatiegebonden en geo-) informatie meer en meer aan elkaar gekoppeld en kan dit door burgers via hun mobiele telefoon of PDA worden opgevraagd. De toegankelijkheid en toepasbaarheid zijn hiermee aanzienlijk vergroot ten opzichte van een tiental jaar geleden. Daarnaast biedt het internet vrijwel onbeperkte mogelijkheden in het ontsluiten van omvangrijke databestanden en gegevens als gevolg van exponentieel toegenomen (en betaalbare) bandbreedte. Andere belangrijke kenmerken zijn de snelheid van informatie, de mogelijkheid informatie te (her)gebruiken en te verrijken in interactieve communities (Bekkers, Zuurmond: 2005).

In de huidige generatie van het internet is interactiviteit en met name de sociale betekenis een prominent opkomende functionaliteit (Frissen e.a.: 2008, blz. 3-5). Dit blijkt onder meer door het ruime aanbod van discussiefora, weblogs, wiki's, communities en virtuele ontmoetingsplaatsen. Enkele willekeurige voorbeelden zijn Marktplaats, Facebook, Geenstijl, Hyves, YouTube en MSN. Naast (horizontale) burgercontacten kunnen dergelijke toepassingen ook ten dienste staan van de (traditioneel verticale) relatie burger-overheid. Bijvoorbeeld in het infomeren van burgers, maar vooral ook het laten meedenken over stadsontwikkeling, het helpen van de politie bij opsporingstaken zoals bij het waarschuwings- en communicatiemiddel 'SMS-Alert' (zie Korteland: 2006 p.23-36) of de site www.politieonderzoeken.nl van de Nederlandse Politie. Burgers zijn echter ook steeds meer zélf in staat deze ICT in te gebruiken en zich te organiseren rond hun eigen interesses en belangen. In de beginjaren waren voor virtuele ontmoetingsplaatsen veelal aanzienlijke ICT investeringen en expertise noodzakelijk die vaak door een organisatie (overheid of bedrijfsleven) gedaan moesten worden. Vandaag de dag kan iedereen met – vaak kostenloze – webbased software een discussieforum, blog, wijkwebsite of wiki opzetten. Een voorbeeld is het burgerinitiatief Platform Vlieghinder voor het registreren van geluidsoverlast rond luchthaven Schiphol⁴. Het gebruik en de toegang tot internet is relatief laagdrempelig geworden en steeds meer verweven met het dagelijks maatschappelijk verkeer. In paragraaf 2.2. zullen de kenmerken van moderne ICT verder worden toegelicht.

1.1.3 De overheid reageert: individualisering en ICT

De commissie ICT en Overheid onder leiding van Docters van Leeuwen⁵ is eind 2001 met een aantal aanbevelingen gekomen naar institutionele veranderingen in het openbaar bestuur om de rol van het openbaar bestuur in de transitie naar een informatiemaatschappij te versterken. De commissie signaleert dat nieuwe communicatie- en informatiemogelijkheden leiden tot vergaande horizontalisering van relaties tussen organisatie en belangengroepen buiten organisaties. De mondigheid van burgers, het gebruik van informatie- en ICT-mogelijkheden geeft dan ook volgens de commissie één van de grootste spanningen op de van oudsher verticale inrichting van het openbaar bestuur. De horizontalisering versterkt de positie van burger meer in de rol als klant en betrokken staatsburger in beleid- en besluitvormingsprocessen (ook wel genoemd 'citoyen', zie beschrijving in paragraaf 2.3.2). De informatie- en kennispositie van burgers is door zijn eigen actieve opstelling en de mogelijkheden van nieuwe ICT steeds meer toegenomen.

De commissie stelt dat de overheid van een autoritaire top-down communicatie en sturing moet verschuiven naar een responsieve overheid die in dialoog treedt met burgers, bedrijven en

⁴ <http://www.vlieghinder.nl/>

⁵ *De noodzaak van institutionele innovatie Burger en overheid in de informatiesamenleving*, eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid, 2001

maatschappelijke groeperingen. In het advies worden constatering en aanbevelingen gedaan ten aanzien van de veranderende relatie tussen burger en openbaar bestuur. Een belangrijke constatering en aanbeveling van de commissie is de noodzaak om alle overheidsinformatie via het internet beschikbaar te stellen. De positie en rol van de burger verschuift steeds meer naar mede-toezichthouder, gesprekspartner en relevante actor in het ontwerpen van beleid. Om deze rol substantiële inhoud en vorm te kunnen geven, dient tenminste alle relevante overheidsinformatie voor burgers toegankelijk te zijn. In 2002 kwam de commissie Toekomst Overheidscommunicatie⁶ (commissie Wallage) met gelijksoortige aanbevelingen. De commissie pleitte voor beschikbaarheid van overheidsinformatie zonder dat daar direct door burgers om gevraagd werd. *Actieve* openbaarheid werd beschouwd als randvoorwaarde voor een (relatief) gelijkwaardiger verhouding tussen burger en overheid. Enerzijds ter ondersteuning van de eigen meningsvorming en actieve participatie, anderzijds voor de oordeelsvorming over het functioneren en de prestaties van het openbaar bestuur (Bekkers: 2005 p.455).

De politiek-bestuurlijke reactie op de maatschappelijke wens tot een 'andere' overheid was het voornemen tot een herstructurering van het functioneren van de overheid. Hiertoe zijn in de afgelopen jaren verschillende programma's geïnitieerd zoals eind jaren negentig Overheidsloket2000, Programma Andere Overheid en AdviesOverheid.nl. Centraal stond hierbij dat de overheid minder regels moet opleggen, meer ruimte moet geven voor eigen initiatieven van burgers en instellingen en zelf werkt aan een betere, efficiëntere dienstverlening. Hiermee zou de overheid beter in staat moeten zijn zichzelf te vernieuwen gelet op de (veranderende) eisen die vanuit de maatschappij aan het openbaar bestuur worden gesteld. Resultaat van deze inspanningen is een kanteling van een aanbodgerichte naar een vraaggerichte dienstverlening. In de praktijk zijn verschillende mijlpalen gerealiseerd, te denken valt aan geïntegreerde loketten (balies) bij gemeenten, het digitaal kunnen raadplegen of aanvragen van documenten, vergunningen en het doen van belastingaangifte. Andere voorbeelden van ontwikkelingen om het verkeer tussen overheid en burger te verbeteren zijn het DiGiD, het burgerservicenummer en de ontwikkelingen rond de PIP (Persoonlijke InternetPagina). Deze ontwikkelingen zijn grofweg te beschouwen als vergaande verbeteringen of herontwerpen van bestaande diensten, producten en contacten tussen overheid en burger.

1.1.4 Van consument naar coproductent: openbaarheid van informatie

De eerste grote programma's binnen het openbaar bestuur die beoogden het vertrouwen van de burger te herstellen waren vooral gericht op het dienstverleningsperspectief. Genoemd is al OverheidsLoket2000 in de periode 1996-2002. In deze benadering werd de burger vooral als 'klant' en afnemer van diensten en producten gezien. Ondanks dat zoveel mogelijk werd aangesloten bij de leefwereld van burgers bleek dit niet voldoende. Gelet op de geschetste ontwikkelingen in de voorgaande paragrafen blijkt dat burgers andere verwachtingen hebben aan het openbaar bestuur en zij zelf méér betrokken willen worden en méér (mede)zeggenschap willen hebben. Daarmee is er sprake van een verschuiving van burger als consument van diensten, naar coproductent van beleid (Kabinetvisie 'Andere Overheid': 2003). Eerder genoemde commissies hebben aangegeven dat de overheid zou moeten werken aan de horizontalisering van de relatie met burgers en maatschappij. Naast het feit dat individuele burger zoveel mogelijk centraal gesteld worden is de heersende opvatting echter wel dat óók van burgers, bedrijven en instellingen een bepaalde

⁶ *In dienst van de democratie*. rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001

actieve betrokkenheid verondersteld mag worden “de betrokken staatsburger of het eigentijds burgerschap” (Programma Andere Overheid: 2003 p.3). De overheid stelt zich tot doel om het eigen functioneren zoveel mogelijk dienstbaar te laten zijn en tegemoet te laten komen aan verlangens van burgers (Edwards: 2005). Burgers moeten dan wel deze wensen, verlangens en behoeften kenbaar (kunnen) maken. Deze meer horizontale relatie tussen overheid en burger en een actieve burgerparticipatie zijn kenmerkend voor een responsieve overheid en gaat feitelijk net een stap verder dan de benadering vanuit het (vraaggestuurde) dienstverleningsperspectief. Gesproken wordt over een nieuwe rolverdeling tussen overheid en burger en verschillende maatschappelijke organisaties in termen van de ‘civil society’ (Programma Andere Overheid: 2003 p.10).

Een taak voor de overheid - en een belangrijke voorwaarde - om deze rol te kunnen uitoefenen zijn de toegang tot - en toegankelijkheid van relevante overheidsinformatie. De Wet Openbaarheid van Bestuur biedt zoals gezegd verschillende mogelijkheden om informatie in te zien door het indienen van een verzoek bij een overheidsinstelling of bestuursorgaan. Om burgers beter van dienst te zijn, actief te betrekken en rekenschap te geven van goed openbaar bestuur ontstaan er op dit moment steeds meer ontwikkelingen in de richting van *actieve* openbaarheid. In de kabinetsvisie uit 2003 op het programma Andere Overheid wordt aangegeven dat kenbaarheid van overheidsinformatie hier een voorwaarde voor is. Eveneens wordt aangegeven dat dit gefaciliteerd kan worden door slim gebruik te maken van nieuwe technologische mogelijkheden:

“Een voorwaarde voor een effectieve betrokkenheid van burgers bij de beleidsvorming is gelegen in een voldoende mate van kenbaarheid van overheidsinformatie. Door middel van een gericht beleid van actieve openbaarheid kan dit niveau van kenbaarheid worden bereikt. Mede door een intelligent gebruik van moderne ICT is het mogelijk op dit vlak een grote stap vooruit te zetten⁷”.

Om deze rolverdeling in de praktijk te kunnen verwezenlijken dient de overheid de condities te scheppen zodat mensen kunnen meedoen; bijvoorbeeld door burgers in staat te stellen invloed uit te oefenen op het aanbod en daarmee de aanbieder te prikkelen in de ‘vorming van zijn vraagsturing’. Om burgers effectief te betrekken bij de beleidsvorming zal de toegankelijkheid en vindbaarheid van overheidsinformatie sterk moeten worden verbeterd (zoals de eis dat in 2007 alle overheidsbesluiten waarvan bekendmaking wettelijk voorgeschreven is, ook via internet toegankelijk moeten zijn⁸). De overheid moet individuele en georganiseerde burgers, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties in staat stellen eigen verantwoordelijkheid te nemen, door hen hiervoor de middelen in handen te geven.

“Het gaat om daarbij om openbaarheid, transparantie, responsiviteit en het afleggen van verantwoording door de overheid, maar ook om het maken van heldere afspraken⁹”.

Geconcludeerd kan worden dat zowel vanuit maatschappelijk als bestuurlijk perspectief er behoefte is aan een andere (moderne) invulling van de relatie overheid en burger. Een aantal maatschappelijke bewegingen hebben laten zien dat de burger verandert in de rollen die hij aanneemt. Daarnaast is aangegeven dat technologische vooruitgang verschillende mogelijkheden biedt om burgers en overheid in nieuwe verhoudingen te ondersteunen. Een voorgenomen doelstelling (en al lange tijd een wens) van de overheid is het overbruggen van de kloof tussen

⁷ Kabinetsvisie Andere Overheid, p.14

⁸ Actieprogramma Andere Overheid, 2003, p.10

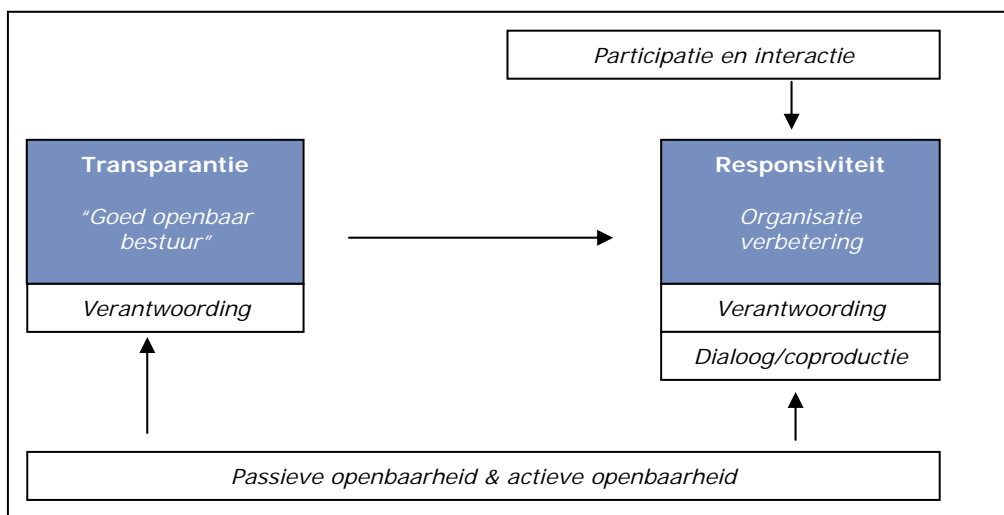
⁹ Programma Andere Overheid, Actielijn 1. De overheid gaat haar dienstverlening aan de burger verbeteren

maatschappij en bestuur. Een overheid die in het eigen functioneren zoveel mogelijk tegemoet wil komen aan eisen, verlangens en verwachtingen die de maatschappij stelt wordt gekenmerkt als een *responsief* openbaar bestuur. Uit het voorgaande is gebleken dat actieve maatschappelijke participatie, openbaarheid (toegang) en toegankelijkheid van overheidsinformatie kernvoorwaarden zijn om deze responsiviteit te kunnen bereiken. In hoofdstuk twee zullen deze begrippen nader worden verkend.

1.1.5 Het ministerie van OCW neemt de handschoen op

Uit de voorgaande paragrafen blijkt een duidelijke maatschappelijke roep om meer openheid, transparantie en een aanspreekbaar openbaar bestuur. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap maakt in 2006 en 2007 met een aantal pilots een verkenning naar de mogelijkheden van het actief openbaar maken van overheidsinformatie. Uitgangspunt bij de pilots is de gedachte zoals deze ook is bepleit door de commissies Wallage en Docters van Leeuwen, namelijk: *alle* overheidsinformatie moet openbaar beschikbaar en toegankelijk zijn, *tenzij* goede redenen bestaan dit niet te doen. Met het verkennen van de grenzen van actieve openbaarheid wil het ministerie bijdragen aan "goed openbaar bestuur". Daarnaast ziet men het project als een uitgelezen kans om 'openbaarheid' en actieve betrokkenheid van buiten het departement een impuls en voortdurende stimulans te laten zijn voor het kwalitatief verbeteren van de eigen organisatie. Het gaat daarbij verder dan het afleggen van verantwoording en beoogt juist het actief betrekken van burgers en belanghebbenden.

Horizontalisering van de relatie met de maatschappij kenmerkt de responsieve overheid: een overheid die zich zoveel mogelijk in dienst stelt van de maatschappij door het eigen functioneren daarop zoveel mogelijk aan te passen. Interactie en participatie zijn daarbij belangrijke randvoorwaarden. Verder zal de overheid zorg moeten dragen voor toegang en toegankelijkheid van overheidsinformatie. Enerzijds om burgers een goede uitgangspositie in de dialoog te kunnen geven en anderzijds om het overheidspresteren te kunnen beoordelen.



Figuur 1.1: Randvoorwaarden transparant en responsief openbaar bestuur

In de volgende paragraaf zullen de doelstelling van het onderzoek en de onderzoeksvragen nader worden toegelicht.

1.2 DOEL- EN PROBLEEMSTELLING

1.2.1 Doelstelling

Het ministerie van OCW voert binnen verschillende organisatieonderdelen een vijftal pilots uit die samen het project *'Openbaarheid: van woorden naar daden'* vormen. Met het project wil het ministerie laten zien dat zij streeft naar een transparante organisatie die een toonbeeld is van 'goed openbaar bestuur', midden in de samenleving staat en de burger serieus neemt. Aan het project nemen verschillende beleidsonderdelen en stafdirecties van het ministerie deel:

- Het DG Primair en Voortgezet Onderwijs;
- Het DG Cultuur en Media (agentschap Nationaal Archief);
- Centrale Financiën Instellingen (uitvoeringsorganisatie van OCW);
- Directie Bestuursondersteuning en Advies;
- Directie Informatisering, Directie Communicatie, Directie Wetgeving en Juridische Zaken.

Naast de primaire doelstelling kent het project ook nog een onderliggende of afgeleide doelstelling: "het verbeteren van het kwalitatief functioneren van de eigen organisatie". De gedachte hierbij is dat actieve openbaarheid moet leiden tot transparantie van het werk van ambtenaren en dus een prikkel vormt dit werk goed te doen. In het voorgaande is betoogd dat een organisatie die het eigen functioneren zo goed mogelijk wil afstemmen op wensen uit de omgeving kenmerkend is voor een responsieve organisatie. De doelstelling van dit onderzoek is na te gaan in hoeverre het ministerie van OCW met de voorgenomen pilots dit resultaat bereikt of werkt aan de condities om tot een responsieve organisatie te (kunnen) komen. Aangegeven is dat hierbij transparantie, het organiseren van interactie en openbaarheid van overheidsinformatie belangrijke voorwaarden zijn. Omdat de idee van de responsieve overheid in de praktijk nog niet altijd even zichtbaar is, is het voor de uitvoering van dit onderzoek van belang eerst helder te krijgen wat onder het begrip responsieve overheid wordt verstaan. Pas dan kan een analyse plaatsvinden van de bijdrage die de pilots in de praktijk hebben geleverd aan het realiseren van een responsieve organisatie.

Om te kunnen leren voor toekomstige pilots en projecten is ook het verloop van het project onderdeel van dit onderzoek. Feitelijk zijn de pilots die nu worden uitgevoerd de verkenning van een fundamenteel andere wijze van werken. Immers, het beoogde resultaat van het project is een transparant en responsief departement van OCW. Het voornemen van OCW is na succesvolle ervaringen met deze pilots op te schalen met andere, nieuwe projecten door het hele kerndepartement en de decentrale onderdelen van de organisatie. Dit maakt het relevant om te leren van de huidige pilots en te onderzoeken hoe is omgegaan met zaken als besluitvorming, het (bestuurlijk) draagvlak, communicatie, samenwerking, risico's en commitment van deelnemers aan het project.

Dit onderzoek is in eerste aanleg gericht op de pilots van het ministerie van OCW. De bevindingen van dit onderzoek kunnen mogelijk ook als voorbeeld dienen voor initiatieven bij andere (publieke) organisaties.

1.2.2 Probleemstelling

De centrale vraagstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

“Hoe kan invulling worden gegeven aan de responsieve overheid en in welke mate dragen de verschillende pilots, behorende bij het project “Openbaarheid: van woorden naar daden”, van het ministerie van OCW, hieraan bij?”

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd. Daarbij is per deelvraag aangegeven welk type onderzoek en welke onderzoeksmethoden worden gebruikt om tot een beantwoording te komen. In paragraaf 1.3 volgt nog een nadere toelichting op de onderzoeksstrategie, methodologie en gekozen werkwijze.

Deelvraag 1: *“Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de responsieve overheid?”*

Onderzoeksaanpak deelvraag 1

Voor de beantwoording van deze deelvraag worden theoretische inzichten over de responsieve overheid beschreven op basis van relevante wetenschappelijke literatuur. Gekozen is voor een exploratieve (verkennde) onderzoeksaanpak. Deze aanpak ligt voor de hand omdat de kaders en kenmerken van een responsieve overheid nog maar beperkt in praktijk en theorie herkenbaar zijn. Er zijn echter voldoende bouwstenen en ervaringen binnen de overheid om in aanvulling op bestaande theoretische inzichten een theoretisch kader te kunnen samenstellen. Dit kader dient vervolgens als uitgangspunt voor de analyse van de pilots van OCW. Gebruik wordt gemaakt van empirische inzichten en kennis uit programma's die gericht waren op onder meer de verbetering en van publieke dienstverlening en ervaringen met virtuele participatie en discussies. Op dit terrein is inmiddels de nodige kennis opgedaan waarbij de ontwikkeling van de vraaggestuurde overheid wel kan worden beschouwd als voorloper van de responsieve overheid (deels zelfs als een parallelle ontwikkeling). Een belangrijk aandachtspunt in het literatuuronderzoek zal de veronderstelling van 'actief burgerschap'¹⁰ zijn; waarin de rolverdeling overheid-burger bij een responsieve overheid zich in belangrijke mate onderscheidt van de dienstverlenende overheid.

Methoden die gebruikt worden voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn: literatuurstudie, documentenanalyse, internetresearch en observatie en participatie in het OCW-projectteam “Openbaarheid” alsmede (informele) gesprekken met deskundigen.

Deelvraag 2: *“In hoeverre passen de doelstellingen van de verschillende deelprojecten bij de ontwikkeling van de responsieve overheid en welke activiteiten binnen deze deelprojecten dragen bij aan de geformuleerde kenmerken?”*

¹⁰ de kabinetsvisie 'Andere Overheid' spreekt van 'eigentijds burgerschap' en de herdefinitie van de relatie burger-overheid in termen van civil societ p. 7

Onderzoeksaanpak deelvraag 2

Om de tweede deelvraag te beantwoorden wordt beschrijvend en toetsend onderzoek uitgevoerd. De toetsing zal plaatsvinden op basis van het theoretisch model dat is opgesteld met de beantwoording van de eerste deelvraag. Deze onderzoeksvraag moet antwoord geven op de vraag in hoeverre de pilots van OCW bijdragen aan de ontwikkeling van een responsieve overheid, werken aan randvoorwaardelijke condities en welke activiteiten daarvoor zijn uitgevoerd cq. welke resultaten zijn bereikt.

Gekeken wordt naar opbrengsten van de pilots in termen van het beschikbaar stellen van informatie, de wijze waarop met toegankelijkheid wordt omgegaan en de bruikbaarheid van informatie. Verder wordt onderzocht óf en hoe in de pilots interactie met belanghebbenden wordt geaccommodeerd en in hoeverre de organisatie daadwerkelijk leert van interactie(s).

Het project heeft de doelstelling om tijdens de pilotperiode een website te lanceren. Deze site zal onderdeel van de website van het ministerie van OCW zijn. De pilots kunnen op deze site (actief) informatie openbaar maken. Van deze website zal per pilot een beschrijvende analyse worden uitgevoerd. Omdat de site pas tijdens het project online gaat, wordt een beperkte kwantitatieve beschrijving van telbare aspecten uitgevoerd. Deze analyse hangt mede af van de wijze en snelheid waarop pilots met meetbare resultaten komen. Een aantal generieke meetcriteria worden hiervoor gebruikt zijn: aantallen vragen en antwoorden (FAQ), aantallen beschikbare documenten op de site, aantal (unieke) bezoekers en aantallen geraadpleegde documenten. Eveneens wordt met een kwalitatieve analyse van de website beoogd een koppeling te maken met de kwalitatieve doelstellingen van de verschillende pilots: wat is de betekenis en (feitelijke) benutting van de website in het licht van de doelstellingen van de pilot.

Methoden die gebruikt worden voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag zijn het bestuderen van relevante projectdocumenten, analyseren van resultaten gedurende de pilotperiode en diepte-interviews met direct betrokken projectleiders en medewerkers. Daarnaast wordt deelgenomen aan de projectvergaderingen van het projectteam om zo door participatieve observatie een goed beeld te krijgen van voortgang en ontwikkelingen in en rond de pilots (zie ook paragraaf 1.3).

Deelvraag 3: *"Hoe zijn de verschillende deelprojecten globaal verlopen en welke succesfactoren en randvoorwaarden zijn te vertalen naar lessen voor mogelijke vervolginiciatieven."*

Onderzoeksaanpak deelvraag 3

De derde en laatste deelvraag wordt beantwoord door het uitvoeren van beschrijvend onderzoek naar het verloop van het project en randvoorwaarden die te vertalen zijn naar lessen voor de toekomst. Zoals aangegeven in het begin van deze paragraaf, is het uiteindelijke doel van het project "Openbaarheid" dat het ministerie van OCW op een transparante en responsieve wijze gaat functioneren waarbij 'openbaarheid' tot in de haarvaten van de organisatie is doorgedrongen. Daarbij zijn contacten met de maatschappij nadrukkelijk gewenst in het kader van een 'kwaliteitsprikkel' op het eigen functioneren. Het project zal daarom niet zonder vervolg kunnen blijven. De pilots binnen dit project zijn de pioniers die de grenzen van openbaarheid verkennen. Het is dus uitermate waardevol om het verloop van dit project in kaart te brengen. Het gaat hierbij concreet om de condities welke een positieve of negatieve invloed hebben op de uitvoering van het project. Voor dit gedeelte wordt een beknopt theoretisch analysekader opgesteld dat gebaseerd zal

zijn op enkele ontwerpprincipes voor procesmanagement. Eerder is al aangegeven dat het daarbij gaat om het verlopen van de samenwerking, besluitvorming en het creëren van draagvlak. Met het onderzoeken hiervan kunnen lessen worden getrokken voor de toekomst en mogelijk verkeerde beslissingen uit het verleden worden voorkomen.

Methoden die gebruikt worden voor de beantwoording van deze laatste deelvraag zijn een literatuurstudie, documentenonderzoek, participatieve observatie en interviews.

1.3 ONDERZOEKSOPZET EN WERKWIJZE

In aansluiting op de voorgaande onderzoeksvragen bestaat het onderzoek feitelijk uit twee onderdelen. Het eerste gedeelte (en de eerste deelvraag) is gericht op een theoretische studie. Aangegeven is dat hiervoor gebruikt zal worden gemaakt van wetenschappelijke literatuur en relevante artikelen en documenten. Voor de derde onderzoeksvraag zal beperkt gebruikt worden gemaakt van bestaande inzichten over procesmanagement. Het tweede gedeelte is empirisch onderzoek naar de praktijk bij OCW. Hieronder volgt een korte toelichting op de te volgen werkwijze en aanpak.

Onderzoeksstrategie en methodologie

De uitvoering van dit onderzoek zal gedaan worden vanuit een kwalitatieve of interpreterende onderzoeksbenadering. Als methode van onderzoek is gekozen voor een vergelijkende casestudie. Over de toepassing van deze methode zal hieronder uitleg worden gegeven.

Kwalitatief onderzoek richt zich veelal op een beperkt aantal contextspecifieke situaties of voorvallen waarover de onderzoeker geen controle kan uitoefenen en welke niet door de onderzoeker zijn gecreëerd zoals in het geval van een experiment of enquête (Yin: 2003, Swanborn: 1993). Voor een juiste toepassing van de methode van case-vergelijkend onderzoek zijn onderstaande vijf aspecten van belang:

1. Helder krijgen wat de aard van de onderzoeksvraag is;
2. Voorwaarden waaraan binnen het onderzoek aandacht aan moet worden besteed;
3. Eenheid van de analyse, keuze en definitie van cases
4. Leggen van verbanden tussen verkregen informatie, gegevens en voorwaarden;
5. Criteria voor interpretatie van informatie en gegevens.

Vanuit de kwalitatieve benadering biedt deze aanpak de mogelijkheid om de cases gedetailleerd uit te diepen en een veelheid aan relevante informatie te verkrijgen. Er zijn bij deze aanpak echter ook de nodige kritische kanttekeningen te plaatsen ten aanzien van de interne en externe validiteit, betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid. Deze aspecten zullen kort worden toegelicht.

Interne validiteit

De conclusies die getrokken worden uit het onderzoeksontwerp hebben betrekking op de interne validiteit van een onderzoek. Het streven naar objectieve waarheid en een zo klein mogelijke invloed van de onderzoeker wordt bepaald door het 'intersubjectiviteitscriterium'. Kortgezegd betekent dit, dat gegeven dezelfde randvoorwaarden, een andere onderzoeker tot de dezelfde uitkomsten zou moeten komen. Openbaarheid (van procedures en producten) en eenduidigheid

zijn daarbij voorwaarden. Bij veldonderzoek in de vorm van casestudies staat de onderzoeker open voor alles wat zich aandient (Swanborn: 1993, p. 330 ev.). Gelet op een subjectieve kijk en mogelijke vooroordelen van de onderzoeker kan de waarde van zijn bevindingen en uitspraken daardoor niet altijd even hoog gewaardeerd worden. Om subjectieve afwijkingen enigszins onder controle te houden worden een aantal maatsregelen voorgeschreven:

- Direct noteren van observaties om herinneringseffecten en vertekende interpretaties te voorkomen;
- Indien van toepassing en mogelijk het werken met verschillende onderzoekers;
- Werken met lokale informanten aan wie interpretaties worden voorgelegd en reflectie wordt gevraagd.
- Aansluiten bij wetenschappelijke kennis op het terrein van de studie;
- Gebruiken audiovisuele ondersteuning.

De validiteit van gegevens hangt wel deels af van de situatie, de creativiteit en scherpzinnigheid van de onderzoeker en de mogelijkheden die voor het onderzoek worden geboden (Swanborn: 1993 p. 370). Zeker omdat gebruikt wordt gemaakt participatieve observatie is een mogelijk bezwaar van deze vorm van onderzoek de identificatie met bepaalde leden van de projectgroep. Dit vraagt van de onderzoeker de vaardigheid van een kritische zelfreflectie (Babbi: 1995). Met name bij het gebruik van 'reactieve databronnen' moet de onderzoeker waken voor een eigen subjectieve inbreng en (onbedoelde) sturing. Tenslotte dient de onderzoeker te beseffen dat de kwaliteit en validiteit in grote mate afhangt van de wijze waarop hij in staat is zijn interpretatie van bevindingen te presenteren. Om de validiteit van gevolgtrekkingen en bevindingen te kunnen vergroten en onderbouwen kan bij de uitvoering van meerdere en verschillende bronnen gebruik worden gemaakt (triangulatie). Voorbeelden zijn het gelijktijdig benutten van wetenschappelijke literatuur, artikelen, documenten, interviews, informele gesprekken, observatie en participatie.

Externe validiteit: generaliseerbaarheid

De externe validiteit of generaliseerbaarheid verwijst naar de mate waarin resultaten, conclusies en bevindingen toepasbaar zijn in gelijkbare situaties onder gelijke omstandigheden.

Een sterk argument voor veld- en casestudie onderzoek is dat de onderzochte situatie niet door de onderzoeker is "gecreëerd" of wordt gecontroleerd. De bevindingen kennen door diepgaand en specifiek case-gerelateerd onderzoek een hoge mate van validiteit. Dit is echter deels een theoretische veronderstelling omdat de aanwezigheid van een onderzoeker, zeker bij participatieve observatie, invloed kan hebben op personen, gebeurtenissen en ontwikkelingen.

Echter, in gecontroleerde situaties zoals bij een enquêteonderzoek kunnen soms vreemde effecten optreden omdat vanuit – weliswaar methodologisch representatieve en significantie - metingen generale uitspraken worden afgeleid. Buiten het gecontroleerde onderzoeksdomen of populatie kan deze uitspraak in voorkomende gevallen de plank volledig mis slaan. Wat dat betreft heeft kwalitatief onderzoek ten aanzien van de validiteit een (theoretisch) voordeel (Swanborn: 1993, p.337). Het generaliseren van bevindingen uit veldonderzoek is echter zeker niet per definitie verantwoord. Veelal is aanvullende onderzoek nodig en naarmate meer studies gericht op een gelijksoortige vraagstelling beschikbaar komen kan de mate van generaliseerbaarheid toenemen.

Betrouwbaarheid

In de toepassing van *kwantitatief* onderzoek verwijst het begrip 'betrouwbaarheid' naar consistentie, kortom naar de mogelijkheid dat de uitkomsten en resultaten onder gelijke omstandigheden - min of meer - gelijkwaardig opnieuw worden aangetoond. Dit is relatief eenvoudiger te realiseren in het geval van een experiment of enquête (bijvoorbeeld door een 2^e meting uit te voeren) terwijl bij kwalitatief onderzoek met name de betrouwbaarheid in de methodologische aanpak moet worden gezocht. Soms is het ook niet mogelijk een casestudie te herhalen omdat de contextspecifieke situatie zich gewijzigd heeft. Om de betrouwbaarheid in kwalitatief onderzoek te waarborgen zijn een aantal maatregelen te treffen. Eerder is al genoemd het toepassen van triangulatie om bevindingen vanuit meerdere perspectieven te steunen en onderbouwen. Daaraan toegevoegd is ook participatieve observatie een methode die bepaalde informatie en uitspraken mogelijk beter weet te positioneren bijvoorbeeld in de context van een organisatie, een bepaalde periode of samenstelling van personen. Informele gesprekken met personen die op enige afstand staan van het onderzoek maar kennis hebben van de materie kunnen ook bijdragen aan de betrouwbaarheid van de wijze waarop de onderzoeker zijn waarnemingen interpreteert.

Selectie van de cases

De kennisvraag die ligt besloten in dit onderzoek richt zich op het verkennen en opdoen van inzichten over responsiviteit in het openbaar bestuur. Omdat een dergelijke definitie de scope van dit onderzoek overstijgt biedt het project 'Openbaarheid' van het ministerie van OCW een afgebakend en inhoudelijk relevante mogelijkheid om onderzoek te doen. Het actief openbaar maken speelt op het moment van dit onderzoek nog nauwelijks op departementaal niveau, ondanks dat hiertoe een wettelijke bepaling bestaat. Vanuit verschillende departementen is dan ook belangstelling getoond voor de wijze waarop OCW deze pilots gaat uitvoeren. Bij aanvang van dit onderzoek is niet gebleken dat vergelijkbare initiatieven op rijksniveau zouden starten. Aangezien alle pilots van OCW zich richten op het actief openbaar maken van overheidsinformatie en daarbij duidelijk een interactie met maatschappelijke doelgroepen voor ogen staat is de keuze voor dit onderzoek de studie naar de onderstaande pilots:

- de pilot Burgerbrieven;
- de pilot openbaar maken van het Extern Waardering- en Behoeftenonderzoek (EWB);
- de pilot realisatie van het Ouderportaal;
- de pilot digitale ter inzage legging van (ontwerp)Selectielijsten;
- de pilot openbaar toegankelijk maken van enkele databestanden van Cfi.

In de volgende hoofdstukken zullen deze pilots nader worden toegelicht.

Dataverzameling

In het voorgaande is per deelvraag aangegeven welke methoden worden gebruikt om gegevens te verzamelen. Gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke literatuur, documenten (artikelen, verslagen, beleidsnota's, programma's etc.), interviewgesprekken en informele gesprekken. Voor iedere pilot zal gesproken worden met direct betrokkenen (projectleiders, medewerkers). Tijdens de interviews zal gebruik worden gemaakt van semigestructureerde vragenlijsten. Voor een adequate verslaglegging zal tijdens de interviewgesprekken gebruik worden gemaakt van opnameapparatuur. In aanvulling op deze aanpak wordt deelgenomen aan de projectvergaderingen

op het ministerie door middel van 'participatieve observatie'. De toegevoegde waarde hiervan is dat documenten, uitspraken in interviews en de context van het project beter geïntegreerd en beoordeeld kunnen worden. In de projectgroep is bekend dat door de onderzoeker studie wordt verricht naar de opbrengsten en het verloop van het project. Van de vergaderingen en observaties worden vertrouwelijke verslagen gemaakt.

1.4 RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK

Praktische en maatschappelijke relevantie

Zoals aangegeven in paragraaf 1.1 hebben verschillende ontwikkelingen geleid tot veranderingen in de rol en positie van burgers in relatie tot het openbaar bestuur. Kern van deze ontwikkelingen is dat de burger steeds mondiger wordt en nieuwe, hogere, eisen stelt aan het openbaar bestuur. Daarbij wenst hij een adequate informatievoorziening, transparantie en een overheid die luistert. Aangegeven is dat de overheid zelf verschillende inspanningen heeft gedaan om in deze nieuwe realiteit invulling te geven aan goed openbaar bestuur. De omslag van aanbodsturing naar vraaggerichte dienstverlening in de jaren negentig was eerste stap en is ook nu nog steeds actueel. De meer recente wens om allerlei participatiemogelijkheden en nieuwe vormen van inspraak in te richten blijkt een – nieuwe - complexe opgave voor het openbaar bestuur. De ontwikkelingen op het gebied van ICT en nieuwe media bieden echter voor zowel burgers als voor de overheid tal van mogelijkheden om invulling te geven aan een relatie die gebaseerd is op meer betrokkenheid, inspraak, coproductie en participatie. De opkomst, de (financieel-economisch) laagdrempelige toegang en de maatschappelijke verwevenheid van internet maakt dat er goede mogelijkheden bestaan om grootschalig en op gestructureerde wijze overheidsinformatie te ontsluiten. Onderzoeken laten zien dat burgers al relatief veel gebruik maken van internet en men, naast commerciële diensten, ook de overheid steeds meer weet te vinden via virtuele wegen. Als belangrijke randvoorwaarde voor actieve betrokkenheid van burgers is aangegeven dat de overheid moet zorgen dat burgers deze rol inhoud en vorm kunnen geven (toerusten). Dat betekent tenminste de toegang en de beschikking over relevante overheidsinformatie (zie zie. Wallage en zie. Docters van Leeuwen). In de Wet Openbaarheid van Bestuur is vastgelegd dat overheden een taak hebben overheidsinformatie passief en actief te ontsluiten. Inzagerecht op basis van een Wob-verzoek is tegenwoordig al redelijk 'alledaagse praktijk'. Vormen van systematische *actieve* openbaarheid van overheidsinformatie zijn echter veel minder voorkomend. Naast het feit dat het openbaar bestuur door actieve openbaarheid meer inzicht biedt in het eigen presteren en functioneren is het relevant te onderzoeken in hoeverre actieve openbaarheid voorziet in een bepaalde informatiebehoefte en of de maatschappelijke waarde van (in dit geval) een departement inderdaad wordt vergroot. In aanvulling hierop is het relevant om te onderzoeken of – en hoe - de randvoorwaarden zijn ingevuld om van een *responsief* openbaar bestuur te spreken. De ontsluiting van informatie is weliswaar één aspect maar het is daarnaast interessant te zien hoe OCW omgaat met eisen aan toegankelijkheid, vindbaarheid, interpretatie en bruikbaarheid van informatie en daarbij in staat is de eigen organisatie te verbeteren op basis van maatschappelijke signalen en interactie.

Theoretische en bestuurskundige relevantie

Het onderzoeken van actieve openbaarheid maakt deze studie in bestuurskundig perspectief relevant omdat gekeken wordt naar de randvoorwaarden waaronder dit in de dagelijkse praktijk van het openbaar bestuur vorm krijgt. Daarbij kan het onderzoek bijdragen aan theorievorming en kennis over de inrichting en het functioneren van een responsieve (departementale) organisatie. De basis voor het onderzoek is enerzijds herleid uit bestaande theoretische inzichten en anderzijds uit de empirische en historische praktijk van het openbaar bestuur. Beiden vormen een afzetpunt van het onderzoek waarmee beoogd wordt deze inzichten verder te verrijken door een aanvullende empirische toetsing. Het ministerie van OCW is met het project 'Openbaarheid' een geschikte casus om dit te onderzoeken. Verder bieden de bevindingen van dit onderzoek mogelijke handreikingen en inzichten aan andere publieke organisaties over de wijze waarop gewerkt kan worden aan meer transparantie, actieve openbaarheid en responsiviteit in het publiek domein.

1.5 LEESWIJZER

In het volgende hoofdstuk wordt een theoretische verkenning gemaakt naar bruikbare bouwstenen voor een analysekader om deelvraag één te kunnen beantwoorden. In dit hoofdstuk komen aan de orde de ontwikkeling en opkomst van de netwerksamenleving, de betekenis van ICT en bruikbare – historische - inzichten die zijn opgedaan in het kader van de verbetering van publieke dienstverlening. Eveneens wordt beschreven welke aanvullende randvoorwaarden de idee van een responsieve overheid stelt aan de wijze waarop maatschappelijke betrokkenheid gewenst is en welke ervaringen inmiddels zijn opgedaan met vormen van virtuele participatie. Eveneens wordt in dit hoofdstuk een beknopt kader opgesteld om het verloop van het project op basis van een aantal ontwerpprincipes voor procesmanagement te kunnen beschrijven.

In de hoofdstukken drie t/m zeven wordt vervolgens een beschrijvende en toetsende kwalitatieve analyse gegeven van de vijf pilots. Per hoofdstuk wordt tevens een korte beschrijvende analyse gegeven van de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van de projectwebsite 'Openbaarheid'. Een beschrijving en analyse van het verloop van het project wordt in hoofdstuk acht gegeven. Tenslotte worden in hoofdstuk negen de conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

2 THEORETISCH KADER

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de theoretische begrippen en concepten in dit onderzoek nader verkend. Centraal hierin staat de 'responsieve overheid'. Allereerst zal een algemeen beeld worden geschetst van de netwerksamenleving, waarin de behoefte aan informatie, verbeterde dienstverlening en responsiviteit van de overheid steeds meer naar voren komen. Informatietechnologische ontwikkelingen spelen hierin een prominente rol. Vervolgens zullen de begrippen dienstverlening, responsiviteit afzonderlijk, en in relatie tot de verschillende rollen van burgers worden toegelicht. Op basis van deze theoretische aannames en een aantal praktijkervaringen wordt een analysekader opgesteld ten behoeve van de beantwoording van de eerste deelvraag van dit onderzoek. Eveneens wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan het opstellen van een analysekader om het algemeen procesverloop van het gehele project 'Openbaarheid' te kunnen beschrijven. Dit kader dient om de derde deelvraag van het onderzoek te kunnen beantwoorden.

2.2 DE NETWERKSAMENLEVING ALS CONTEXT

Het idee van de netwerksamenleving wordt vanuit verschillende disciplines op verschillende wijzen benaderd. Technologen richten zich veelal op onderliggende infrastructuren en ontwikkelingen in technische mogelijkheden, sociologen benadrukken culturele en maatschappelijke verschuivingen en bestuurskundigen vertalen de ontwikkelingen naar een veranderende relatie tussen burgers en overheid. Deze verschillende aspecten van de netwerksamenleving hebben de ontwikkeling van nieuwe netwerken, relaties en informatiestromen - die hun weerslag lijken te hebben op nagenoeg alle aspecten van onze maatschappij - met elkaar gemeen.

Aan de rol van technologische innovaties hierin kunnen verschillende betekenissen worden toegekend (zie bijvoorbeeld Van Wamelen, 2005)¹¹, waarin technologische ontwikkelingen zowel als oorzaak maar ook als gevolg van veranderingen kunnen worden herkend. Ofwel, zoals omschreven door Castells¹² (1996), technologische innovatie is geen geïsoleerd maar een maatschappelijk proces. Er bestaat een wederzijdse afhankelijkheid tussen ICT (en andere technologische) ontwikkelingen en maatschappelijke veranderingen (Castells 1996, Woolgar, 2002)¹³. In dit kader worden in de literatuur trends genoemd als globalisering en vermaatschappelijking enerzijds en individualisering anderzijds (zie bijvoorbeeld Sassen, 1994, 1996; Borja & Castells, 1997, Van Dijk, 1999)¹⁴. Door de ontwikkeling van nieuwe technologische infrastructuren en de integratie van telefoon, computer en audiovisuele media ontstaan

¹¹ Van Wamelen (2005) *Organisatie van de informatievoorziening bij publieke organisaties in een netwerkmaatschappij*. Delft University Press: Delft.

¹² Castells, M. (1996). *The Information Age, Vol. I, The Rise of the Network Society*. Blackwell Publ.: Cambridge MA, Oxford UK.

¹³ Woolgar, S. (2002). Five rules of Virtuality. In: S. Woolgar (ed.) *Virtual Society? Technology, Cyberbole, Reality*, pp. 1-22. Oxford University Press, Oxford

¹⁴ Borja, J. & Castells, M. (1997). *Local & Global. Management of cities in the information age*. Earthscan Publications Limited, London.; Dijk, J.A.G.M. van (1999). *The Network Society, Social aspects of new media*. London, Thousands Oaks CA, New Delhi. ; Sassen, S. (1994). *Cities in a World Economy*. Pine Forge Press, Thousands Oaks.; Sassen, S. (1996). *Losing Control? Sovereignty in an age of globalization*. Columbia University Press, New York.

multimediale netwerken die ruimte bieden voor nieuwe schaalniveaus, nieuwe markten en nieuwe bestuurswijzen. Zowel de betekenis van ICT als de hieraan gerelateerde meer algemene kenmerken van de netwerkmaatschappij worden hieronder verder toegelicht.

2.2.1 ICT en de netwerksamenleving

Eén van de meest intrigerende betekenissen van ICT is *interactiviteit*. De mogelijkheid om in een hoog tempo bij alle mogelijke relaties actie en reactie te ontketenen in een eindeloze range van varianten, maakt het ontstaan van de netwerkmaatschappij feitelijk mogelijk en kan deze versnellen. Deze interactiviteit alsook het *integrerend vermogen* en de *multimedialiteit* van de technologie (verschillende combinaties van verschillende informatie- en communicatietechnieken als tekst, beeld, spraak en geluid zijn mogelijk), maken nieuwe processen en concepten mogelijk, die op hun beurt weer hun weerslag hebben op het functioneren van de maatschappij. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan de *horizontalisering* van relaties. Door het ontstaan van nieuwe netwerken, worden de oorspronkelijke verticale hiërarchieën doorbroken en ontstaan er nieuwe horizontale relaties (zie ook de Docters van Leeuwen 2001). Dit is onder meer terug te zien in de veranderende relatie overheid – burger, waardoor de overheid steeds meer de plaats inneemt van één van de actoren in een netwerk, in plaats van een centrale rol.

Een ander voorbeeld is de *virtualisering* van handelen. Met behulp van ICT kan in de virtuele wereld elke denkbare werkelijkheid worden geschapen. Door deze *dematerialisering* kunnen identiteiten en betekenissen naar believen maakbaar en manipuleerbaar zijn. Voor het openbaar bestuur is deze betekenis van groot belang omdat daarmee de authenticiteit, betrouwbaarheid en eenduidigheid niet meer vanzelfsprekend is. In directe relatie met deze virtualisering staat de *detritorialisering* van gebeurtenissen. In de virtuele wereld zijn acties ongebonden aan tijd en plaats. Actoren, plekken en activiteiten worden via ICT met elkaar verbonden en zijn hierdoor territoriumneutraal (ungebonden) hetgeen tot zowel schaalvergroting (globalisering) als schaalverkleining leidt. Genoemd wordt bijvoorbeeld internationaal opererende bedrijven die in staat zijn individueel maatwerk te leveren, terwijl tegelijkertijd een toenemend aantal individueel opererende kleine eenheden op wereldschaal actief wordt (Frissen 2002).

Mede dankzij bovengenoemde kenmerken stelt ICT ons in staat om processen anders in te richten.

BOX 1: KETENOMKERING

Ketenomkering kan worden omschreven als het realiseren van een geïntegreerde vraaggestuurde keten, die aansluit bij de behoefte van een klant. Niet de aanbieder maar de vrager bepaalt het aanbod. Dit betekent dat organisaties hun klanten goed moeten kennen en samenwerking met andere organisaties moeten zoeken om te kunnen voldoen aan de geïntegreerde vraag. Een organisatie zal zich aan de 'voorkant' pro-actiever moeten opstellen om haar klanten te leren kennen, en deze kennis vervolgens moeten gebruiken om de klanten op meer persoonlijke wijze en 'op maat' te kunnen bedienen (personificatie). Om dit te realiseren, zal de achterliggende organisatie zich moeten open stellen voor de omgeving. Dit betekent dat interne besloten netwerken moeten worden opengebroken en ruimte moet worden gecreëerd voor externe netwerken en samenwerkingsverbanden.

Er ontstaat een onafhankelijkheid van volgorde in processen, waardoor deze volgorde op effectievere en efficiëntere wijze kan worden ingedeeld. Een dergelijke *ketenomkering* (zie box 1) is onder andere goed te herkennen in dienstverleningsprocessen in zowel de publieke als private sector. De verschillende aspecten van technologie resulteren in voor een netwerksamenleving kenmerkende eigenschappen als dematerialisering, interactiviteit, globalisering en

horizontalisering. Digitalisering en virtualisering van allerlei soorten informatie leidt tot dematerialisering van maatschappelijke en economische verkeersstromen, hetgeen weer gevolgen heeft voor de transporteerbaarheid en manipuleerbaarheid van kennis en informatie (Bekkers e.a. 2002, blz. 17). Dit zorgt, in combinatie met het netwerkarakter van informatietechnologie voor het ontstaan van sociale, economische en maatschappelijke netwerken die organisatie-, functionele en geografische grenzen overschrijden. Deze veranderingen stellen ook weer nieuwe eisen aan technologie (Van Wamelen 2005) waardoor een wederzijdse versterking en beïnvloeding optreedt.

Tegelijkertijd vindt een individualiserende trend plaats. Van Dijk omschrijft in zijn boek 'The Network Society, Social aspects of new media' (1999) de rol van het individu in een netwerksamenleving aan de hand van het sociaal-culturele proces netwerkindividualisering. Met behulp van netwerken ontwikkelt het individu een steeds mobieler levensstijl en onderhoudt deze relaties verspreid over een veelheid aan geografische locaties. Hij benut de snelheid, het bereik en de multifunctionaliteit van de bestaande netwerken en past hier ook zijn eisen op aan. Veel meer dan voorheen beschikt hij over de mogelijkheid zelf te kiezen van welk aanbod hij gebruik wenst te maken. Op deze wijze creëert hij eigenlijk zijn eigen netwerk. Of anders gezegd, manifesteert hij zich als een op zichzelf staand knooppunt in de netwerksamenleving.

De kenmerken van de netwerksamenleving hebben steeds meer hun weerslag op de wijze waarop organisaties opereren. Behalve de snelle groei van allerlei relatief nieuwe E-sectoren en concepten als E-commerce, E-entertainment, E-health, E-learning en E-government, wordt ook de wijze waarop organisaties zijn ingericht steeds meer aan de netwerksamenleving aangepast. Dit hangt direct samen met veranderende eisen van consumenten en/of burgers ten aanzien van dienstverlening en toegankelijkheid van de overheid.

2.3 DIENSTVERLENING EN RESPONSIVITEIT

Tegen de achtergrond van de hierboven beschreven kenmerken van de netwerksamenleving en de rol van ICT worden andere eisen gesteld aan het functioneren van de overheid dan voorheen. Dit heeft niet alleen te maken met de nieuwe mogelijkheden die ICT biedt ten aanzien van informatievoorziening, maar ook met de veranderende relatie overheid-burger (zie hoofdstuk 1).

2.3.1 Dienstverlening

Vanaf de jaren '80 hebben steeds meer overheidsorganisaties zich gerealiseerd dat zij, mede door de opkomst van de netwerksamenleving en de toenemende mondigheid van burgers, hun dienstverlening en processen op een andere manier moesten gaan vormgeven. De burger diende niet langer gezien te worden in zijn rol van 'onderdaan' (geregeerde), maar moest ook als klant beschouwd worden.

Sinds het begin van de jaren '90 is er sprake van een toegenomen aandacht voor dienstverleningsprocessen en worden parallellen getrokken tussen de werkwijze op gebied van dienstverlening in de private en publieke sector.

Ook in dienstverlening neemt het gebruik van ICT een prominente plaats in. Niet alleen ten aanzien van het toegankelijk maken van informatie, maar juist ook ten aanzien van het bewerkstelligen van contacten en het verbeteren van organisatieprocessen door gebruik te maken van bijvoorbeeld

mogelijkheden van ketenomkering. Vele programma's en projecten (met als bekend voorbeeld 'Overheidsloket 2000') zijn de afgelopen tien jaar op meer of minder geslaagde wijze uitgevoerd. Een van de resultaten is dat momenteel bijna alle overheidsdiensten op het internet aanwezig zijn, email verkeer tussen burger en overheidsinstanties mogelijk is, vele diensten digitaal worden aangeboden en kunnen worden afgehandeld en er hard wordt gewerkt aan vermindering van administratieve lasten. Deze ontwikkelingen en de opgedane ervaringen hebben mede geleid tot een aantal strategische verschuivingen in de oriëntatie van bestuur en management in de publieke

BOX 2: VERSCHUIVINGEN IN PUBLIEKE DIENSTVERLENING

- *Van aanbod- naar vraaggerichte dienstverlening: de inrichting van dienstverlening wordt bepaald door de behoeften van de omgeving en de gebruikers/klanten en niet vanuit het gezichtspunt van de aanbieder ingevuld.*
- *Van versnipperde naar geïntegreerde publieke dienstverlening: de focus komt te liggen op vraagpatronen van gebruikers/klanten en niet op de inrichting van de organisatie of bijvoorbeeld het openbaar bestuur als gevolg van wet- en regelgeving.*
- *Van reactieve naar pro-actieve publieke dienstverlening: Dienstverlening wordt niet meer alleen door de gebruiker/klant geïnitieerd, maar kan ook pro-actief worden aangeboden.*
- *Van één contactpunt naar multichanneling: gebruikers/klanten en organisaties hebben in toenemende mate de keuze uit meerdere kanalen voor het verkrijgen van geboden diensten.*
- *Van collectieve naar individuele dienstverlening: de focus komt te liggen op maatwerk in dienstverlening*
- *Van functionele naar holistische dienstverlening: er wordt steeds meer getracht een logische samenhang aan te brengen in de dienstverlening, zonodig over organisatiegrenzen heen.*
- *Van specialistische naar generalistische dienstverlening: behalve het aanbrenge van een logische samenhang, wordt ook getracht meerdere diensten op een bepaald gebied in combinatie aangeboden.*
- *Van passieve klantparticipatie naar actieve klantparticipatie in dienstverlening: organisaties/overheden stimuleren de betrokkenheid van klanten/gebruikers/de burger bij bijvoorbeeld de inrichting van de dienstverlening, of geven de gebruiker een eigen rol in het dienstverleningsproces.*

Bekkers, Van Duivenboden & Lips (2005), p.242-243

sector (Hoogwout, 2001; Van Duivenboden en Lips, 2002; Bekkers, Van Duivenboden & Lips, 2005)¹⁵, die aansluiten bij de hiervoor genoemde kenmerken van de netwerksamenleving en Betekenissen van ICT. De burger wordt steeds centraler gesteld en er wordt gezocht naar een integraal en vraaggestuurd aanbod van diensten. Daarnaast is er een verschuiving naar een meer individuele benadering en wordt aan burgers de mogelijkheid geboden om van verschillende kanalen gebruik te maken bij het afnemen van diensten (zie box 2).

¹⁵ Bekkers, V.J.J.M., Duivenboden, H.P.M. & Lips, A.M.B. (2005). ICT en publieke dienstverlening. In: A.M.B. Lips, V.J.J.M. Bekkers & A. Zuurmond (eds.), *ICT en Openbaar Bestuur. Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*, pp. 237-256. Lemma: Utrecht.; Duivenboden, H.P.M. van & Lips, A.M.B. (2002). CRM in de publieke sector: naar een klantgerichte elektronische overheid. *Holland Management Review*, 85, pp.45-57.; Hoogwout, M. (2001). Leuker kunnen we het niet maken, maar willen we het wel makkelijker? In: H.P.M. van Duivenboden & A.M.B. Lips (eds.), *Klantgericht werken in de publieke sector. Inrichting van de elektronische overheid*. Lemma: Utrecht.

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven is de maatschappelijke onvrede met het openbaar bestuur niet alleen herleidbaar tot de kwaliteit van dienstverlening maar deze reikt ook tot de wens tot inspraak en medezeggenschap. De mondige burger wenst (eist) een transparant functioneren van de overheid, zeggenschap en inspraak bij de wijze waarop beleid tot stand komt en besluiten worden genomen.

2.3.2 Responsiviteit en burgerschap

Gelet op de wensen van burgers, de context van de informatie- en netwerksamenleving en de mogelijkheden die ICT biedt, is ook de overheid van mening dat nieuwe kansen liggen in innovatieve concepten voor de verbetering van de relatie openbaar bestuur en burgers. Het begrip responsiviteit geeft tot op zekere hoogte de mogelijkheid hier invulling aan te geven. Responsiviteit kan worden omschreven als de mate waarin aan de verlangens van burgers via het functioneren van overheidsorganen wordt tegemoet gekomen (Edwards, 2005)¹⁶. Van Enkevort & Derksen (1998)¹⁷ geven in hun artikel 'De responsieve gemeente' een voorzet voor het beschrijven van eisen waaraan een (overheids-) organisatie moet voldoen om responsief te zijn. Zij veronderstellen dat een responsieve organisatie:

- communiceert, d.w.z. voorlichting geeft, openheid toont, mogelijkheden voor tweerichtingsverkeer creëert;
- openstaat voor articulatie van behoeften, problemen en klachten van bestuurden, ofwel luistert, signaleert, klachten opneemt, doorverwijst en agendeert;
- adequaat reageert, d.w.z. afstemt op vragen en prioriteiten van bestuurden of de gemeenschap als geheel, veranderingen verdisconteert, inspeelt op specifieke behoeften van groepen of individuen, flexibel en dynamisch is, en
- verantwoording aflegt, d.w.z. aanspreekpunt is voor bestuurden, aanspreekbaar is op haar handelen en keuzen.

Daar waar de nadruk vanuit het dienstverleningsperspectief meer ligt op de burger als 'klant', wordt bij de typering van de responsieve overheid uitgegaan van een actieve en betrokken staatsburger. Feitelijk is dit zelfs te beschouwen als randvoorwaarde. Oftewel, responsiviteit is altijd relationeel: de interactie tussen burger en overheid bepaalt de uitkomst van de responsieve overheid. Tegelijkertijd betekent dat de overheid open moet staan om signalen van burgers te gebruiken als input voor beleid of verbeteringen in het eigen functioneren. Ten aanzien van de actieve betrokkenheid van burgers merken Bekkers, Zouridis en Korsten (1998, p.106)¹⁸ op dat het dienstverleningsperspectief niet altijd hoeft bij te dragen aan de voor een responsieve overheid gewenste attitude van burgers. In de toegenomen aandacht voor dienstverlening kan het gevaar schuilen, dat de burger wordt gereduceerd tot consument en de overheid tot een instelling die in dienst staat van de individuele behoeften. In dienstverleningsprocessen wordt geen beroep gedaan op actief burgerschap, het collectief staat dan in dienst van de individuele behoeften. Bij participatie in publieke besluitvorming gaat het juist om het collectief belang van waaruit een beroep wordt gedaan op actief burgerschap. *"...een te dominant dienstverleningsperspectief veronachtzaamt het karakter van publieke besluitvormingsprocessen en reduceert het openbaar bestuur tot de toegevoegde waarde die de staat voor de behoeften van individuele burgers heeft"*

¹⁶ Edwards, A. (2005). De democratische potentie van Internet. In: Lips, A.M.B., Bekkers, V.J.J.M. & Zuurmond, A. (reds.) *ICT en Openbaar Bestuur. Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid.* (blz. 479-507). Utercht: Lemma BV.

¹⁷ Enkevort, I. van & Derksen, W. (1998). De responsieve gemeente. *Bestuurskunde*, 7(3), pp.110-118.

¹⁸ Bekkers, V.J.J.M., Zouridis, S. & Korsten, A.F.A. (1998), Denken over dienstverlening. *Bestuurskunde*, 7(3), pp.100-109.

In hoofdstuk 1 is betoogd dat burgers, onder invloed van maatschappelijke veranderingen, zelf andere rollen aannemen of kiezen in relatie tot het openbaar bestuur. Op basis van het voorgaande blijkt dat vanuit de maatschappelijke eis aan een transparant openbaar bestuur en de wens tot inspraak ook vanuit het perspectief van het openbaar bestuur andere rolpatronen van burgers wenselijk zijn. Bekkers (1998, p.177-178) komt tot een vierdeling in stijlen waarin burgers in contact treden met de overheid:

- *De burger als klant*

Als afnemer van overheidsdiensten is de burger vooral klant. Bijvoorbeeld het aanvragen van een vergunning, paspoort of het aanvragen van een uitkering. Klant is in deze rol echter wel een 'onvrijwillige' klant omdat voor deze diensten eigenlijk geen alternatief bestaat.

- *De burger als kiezer*

Kenmerkend voor de bestuurlijke ordening van het Nederlands openbaar bestuur is de democratisch gekozen vertegenwoordiging. In zijn rol als kiezer is de burger middels onder andere de Tweede Kamerverkiezingen, Provinciale Staten- en gemeenteraadsverkiezingen opdrachtgever aan het openbaar bestuur. Verder zijn er tal van tussentijdse peilingen en onderzoeken die de opvattingen van burgers in kaart brengen. Voorbeeld zijn de peilingen over de voorkeuren van het electoraat en haar opvattingen over het kabinet en individuele ministers.

- *De burger als citizen*

De burger is in deze rol betrokken bij het meedenken en ontwerpen van beleid. De overheid gebruikt de burgers als informatiebron om beleid zo goed mogelijk te ontwerpen aan de wensen en situaties van burgers. De burger treedt in zijn rol nadrukkelijk op als actief staatsburger en denkt verder zijn alleen zijn eigen belang maar kijkt eveneens naar het belang van de collectiviteit van de samenleving.

- *De burger als privé-persoon*

De burger staat in zijn rol als onderdaan in een primair verticale relatie tot de overheid. Kernachtig gezegd is de burger "geregeerde", waarbij hij bepaalde plichten en rechten heeft. Hierbij gaat het om naleven van wet- en regelgeving in het maatschappelijk verkeer zoals het betalen van belasting maar ook het recht op orde (handhaving), veiligheid en gezag. Vanuit deze rol wil de burger ook beschermd worden tegen teveel of ongewenste overheidsbemoediging: het recht op privacy en keuzevrijheid om géén gebruik te maken van een recht.

Gelet op de kenmerken en definitie van een 'responsieve' overheid veronderstelt dit een burgerschapstijl van actieve burger. Dit sluit aan bij de derde burgerschapstijl zoals beschreven door Bekkers. Echter, voor het kunnen invullen van deze rol is een aantal randvoorwaarden van belang; openbaarheid (toegankelijkheid/beschikbaarheid) van relevante informatie en de mogelijkheid tot participatie. Hierna zal ingegaan worden op deze noodzakelijke vereisten om de burger een rol als 'citoyen' te kunnen laten vervullen.

2.3.3 Responsiviteit en openbaarheid

Voor het inrichten van een actieve relatie met burgers kan (en dient) de overheid condities scheppen (zie volgende paragraaf over virtuele communities). Een belangrijke randvoorwaarde is dat burgers toegang hebben tot de voor hen belangrijke informatie en in geval van (ongewenste) veranderingen de mogelijkheid en middelen hebben hier op te reageren. Ofwel dat op een passende manier invulling wordt gegeven aan toegang, toegankelijkheid en transparantie van overheidsinformatie en processen om de *kennis- en informatiepositie* van burgers te versterken. Openbaarheid van en/of toegang tot overheidsinformatie kan worden beschouwd als een juridisch begrip, dat grotendeels is uitgewerkt in de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB). De meeste overheidsinformatie valt onder deze wet, waarin voor burgers het recht van toegang tot deze informatie is vastgelegd. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen *actieve* en *passieve* openbaarheid. In het eerste geval verschaft een bestuursorgaan uit eigen beweging informatie over beleidsvoorbereiding, -ontwikkeling en -uitvoering, met als doel recht te doen aan een goede en democratische bestuursvoering. De opgave ten aanzien van het actief openbaar maken van informatie is beschreven in artikel 8 van de Wet Openbaarheid van Bestuur, lid 2¹⁹. Daarnaast kunnen burgers zelf een verzoek tot informatie-inzage indienen (het zogenaamde WOB-verzoek) waar het betreffende bestuursorgaan gehoor aan dient te geven.

Naast het juridische begrip 'toegang' is ook het praktische begrip 'toegankelijkheid' van belang. Ofwel het creëren van mogelijkheden om dit recht tot toegang tot informatie ook daadwerkelijk in de praktijk waar te maken (zie onder meer De Vries, 2005)²⁰. Deze meer praktische invulling komt ook terug in een meer bestuurskundige benadering van het begrip openbaarheid. Vanuit deze invalshoek kunnen twee aspecten worden benadrukt, namelijk de wijze waarop invulling is gegeven aan de beoogde toegang tot informatie en de hiermee samenhangende *transparantie* van een bestuursorgaan. Of zoals De Vries het stelt: "*Toegang en toegankelijkheid zijn aldus voorwaarden voor transparantie van de overheid*" (blz. 651).

Transparantie kan zich in verschillende vormen voor doen. Snellen (1994) onderscheidt er drie. *Informationele* transparantie heeft betrekking op toegankelijkheid van gegevens, processen en resultaten. *Analytische* transparantie biedt de mogelijkheid beleidsproblemen, de gekozen aanpak en gerealiseerde oplossingen vanuit verschillende invalshoeken of perspectieven te bekijken en/of te beoordelen. *Intellectuele* transparantie betreft tenslotte dat verschillende groepen op verschillende plekken en tijdstippen toegang hebben tot verzamelde kennis en informatie. De hiervoor beschreven kenmerken van ICT bieden een variëteit van mogelijkheden om invulling te geven aan deze vormen van transparantie (zie box 3). In dit onderzoek manifesteren zich, gelet op de doelstellingen van het project, vooral de informationele transparantie en intellectuele transparantie.

¹⁹ "Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zondanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen."

²⁰ Vries, M. de (2005). ICT en overheidsinformatie. In: Lips, A.M.B., Bekkers, V.J.J.M. & Zuurmond, A. (reds.) *ICT en Openbaar Bestuur. Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*. (blz. 651-670). Utrecht: Lemma BV.

BOX 3: ICT EN TRANSPARANTIE

Behalve dat mede door verschuivingen in de relatie overheid-burger andere eisen worden gesteld aan de invulling van toegankelijkheid en transparantie, zijn er in de netwerksamenleving ook legio mogelijkheden aan deze wens te voldoen. Het verbindend vermogen van netwerktechnologie maakt het mogelijk informatie ongeacht tijd en plaats voor het publiek te ontsluiten (intellectuele transparantie). Slimme software biedt nieuwe presentatiemogelijkheden van gegevens waarmee processen op verschillende wijzen kunnen worden gevisualiseerd, hetgeen de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van informatie sterk kan verbeteren (informatieele transparantie). Met simulatietechnieken kunnen daarbij ook verschillende scenario's en/of invalshoeken worden gevisualiseerd, wat in combinatie met een toegankelijke weergave van overige relevante informatie de analytische transparantie kan ondersteunen

2.3.4 Responsiviteit en participatie

Naast de condities van toegang, toegankelijkheid en transparantie van informatie, is de mogelijkheid tot participatie een andere belangrijke voorwaarde in een responsieve relatie. De afgelopen jaren zijn verschillende initiatieven ontwikkeld waarbij met gebruik van internet is getracht burger te bereiken en te betrekken. Hierbij kan worden gedacht aan discussiefora en platformen rondom beleidsthema's en vraagstukken, waar men met belanghebbenden en belangstellenden op zoek is (gegaan) naar alternatieve wegen, middelen en oplossingen. Internet kan hierin worden gebruikt om onderlinge communicatie te faciliteren, zodat er een bepaald leerproces ontstaat dat in dergelijke alternatieve mogelijkheden kan uitmonden. In dit verband wordt verondersteld dat dergelijke fora kunnen bijdragen aan een proces van 'creatieve concurrentie' (Teisman, 1999)²¹.

Uit ervaringen die zijn opgedaan in de verschillende projecten (zie bijvoorbeeld de evaluatie van de VROM discussieplatforms²²), blijkt het vaak lastig te zijn burgers daadwerkelijk te betrekken en ook betrokken te houden. De discussies beperkten zich veelal tot een vorm van burgerconsultatie en zowel voor de participerende burgers als de betrokken ambtenaren was het niet altijd duidelijk wat er met de uitkomsten van de gevoerde discussies gedaan moest worden. Om daadwerkelijk tot een proces van creatieve concurrentie te kunnen komen en de resultaten ook te kunnen benutten, zal niet alleen de vorm van de beoogde interactie de betrokkenheid en participatie van burgers moeten bevorderen, maar zal de achterliggende organisatie ook zodanig ingericht moeten zijn dat het proces een integraal onderdeel vormt van het totale - in geval van bijvoorbeeld beleidsontwikkeling - beleidsproces.

Om de (informatie- en kennis)positie van de burger te versterken, zal zoveel mogelijk moeten worden aangesloten bij de belevingswereld van de burger. Vanuit de inzichten die zijn opgedaan bij de verbetering van dienstverleningsprocessen wordt gestreefd informatie zoveel mogelijk vanuit de vraag- en denkpatronen van de burger aan te bieden. Dit is echter niet altijd even eenvoudig. Uit onderzoek begin jaren negentig blijkt dat door informatisering de contacten tussen overheid en burger zijn voorgestructureerd en dat dit (destijds) met name vanuit de logica van de overheid is gebeurd. Het handelen van ambtenaren is hierin verder gestandaardiseerd, hetgeen minder ruimte geeft voor de burger om zijn of haar specifieke situatie te beschrijven. Als gevolg moet de burger

²¹ Teisman, G. (1999). Creatieve concurrentie. Nijmegen.

²² IMI (1997). Connecting Intelligence – Evaluatie van de VROM discussieplatforms, Leiden.

over een grotere bureaucratische competentie beschikken om toch naar eigen tevredenheid te kunnen communiceren met de overheid en zichzelf toegang te verschaffen tot de gezochte informatie (Scheepers, 1992)²³. Ondanks het groeiende besef van de noodzaak tot aansluiting bij de belevingswereld van de burger, zullen op dit gebied dan ook nog slagen moeten worden gemaakt. De overheid zal haar eigen kennis- en informatiepositie moeten versterken door kennis over aard, bereikbaarheid, samenstelling en wensen van doelgroepen.

Het informeren en beschikbaar stellen van informatie aan burgers alleen geeft echter géén garantie voor de beoogde actieve betrokkenheid en participatie. Allereerst moet de aandacht worden gevangen en vervolgens ook vastgehouden. Op eniger wijze zal het proces van informeren en interactie zodanig moeten worden ingericht dat de burger zich aangesproken voelt en bereid is over te gaan tot de gewenste actie. In de praktijk blijkt lang niet iedere burger te voldoen aan de kenmerken van een 'citoyen'. In aanvulling (of verdere verfijning) van de genoemde burgerschapstijlen in paragraaf 2.3.2. schetst Schudson²⁴ (1998) dat er in veel gevallen eerder sprake is van 'monitorial citizens', burgers die informatie 'scannen' op voor hen relevante kwesties en vanuit deze positie beslissen wel of niet tot (al dan niet collectieve) actie over te gaan. Dit betekent dat niet alleen de inhoud van de informatie moet passen bij de vraagbeleving van de burger, maar ook dat de wijze waarop deze wordt aangeboden, past bij de handelswijze van de betreffende burger. Deze kan echter nogal verschillen. Om tot een indeling van mogelijke handelswijze te komen en hierop de gewenste communicatievorm te kunnen toepassen, kan gebruik worden gemaakt van een aantal burgerschapstijlen beschreven in opdracht van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie²⁵:

- *De gezagsgetrouwe burger*: is geneigd het gezag te volgen, hecht waarde aan orde en voorspelbaarheid en is traditioneel en behoudend. De sociaal-economische status varieert tussen laag en gemiddeld (past bij meer traditionele, vóór het ontstaan van de netwerksamenleving, benadering van de burger als onderdaan/kiezer).
- *De interactieve burger*: wil graag actief participeren en meebeslissen. Is leergierig en informeert liever zichzelf dan gebruik te maken van bijvoorbeeld een voorlichtingsfolder. Is gericht op verdere ontplooiing en vernieuwing. Hoge sociaal-economische status (vergelijkbaar met de burger als citoyen).
- *De pragmatische burger*: is materialistisch en stelt eigen belang voorop. Heeft aandacht voor gebeurtenissen die de eigen levensstandaard beïnvloeden en zal zich in deze gevallen ook mobiliseren. Is visueel georiënteerd en wil dat problematiek grafisch en pakkend wordt gepresenteerd. Gemiddelde sociaal-economische status (vergelijkbaar met de burger als monitorial citizen).
- *Niet participerende burger*: impulsief, gemakkelijk en afwachtend. Heeft meestal niet goed in de gaten wat er vanuit de overheid wordt gecommuniceerd over bijvoorbeeld risico's en rampen. Kan dan het beste via SMS of televisie worden benaderd. Sociaal-economische status varieert (vergelijkbaar met de burger als cliënt vanuit het dienstverleningsperspectief).

²³ Scheepers, A.W.A. (1992). Informatisering en bureaucratische competentie van de burger. Tilburg: KU Brabant.

²⁴ Schudson, M. (1998). *The Good Citizen. A History of American Civic Life.* New York: The Free Press.

²⁵ Motivacion heeft in samenwerking met de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie een indeling van burgerschapstijlen ontwikkeld en geoptimaliseerd ten behoeve van het WRR-rapport 'Vertrouwen in de buurt' (2005).

Kritische factoren bij virtuele participatie

Idealiter past de overheid de interactie en informatievoorziening aan op de beoogde doelgroep. Ofwel voorziet zij in verschillende vormen van informatievoorziening passend bij de onderscheiden burgerschapsstijlen. Zo zal de bij de benadering van een (deels) passieve burger (de gezagsgetrouwe burger en de niet participerende burger) een pro-actieve houding (actieve openbaarheid) van de overheid succesvoller zijn dan bijvoorbeeld een coproducerende interactieve opstelling die beter bij de interactieve en in sommige gevallen pragmatische burger zal passen.

Na het beschikbaar maken van informatie en dit passend verstrekken en presenteren aan gebruikers kan het wenselijk zijn burgers uit te nodigen tot (inter)actie. In het geval van een wens tot meer (structurele) interactie rond bijvoorbeeld een bepaald beleidsonderwerp is het een opgave om aandacht en betrokkenheid te behouden, men moet 'verleiden' tot blijvende participatie. Ook dit is geen eenvoudige opgave en de tot op heden ondernomen pogingen zijn lang niet altijd gelukt. Zo beschrijft Bekkers (2001)²⁶ in een artikel over virtuele beleidsgemeenschappen een aantal kritische factoren die bij eerdere ervaringen met digitale (beleids-)discussies naar voren zijn gekomen (zie box 4). Hierbij moet overigens wel worden opgemerkt dat het internet ten tijde van de bekeken discussieplatforms nog niet de vanzelfsprekende plaats in ons dagelijks leven innam als nu het geval is.

In het bovengenoemde artikel wordt ook de Linux-gemeenschap besproken. Vanuit de interesse in het ontwerpen van een Unix-achtig systeem voor zijn eigen computer, maakte de Fin Linus Thorvalds zijn eigen ervaringen bekend en nodigde een ieder uit de code uit te bouwen, te toetsen en te verbeteren. Dit leidde tot steun en samenwerking van meer dan duizend andere programmeurs. (Raymond, 1998, Kuwabara, 2000). Uit dit voorbeeld trekt Bekkers verschillende lessen die ook toepasbaar zijn op het vraagstuk rondom de betrokkenheid en participatie van burgers en de rol van ICT hierin. Zo moet er sprake zijn van een bepaalde mate van openheid en toegankelijkheid. Dit kan zich manifesteren in een open en toegankelijke digitale ruimte waarin de benodigde informatie om te kunnen participeren aanwezig is. Het bieden van informatie en ruimte alleen, is echter niet voldoende. Om (beoogde) deelnemers betrokken te houden, kan het helpen het zelforganiserende en doelzoekende karakter van de interactie te stimuleren. Dit betekent onder andere dat er ruimte moet zijn voor concurrerende benaderingen en alternatieve definities (de eerder genoemde 'creatieve concurrentie'). Software die de discussie ondersteunt met visualisaties of ontwerpmogelijkheden, kunnen de aantrekkelijkheid van deelname verhogen. Eventuele uitkomsten of ideeën kunnen dan direct gevisualiseerd worden (een vorm van analytische transparantie). Het 'peer review- effect' kan eveneens bijdragen aan de betrokkenheid en serieuze participatie. Dit kan bijvoorbeeld gekoppeld zijn aan een waarderingssysteem. De waardering van bijdragen bepaald dan de status van een participant binnen de groep. Een andere uitwerking van peer review kan het toekennen van een prijsvraag of andere vorm van 'belonen' zijn. (dit is bijvoorbeeld toegepast in een discussie over vernieuwing van onderwijs). De mate van toegevoegde waarde van deelname voor de participanten zelf tenslotte, speelt uiteraard ook een grote rol. Deze waarde kan zich manifesteren in het gevoel van gewaardeerd te worden en daadwerkelijk een bijdrage te leveren aan een maatschappelijk vraagstuk tot het direct werken aan eigen of aan individuele belangen gerelateerde gemeenschapsbelangen.

²⁶ Bekkers, V.J.J.M. (2001), Virtuele beleidsgemeenschappen. Over responsieve democratie en digitale participatie. *Bestuurskunde*, 10(6), pp. 252-261.

Vergelijkbaar met de Linux gemeenschap zijn (digitale) Communities of Practice (CoPs). Een CoP kan heel kort worden omschreven als een groep, gevormd om kennis en ervaringen uit te wisselen met als doel van elkaar te leren en gezamenlijk tot nieuwe kennis te komen. Binnen een CoP is sprake van een zekere informele sfeer en flexibele structuur waarbinnen ruimte is voor uitwisseling van kennis en informatie, herkennen van problemen en gezamenlijk formuleren van oplossingen. Er zijn verschillende kritische succesfactoren van CoPs (zie bijvoorbeeld McDermott, 1999, 2001)²⁷ te noemen. De discussie die wordt gevoerd, moet bijvoorbeeld een toegevoegde waarde hebben voor de deelnemers. Hoewel dit net als ten aanzien van de hierboven beschreven virtuele beleidsgemeenschappen een open deur lijkt, moet worden opgemerkt dat bij door de overheid geïnitieerde (digitale) discussies nog al eens de nadruk ligt op het inventariseren van ideeën en meningen. Bij CoPs is gebleken dat, indien er een onderling leerproces ontstaat dat bijdraagt aan de eigen kennis en ervaring van de deelnemers en de CoP daadwerkelijk verder brengt, dit een trigger kan zijn om te blijven participeren. De gebruikte techniek is eveneens van belang. Deze moet toegankelijk of zelfs uitnodigend zijn om te gebruiken. Dit sluit eveneens aan bij het hierboven genoemde gebruik van visualisaties en ontwerp-toepassingen. Heel nadrukkelijk wordt ook de attitude van de (beoogde) deelnemers als succesfactor genoemd. De leden van een CoP moeten openstaan voor andere en nieuwe ideeën, bereid zijn actief deel te nemen (en dus tijd te investeren) en op voorhand een bepaalde betrokkenheid met het betreffende onderwerp van discussie hebben. Het realiseren van een kerngroep van actieve deelnemers, die ook kan worden aangesproken op hun bijdrage, kan hierbij helpen.

BOX 4: KRITISCHE FACTOREN BIJ DIGITALE DISCUSSIEPLATFORMS	
Kritische factor:	
Status van het debat	Gebrekkige of onduidelijke relatie met het beleidsproces. Geen inbedding in een interactieve visie op sturing.
Selectie en representativiteit van de deelnemers	Tegenvallende deelname van vrouwen, belangengroeperingen, politici en ambtenaren.
Tijdsperspectief	Tijdsdruk te groot waaronder het debat moest plaatsvinden.
Mate van interactiviteit	Lange mate van interactiviteit: veelal inventariserend en reproductie van meningen en standpunten; geen feitelijke discussie.
Kwaliteit van bijdragen	Wordt doorgaans als wisselend ervaren en niet altijd bruikbaar voor beleidsproces; er zit soms nogal wat 'ruis' tussen.
<i>Bekkers (2005), p. 454</i>	

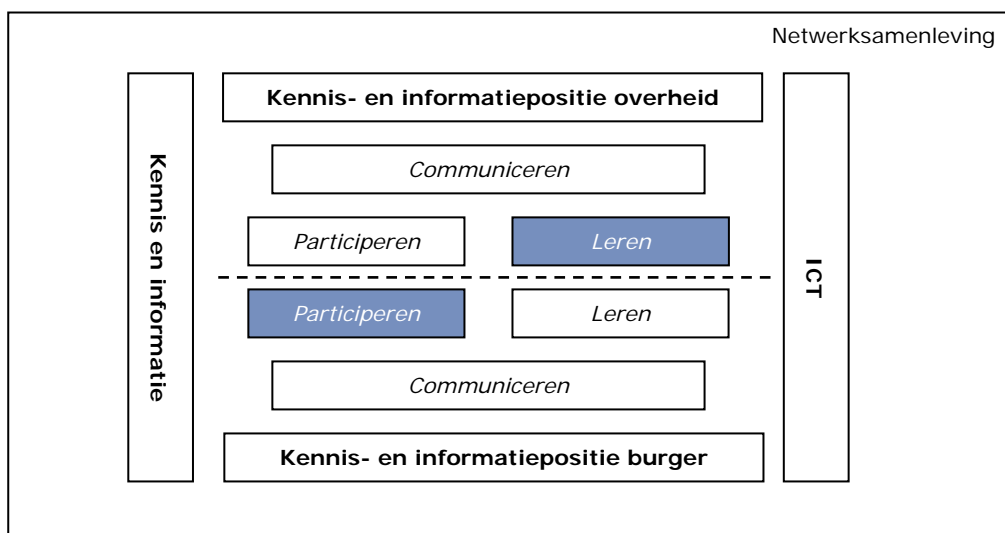
²⁷ McDermott, R. (1999). Learning across teams: How to build communities of practice in team organizations *Knowledge Management Journal*, 8, pp. 32-36; .McDermott, R. (2001). Knowing in Community: 10 Critical Success Factors in Building Communities of Practice, <http://www.co-i-l.com/coil/knowledge-garden/cop/knowing.shtml>

Samengevat

In dit hoofdstuk zijn de ontwikkeling van de netwerksamenleving, kenmerken van moderne ICT en implicaties voor de relatie overheid en burger in termen van rollen en posities besproken. Een conclusie die getrokken is, is dat het dienstverleningsperspectief weliswaar de burger centraal stelt maar toch nog tekort schiet gelet op de maatschappelijke wens tot inspraak en transparantie. Het lijkt dat de overheid hieraan tegemoet kan (en wil) komen door een responsieve opstelling en de burgers serieus te nemen in de zin van gesprekspartner en coproductent. Verschillende burgerschapstijlen zijn aan de orde gekomen waarbij de burger in zijn rol als 'citoyen' oftewel geëngageerd staatsburger wordt verondersteld het best tot zijn recht te komen in een responsieve relatie. Een kleine pas op de plaats is gemaakt door aan te geven dat ook sprake kan zijn van een pragmatische burger die weliswaar actief en betrokken is, maar meer op de achtergrond kennis neemt van informatie maar pas in actie komt als zijn of haar directe belangen in het geding zijn (monitorial citizen).

Gebleken is dat voor een responsieve relatie een bepaalde houding van burger en overheid gewenst waaronder de bereidheid tot interactie, participatie en het willen leren van elkaar. Om de burger te equiperen in een rol als citoyen is eveneens aangegeven dat burgers moeten kunnen beschikken over relevante overheidinformatie. Dit betekent dat voor de overheid een aantal randvoorwaarden te vervullen zijn om de 'kennis- en informatiepositie' te ondersteunen. Dit kan door zorg te dragen voor toegang en toegankelijkheid van informatie (zoals ook de WoB bepaalt) en het faciliteren van interactiemogelijkheden. Eveneens geldt dat de eigen informatiepositie over (oa.) wensen, bereikbaarheid en samenstelling van doelgroepen dient te worden versterkt. Moderne ICT biedt hiervoor mogelijkheden zo signaleren verschillende overheidscommissies. Daarbij mag gesteld worden dat sinds de opkomst en gebruik van internet de burger minder 'hulpeloos' dan voorheen is, en zij steeds beter de weg te vinden in bestaande en door hem/haarzelf geïnitieerde netwerken van informatie en contacten.

De beschouwingen in dit hoofdstuk leiden tot een aantal bouwstenen om een analysemodel te kunnen construeren (zie figuur 2.3).



Figuur 2.3: Bouwstenen voor een analysemodel

2.4 EEN ANALYSEMODEL

Uit het voorgaande blijkt dat in geval van een responsieve overheid sprake is van een bepaalde interactie tussen burger en overheid, toegespitst op de belevingswereld en kenmerken van handelswijze van de betreffende burger(s) of doelgroepen. Hierbij zijn toegang, toegankelijkheid tot - en transparantie van relevante informatie voor de bij de interactie betrokken partijen noodzakelijke voorwaarden. Op basis van de hiervoor besproken aandachtspunten en lessen uit vergelijkbare praktijken kan een vertaling worden gemaakt naar een aantal eisen, activiteiten en kenmerken waaraan enerzijds de (informatie)positie van de overheid, anderzijds de (informatie)positie van de burger aan zou moeten voldoen om invulling te geven aan het concept responsieve overheid. Tevens kunnen verschillende typeringingen van het interactieproces worden geformuleerd.

In het model zijn deze kenmerken en randvoorwaarden samengevat in een tweetal relaties:

1. Een passieve relatie, gericht op verbetering van het zelfstandig functioneren van burgers, door passende (overheids)informatievoorziening en ondersteuning (buitenzijde model);
2. en een actieve relatie, gericht op interactie, coproductie en (wederzijdse) leereffecten (binnenzijde en middendeel van het model).

Feitelijk is de eerste relatie het zoeken naar een betere aansluiting tussen vraag en aanbod van informatie en de wijze waarop het openbaar bestuur daar zo goed mogelijk invulling aan kan geven. De tweede relatie is nadrukkelijk gericht op interactiviteit hetgeen een belangrijke conditie is voor responsiviteit. Strikt genomen is de eerste relatie dan ook niet responsief.

Het analysekader dient als toetsingsmodel voor de vijf pilots. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat er tot dusver in de praktijk nog beperkt ervaring is opgedaan en deze theoretische en op (weliswaar vergelijkbare maar niet dezelfde) praktijkervaringen gebaseerde uitgangspunten, in de toekomst nog verder bijgeschaafd en aangevuld dienen te worden. Het toetsen van verschillende praktijken, zoals ook het geval is in dit onderzoek, kan hier aan bijdragen. In het model staan verschillende aandachtspunten en randvoorwaarden aangegeven waar rekening mee dient te worden gehouden en waar voorafgaand aan het opstellen van het model nog niet in alle gevallen concrete oplossingen voor zijn bedacht (bijv. WBP/Archiefwet). Bij het toetsen van pilots en activiteiten zal met deze factoren rekening moeten worden gehouden. Tevens is vanuit de praktijk te leren hoe om te gaan met deze randvoorwaarden (zijn er reeds oplossingen of bruikbare benaderingen), aan de hand waarvan het model verder kan worden verbeterd. De genoemde aandachtspunten zijn deels al in de theoretische benadering van de responsieve overheid aan de orde gekomen. Zo is aangegeven dat het reëler is de burger te benaderen op basis van verschillende te onderscheiden burgerschapsstijlen en zijn/haar actieve betrokkenheid wat te relativiseren. Ook is gesproken over de inbedding van de beoogde interactie tussen overheid en burger en de resultaten die deze interactie oplevert in het organisatie- en (beleids)proces. Dit kan andere (nieuwe) eisen stellen aan de organisatie. Vanuit de ontwikkeling omtrent vraaggestuurde dienstverlening is hier al heel wat ervaring opgedaan, maar deze uitgangspunten passen niet in alle gevallen bij de idee van een responsieve overheid, immers aan de burger als 'klant' worden andere eisen gesteld dan aan de burger als 'citoyen'.

Indien burgers worden uitgenodigd actief mee te denken en discussiëren over beleidsonderwerpen, kan dit op gespannen voet komen te staan met het primaat van representatieve vertegenwoordiging. In hoeverre is er sprake van het bedrijven van politiek in dergelijke discussies en fora en hoe verhouden deze discussies zich tot de raadszaal van het gemeentehuis of de Tweede Kamer? Is er dan sprake van verplaatsing en/of vermaatschappelijking van het politieke debat naar dergelijke fora? Een ander aandachtspunt in dergelijke discussies of (virtuele) gemeenschappen is het vervagen van organisatiegrenzen en hierdoor ontstane onduidelijkheid omtrent rollen en verantwoordelijkheden van de deelnemers. Vanuit welke hoedanigheid en welk belang spreken zij? En hoe verhoudt een dergelijke gemeenschap zich tot de initiërende (overheids)organisatie? Welk mandaat heeft bijvoorbeeld een ambtenaar die aan de discussie mee wil doen? Tenslotte heeft de overheid te maken met wetgeving omtrent openbaarheid van gegevens (Wet Openbaarheid van Bestuur, Wet Bescherming Persoonsgegevens, Archiefwet, Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst, Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie). Initiatieven ten behoeve van versterking van de eigen informatiepositie en die van de burger zullen uiteraard binnen de grenzen van de wet moeten worden uitgevoerd.

2.4.1 Wisselwerking van vier kernfuncties

In het model is de relatie tussen burger en openbaar bestuur (OCW) schematisch weergegeven. Belangrijkste elementen zijn de (informatie)posities van de overheid en van burgers, verbonden door verschillende vormen van interactie. De positie van de overheid cq. burger bestaat uit (ieder) twee kernfuncties. Eén functie is daarbij gericht op het 'zenden' van informatie, bijv. het uitspreken van wensen of georganiseerd optreden (van binnen naar buiten). De andere functie is intern gericht, zoals het verzamelen van informatie of het vormen van opinies (van buiten naar binnen).

De functies in het model zijn als volgt benoemd:

1. Antennefunctie
2. Attenderingsfunctie
3. Monitoringfunctie
4. Articuleerfunctie

Hieronder worden deze functies nader toegelicht in relatie tot de beschouwing van de vijf pilots.

Kernfuncties 1 en 2: Antennefunctie en Attenderingsfunctie

De activiteiten of doelstellingen van pilots waarbij gericht wordt ingezet op het helder krijgen van er, naast de politiek-bestuurlijke wenselijkheid, vanuit maatschappelijke doelgroepen verlangd wordt ten aanzien van de informatievoorziening van OCW; oftewel de externe oriëntatie, het zicht op doelgroepen, hun kenmerken en bestaande actuele vraagbehoeften is aangegeven als de "*antennefunctie*" (signalen van buiten naar binnen). De inspanningen binnen de pilots ten aanzien van het actief ontsluiten, verstrekken en feitelijk het openbaar en beschikbaar maken, en de zorg voor toegankelijkheid: begrijpelijkheid, vindbaarheid en bruikbaarheid van informatie vallen onder de "*attenderingsfunctie*" (van binnen naar buiten). Idealiter sluiten deze twee functies waar mogelijk op elkaar aan.

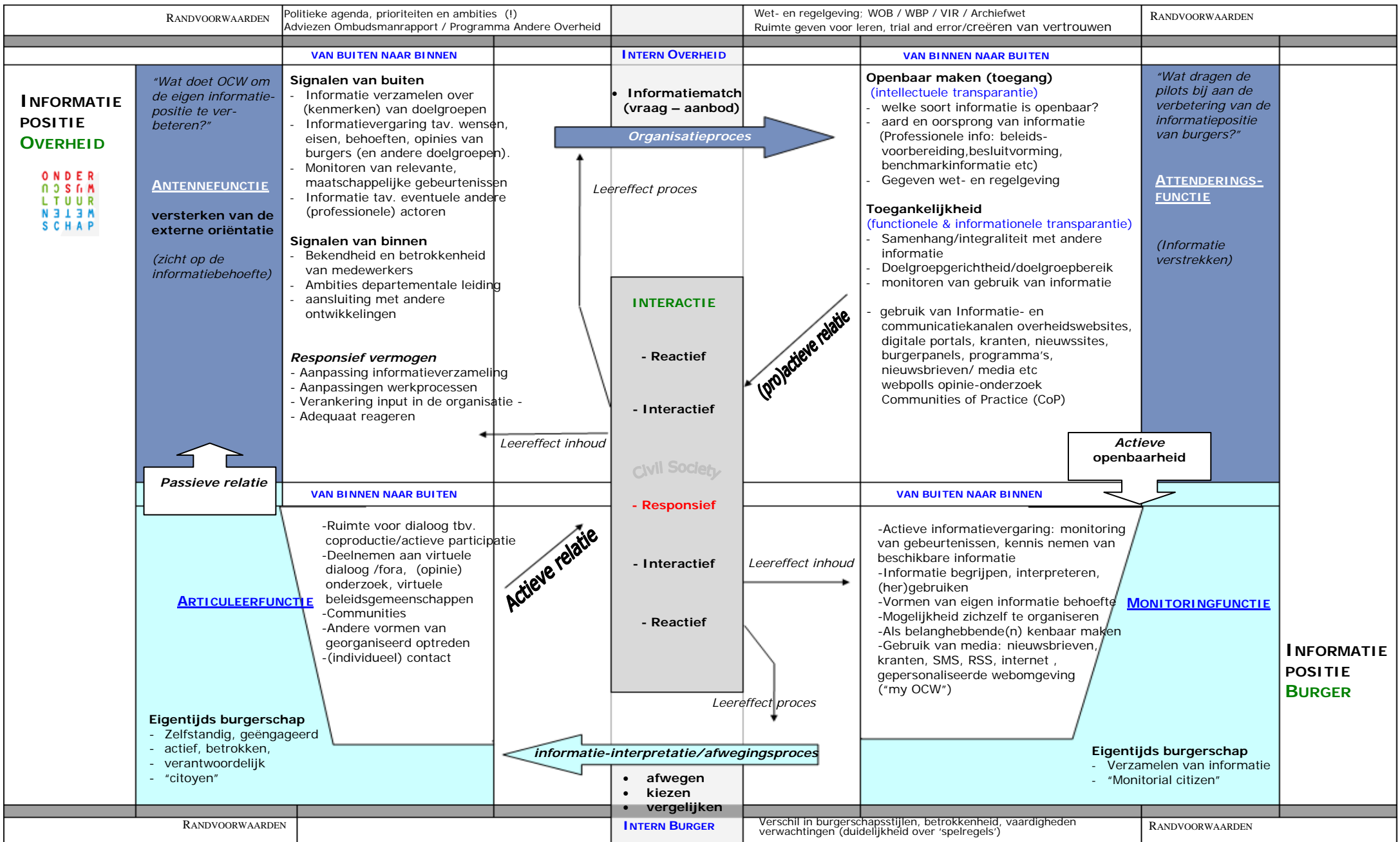
Kernfuncties 3 en 4: Monitoringfunctie en Articuleerfunctie

Het model is gebaseerd op een relatie en interactie tussen burger en overheid daardoor zijn er tevens twee ‘burgerfuncties’ benoemd: binnen de praktijk van de projecten is gekeken hoe – en in welke mate – ruimte is voor burgers/belanghebbenden of doelgroepen om kennis te nemen van informatie: oftewel creëren de pilots randvoorwaarden waardoor het voor doelgroepen mogelijk gemaakt wordt kennis te nemen van ontwikkelingen en beschikbare informatie en deze te (zelfstandig) te gebruiken. Dit is de “*monitoringfunctie*”. Daarnaast is als tweede burgerfunctie de “*articuleerfunctie*” benoemd: het actief kunnen deelnemen, participeren en uitspreken van opmerkingen, wensen en eisen, bijvoorbeeld in een virtual community of discussiegroep.

Deze benadering houdt een beperking in, omdat de laatste twee functies beschouwd worden *vanuit* de activiteiten en randvoorwaarden die de pilots kunnen scheppen; dit is een organisatie gestuurde benadering waarbij wordt ‘gedacht voor de burger’. Voor het kunnen ‘waarderen’ van deze activiteiten tegen het beeld van responsieve overheid, zijn deze twee functies echter niet los te bezien. Toch kunnen goed bedoelde acties en voorzieningen niet het beoogde effect hebben omdat burgers er niet van op de hoogte zijn, informatie niet eenduidig of vindbaar is of de burgers de gewenste actieve houding onvoldoende aannemen. Aan de hand van de voorgestelde instrumenten en de geformuleerde randvoorwaarden, kunnen gevonden resultaten worden verklaard en aanbevelingen worden geformuleerd voor eventuele verbeteringen.

2.4.2 Dimensies van het analysemodel

Door de vele aspecten in het model kan het op verschillende manieren worden gebruikt. Voor de analyse van de pilots van het project Openbaarheid gaat het primair om de vraag hoe met de pilots invulling wordt gegeven aan de verschillende functies gericht op het *openbaar maken* van informatie. Gelet op de inhoud van de verschillende pilots is het namelijk ook mogelijk het model meer inhoudelijk, naar de aard van de informatie, te gebruiken. Een burgerbrief is bij uitstek een voorbeeld van de genoemde articuleerfunctie (men stelt een vraag) en een reactief interactieproces (men krijgt een antwoord). Eveneens is dit een belangrijke antenne voor OCW omdat deze signalen feedback zijn op de uitvoering van beleid en in bepaalde gevallen dus tot een bijsturing, of leereffect kan leiden. Echter, het *openbaar maken* van (reeds gestelde) burgerbrieven en antwoorden is de wijze waarop met het model wordt gekeken. Verder wordt gekeken naar interactiemogelijkheden tussen het departement en de maatschappelijke omgeving. Het streven naar verhoogde maatschappelijke dienstbaarheid impliceert dat steeds 2 functies in wisselwerking met elkaar voorkomen. Idealiter zal de articulatie van wensen en behoeften van burgers (van binnen naar buiten) aansluiten op de antennefunctie van OCW (van buiten naar binnen). Analoog zal de attenderingsfunctie (van binnen naar buiten) aansluiten bij de monitoringfunctie van burger (van buiten naar binnen). Deze aansluiting kan ontstaan door periodiek onderzoek of burgerpanels en vraaggestuurde informatieontsluiting. Het streven naar responsiviteit vergt echter een meer directe wisselwerking en doorlopende betrokkenheid (interactie). Op basis van deze interactie kan worden beschouwd in hoeverre openbaarheid van informatie (als resultaat van de pilots) bijdraagt aan de gewenste kwaliteitsverbetering van eigen organisatie (zie doelstelling in paragraaf 1.2.1).



2.5 PROCESVERLOOP

In het eerste deel van dit hoofdstuk is op basis van literatuur en praktijkervaringen gewerkt naar een theoretisch model dat dient voor de inhoudelijke toetsing van de pilots van OCW. Naast deze toetsing is ook het procesverloop van het project onderdeel van het onderzoek. Om deze processen te kunnen beschouwen wordt in deze paragraaf een beknopt analysekader opgesteld. Dit kader bevat een aantal kernelementen en ontwerpprincipes voor procesmanagement. Het vormt daarmee het uitgangspunt om een antwoord te geven op de derde onderzoeksvraag. Het belang van de derde deelvraag is dat de lessen en ervaringen van het projectverloop voor de toekomst handvatten en aanwijzingen kunnen vormen voor een succesvolle ontwikkelingsperiode van andere projecten. Het project Openbaarheid beoogt immers niet een tijdelijke, maar een permanente en fundamentele verandering in de wijze waarop de gehele OCW-organisatie met informatie omgaat, transparantie biedt in de uitvoering van haar taken en contacten met de omgeving organiseert. Het is daarmee niet alleen een *project* Openbaarheid maar eveneens een *proces* Openbaarheid.

2.5.1 Kernelementen en ontwerpprincipes van procesmanagement

Wanneer naar procesmanagement wordt gekeken blijkt dat het lastig is om dit eenduidig te definiëren. Het kenmerkt zich, in tegenstelling tot projectmanagement, door het ontbreken van een vooraf vastgesteld helder inhoudelijk eindresultaat. De focus ligt eerder – zoals de term ook doet vermoeden – op het proces, dat moet leiden tot een gewenst eindresultaat. Hoe dit eindresultaat eruit ziet, wordt dan ook mede bepaald door het verloop van het proces er naar toe. De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2002) stellen in hun benadering dat inhoud en proces van veranderingstrajecten en besluitvorming weliswaar niet los van elkaar staan maar wel onderling te onderscheiden zijn. Zij stellen dat inhoudelijke aspecten (en beoogde resultaten) van veranderingen vaak dusdanig complex zijn deze vaak alleen bereikt kunnen worden in een netwerk van belanghebbenden en stakeholders. Betoogd wordt dat de kans op een succesvol resultaat vergroot kan worden door expliciete aandacht voor een aantal belangrijke procesaspecten. Onderscheiden worden een viertal kernelementen waar bij het ontwerpen van een proces rekening mee gehouden moet worden: openheid, bescherming van core values, voortgang en inhoud. Om de vier kernelementen van procesmanagement in de praktijk vorm te geven worden een aantal verschillende ontwerpprincipes benoemd (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2002, p.53-65). Hieronder zullen deze kort worden weergegeven:

Kernelement 1: Openheid

De initiator van een veranderingsproces wordt vaak geconfronteerd met een netwerk van afhankelijkheden. Hij kan veranderingen niet eenzijdig afdwingen en is afhankelijk van de medewerking en bijdrage van anderen. Hierbij kunnen strategisch handelen en machtposities van derden een rol spelen (bijv. blokkeren van besluitvorming). Het creëren van draagvlak en steun zoeken bij relevante partijen en belanghebbenden kan dit voorkomen. Dit betekent dat zij al betrokken moeten worden in een vroegtijdige fase van probleemformulering en het zoeken naar oplossingen. Van de initiatiefnemer/projectleider vergt dit een open instelling waarbij keuzen en besluiten in overleg met betrokkenen gezamenlijk worden genomen. Een aantal ontwerpprincipes die leiden tot openheid zijn:

- Selectie van relevante stakeholders. Dit kan een politieke en strategische selectie zijn van deelnemers (op basis van macht of belangen), een inhoudelijke selectie (kennis, expertise

of beschikking over productiemiddelen) of op morele gronden (bijv. doelgroep of ‘getroffenen’ van een voorgenomen verandering of besluit).

- Voorafgaand aan het proces worden zo min mogelijk inhoudelijke keuzen gemaakt. Inhoudelijke keuzen worden bij aanvang geïnventariseerd waarbij een transformatie plaatsvindt naar proces- en besluitvormingsafspraken. Inhoudelijke keuzen vinden dan tijdens de uitvoering, in overleg en conform de overeengekomen procesafspraken plaats.
- Het bieden van transparantie aan deelnemers; welke beslisregels zijn er, wie zijn betrokken en op welke wijze zijn belangen beschermd. Onderdoorzichtigheid van deze afspraken kan leiden tot wantrouwen van de samenwerking en uiteindelijk tot conflictsituaties.

Kernelement 2: Bescherming van core values

Openheid is niet in alle situaties een voldoende waarborg dat relevante partijen participeren. Het risico bestaat dat zij niet of niet voldoende ervaren dat belangrijke waarden van de eigen organisatie (afdeling of directie) beschermd en gewaarborgd worden in de besluitvorming. Een core value van een deelnemer is daarbij niet de mening over een enkel issue maar een uitgangspunt of ‘kernwaarde’ die raakt aan de basis van een organisatie of afdeling (bijvoorbeeld informatie-beveiliging of handhaving van wet- en regels). Een proces waarbij de core values van deelnemers gewaarborgd zijn maakt het proces een meer ‘veilige omgeving’. Enkele ontwerpprincipes bij dit kernelement zijn:

- Bieden van ruimte aan partijen in het besluitvormingsproces. Voorkomen moet worden dat participatie een legitimatie lijkt van al vaststaande besluitvorming. Aan deelnemers wordt gevraagd zich te committeren aan het proces en niet aan het resultaat. Dit geeft ruimte voor eigen inbreng en biedt bescherming tegen aantasting van core values.
- Commitment aan het proces, niet aan het resultaat.
- Commitment aan tussentijdse of deelbeslissingen kunnen het idee versterken dat een point of no return tijdens het proces wordt bereikt. Partijen moet de vrijheid worden toegestaan zich niet per definitie te hoeven committeren aan tussentijdse beslissingen.
- In het proces kunnen exitregels worden bepaald. Met deze afspraken kan worden bepaald wanneer of onder welke omstandigheden en op welke wijze de participatie kan worden beëindigd.

Kernelement 3: Voortgang

De voorgaande elementen vormen op zichzelf nog niet voldoende voorwaarden om tot inhoudelijke voortgang en resultaten te komen. Een proces moet vaart en voortgang hebben om te voorkomen dat - weliswaar met open besluitvorming en bescherming van core values -eindelozе onderhandelingen ontstaan zonder resultaat. Het proces moet prikkels bevatten voor coöperatief en gedisciplineerd gedrag. De volgende ontwerpprincipes worden hiervoor genoemd:

- Het proces kent winstmogelijkheden en (daarmee) prikkels voor coöperatief gedrag.
- De deelname en vertegenwoordiging moeten dusdanig zijn dat het proces gezag uitstraalt. Vertegenwoordigers van organisaties of afdelingen moeten de mogelijkheden en mandaat hebben als vertegenwoordiger op te treden (‘commitment power’). Een gebrek hieraan kan leiden tot veel informeel overleg en ruggespraak. Ook is een zware vertegenwoordiging eerder in staat enige afstand van de eigen organisatie te nemen en zal in voorkomende gevallen ook besluiten steunen waarbij alle partijen zullen moeten inleveren.
- Gebruik van input van de omgeving die feitelijk niet direct betrokken zijn bij het proces (‘toeschouwers’ of in dit geval: medewerkers of burgers).

- Om met potentiële conflicten om te gaan moeten voorzieningen worden getroffen. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van een gelaagde processtructuur om conflicten zo diep mogelijk weg te leggen. Een voorbeeld is het instellen van een stuurgroep, projectteam en verschillende werkgroepen. In de stuurgroep worden centrale besluiten genomen, voorbereid in de projectgroep waarbij werkzaamheden kunnen zijn verdeeld over werkgroepen.
- Bepaalde vormen van command and control kunnen van betekenis zijn bij procesmanagement. Bijvoorbeeld in de situatie dat deelnemers op winst staan of gebleken is dat voortdurend overleg geen resultaten oplevert. Een gezaghebbend orgaan (bijvoorbeeld een Bestuursraad) kan zoeken naar consensus met individuele stakeholders en op basis hiervan een besluit nemen. In principe wordt dan gebruikt gemaakt van eenzijdige bevoegdheden en daarmee een vorm van command and control sturing. Over deze aanpak moeten tevoren wel procesafspraken worden gemaakt. Tijdens een proces kunnen partijen in een later stadium meer ontvankelijk worden voor command and control als blijkt dat dit eerder resultaat heeft gebracht en acceptatie van andere partijen is toegenomen.

Kernelement 4: Inhoud

Een proces zonder inhoud is leeg, tegelijkertijd is de legitimatie van procesmanagement dat alleen op basis van objectieve inhoud complexe problemen vaak niet opgelost kunnen worden. Gelet moet worden op de inhoudelijke kwaliteit en verbondenheid van het proces. Zeker in het geval dat belangentegenstellingen spelen en weliswaar bepaalde voortgang geboekt wordt maar de inhoudelijke kwaliteit (door strategisch handelen) te laag is. Ontwerpprincipes hierbij zijn:

- Gebruiken van kennis en expertise om proces- en besluitvorming te ondersteunen. Bijvoorbeeld het betrekken van een deskundige of wetenschappelijk onderzoeker.
- Aanbrengen van een duidelijke rolverdeling tussen inhoudsdeskundigen en besluitvormers.

Samengevat betekent dit, dat een proces zonder openheid als een vorm van projectmanagement en command and control ervaren kan worden. Bescherming van core values is belangrijk gelet op het gevaar van strategisch handelen waardoor partijen beslissingen kunnen blokkeren of vertragen. Ontbreekt het proces aan voortgang bestaat het gevaar voor stroperigheid en bij onvoldoende voorzieningen en ondersteuning om kwaliteit en in inhoud te creëren zal het proces tot 'armoedige resultaten' leiden (De Bruijn: 2002, p.55).

KERNELEMENTEN	ONTWERPPRINCIPES:
Openheid	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Betrekken van partijen bij besluitvormingsprocessen.</i> 2. <i>Inhoudelijke keuzen worden getransformeerd tot procesmatige afspraken.</i> 3. <i>Transparantie van proces en procesmanagement.</i>
Bescherming core Values	<ol style="list-style-type: none"> 4. <i>Centrale belangen worden beschermd.</i> 5. <i>Commitment aan proces niet aan resultaat.</i> 6. <i>Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld.</i> 7. <i>Het proces kent exit-regels.</i>
Voortgang	<ol style="list-style-type: none"> 8. <i>Het proces kent winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag.</i> 9. <i>Het proces kent een zware personele bezetting.</i> 10. <i>De omgeving van het proces wordt benut voor de versnelling van het proces.</i> 11. <i>conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd.</i> 12. <i>Command and control wordt als aanjager van het proces benut.</i>
Inhoud	<ol style="list-style-type: none"> 13. <i>Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbende worden gescheiden en vervlochten.</i> 14. <i>Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie.</i>

De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, (2002) p. 56

Figuur 2.5: Kernelementen en ontwerpprincipes van procesmanagement

Toepasbaarheid op het project Openbaarheid

Procesmanagement kan waardevol zijn bij (complexe) vernieuwing- en veranderingstrajecten waarvan de uiteindelijke resultaten nog niet vastomlijnd zijn. Met behulp van procesmanagement kunnen creatieve denk- en ontwerpprocessen worden gefaciliteerd, waarbij de stappen die men zet weer bepalend zijn voor het verdere verloop van het proces. Op deze wijze wordt het proces niet van tevoren ingekaderd en is er ruimte om tot vernieuwing te komen. Het maken van afspraken over de wijze waarop met vrijheden en waarborgen wordt omgegaan is daarbij wel van belang. Met de theoretische beschouwing over procesmanagement in deze paragraaf wordt op een bepaalde wijze naar het verloop van het project bij het ministerie van OCW gekeken. Omdat deze principes niet vooraf als uitgangspunt hebben gediend bij de inrichting en organisatie van het project zal pas bij de toetsing en analyse blijken in of en in hoeverre er recht wordt gedaan aan het analysekader en welke lessen daar mogelijk uit te trekken zijn. De beschrijving van het procesverloop gebeurt in hoofdstuk acht.

In de volgende hoofdstukken zal het theoretisch model toegepast op de vijf pilots. De analyses zullen per hoofdstuk dezelfde structuur hebben waarbij eerst een korte achtergrond van de pilot wordt gegeven, vervolgens de vier functies uit het model worden getoetst en het gebruik van de projectwebsite Openbaarheid wordt beschouwd. Per hoofdstuk wordt de analyse van de pilot kort samengevat in de laatste paragraaf. In hoofdstuk 9 worden de conclusies uit de pilotanalyses samengevat en gereflecteerd aan het model.

3 ANALYSE VAN DE PILOT BURGERBRIEVEN

Om de tweede onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn vijf verschillende pilots geanalyseerd (zie onderzoeksplan paragraaf 1.4). Geanalyseerd is in hoeverre de doelstellingen en resultaten van de pilot invulling geven aan de uitgangspunten van een responsieve overheid. Centraal staan de activiteiten binnen dit project die bijdragen aan de functies zoals die zijn verbonden aan een responsieve overheid en zijn beschreven in hoofdstuk 2 en het model op pagina 38. Allereerst wordt begonnen met een korte omschrijving van het project en de doelstellingen waarna vervolgens de verschillende beschreven functies in het model zullen worden uitgewerkt. In paragraaf 3.3 zal kort aandacht worden besteed aan de telbare aspecten die de pilot heeft gerealiseerd middels het gebruik van de projectwebsite "openbaarheid".

3.1 ACHTERGROND PILOT BURGERBRIEVEN

Burgerbrieven is één van de vijf pilotprojecten die tezamen het project "openbaarheid; van woorden naar daden" vormen. De pilot Burgerbrieven heeft tot doelstelling de elektronische vragen die door burgers gesteld worden aan OCW (en de antwoorden hierop) openbaar te maken. Met het beschikbaar maken van deze gegevens wil men bereiken dat enerzijds burgers met soortgelijke vragen sneller en beter kunnen worden geïnformeerd. Immers, met het beschikbaar stellen van vraag én antwoord is het voor een burger met gelijksoortige vragen niet meer nodig nog contact op te nemen met het ministerie. Anderzijds wil men laten zien welke onderwerpen actueel zijn aan bijvoorbeeld belangengroepen, politiek of media.

Daarnaast zijn burgerreacties bij uitstek een directe feedback en waardevolle informatiebron op beleid van OCW en de effecten op bijvoorbeeld persoonlijke omstandigheden of bepaalde situaties. Door deze vragen en antwoorden openbaar te maken kan het daarmee een inhoudelijk signaal geven aan beleidsdirecties en kan er eveneens een kwaliteitsprikkel van uitgaan voor ambtenaren om, vanwege de transparantie in hun handelen, met de beantwoording van burgervragen zorgvuldig en adequaat om te gaan.

In het Burgerbrievenrapport²⁸ uit 2003 werd door de Nationale Ombudsman geconstateerd dat burgers die schriftelijk of per email een vraag stellen aan een bestuursorgaan (te) lang moeten wachten op een antwoord en daarbij niet of slecht tussentijds geïnformeerd werden over de processtatus of redenen voor de vertraging in de afhandeling. Hierop was de situatie bij het ministerie van OCW geen uitzondering. Als onderdeel van het programma Andere Overheid zijn aanbevelingen uit het rapport vertaald naar het *Actieplan professioneel omgaan met brieven en elektronische brieven*²⁹. Hieronder valt ook het geactualiseerde 'algemeen normenkader' voor de afhandelingstermijnen van aanvragen, brieven, bezwaarschriften etc. OCW hanteert dit normenkader in de praktijk: afhankelijke van het soort burgerbrief dient een reactie te volgen in 2 á 3 weken, een WOB verzoek 2 weken, klachten 6 weken, bezwaarschriften 10 weken (soms tot 14 weken) en emails met eenvoudige informatievragen binnen een termijn van 5 dagen. De instelling van een interdepartementale werkgroep (Actieplan) Burgerbrieven is eveneens een resultaat naar aanleiding van het Burgerbrievenrapport als ook het initiatief tot verkiezing van "Beste antwoord

²⁸ De Nationale Ombudsman, "Correspondentie burger-overheid", 30 september 2003, rapport 2003/25

²⁹ Persbericht 8 juni 2004 Ministerie van Binnenlandse Zaken

op burgerbrief" (in 2006 gewonnen door OCW³⁰). In 2005 werd dan ook geconcludeerd dat de verschillende departementen de correspondentie met burgers inmiddels 'serieus' nemen. De generieke doelstelling van het Actieplan Burgerbrieven is deze verder te verbeteren om de burger in 2008 sneller en beter van dienst te kunnen zijn.

In de pilot zijn de burgerbrieven betrokken die per email aan het departement worden gesteld of via Postbus51 binnen zijn gekomen. De voorkeur om gedurende deze pilot met elektronische burgerbrieven te werken ligt in het feit dat deze reeds in digitale vorm beschikbaar zijn en het openbaar maken in praktische zin vereenvoudigt. Daarnaast speelt de relatieve snelheid waarmee toestemming voor publicatie kan worden gevraagd aan burgers een rol. Voor de hand ligt dat dit bij schriftelijke correspondentie aanmerkelijke langer duurt. De pilot sluit echter niet uit dat in de toekomst ook geschreven brieven openbaar zullen worden gemaakt door middel van verbeterde technologieën in OCR (Optical Character Recognition). Omdat de meeste burgerbrieven gericht zijn aan – of betrekking hebben op beleid van - de directies Hoger Onderwijs (HO) en Voortgezet Onderwijs (VO) is in eerste aanleg besloten de burgerbrieven van deze beide directies onderwerp van de pilot te maken.

Doelstellingen pilot

De concrete doelstellingen van de pilot Burgerbrieven worden door de werkgroep als volgt benoemd:

- Het openbaar maken van emails gericht aan de directies Hoger Onderwijs (DGHBW) en Voortgezet Onderwijs (DGPV);
- Openheid willen geven en beleid te verduidelijken;
- Laten zien dat de burger serieus genomen wordt;

Vorkomen van vragen door informatie (antwoorden) al pro-actief beschikbaar te stellen.

Tevens worden een aantal secundaire doelstellingen benoemd;

- Beter schrijven door ambtenaren (kwaliteitsprikkel door transparantie naar de 'buitenwereld' en een interne kennisuitwisselingfunctie: hoe gaan anderen om met correspondentie (voorbeeldfunctie);
- Bijstellen van informatievoorziening of onderwerpen als er veel vragen/contacten over komen.

Het project is 'geadopteerd' door de Secretaris-generaal en is belegd bij de directie Bestuursondersteuning en Advies (BOA). Voor de toekomst is deze directie aangewezen te rapporteren over de mogelijke achterstanden bij alle directies ten aanzien van het beantwoorden van burgervragen. De ambitie is dan ook déze informatie openbaar te maken. Dit is mede afhankelijk van de invoering van technische mogelijkheden zoals bijvoorbeeld het E-doc systeem. Informatie over de pilot en de eerste resultaten zijn op de website van OCW te vinden op www.minocw.nl/openbaarheid onder de beschrijving "Burgervragen".

³⁰ http://www.burger.overheid.nl/wat_doen_we_nu/nieuws?itemID=62 (april 2007)

3.2 ANALYSE VAN DE PILOT

In de volgende paragrafen wordt de pilot Burgerbrieven beschouwd vanuit de perspectieven uit het model:

Vanuit OCW:

- *Antennefunctie*; welke activiteiten en inspanningen vormen binnen de pilot een bijdrage aan de (verbetering van de) informatiepositie van OCW? Deze functie is een externe oriëntatie met als doel zicht te krijgen op (kenmerken van) doelgroepen, maatschappelijke ontwikkelingen/trends en daarmee vraagbehoefte(n).
- *Attenderingsfunctie*; welke activiteiten binnen de pilot vormen een bijdrage om informatie beschikbaar, toegankelijk, vindbaar en begrijpelijk over te kunnen overdragen aan doelgroepen?

Omdat het een relationeel model betreft met een wisselwerking tussen enerzijds overheid (pilots OCW) en de burger (of andere doelgroepen) anderzijds, worden ook de twee 'burgerfuncties' beschouwd:

- *Monitoringfunctie*: Welke activiteiten binnen de pilot leveren een bijdrage aan de verbetering van de informatiepositie van doelgroepen door het creëren van randvoorwaarden en condities om kennis te kunnen nemen van beschikbare informatie en deze te kunnen gebruiken.
- *Articuleerfunctie*: biedt de pilot ruimte aan burgers om zich actief uit te spreken, plaatsen van opmerkingen of andere vormen van (inter)actieve, inhoudelijke, participatie.

Daarnaast wordt beschouwd of en zo ja, op welke wijze interactie met doelgroepen plaatsvindt naar aanleiding van het openbaar maken van burgerbrieven. Zoals eerder is opgemerkt in het vorige hoofdstuk moet bij de analyse goed het onderscheid worden gemaakt dat Burgerbrieven *als zodanig* een uiting zijn van een duidelijke informatiebehoefte oftewel een informatievraag van individuele burgers en daarmee dus een invulling is van de articuleerfunctie. Echter, in het project Openbaarheid staat de vraag centraal of *het openbaar maken* van eerder gestelde vragen en antwoorden leidt tot een verbetering van de informatiepositie van (andere) burgers en doelgroepen en dit leidt tot leereffecten of meerwaarde voor OCW zoals bedoeld met de uitleg van het begrip responsiviteit.

3.2.1 De Antennefunctie

De antennefunctie kan worden onderscheiden in een externe oriëntatie gericht op de verkenning van een vraagbehoefte binnen concrete doelgroepen zoals bijvoorbeeld burgers media, of belangenorganisaties alsmede op het inzicht krijgen in maatschappelijke ontwikkelingen of politiek-bestuurlijke ambities. Eveneens vormen de wenselijkheid van het beschikbaar stellen van informatie, bezien vanuit de beleidsopgave van OCW en signalen van medewerkers zélf, belangrijke impulsen voor de pilot en de doelstelling van het project Openbaarheid in brede zin.

Extern: vraagbehoefte en doelgroepen

De pilot Burgerbrieven heeft als primaire doelgroep "burgers in het algemeen". Daarnaast wordt gedacht aan professionele doelgroepen zoals de pers en politici die met de beschikbaarheid van deze informatie inzicht kunnen krijgen in hoe contacten met burgers verlopen. Voor deze doelgroepen kunnen gepubliceerde burgerbrieven een indruk geven welke vragen nu feitelijk bij burgers spelen of hoe over de uitvoering van bepaald beleid of beleidsvoornemens wordt gedacht.

Op dit moment vormen met name de *hoeveelheid* vragen over een specifiek thema en/of vragen die via Postbus 51 binnenkomen het signaal dat er – blijkbaar - een bepaalde informatiebehoefte bestaat. Dit is feitelijk een reactieve invulling van de externe oriëntatie. De pilot maakt weliswaar onderscheid in doelgroepen waarbij de burger de primaire doelgroep is maar zicht krijgen op kenmerken of differentiaties binnen de doelgroep (ouderen, allochtonen etc.) is niet actief onderzocht. Wel is men van mening dat dit voor een adequate informatieoverdracht essentieel is, doch acht men het op dit moment (nog) niet opportuun dat nu al verder te verkennen.

“Misschien zijn er wel mensen die ook niet weten wat burgervragen of burgerbrieven zijn”

De antennefunctie kent door de inhoudelijke aard van burgerbrieven een actief/dynamisch karakter wat betreft het signaleren van een duidelijke (individuele) informatiebehoefte, zoals gezegd staat dit los van de vraag of dit een gevolg is van het *openbaar maken*. Toch is men van mening dat hier kansen liggen in het systematisch opbouwen van een kennispositie door deze actief gebruiken om trends en ontwikkelingen te monitoren. Op dit moment vindt dat echter niet plaats (zie ook 3.2.3).

Intern: kwaliteitsprikkel

Naast de externe doelgroep worden collega ambtenaren genoemd als mogelijke doelgroep; enerzijds met hetzelfde doel als de pers en politiek; het zicht krijgen op vragen van burgers, kan voor een ambtenaar belangrijke feedback zijn op de ontwikkeling of uitvoering van ‘zijn’ beleid. Anderzijds vormen transparantie en openbaarheid van vraag en antwoord een stimulans dit proces serieus te nemen en hiervan te leren: Het is immers voor iedereen zichtbaar op welke wijze OCW communiceert met burgers, zowel inhoudelijk als op aspecten presentatie, vorm en tijd(igheid). Kortom, men wil een kwaliteitsprikkel vormen om ambtenaren het hele proces van beantwoording van burgerbrieven serieus te laten nemen. Een voorwaarde voor dit interne effect is op dit moment de interne bekendheid van de pilot, die inmiddels op verschillende niveaus bestaat:

- Departementsleiding (adoptieschap van dit project door SG en directe rapportages vanuit het project Openbaarheid)
- Betrokken afdelingen/directies mbt. beantwoording burgervragen
- De pilotdirecties Hoger Onderwijs (HO) en Voortgezet Onderwijs (VO)
- OCW-medewerkers: door aankondiging op de website van OCW (intranet)
- Belangstelling vanuit de interdepartementale werkgroep ‘burgerbrieven’.
- Deelname vanuit OCW aan de interdepartementale verkiezing *“beste burgerbrief”*.
- Vermelding in het weblog van de SG
- Toegang tot de website *“openbaarheid”*

Ondanks de bekendheid in de organisatie ervaart men ten aanzien van de doelstellingen van de pilot een afwachtende houding (“het leeft nog niet echt”). Steun bij de departementsleiding was er ruimschoots, evenals binnen de betrokken directies HO en VO waar, vanwege de pilotstatus, wel werd meegedacht en gecommuniceerd binnen de eigen directie.

“De publicatie van vragen en antwoorden vormen toch een voorbeeld voor collega’s die met het beantwoorden van burgervragen te maken hebben.”

Het blijft daarmee wel beperkt tot pilotdirecties zelf. Verder is er vanuit collega-departementen grote belangstelling getoond voor de ontwikkelingen binnen de pilot burgerbrieven. Alhoewel de

pilot burgerbrieven zowel interne als externe doelgroepen benoemt, zijn er op dit moment echter (nog) geen activiteiten gericht op het helder krijgen van de werkelijke informatiebehoefte en kenmerken van deze doelgroepen of het actief betrekken ervan.

3.2.2 De Attenderingsfunctie

Bij de attenderingsfunctie staat de vraag centraal in hoeverre de pilot Burgerbrieven informatie beschikbaar maakt en hierbij zorgt voor toegankelijkheid in termen van vindbaarheid, (her)bruikbaarheid en begrijpelijkheid, en de beschikbaarheid van informatie onder de aandacht brengt bij mogelijke doelgroepen. Bij de inrichting van deze functie gaat het om de vraag om de interne aansluiting van functies (het organisatieproces) die gemaakt wordt om de informatievoorziening op zodanige wijze in te richten dat afgestemd wordt op de kenmerken en eisen van doelgroepen. Openbaarheid wordt gezien vanuit een intellectuele transparantie (toegang tot informatie) en vanuit een functionele transparantie (toegankelijkheid).

Intellectuele transparantie: toegang tot informatie

Met vertegenwoordiging vanuit de directie Informatisering(DI), Wetgeving en Juridische Zaken(WJZ), Bestuursondersteuning en Advies (BOA) en de directies Hoger Onderwijs (HO) en Voortgezet Onderwijs (VO) is een werkgroep Burgerbrieven ingesteld. De werkgroep is verantwoordelijk voor de beoordeling van alle burgervragen en de bepaling of deze wel of niet openbaar gepubliceerd mogen worden. De werkgroep toetst aan de hand van een aantal (oa. juridische) criteria, de binnengekomen informatieverzoeken en besluit aan de hand daarvan óf en op welke wijze de informatie in de burgerbrief openbaar wordt. Deze criteria worden en zijn vastgelegd in een checklist die gedurende de pilot en in overleg met WJZ tot stand is gekomen. In deze aanpak wordt ook bepaald welke vragen niet openbaar worden gemaakt; correspondentie met intimiderend of beledigend taalgebruik, specifieke persoonlijke omstandigheden, privacygevoelige zaken of herleidbare informatie naar een bijvoorbeeld een bepaalde onderwijsinstelling. Daarnaast wordt per geval inhoudelijk gezien of het openbaar stellen van vraag en antwoord een toegevoegde waarde kan hebben:

"Er zijn ook mensen die vinden dat ze te weinig salaris krijgen, dat mailen ze dan!"

Het proces om deze afweging en checklist te maken is door de werkgroep aangegeven als feitelijk 'learning by doing', het bespreken van ieder mailtje en antwoord leidt tot nauwkeurig maatwerk en tot richtlijnen die in de checklist worden vastgelegd. Op dit moment is de lijn die wordt gevolgd voor het beschikbaar maken: integrale publicatie dwz. de volledige vraag en het volledige antwoord. Ingevolge de privacywetgeving (WBP) worden alle gepubliceerde brieven wel geanonimiseerd voordat deze door OCW openbaar gemaakt worden. Burgerbrieven moet hier bijzonder aandacht aan geven omdat de 'eigenaar' van de informatie deels "derden" zijn. OCW houdt vanuit de projectgroep zoveel mogelijk rekening met de belangen van de vragensteller. Men wordt benaderd en geïnformeerd over het project, en er wordt gevraagd of men bezwaar heeft tegen het openbaar maken van zijn of haar correspondentie. Indien reactie hierop uitblijft, wordt binnen een aantal weken wel tot publicatie overgegaan. De afweging *wat* openbaar mag, wordt sterk juridisch bepaald: het uitsluiten van risico's voor de organisatie, de eigen minister en (evenzeer) de individuele burger. Gedurende de uitvoering van de pilot zijn een tiental brieven en antwoorden openbaar gemaakt (zie 3.3.)

Functionele en informationele transparantie: toegankelijkheid van informatie

Wat betreft de vorm en toegankelijkheid van burgerbrieven wordt, zoals is aangegeven, nu gekozen voor integraliteit: de volledige brief en het volledige antwoord worden gepubliceerd. Mits de checklist hierop zorgvuldig is toegepast, geen beletsels zijn gebleken en tevens geen bezwaar is gemaakt door de vragensteller. De wijze van publicatie/presentatie van burgerbrieven wordt op dit moment verder niet afgestemd op mogelijke wensen van doelgroepen (of lezers). Alle vragen en antwoorden staan bij elkaar, er is geen ordening bijv. naar onderwerp, dossier of beleidsthema en staan in PDF-format. Dat betekent dat deze niet online leesbaar zijn, als hiervoor niet de benodigde software geïnstalleerd is (Adobe Acrobat Reader). De brieven zijn gepubliceerd op de pagina "openbaarheid" binnen de site van OCW maar hiervan geeft men zelf al aan dat deze niet goed vindbaar is. Al eerder is aangegeven dat de antennefunctie niet wordt ingevuld en dat vertaalt zich ook in de wijze van openbaar maken: niet specifiek gericht is op doelgroepen. Er is geen zicht of informatie die nu beschikbaar is gemaakt gelezen wordt, begrepen wordt of leidt tot stellen van andere, of aanvullende, vragen of dat juist met het openbaar maken burgers met eenzelfde soort vraag geholpen zijn.

Naast de verbeteringen in de toegang en vindbaarheid signaleert de werkgroep Burgerbrieven verbetervoorstellen ten aanzien van de vorm waarop brieven gepubliceerd kunnen worden. De vorderingen in de pilot tot nu toe zijn dan ook met name geboekt in het verkennen van de intellectuele transparantie: "wat mag en kán openbaar en waar moet je rekening mee houden." Omdat OCW met de checklist 'openbaarheid' deze afweging tot zekere hoogte op een zorgvuldige wijze kan maken en er dus informatie daadwerkelijke openbaar wordt, manifesteren zich nu steeds meer vragen rond de functionele en instrumentele inrichting: hoe kun je informatie vindbaar maken, begrijpelijk aanbieden, zorgen voor houdbaarheid en mogelijk gebruiken als input voor interactie (waar dat wenselijk is). Een nuancering die de werkgroep zou wensen op het uitgangspunt "alle burgervragen en antwoorden integraal openbaar" is te komen tot een differentiatie; bijvoorbeeld korte emails integraal plaatsen, uitgebreide 'verhalen' inkorten, slecht geschreven brieven indien noodzakelijk en inhoudelijke zinvol (ten behoeve van algemene openbaarheid) verbeteren. Het maken van deze overweging heeft naast de inhoudelijke overweging (nut en noodzaak) ook te maken met het feit dat sommige plaatsingen erg bewerkelijk zijn en veel tijd en capaciteit kosten.

"We denken dat voor burgers in het algemeen het comprimeren van lange teksten nuttig is: Het is denkbaar dat ene burger helemaal geen brieven van enkele pagina's wil lezen. Misschien is het daarom beter te kiezen voor een beknopte samenvatting."

Daarnaast verkent men verbetermogelijkheden zoals een FAQ (frequently asked questions) of een overzicht met een top 5 van meest gelezen vraag & antwoord". Tevens wil men brieven meer voorzien van context- en achtergrondinformatie. Een mogelijkheid om dit te doen is inhoudelijke verwijzingen (hyperlinks) met beleid te leggen door bij beleidsdossiers de mening/vragen van burgers zichtbaar te maken: "welke discussies spelen bij dit thema?".

Samengevat: de pilot laat zien dat er daadwerkelijk informatie actief openbaar gemaakt wordt. De wijze waarop dat gebeurt, kenmerkt zich door (oa. juridische) zorgvuldigheid ten aanzien van de eigen organisatie en de belangen van individuele burgers. Ten aanzien van de vorm en toegankelijkheid van informatie bestaan op dit moment binnen de pilot verschillende gedachten en

ideeën hoe dat beter zou kunnen: op dit moment geeft de website de indruk niet goed vindbaar te zijn en dat niet gestructureerd is naar onderwerpen of thema's. Omdat men nog niet richt op het actief bereiken van specifieke doelengroepen, kenmerkt de pilot zich door een actieve openbaarheid met een aanbodgerichte oriëntatie waardoor sprake is van een passieve (onbekende) relatie met de doelgroep.

3.2.3 De Monitoringfunctie

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat in de relatie burger-overheid rekening moet worden gehouden met verschillende stijlen of typen van burgerschap. In dit onderzoek is dit onderscheid beperkt tot twee kenmerkende typen: de *monitorial citizen*; volgt op enige afstand het functioneren van de overheid en wil relevante informatie, voornemens tot beleid en beleidsuitvoering kunnen volgen en waarnodig voor zijn belangen opkomen. De *citoyen* is de vrije vertaling van het eigentijds burgerschap in de zin van algemene actieve betrokkenheid, verantwoordelijkheid en maatschappelijke geëngageerdheid. Het kan daarbij gaan over eigen belangen gaan, maar ook de bredere maatschappelijke context, bijvoorbeeld betrokkenheid bij de leefbaarheid in woonomgeving, openbare veiligheid (zie SMS-Alert) of deelname in burgerpanels. In de beide stijlen van burgerschap speelt het verzamelen, interpreteren en gebruiken van informatie een centrale rol. Het kennis (kunnen) nemen van informatie kan vanuit de burger genoemd worden als de "monitoringfunctie". Om deze functie te kunnen uitoefenen is het van belang dat hiervoor de randvoorwaarden worden gecreëerd.

Aangezien doelgroepen/burgers zelf geen deel uit maken van de pilot is voor het onderzoek gekeken naar de activiteiten die vanuit de pilot Burgerbrieven worden ondernomen om de randvoorwaarden voor de uitoefening van de monitoringfunctie te kunnen invullen. Dit doet zij deels door rekening te houden met de inrichting van informatie zoals beschreven in de attenderingsfunctie en te kiezen voor een bepaald informatiekanaal. Deze activiteit is te kenmerken als het inrichten van een relatief eenvoudige informatiefunctie. Faciliteiten waarbij burgers gemakkelijker en pro-actief kennis kunnen nemen van (nieuwe) informatie of diensten. Bijvoorbeeld door nieuwsbrieven, SMS-diensten of het gebruiken van een gepersonificeerde webomgeving zoals een "Mijn OCW" zijn op dit moment niet beschikbaar. Het zou de mogelijkheid aan burgers geven zich kenbaar te maken als geïnteresseerden om in bepaalde gevallen geattendeerd te worden op het beschikbaar komen van bepaalde mogelijk relevante informatie.

Omdat de pilot zich nog in een beginfase bevindt en vooral aan de organisatiekant is onderzocht hoe openbaarheid gerealiseerd kan worden, is het invullen van deze functie nog niet opportuun. Op dit moment is bij Burgerbrieven niet bekend of burgers de geplaatste brieven kunnen vinden, hoe burgers reageren. Eveneens is er geen zicht op het feit of er vragen komen of interacties plaatsvinden naar aanleiding van geplaatste brieven. Ook is niet bekend of er met het openbaar maken burgers zijn geholpen met een antwoord op hun informatievraag. Kanttekening is dat op dit moment er ook nog weinig brieven werkelijk gepubliceerd zijn.

"Het nagaan of geplaatste en gevonden informatie toegevoegde waarde heeft gehad zou absoluut moeten gebeuren, dit is zeker voor beleidsdirecties interessant."

Ook wordt aangegeven dat deze signalen niet systematisch worden gebruikt om de informatievoorziening meer (pro-)actief in te richten. De pilot signaleert dat de afstemming tussen

informatievraag en informatieaanbod meer kan worden afgestemd als informatieaanbod op bepaalde momenten meer prominent onder de aandacht worden gebracht. Tot op heden is weinig met de informatie uit burgerbrieven gedaan wat betreft een systematische kennisopbouw, ook naast de doelstellingen van dit project:

“Bij OCW zien we al jarenlang dezelfde vragen binnenkomen. Bijvoorbeeld waarom een OV kaart wel voor HBO wordt afgegeven maar niet voor MBO of vragen over het geven van thuisonderwijs etc. Ergens zou hieraan duidelijker aandacht aan moeten worden besteed, zeker in het begin van het schooljaar. Je weet dat dit dan vaste onderwerpen zijn.”

Op dit moment biedt de pilot Burgerbrieven niet de mogelijkheid voor burgers om actief kennis te kunnen nemen van informatie op een bepaald thema of onderwerp zodra dat beschikbaar komt (naast het bezoeken van de website). De vraag die men zich stelt is, of dat een onderdeel zou moeten zijn van de pilot Burgerbrieven. Vanuit de pilot signaleert men voor toekomst wel mogelijkheden in projecten als “Mijn Overheid” ,waarbij men zelf kan aangeven op welke OCW-thema's men graag geïnformeerd wil blijven, dus ook wanneer er een vraag over een bepaald onderwerp zou binnen komen en gepubliceerd worden.

3.2.4 De Articuleerfunctie

Een burgerbrief is als zodanig een instrument of middel dat burgers kunnen gebruiken om wensen, klachten, informatievragen en behoeften kenbaar te maken aan OCW. Het kunnen deelnemen aan discussiefora, virtuele communities of brainstormsessies met andere burgers, ambtenaren of professionals in het onderwijsveld, is dit moment niet (in het kader van deze pilot) gerealiseerd. Buiten OCW zijn er verschillende voorbeelden van communiteevorming rond onderwijsthematieken, een voorbeeld is de site www.50tien.nl. De pilot geeft aan dat dit wellicht een mogelijkheid voor de toekomst is alhoewel daar ook weer selectief mee moet worden omgegaan.

“OCW moet uitvoeren wat de Tweede Kamer, de politiek van ons vraagt en eist. Wat burgers willen is natuurlijk niet het enige dat telt. Wel moeten we goed luisteren naar signalen.”

Het inrichten van (tijdelijke) virtual communities rond beleidsdossiers zou voor de toekomst wel een mogelijkheid kunnen zijn maar dan wel in samenhang met bepaalde beleidsdossiers. Gestelde en actuele burgervragen kunnen dan een deel van de input van de discussie zijn.

3.2.5 Proces van interactie

In hoofdstuk 2 wordt de relatie burger-overheid beschreven in termen van responsiviteit, informatiepositie en interactie. Belangrijk bij die relatie zijn de mogelijkheden die burgers hebben om hun wensen, verwachtingen en opmerkingen kenbaar te kunnen maken. Om deze interactie te organiseren is het noodzakelijk hiervoor een bepaalde (virtuele) ruimte te creëren waar deze plaats kan vinden. Het medium dat in de pilot wordt gebruikt is de website Openbaarheid (zie 3.3.).

De mate waarin een relatie responsief te noemen is, wordt mede bepaald door de wijze waarop de organisatie in staat is het eigen functioneren (in termen van dienstverlening en beleidsontwikkeling) te verbeteren. Signalen en output van (enig) interactieproces met burgers of andere doelgroepen is hierbij noodzakelijk. Het onderzoek draait om de vraag in hoeverre de verschillende pilots bijdragen aan een responsieve overheid en zodoende ruimte geven aan deze voorwaarde van

interactie. Op basis van de analyse van de pilot in dit hoofdstuk is al gebleken dat naar *aanleiding van het openbaar maken* er nog géén zicht is op vindbaarheid. (her)gebruik van informatie en men geen activiteiten onderneemt om interactie in te richten. Interactie vindt zogezegd niet, of niet als herkenbaar resultaat van de pilot, plaats. In het analysemodel staan naast de responsieve interactie tussen overheid en burger tevens een aantal andere interactietypen benoemd: reactief, pro-actief, interactief.

Burgerbrieven zijn *als zodanig* een manifestatie van een reactieve relatie: er wordt een vraag gesteld en OCW geeft hierop een antwoord. De inhoud van de vraag kan een eenvoudig informatieverzoek zijn, maar zou in bijzondere gevallen kunnen leiden tot veranderingen in de organisatie of herziening/aanpassing van beleid. In dat opzicht zou er sprake kunnen zijn van een mogelijke 'responsief effect'. Dit zal echter incidenteel (en onvoorzien) voorkomen en op basis van een reactief contact, hetgeen niet de relatie typeert die bedoeld wordt met een responsieve overheid. Een adequate en professionele invulling van de reactieve relatie wordt, mede gelet op de constatering van de Ombudsman in 2003 en 2005 (zie 3.1) en de daarop volgende adviezen, onderkend, maar staat los van de pilotdoelstelling en de benadering van dit onderzoek. Het beschikbaar (openbaar) maken van burgervragen en antwoorden kán voorzien in een informatievraag die andere burgers ook hebben. In dit opzicht zijn de activiteiten van de pilot nu te kwalificeren als pro-actief: zonder dat een concrete vraag gesteld wordt of (algemene) informatiebehoefte bekend is, maakt OCW de informatie beschikbaar. Hierbij worden vanuit de organisatie de afwegingen gemaakt welke informatie (juridisch) kan/mag zijn en op welke wijze dit plaats kan vinden (organisatorisch).

De 'interactie' die nu plaatsvindt ten aanzien van 'openbaar maken' is beperkt tot het informeren over het project in het contact dat men heeft met individuele vragenstellers ten aanzien van de vraag of men tegen het openbaar maken van zijn of haar brief bezwaar heeft: het is immers geen ingezonden brief naar een krant, in dat geval is openbaarheid een logisch gevolg.

"Het merendeel van burgers geeft helemaal geen antwoord op de vraag of vraag en antwoord openbaar gepubliceerd mogen worden. Vaak gaan de reacties over het feit dat antwoorden lang op zich laten wachten."

Burgerbrieven responsief

Het beschikbaar stellen van burgervragen en antwoorden kan voorzien in een vraagbehoefte, maar ook juist aanleiding vormen om contact op te nemen met het ministerie. Dat kan om verschillende redenen zijn: verduidelijking, inhoudelijke aanvulling of andere, nieuwe vragen. Omdat hier geen zicht op is, noch op het (her)gebruik van nu beschikbare informatie leidt openbaarheid van burgerbrieven op dit moment niet tot (herkenbare) interactie. Op dit moment ontbreekt georganiseerde interactie of enig zicht op informatieoverdracht en reactie. Het is daardoor niet waarschijnlijk dat de pilot nu bijdraagt aan de afgeleide doelstelling van de departementsleiding dat openbaarheid een kwaliteitsprikkel is voor de wijze waarop OCW functioneert. De agendering van dergelijke onderwerpen wordt vooral bepaald door de politiek, maatschappelijke aandacht via de media of onderwijsorganisaties, kortgezegd via de (semi)-professionele relaties van OCW. Met het openbaar maken van burgerbrieven voorziet OCW op dit moment een *mogelijke* vraag van een *mogelijke* groep belangstellenden/burgers, wat *mogelijk* leidt tot interactie of een 'responsief effect'.

3.3 BURGERBRIEVEN EN DE WEBSITE OPENBAARHEID

In de aanpak van het onderzoek is naast de toetsing van pilots aan het model, ook gekeken naar een aantal generieke 'telbare' aspecten die binnen pilots zijn gerealiseerd, voor zover dit mogelijk was. De website is hét door OCW gekozen informatiemedium om informatie actief openbaar te maken in het kader van dit project. Vanaf het moment dat de site online is gegaan (medio 2007) tot begin 2008 heeft de website Openbaarheid de volgende informatie als resultaat van de pilot burgerbrieven beschikbaar:

Aantallen beschikbare documenten

- Elf integraal gepubliceerde (geanonimiseerde) burgervragen met daarbij de antwoorden die door de betreffende directie van OCW zijn gegeven. De brieven en antwoorden hebben betrekking op uiteenlopende onderwerpen:
 1. *Beoordelingssystematiek lichamelijke opvoeding vo*
 2. *Spaans op vmbo school*
 3. *Eindexamenleerlingen zonder studieboeken*
 4. *Sanctiebeleid scholen met te weinig onderwijzers*
 5. *Emotionele intelligentie een nieuw idee*
 6. *Schoolkosten in het voortgezet onderwijs*
 7. *Lestijden voortgezet onderwijs*
 8. *Lesuitval voortgezet onderwijs*
 9. *Specialisatie lerarenopleidingen*
 10. *Collegegeld hoger onderwijs*
 11. *Gelijke behandeling vak levensbeschouwing*

Deze documenten zijn als PFD-bestand te downloaden van de website.

- Globale omschrijving van pilotinformatie. Het gaat om de omschrijving van doelstellingen en ambities van OCW. Feitelijk is dit achtergrondinformatie.

De informatie op de site is in kwantitatief opzicht nog zeer beperkt. Functionaliteiten wat betreft de eerder aangeduide functies zijn (nog) niet ontwikkeld. De website heeft, gelet op de doelstellingen, wel een belangrijke betekenis;

Ten aanzien van het *openbaar maken* van Burgervragen is de projectwebsite Openbaarheid het aanwezen informatiekanaal. Vanuit de pilot wordt echter aangegeven dat de site moeilijk vindbaar is en relatief autonoom staat binnen de algemene website van OCW. De toegang tot (samenhangende) informatie is dus bijzonder lastig. Als primaire doelgroep voor de website Openbaarheid is door de pilot echter wel 'de burger' benoemd. Gelet op de te realiseren doelstellingen van de pilot acht men de huidige website een groot 'obstakel' (!). De website is immers de belangrijkste plaats waar doelstellingen gerealiseerd kunnen worden omdat deze het (pro-actieve) contactpunt met de interne en externe doelgroep(en) vormt; hier vindt de actieve informatieoverdracht plaats, komt de transparantie en openbaarheid in de praktijk en activeert men mogelijke participatie of voorziet men in vragen die leven bij bezoekers. Op dit moment trekt men in de pilot dan de voorlopige conclusie dat 'rijp en groen' door elkaar staat. Een verklaring is het gebrek aan structuur, een ontbrekende samenhang met beleidsdossiers evenals het gebrek aan een adequate thematische indeling. Hierdoor is het uiteindelijk moeilijker om informatie (snel) te kunnen vinden en vormt het een belemmering om de beoogde doelstellingen te kunnen realiseren.

Daarnaast dient de site een goede zoekfunctie te hebben alhoewel dit op zichzelf niet voldoende is. Bovendien zou de (on)vindbaarheid van informatie toenemen als opschaling zou plaatsvinden met de burgerbrieven van andere directies en eventueel ook nog de handgeschreven brieven gegeven de huidige indeling en functionaliteiten van de site.

“Meer een relatie leggen met achtergrondinformatie: een link met beleid leggen en daarachter de mening/vragen van burgers daarbij. Geen aparte site openbaarheid. Mensen zoeken op onderwerp, niet op “burgervragen” of een term als ‘openbaarheid’.

Voor de verdere ontwikkeling bestaan vanuit de werkgroep voldoende suggesties: een mogelijkheid waaraan gedacht wordt is dat vragenstellers eerst door een wizard worden geleid (om vragen ‘af te vangen’), zoals dat bij veel commerciële bedrijven en gemeenten gebruikelijk is. Meer fundamenteel is dat men van mening is dat er geen aparte site Openbaarheid zou moeten bestaan. Verwevenheid met medewerkers, de organisatie en beleid zou uiteindelijk het resultaat moeten zijn.

3.4 CONCLUSIES

De pilot burgerbrieven heeft aangetoond dat het mogelijk is vragen van burgers en de antwoorden die het ministerie hierop geeft openbaar te maken. Met het openbaar maken heeft men een aantal doelstellingen: het geven van inzicht in processen (de beantwoording van vragen, termijnen etc.), afleggen van verantwoordelijkheid, het pro-actief voorzien in een mogelijke individuele informatie-vraag en het geven van een beeld welke onderwerpen voor burgers actueel zijn in contacten met OCW. Daarnaast kan het interactieproces met burgers een belangrijke impuls om bij te dragen aan het verbeteren van de eigen organisatie, zowel ten aanzien van kwalitatief functioneren als beleidsontwikkeling.

De pilot Burgerbrieven geeft invulling aan *actieve openbaarheid* zoals ook in artikel 8 van de WOB is bedoeld. De wijze *waarop* dat wordt ingevuld is echter niet gericht op het aangaan of realiseren van een actieve relatie met - of monitoring van - doelgroepen, individuele burgers of belangstellenden. Op dit moment heeft de pilot géén zicht op de effecten van het openbaar maken van burgerbrieven; er is géén contact met doelgroepen en het is daarom ook niet bekend hoe (en óf) een bijdrage wordt geleverd aan de informatiepositie van burgers. Feitelijk is daarmee sprake van actieve openbaarheid maar door de aanbodgestuurde informatievoorziening leidt dit voornamelijk tot een passieve relatie. Deze passiviteit is te constateren doordat op dit moment:

- geen zicht is wie nu precies de doelgroepen zijn;
- beperkt zicht is in het gebruik van de informatie die nu beschikbaar is;
- geen inzicht is in de bruikbaarheid en nut van beschikbare informatie;
- geen inzicht is of met de beschikbare informatie vragen pro-actief worden beantwoord;
- de indruk bestaat dat vragen en antwoorden niet of nauwelijks vindbaar zijn.

Vanwege deze onduidelijkheid en de aanbod-georiënteerde informatieverstrekking die de pilot nu kenmerkt wordt afgeleide doelstelling niet gerealiseerd: het gebruiken van input en feedback uit interactie met burgers als impuls voor het kwalitatief verbeteren van de eigen organisatie. Door de huidige wijze van openbaar maken is de verwachting dat het verder opschalen zal leiden tot een

onoverzichtelijk lange lijst waar vragen over diverse beleidsdossiers door elkaar staan. Desondanks heeft het verbeteren van de toegankelijkheid en het bereiken van doelgroepen en afstemmen van informatievraag en informatieaanbod binnen de pilot voor de toekomst de volle aandacht. Het realiseren van meer vraagsturing en het afstemmen van informatievraag en -aanbod kan door de antennefunctie invulling te gaan geven. Een voornemen is dan ook voor de toekomst doelgroepen (gebruikers) te betrekken.

De pilot burgerbrieven levert desondanks toch een aantal concrete resultaten; enerzijds worden op dit moment burgervragen en antwoorden van OCW op de pagina 'openbaarheid' van de OCW-website gepubliceerd. OCW is hiermee voorloper ten opzichte van andere departementen. Het tijdens de pilot ontwikkelde referentiekader/checklist is eveneens een concreet resultaat.

PILOT BURGERBRIEVEN (BURGERVRAGEN)			
<i>rol v/d overheid</i>	<i>van buiten naar binnen</i>	<i>van binnen naar buiten</i>	
ANTENNEFUNCTIE	<i>Wordt op dit moment niet actief ingevuld. Doelgroep wordt bepaald vanuit de organisatorische- en politiek-bestuurlijke ambities ('de burger')</i>	<i>Verskillende burgervragen en antwoorden zijn openbaar. toegankelijkheid, samenhang en vindbaarheid (nog) beperkt. Medium is website Openbaarheid Er is geen zicht op het gebruik of nut van beschikbare vragen en antwoorden Sterk gericht op risico-mijding (juridisch)</i>	ATTENDERINGSFUNCTIE
	<i>van binnen naar buiten</i>	<i>van buiten naar binnen</i>	<i>rol v/d burger</i>
ARTICULEERFUNCTIE	<i>Op dit moment geen voorzieningen voor actieve interactie relatie(s) Passieve relatie</i>	<i>Geen mogelijkheden tot actieve informatie verzameling. Zelfredzaamheid in alle opzichten</i>	MONITORINGFUNCTIE
Interactie			
tav. openbaar maken: (aanbodgerichte) Actieve openbaarheid, gericht op passieve relatie			

Figuur 3.4: Samenvatting van de pilot Burgerbrieven

4 ANALYSE VAN DE PILOT OPENBAAR MAKEN 'EXTERN WAARDERING- EN BEHOEFTE- ONDERZOEK'

In dit hoofdstuk wordt het analysemodel toegepast op de pilot 'openbaar maken van het Extern Waardering- en behoeftenonderzoek, kortweg EWB³¹. Gekeken wordt naar activiteiten binnen deze pilot die bijdragen aan de functies zoals die zijn verbonden aan kenmerken van de responsieve overheid (hoofdstuk twee en het analysemodel). Allereerst wordt begonnen met een korte omschrijving van het project waarna vervolgens in paragraaf 4.2 de verschillende beschreven functies van het model worden uitgewerkt. In paragraaf 4.3 wordt beschouwd in hoeverre de pilot gebruik maakt van de website openbaarheid. Tenslotte worden in paragraaf 4.4 de resultaten samengevat.

4.1 ACHTERGROND PILOT EWB

Het tweede pilotproject in dit onderzoek betreft het integraal openbaar maken van de resultaten van het Extern Waardering- en Behoeftenonderzoek, de bijbehorende vragenlijst en het advies van de Projectgroep Kwaliteitsmanagement. Het EWB is gehouden in 2005 en betreft een enquêteonderzoek naar de vraag hoe professionele gesprekspartners van OCW (vakbonden, de Rekenkamer, andere departementen, onderwijsinstellingen etc.) het functioneren van OCW en haar ambtenaren waarderen. De doelstelling van deze enquête is om feedback te gebruiken als motor voor systematische verbetering ten aanzien van onder meer transparantie, kwaliteit, deskundigheid en klant- en relatiegerichtheid. Het EWB geeft dit inzicht (intern) tot op het niveau van directies. Een aantal beleidsonderdelen/directies is op basis van de uitkomsten van het EWB uit de anonimiteit van de enquête getreden, om in overleg met een aantal respondenten gezamenlijk verbetervoorstellen te formuleren. Deze enquête wordt vervolgens herhaald waaruit zal moeten blijken of de verbeterpunten die eerder zijn geconstateerd zijn gerealiseerd.

Doelstellingen pilot

Bij de analyse van de pilot dient onderscheid gemaakt te worden dat het EWB *als zodanig* een concreet onderzoek is naar waarderingsinformatie van professionele partners, oftewel een duidelijke invulling van de antennefunctie. In het project Openbaarheid staat echter de vraag centraal of *het openbaar maken* van de EWB-resultaten leidt tot een verbetering van de informatiepositie (kennis over OCW) van burgers en andere (professionele) doelgroepen en of dit leidt tot de gewenste meerwaarde voor OCW door aanvullende feedback vanuit deze groepen.

³¹ Uitgevoerd door Boer&Croon- TNS-Nipo, 2005

De inhoudelijke doelstellingen die worden genoemd bij het EWB als instrument zijn:

1. Gebruiken van professionele feedback om te komen tot verbetervoorstellen binnen OCW;
2. Laten zien aan respondenten dat er iets met hun inbreng gebeurt.

De doelstelling van het *openbaar maken* van het EWB onderzoek worden door de pilot als volgt benoemd:

- De resultaten van het EWB onderzoek voor iedereen toegankelijk stellen;
- Het realiseren van *aanvullende meerwaarde* door feedback en input vanuit andere doelgroepen dan de professionele respondenten. Dit als een aanvulling op de doelstellingen van het instrument zelf: te komen tot verbeteringen in het functioneren van de organisatie en te stimuleren dat voorgenomen verbetervoorstellen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Het project is 'geadopteerd' door de pSG welke de ambitie heeft om in de toekomst ook de verbetervoorstellen die naar aanleiding van het EWB zijn geformuleerd en daarbij de voortgangsrapportages (op directieniveau) openbaar te maken. Informatie over de pilot, de resultaten van het onderzoek en het advies van de projectgroep zijn op de website van OCW in te zien op www.minocw.nl/openbaarheid onder "Over openbaarheid", "Enquête OCW-top".

4.2 ANALYSE VAN DE PILOT

In de volgende paragrafen wordt de pilot "openbaar toegankelijk maken van het Extern Waardering- en Behoeftenonderzoek nader" beschouwd vanuit de perspectieven van het model:

Vanuit OCW:

- *Antennefunctie*; welke activiteiten en inspanningen vormen binnen de pilot een bijdrage aan de (verbetering van de) informatiepositie van OCW? Deze functie is een externe oriëntatie met als doel zicht te krijgen op (kenmerken van) doelgroepen, maatschappelijke ontwikkelingen/trends en daarmee vraagbehoefte(n).
- *Attenderingsfunctie*; welke activiteiten binnen de pilot vormen een bijdrage om informatie beschikbaar, toegankelijk, vindbaar en begrijpelijk over te kunnen overdragen aan doelgroepen?

Omdat het een relationeel model betreft met een wisselwerking tussen enerzijds overheid (pilots OCW) en de burger (of andere doelgroepen) anderzijds, zijn ook de twee 'burgerfuncties' beschouwd:

- *Monitoringfunctie*: Welke activiteiten binnen de pilot leveren een bijdrage aan de verbetering van de informatiepositie van doelgroepen door het creëren van randvoorwaarden en condities om kennis te kunnen nemen van beschikbare informatie en deze te kunnen gebruiken.
- *Articulerfunctie*: biedt de pilot ruimte aan burgers om zich actief uit te spreken, plaatsen van opmerkingen of andere vormen van (inter)actieve, inhoudelijke, participatie.

Daarnaast wordt beschouwd of en zo ja, op welke wijze interactie plaatsvindt door het openbaar maken van het EWB en tot welke leereffecten dit leidt.

4.2.1 De Antennefunctie

De antennefunctie kan worden onderscheiden in een externe oriëntatie gericht op de verkenning van een vraagbehoefte binnen concrete doelgroepen zoals bijvoorbeeld burgers, media of belangenorganisaties alsmede op het inzicht krijgen in maatschappelijke ontwikkelingen of politiek-bestuurlijke ambities. Eveneens vormen de wenselijkheid van het beschikbaar stellen van informatie, bezien vanuit de beleidsopgave van OCW, en signalen van medewerkers zélf belangrijke impulsen voor de pilot en de doelstelling van het project Openbaarheid in brede zin

Extern: vraagbehoefte en doelgroepen

Het uitvoeren van het EWB-onderzoek *als zodanig* is bedoeld om een beeld te krijgen van de waardering door de professionele beleidsomgeving van OCW (de 'beleidsburen'). Dit is een duidelijk gedefinieerde doelgroep waarmee een professionele en beleidsinhoudelijke relatie bestaat. Vanuit de organisatie zijn door de SG een aantal thema's benoemd waaronder: begrijpelijkheid, transparantie, klant- en relatie gerichtheid van OCW. Deze zijn vervolgens intern met beleidsdirecties besproken waarbij de centrale vraag was een beeld te krijgen 'wat willen anderen van OCW weten en welke boodschappen men kwijt wil aan OCW?'. Grotendeels is deze vraag intern beantwoord door collega's van beleidsdirecties en de verantwoordelijke projectgroep. Slechts in een aantal gevallen hebben medewerkers contact gezocht met 'de buitenwacht'. De interactie die ten aanzien van de opzet van het onderzoek wel deels met de professionele EWB-doelgroep plaatsvond, is echter niet aanwezig bij andere (secundaire) doelgroepen in het kader van *openbaarheid*.

"EWB zal altijd een verbeteringsinstrument zijn gericht op professionals, dat burgers er kennis van kunnen nemen is mooi meegenomen"

De pilot geeft dan ook aan dat niet bekend is hoe deze groep zou kunnen zijn samengesteld en óf met het openbaar maken van het EWB-onderzoek tegemoet wordt gekomen aan een bepaalde informatiebehoefte.

Intern: kwaliteitsprikkels

Het algemeen openbaar maken van het EWB beoogt een aanvullende meerwaarde te creëren door externe reacties op te roepen ten aanzien van de verbetering en functioneren van de organisatie. Het is hiermee een signaal van een overheid die zich open, transparant en daardoor 'kwetsbaar' wil opstellen. Enerzijds al door de inhoud van EWB en anderzijds door het voor iedereen openbaar toegankelijk te maken. Voorwaarde om deze openheid te gebruiken als kwaliteitsprikkels voor de eigen organisatie, is de bekendheid die de pilot heeft binnen het departement. Geconstateerd is dat de departementsleiding en betrokken afdelingen en directies (op het niveau van directeuren) bekend zijn met het actief openbaar maken van het EWB onderzoek. Dit geldt eveneens voor medewerkers van beleidsonderdelen die betrokken zijn geweest bij het uitvoeren of formuleren van verbetervoorstellen. Aan de overige OCW-medewerkers is het feit dat het onderzoek openbaar werd niet echt gecommuniceerd en werd er verder geen actieve bekendheid gegeven. Interdepartementaal was er enige bekendheid vanwege de belangstelling voor het EWB als kwaliteitsinstrument. Het EWB-onderzoek en resultaten zijn wel door de hele organisatie bekend omdat het destijds als een hard oordeel aankwam. De feedback die daarop intern destijds werd ontvangen was gericht op de EWB-onderzoeksmethode: het feit dat deze 'niet echt wetenschappelijk was'. Dit lag in de lijn der verwachtingen gezien de kennis die OCW in huis heeft

maar staat geheel los van de criteria die spelen ten aanzien van openbaar maken. Opgemerkt dient te worden dat het EWB een instrument is dat periodiek (om de 2 jaar) wordt ingezet waardoor er geen 'continue prikkel' zal bestaan als gevolg van transparantie en openbaarheid zoals dat bijvoorbeeld bij de (doorlopende) publicatie van burgerbrieven zal kunnen optreden. Het EWB is immers een (langer durend) proces van onderzoek en de beantwoording van een burgerbrief (veelal) een kort proces.

4.2.2 De Attenderingsfunctie

Bij de attenderingsfunctie staat de vraag centraal in hoeverre de pilot 'openbaar maken van het EWB' informatie beschikbaar maakt en hierbij zorgt voor toegankelijkheid in termen van vindbaarheid, (her)bruikbaarheid en begrijpelijkheid, en de beschikbaarheid van informatie onder de aandacht brengt bij mogelijke doelgroepen. Bij de inrichting van deze functie gaat het om de vraag om de interne aansluiting van functies (het organisatieproces) die gemaakt wordt om de informatievoorziening op zodanige wijze in te richten dat afgestemd wordt op de kenmerken van de doelgroepen of dat nieuwe/andere informatie wordt verzameld op basis van een geconstateerde vraagbehoefte. Openbaarheid wordt gezien vanuit een intellectuele transparantie (toegang tot informatie) en vanuit een functionele transparantie (toegankelijkheid).

Intellectuele transparantie: toegang tot informatie

Concreet resultaat van de pilot is dat de EWB-vragenlijst, de EWB-rapportage met de resultaten en het advies van de Projectgroep Kwaliteitsmanagement online en voor iedereen toegankelijk is. De (beoordeling van) openbaarheid van het EWB is in overleg met beleidsdirecties gegaan, op voorstel van de SG. De aard van de informatie is interne sturingsinformatie die gebaseerd wordt op externe input door professionele partners. OCW is in dit geval informatie-eigenaar. De EWB vragenlijst wordt ongewijzigd opnieuw voorgelegd, het feit dat de resultaten van het onderzoek in 2005 openbaar zijn is een eenmalige beoordeling/besluit geweest. Een echt afwegingskader om resultaten van toekomstige EWB-onderzoeken openbaar te maken is niet aan de orde. De toegang tot deze informatie is voor de toekomst niet vanzelfsprekend.

Functionele en informationele transparantie: toegankelijkheid van informatie

Zoals eerder is geconcludeerd is het EWB-resultaat als zondanig bekend binnen een groot deel van de organisatie. Het EWB-2005 is (actief) gepresenteerd aan respondenten waarna de resultaten vervolgens passief openbaar waren, dus op aanvraag. Juist met de inhoudelijke uitvoering van het EWB, het actief presenteren van resultaten en verbetervoorstellen laat men aan de groep respondenten zien dat de resultaten serieus genomen worden.

Het feit dat het EWB onderzoek nu *algemeen openbaar* is, is echter niet expliciet kenbaar gemaakt, noch aan de OCW-organisatie, noch aan respondenten of andere doelgroepen of mogelijke geïnteresseerden. Toch noemt men de doelstelling om middels het breed beschikbaar stellen via internet te zien of dit zou leiden tot aanvullende meerwaarde in de vorm van reacties en input van 'buiten'. In de huidige vorm is het EWB danwel actief openbaar gemaakt maar ten aanzien van toegankelijkheid en vindbaarheid worden feitelijk geen activiteiten ondernomen.

Op dit moment geeft EWB aan dat de burger geen (primaire) doelgroep is. Het rapport heeft dan ook geen bijzondere toelichting (of vorm) voor een doelgroep in het kader van 'openbaarheid'. Voor iedereen is het eindresultaat in te zien zoals het ook intern door OCW gebruikt wordt.

De wijze waarop het EWB openbaar wordt gemaakt is op dit moment vooral een keuze gericht op efficiëntie: "zoals het rapport is, zo komt het op internet". Hier komt de pilot tegemoet aan actieve openbaarheid (als leverancier van informatie) en voldoet men aan een politiek-bestuurlijke (interne) ambitie. Naast het gebrek aan mogelijkheden een reactie te geven (interactiemogelijkheden) en de moeilijke vindbaarheid geeft men aan ook géén idee te hebben óf en door wie de informatie wordt ontvangen, gelezen of gebruikt. Wat wel geconcludeerd kan worden is dat er, tot op heden, nauwelijks herkenbare reacties zijn ontvangen:

*"Ten aanzien van het openbaar maken zijn geen enorme aantallen vragen binnen gekomen.
Het openbaar maken valt dus reuze mee "*

Het EWB is een managementinstrument ten behoeve van een brede kwaliteitsverbetering en is een resultaat van interactie met professionals. Het inhoudelijk ongewijzigd openbaar stellen legt een bepaalde verantwoordelijkheid en 'zelfredzaamheid' bij de burger. Vanuit de pilot vindt men dat een bepaalde eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid past bij de gedachte van de civil society. Desondanks geeft men aan dat de toegankelijkheid (vindbaarheid) veel beter zou kunnen:

*"Informeel is gevraagd aan personen buiten OCW om het EWB-onderzoek online te raadplegen. De
Commentaren waren de onvindbaarheid van de informatie: "openbaarheid in het donker"*

Het EWB is ten aanzien van inhoud en vorm niet gericht op enige andere doelgroep dan professionals. Men geeft aan dat dit zo zal blijven zolang niet duidelijk is hoeveel burgers of andere doelgroepen (media) het EWB zelfstandig inzien en gebruiken om contact te zoeken met (beleidsonderdelen van) OCW of dat deze informatie op enige wijze voor hen bruikbaar is geweest. Hierbij maakt men in de pilot een kostenafweging: "voor slechts een handjevol burgers ligt het niet zonder meer voor de hand het gehele EWB (taalkundig) aan te passen". Dit zou wel een mogelijke actie kunnen zijn op het moment dat vanuit de Directie Informatisering het signaal komt dat er grote aantallen burgercontacten/hits zijn via de site. Nu is die aanwijzing er nog niet. Dit soort kwantitatieve informatie zou dan moeten worden opgevraagd maar op dit moment wordt dit niet actief onderzocht.

"Omdat de primaire doelgroep professionals zijn, ook intern, kan de presentatie van het EWB-2007 zelfs beperkt zijn tot een korte tekst voorzien van vooral tabellen. Het voldoet dan als sturingsinstrument. Wat eventueel kan is de website tekst aanpassen voor een secundaire doelgroep (burger) ten aanzien van de benaming en omschrijving maar het rapport blijft ongewijzigd."

4.2.3 De Monitoringfunctie

In hoeverre het beschikbare EWB-onderzoek door andere dan de professionele groep respondenten en direct betrokken OCW medewerkers wordt ingezien is op dit moment niet duidelijk. Dit geldt zowel ten aanzien van de kenmerken en herkomst van lezers als het werkelijk gebruik ervan (waarde). Het inzien/aanklikken van het rapport hoeft immers nog geen beantwoording te zijn van een vraagbehoefte.

"Met het openbaar maken bedien je de 'monitorial citizen'. Als er wel wat aan de hand is dan komen mensen wel gericht zoeken".

De pilot biedt verder geen mogelijkheden om op enige wijze verder geïnformeerd te worden over het beschikbaar komen van informatie anders dan het bezoeken van de website Openbaarheid.

4.2.4 De Articuleerfunctie

Ten aanzien van het openbaar maken van EWB is deze functie niet ingericht. Men kan, naast de bestaande traditionele contactmogelijkheden van OCW via voorlichting/Postbus 51, geen feedback geven of deelnemen in bijvoorbeeld discussies. Het organiseren van interactie gericht op het realiseren van meerwaarde door virtual communities met gebruikersgroepen, burger of ambtenaren van andere departementen ziet men in de pilot wellicht als een (logische) vervolgstap. De pilot heeft met name aandacht gehad voor het organiseren van de organisatie achter eventuele reacties.

“Openbaarheid van het EWB moet leiden tot reacties en die moeten goed afgehandeld worden!

De afhandeling van mogelijke informatievragen zal in de organisatie geregeld moeten zijn. Alle brieven/vragen moeten worden beantwoord, ook al zijn deze hetzelfde. Zo niet dan krijg je last met bijvoorbeeld de Ombudsman.”

4.2.5 Proces van interactie

In hoofdstuk 2 wordt de relatie burger-overheid beschreven in termen van responsiviteit, informatiepositie en interactie. Belangrijk bij die relatie zijn de mogelijkheden die burgers hebben om hun wensen, verwachtingen en kritieken kenbaar te kunnen maken. Om deze interactie te organiseren is het noodzakelijk hiervoor een (virtuele) ruimte te creëren waar deze plaats kan vinden. Het medium dat in de pilot wordt gebruikt is de website Openbaarheid.

De mate waarin een relatie responsief te noemen is wordt mede bepaald door de wijze waarop de organisatie in staat is het eigen functioneren te verbeteren op basis van output van het interactieproces met burgers of andere doelgroepen. Dit onderzoek draait om de vraag in hoeverre de verschillende pilots bijdragen aan een responsieve overheid en zodoende ruimte geven aan deze voorwaarde van interactie. Interactie is, gegeven de doelstelling van de pilot EWB, een belangrijke voorwaarde. Desondanks is gebleken dat dit niet, of niet als herkenbaar gevolg van de pilot, plaatsvindt. In het analysemodel staan naast de responsieve interactie tussen overheid en burger tevens een aantal andere interactie relaties benoemd: reactief, pro-actief, interactief. Omdat de pilot gericht is op externe doelgroepen en ook andere interacties mogelijk zijn kan de pilot worden gepositioneerd aan de hand van de interactie(typen) die wel aanwezig zijn.

Als zodanig is het uitzetten van het EWB-onderzoek bij professionele gesprekpartners van OCW een inhoudelijk reactieve relatie: OCW vraagt om een kritische waardering van het eigen functioneren en krijgt hiervoor vanuit respondenten bepaalde feedback. Ten aanzien van het *openbaar* maken is deze interactie er niet: er is geen concrete externe vraag naar het EWB. Het openbaar maken van het EWB rapport is dan ook te kenmerken als een pro-actief handelen; er wordt met het beschikbaar stellen van het EWB immers geen directe, bekende informatievraag beantwoord noch heeft men daarbij een duidelijke secundaire doelgroep voor ogen. Ten aanzien van interactiviteit met doelgroepen biedt het EWB deze ruimte door eigen inzichten, initiatieven en suggesties van respondenten te inventariseren. Het *openbaar* stellen van het EWB heeft tot doel meerwaarde te creëren door aanvullende interactie en feedback van andere lezers dan

professionals. Ondanks dat het rapport en de resultaten nu openbaar zijn is dit interactieproces er (nog) niet en tevens is er geen zicht op óf en wie het EWB nu feitelijk inziet en of dat naar aanleiding van het EWB nu contacten met OCW zijn ontstaan.

EWB openbaar: responsief

Responsiviteit beoogt een verbetering/verandering in het functioneren van de organisatie gegeven de wensen en verwachtingen van de omgeving. Verbetervoorstellen naar aanleiding van het EWB-onderzoek, die door directies en afdelingen zijn geformuleerd zijn echter een direct gevolg van het EWB zelf, en *niet* van het openbaar maken opzich. Het (periodiek) responsieve karakter van de pilot komt dus voort uit de aard van het EWB zélf. Het *openbaar maken* leidt niet (en is daar nu ook niet op gericht) tot actieve interactie met burgers en kan zodoende als gevolg daarvan niet leiden tot de gewenste meerwaarde die als primaire doelstelling is benoemd. Naast de professionele interactie lijkt men ten aanzien van het algemeen openbaar maken niet zonder meer overtuigd dat deze primaire doelstelling eenvoudig te realiseren is;

“Men verwacht in ieder geval niet dat een individuele burger, zomaar, vanuit zijn luie stoel OCW zal gaan helpen om het eigen functioneren te verbeteren”

4.3 HET EWB EN DE WEBSITE OPENBAARHEID

In de aanpak van het onderzoek is naast de kwalitatieve toetsing van pilots ook gekeken naar een aantal generieke ‘telbare’ aspecten die binnen projecten zijn gerealiseerd. Hiermee wordt inzicht verkregen of en in hoeverre de pilots actief gebruik maken van het beschikbare informatiemedium (de website). De resultaten van deze pilot zijn kort te duiden. Op het moment van het project was er als resultaat van deze pilot de volgende informatie beschikbaar (documenten staan in PDF-format):

- Het rapport ‘Extern Waardering- en Behoeftenonderzoek’ uit 2005;
- Het advies van de projectgroep;
- de vragenlijst.

Voor het Extern Waardering- en Behoeften onderzoek is de website Openbaarheid dé plaats waar de aanvullende meerwaarde zou kunnen worden gerealiseerd die met de pilot wordt beoogd. Met het actief gebruik van de website kan mogelijk aanvullende input en feedback op de onderzoeksresultaten worden verkregen en later mogelijk gereageerd worden op de verbetervoorstellen of de voortgang in de realisatie daarvan (indien deze informatie in de toekomst openbaar geplaatst zou worden). Op de website zijn het EWB rapport en bijbehorende documenten op dit moment opvraagbaar, wat echter niet is gerealiseerd, is de mogelijkheid tot interactie. Mochten de resultaten van EWB belangstellenden activeren om commentaar te willen geven dan zal dit voornamelijk nog via de reeds bestaande procedure gaan. Als doelgroep voor de site in de huidige vorm geeft men aan, dat men dat eigenlijk niet weet:

“Misschien voor journalisten of professionals; een enkele schooldirecteur of een bestuurslid? ”.

Feitelijk is de site niet toegerust om de primaire doelstelling van deze pilot te realiseren:

“Het is niet bekend of met het openbaar beschikbaar stellen van EWB reacties zijn gekomen.”

4.4 CONCLUSIES

Evenals de pilot burgerbrieven is het EWB op twee manieren te beschouwen: enerzijds is het een goed voorbeeld van een instrument dat als antenne wordt ingezet bij professionele partners in het beleidsveld van OCW. Anderzijds wordt met het *openbaar maken* van het EWB onderzoek feitelijk een invulling gegeven aan actieve openbaarheid zoals in de WOB met artikel 8 wordt bedoeld. Echter, door het gebrek aan interactie- of reageermogelijkheden wordt juist de feedback gemist vanuit de externe omgeving. Deze interactiviteit is er wel met de professionals door hen te betrekken in het opstellen van verbeteracties en vervolgmetingen. Voor overige doelgroepen is dit, naast de reguliere contactprocedures (burgerbrieven/voorlichting) er niet. Terwijl juist deze reacties de kerndoelstelling zijn in de pilot(!). Wel wordt aangegeven dat bij een toenemende belangstelling dergelijke initiatieven kunnen worden ondernomen (faciliteren van een virtuele discussie of realiseren van een eenvoudiger vertaling). Die belangstelling moet dan wel eerst worden aangetoond. Er worden evenwel op dit moment geen pogingen gedaan mogelijke belangstellenden in beeld te krijgen of te attenderen op de beschikbaarheid. Het openbaar maken van het EWB heeft in praktische en organisatorische betekenis geen werkelijke bezwaren gekend. Het verkrijgen van *meerwaarde* door externe publicatie en openbaarheid zal echter alleen tot een extra impuls leiden als niet alleen de informatie beschikbaar is maar ook toegankelijk wordt gemaakt en werkelijk leidt tot een vorm van (georganiseerde) interactie. Daarnaast zal de kwetsbaarheid en daarmee de stimulans tot verbeteringen verder toenemen door op directieniveau resultaten transparant (verschillen EWB 2005 en vervolgmetingen) te maken en indien de voorgenomen verbeteracties op basis van EWB-resultaten en de voortgang ervan (beperkt) openbaar worden gesteld.

PILOT OPENBAAR MAKEN EXTERN WAARDERING- EN BEHOEFTE ONDERZOEK (ENQUETE OCW-TOP)			
rol v/d overheid	van buiten naar binnen	van binnen naar buiten	
ANTENNEFUNCTIE	<i>Wordt niet ingevuld ten aanzien van het <u>openbaar maken</u>.</i>	<i>Informatie is openbaar in ongewijzigde (professionele) vorm. Publicatie op website geen actieve kenbaarheid, geen zicht op gebruik of opvragen van het ewb-rapport. Gericht op bestuurlijke ambitie, kostenefficiëntie en vermindering van problemen</i>	ATTENDERINGSFUNCTIE
	van binnen naar buiten	van buiten naar binnen	rol v/d burger
ARTICULEERFUNCTIE	<i>Meerwaarde ligt hier, echter niet ingevuld Maakt geen onderdeel uit van de pilot Feedback op basis van openbaar maken niet bekend of herkent.</i>	<i>Geen aanvullende mogelijkheden. Gericht op zelfredzaamheid en zelfstandigheid van burgers.</i>	MONITORINGFUNCTIE
Interactie			
tav. openbaar maken: Actieve openbaarheid, gericht op passieve relatie (geen directe interactie mogelijkheden)			

Figuur 4.4: Samenvatting van de pilot openbaar maken EWB-onderzoek

5 ANALYSE VAN DE PILOT OUDERPORTAAL

In dit hoofdstuk wordt het analysemodel toegepast op de pilot Ouderportaal. Ook nu wordt gekeken naar activiteiten binnen deze pilot die bijdragen aan de functies zoals die zijn verbonden aan de kenmerken van een responsieve overheid. Allereerst wordt begonnen met een korte omschrijving van het project waarna vervolgens de verschillende beschreven functies in het model nader worden uitgewerkt. In de laatste paragraaf worden de resultaten samengevat.

5.1 ACHTERGROND PILOT OUDERPORTAAL

Het ministerie van OCW geeft op de website 'Openbaarheid' aan het belangrijk te vinden dat ouders en opvoeders kunnen meepraten en meebeslissen, kortom medezeggenschap hebben over zaken die van belang zijn met betrekking tot onderwijs op school. Om deze actieve bijdrage en betrokkenheid van mondige en kritische ouders en opvoeders te ondersteunen is het van belang dat zij adequaat toegang tot - en beschikking hebben over informatie over scholen, onderwijs en daaraan gerelateerde zaken. Dit met als doel hen in staat te stellen scholen te vergelijken en te ondersteunen bij het maken van een keuze voor een passende school of onderwijsinstelling voor hun kinderen. Om deze betrokkenheid concreet vorm en inhoud te geven zijn afspraken gemaakt met ouderorganisaties, leerlingen, personeel, management van scholen en werkgevers om te komen tot een informatie- en servicefunctie die is gericht op ouders in het primair- en voortgezet onderwijs.

Op dit moment kunnen ouders en opvoeders op verschillende plaatsen voor onderwijsinformatie op internet terecht. Een voorbeeld is de OCW website 'onderwijs in cijfers'³², dat onder de uitvoeringsorganisatie CFI valt (Centrale Financiën Instellingen). Deze website is echter met name op het management en bestuur van scholen gericht: "cijfers over en vóór onderwijsinstellingen". Een andere plaats waar informatie kan worden gevonden is de website van de Inspectie van het onderwijs. Daarnaast zijn er verschillende (bottum-up) initiatieven van ouderorganisaties zoals de eerder genoemde site 50tien.nl: een vraagbaak voor ouders van kinderen die naar het basis- en voortgezet onderwijs gaan. In veel gevallen hebben scholen en instellingen zelf ook een website waarop bepaalde specifieke informatie te vinden is. Kenmerkend voor het informatieaanbod is dat het kwalitatief en kwantitatief toeneemt. Echter de hoge mate van fragmentatie bemoeilijkt de vindbaarheid en daarmee de mogelijkheid deze te gebruiken.

Doelstellingen pilot

De pilot Ouderportaal beoogt de volgende doelstellingen te realiseren:

- Faciliteren van ouders bij het maken van een keuze voor een school voor Primair Onderwijs (PO) of Voorgezet Onderwijs (VO);
- Op de tweede plaats het geven van informatie aan leerlingen zelf (vooral in het VO).

³² www.onderwijsincijfers.nl : *Te vinden is informatie instellingen, over leerlingen, personeel en financiën over de afgelopen vijf jaar. Deze informatie kan vervolgens vergeleken worden met informatie van een andere instelling of een relevante vergelijkingsgroep.*

Het bedienen van deze doelgroepen wil men bereiken door (benchmark)informatie te structureren, logisch en begrijpelijk samen te brengen en beschikbaar te stellen door middel van een te realiseren webportaal (het "Ouderportaal"). Het is ook mogelijk dat scholen of andere organisaties in de toekomst de gelegenheid krijgen om deze OCW informatie te gebruiken of aan te bieden (te ontwikkelen door webservices). Scholen en instellingen bieden aanzienlijke hoeveelheden informatie aan ouders en leerlingen maar dat is, zoals gezegd, bijzonder gefragmenteerd. Daarnaast verschillen scholen onderling nogal ten aanzien van de kwaliteit van informatie. OCW wil daar met deze pilot verandering in brengen aangezien het enerzijds de taak is van OCW informatie beschikbaar te stellen en anderzijds OCW al veel informatie in huis heeft. Dit neemt niet weg dat men het verzorgen van een adequate informatievoorziening (primair) een eigen verantwoordelijkheid van scholen zelf acht. Gebleken is echter dat zij onvoldoende zelfstandig in staat zijn een integraal (informatie)product neer te zetten. Ook ouderorganisaties zijn niet dusdanig in stelling te brengen. OCW heeft daarom het initiatief genomen hierin gezamenlijk met ouderorganisaties een portaal te ontwikkelen met als doel het uiteindelijk 'hun ding' te laten zijn.

Naast Ouderportaal was er in beginsel sprake van een tweede project 'Openbaarheid Bekostigingsgegevens Onderwijsinstellingen'. De doelgroep van deze informatie zijn professionals: bestuur en management van instellingen etc. In het kader van WOB-verzoeken wordt deze informatie ook wel aan burgers verstrekt, het is alleen niet gericht op individuele burgers (deze informatie is te bereiken via het Instellingsportaal³³). Vanuit de directie PO is aangegeven dat de bekostigingsgegevens voor het PO weliswaar openbaar toegankelijk zijn, maar voor het project niet zo relevant zijn in het kader van "openbaarheid". Ouderportaal acht men een beter voorbeeld omdat het gericht is op individuele burgers (ouders en leerlingen VO) in plaats van professionals en instellingen. Bovendien is men van mening dat burgers zich wel gaan bemoeien met bekostigingsgegevens als zij al op enige manier betrokken zijn bij scholen (bijvoorbeeld vanuit een medezeggenschapsraad). Aangezien CFI over deze (bekostigings)gegevens beschikt, legt dat een relatie met de pilot "databestanden CFI" (zie hoofdstuk 7).

Informatie over de pilot is te vinden op de website van OCW op www.minocw.nl/openbaarheid onder de beschrijving "Over openbaarheid", "Ouderportaal". De pilot is belegd bij het directoraat-generaal Primair en Voortgezet Onderwijs (DGPV).

5.2 ANALYSE VAN DE PILOT

In de volgende paragrafen wordt de pilot Ouderportaal nader beschouwd vanuit de perspectieven van het model:

Vanuit OCW:

- *Antennefunctie*; welke activiteiten en inspanningen vormen binnen de pilot een bijdrage aan de (verbetering van de) informatiepositie van OCW? Deze functie is een externe oriëntatie met als doel zicht te krijgen op (kenmerken van) doelgroepen, maatschappelijke ontwikkelingen/trends en daarmee vraagbehoefte(n).
- *Attenderingsfunctie*; welke activiteiten binnen de pilot vormen een bijdrage om informatie beschikbaar, toegankelijk, vindbaar en begrijpelijk over te kunnen overdragen aan doelgroepen?

³³ <http://www.cfi.nl/public/websitetcfi/Default.aspx>

Omdat het een relationeel model betreft met een wisselwerking tussen enerzijds overheid (pilots OCW) en de burger (of andere doelgroepen) anderzijds, worden ook de twee 'burgerfuncties' beschouwd:

- *Monitoringfunctie*: Welke activiteiten binnen de pilot leveren een bijdrage aan de verbetering van de informatiepositie van doelgroepen door het creëren van randvoorwaarden en condities om kennis te kunnen nemen van beschikbare informatie en deze te kunnen gebruiken.
- *Articuleerfunctie*: biedt de pilot ruimte aan burgers om zich actief uit te spreken, plaatsen van opmerkingen of andere vormen van (inter)actieve, inhoudelijke, participatie

Daarnaast wordt beschouwd of en zoja, op welke wijze interactie plaatsvindt met doelgroep(en) en tot welke leereffecten dit leidt of mogelijk kan leiden.

5.2.1 Antennefunctie

De antennefunctie kan worden onderscheiden in een externe oriëntatie gericht op de verkenning van een vraagbehoefte binnen concrete doelgroepen zoals bijvoorbeeld burgers, media of belangenorganisaties alsmede op het inzicht krijgen in maatschappelijke ontwikkelingen of politiek-bestuurlijke ambities. Eveneens vormen de wenselijkheid van het beschikbaar stellen van informatie, bezien vanuit de beleidsopgave van OCW, en signalen van medewerkers zélf belangrijke impulsen voor de pilot en de doelstelling van het project Openbaarheid in brede zin

Extern: vraagbehoefte en doelgroepen

Ten behoeve van de realisatie van een Ouderportaal heeft OCW een onderzoek laten uitvoeren door Capgemini naar de informatiebehoefte die bij ouders bestaat ten aanzien van 'scholen en de mate waarin deze informatie beschikbaar is' (Capgemini: 2006). Gedurende het onderzoek en de eerste fase van de pilot zijn daardoor ook leerlingen voor het VO zelf als doelgroep in beeld gekomen; vanwege de leeftijd zijn zij al meer zelfstandig en wensen daarom zelf ook steeds meer zelf invloed te hebben op de schoolkeuze.

"Eerst wilden we weten of er een informatievraag bestond, welke informatie we al hadden en of we daar dan iets mee zouden kunnen".

De pilot benoemt daarom als doelgroep voor Ouderportaal ouders met kinderen in het primair- en voortgezet onderwijs én leerlingen in het VO. Met de uitkomsten van de vraagbehoefte- verkenning wil de pilot antwoorden geven op de meest voorkomende vragen van ouders (waar dat mogelijk is met informatie die OCW heeft over instellingen). Tevens kijkt de pilot naar de beste manier om deze informatie via internet eenvoudig toegankelijk en welke kosten hiervoor gemaakt moeten worden. Ten aanzien van verschillende differentiaties (burgerschapstijlen) wordt op dit moment vanuit een werkgroep gekeken naar de informatie- samenstelling en informatiepresentatie.

"We moeten er wel op letten dat ouders en ouderverenigingen vaak al georganiseerd en vaak hoger opgeleid zijn. We moeten daarom ook rekening houden met andere, minder hoogopgeleide ouders, allochtonen enzovoorts. Bereiken we die dan ook? Aanbieden in een andere taal bijvoorbeeld? Dat soort vragen zijn wel belangrijk."

Als tussenresultaat is het onderzoeksrapport (vooronderzoek) naar de informatiebehoefte van ouders inmiddels afgerond en geeft het duidelijk inzicht in de informatie die vanuit de doelgroep gewenst wordt. Het gaat hierbij om de belangrijkste informatie ten aanzien van:

- eindresultaten: gemiddelde CITO score en doorstroomcijfers;
- Missie en visie;
- Denominatie(levensbeschouwelijke visie): registratie in BRIN (adres- en contactgegevens);
- schoolgrootte: aantal leerlingen, cumulatief, liefst meerjarig overzicht;
- type leerling;
- financiële positie van de school.

Met het verkennende en inventariserende onderzoek wordt - en is - een concrete invulling gegeven aan de antennefunctie; onder de doelgroepen is een gericht beeld verkregen naar de gewenste informatiebehoefte. Het onderzoek is overigens niet actief openbaar gemaakt.

Intern: kwaliteitsprikkel

Activiteiten om de beoogde transparantie van gegevens door deze pilot bekendheid te geven binnen het departement zijn in deze fase niet actief ondernomen. De ambtelijke leiding was geïnformeerd in het kader van het project Openbaarheid. Evenals de betrokken afdelingen/directies binnen PO (waaronder de contactpersoon Ouderorganisaties). OCW-medewerkers in het algemeen zijn op dit moment, naast de informatie op de projectwebsite, niet echt betrokken of op de hoogte.

“Het betrekken van medewerkers ten aanzien van de pilot is niet zo van toegevoegde waarde. Het gaat om gegevens van Cfl en Inspectie en de vraag of en hoe dit extern te plaatsen. Vanuit PO zelf en OCW is het niet zozeer nodig. Het enige wat het op kan leveren is vragen van burgers.”

Het informatiebehoefte-onderzoek is gehouden naar aanleiding van ambities (interne signalen) van de departementsleiding, niet op basis van signalen uit 'het veld'. OCW vindt het belangrijk en wenselijk dat actoren en stakeholders in het onderwijsveld actief worden betrokken en deelnemen aan de inrichting van scholen en onderwijs, in dit geval door een gestructureerde transparante (benchmark)informatievoorziening te faciliteren in de vorm van een Ouderportaal.

5.2.2 De Attenderingsfunctie

Bij de attenderingsfunctie staat de vraag centraal in hoeverre de pilot Ouderportaal informatie beschikbaar maakt en hierbij zorgt voor toegankelijkheid in termen van vindbaarheid, (her)bruikbaarheid en begrijpelijkheid, en de beschikbaarheid van informatie onder de aandacht brengt bij mogelijke doelgroepen. Bij de inrichting van deze functie gaat het om de vraag om de interne aansluiting van functies (het organisatieproces) die gemaakt wordt om de informatievoorziening op zodanige wijze in te richten dat afgestemd wordt op de kenmerken van de doelgroepen of dat nieuwe/andere informatie wordt verzameld op basis van een geconstateerde vraagbehoefte. Openbaarheid wordt gezien vanuit een intellectuele transparantie (toegang tot informatie) en vanuit een functionele transparantie (toegankelijkheid).

Intellectuele transparantie: toegang tot informatie

Op dit moment wordt met deze pilot nog geen informatie openbaar gemaakt. Er worden wel de nodige voorbereidingen getroffen: in deze fase van de ontwikkeling van het ouderportaal is een

transparante informatiebehoefte zichtbaar geworden bij doelgroepen van ouders en leerlingen. De volgende voorgenomen stap is aanwezige OCW-informatie hieraan te 'waarderen, te matchen' en geschikt te maken om uiteindelijk openbaar aan te kunnen bieden. De informatie wordt allereerst samengesteld op basis van het verkennend onderzoek (zie 5.2.1).

Ten aanzien van het openbaar maken van gegevens stuit dit niet op bijzondere bezwaren zolang gewaakt wordt dat gegevens zijn geanonimiseerd ten aanzien van personen, dit wordt in nauw overleg met directies Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ), Informatisering (DI) en Centrale Financiën Instellingen (Cfi) als leverancier van deze gegevens.

Functionele en informationele transparantie: toegankelijkheid van informatie

Omdat Ouderportaal (nog) geen informatie ontsluit of openbaar maakt is de vraag ten aanzien van de functionele en informationele transparantie feitelijk nog niet opportuun. De werkgroep heeft aangegeven dat de wijze waarop men wil gaan voorzien in de nu bekende informatiebehoefte, in gezamenlijk overleg met de werkgroep en doelgroepen zal zijn. Intern betekent dit verdere afstemming met Cfi, DI en de directie Communicatie omdat in het uiteindelijk te formuleren plan van aanpak, op basis van de ervaringen in het project openbaarheid, de 'vindbaarheid' en bruikbaarheid belangrijke punten van aandacht zijn. Daarnaast signaleert men dat informatie van Cfi en Inspectie zijn niet zomaar "1 op 1" te plaatsen is op een openbare website gelet op de begrijpelijkheid, bruikbaarheid en de presentatie van cijfers en gegevens. Met het openbaar maken beoogt men nadrukkelijk de informatievoorziening op een dusdanige wijze in te richten dat deze passend is bij de doelgroep en voor hen ook een toegevoegde waarde kan hebben. Dit houdt in dat informatie van begrijpelijke, eenduidige taal wordt voorzien en een onderscheid wordt gemaakt in professionals en non-professionals, ouders en leerlingen. Met dit gegeven worden daarom ouders, ouderorganisaties maar ook het LAKS nadrukkelijk betrokken in de realisatiefase. Om gegevens en informatie vindbaar te maken wordt gedacht aan het mogelijk werken met GIS-applicaties (grafische toepassingen zoals landkaarten en grafische presentatie van statistische informatie rond bijvoorbeeld postcodegebieden). De pilot geeft verder aan dat mogelijkheid niet uitsluitend de OCW-website als informatiekanal zal worden gebruikt maar dit tevens en tegelijkertijd op meerdere plaatsen beschikbaar kan zijn (multichanneling/no wrong door-gedachte).

"Je moet niet als OCW alles onder 1 portaal of op 1 plaats willen bundelen. Een site als 50Tien³⁴ of kennisnet.nl kan wellicht worden aangevuld met (benchmark)informatie van OCW, maar tegelijkertijd zou je ook de sites van scholen zelf kunnen gebruiken. "

De mogelijke keuze om informatie niet alleen (exclusief) via de site van OCW aan te bieden maar op meerdere plaatsen is een duidelijke invulling van de attenderingsfunctie: het bedienen van een mogelijke informatievraag daar waar deze logisch te verwachten is. Dat betekent op plaatsen waar – ouders in dit geval - gaan zoeken: dichtbij, dus eerst op de site van de school.

Naast deze overweging (overal en altijd beschikbaar) biedt het gebruik van het medium internet als informatiekanal een technologische mogelijkheid om te kunnen vergelijken tussen scholen en instellingen. Ouders willen vaak, naast de keuze die ze in eerste instantie al hebben gemaakt, aanvullende informatie krijgen, deze toegevoegde waarde kan mogelijk zijn met het gebruik van

³⁴ Ouderorganisaties beschikken over 50Tien als informatie- en adviesdienst voor ouders over onderwijs (Voortgezet en primair onderwijs)

ICT. Het Ouderportaal beoogt daarom bepaald maatwerk te bieden in het onderling kunnen vergelijken van onderwijsinstellingen.

“Het vergelijken van onderwijsinstellingen is praktisch niet in een folder te organiseren.”

5.2.3 De Monitoringfunctie

Het bieden van functionaliteiten om kennis te nemen van informatie en deze te gebruiken zijn er op dit moment niet. Het portaal is immers nog niet gerealiseerd. Een bezoek aan de website openbaarheid geeft tot op zekere hoogte inzicht in de voornemens en doelstellingen van de pilot. De pilot geeft aan dat hier een mogelijk risico kan ontstaan indien niet duidelijk is óf en hoe informatie door ouders en leerlingen wordt geïnterpreteerd en ontvangen. Het is daarom van groot belang om het contact met deze groepen te houden. Vanuit de pilot worden op dit moment geen initiatieven of activiteiten ondernomen om doelgroepen zich te laten organiseren om informatie te kunnen gebruiken in relatie tot OCW zelf: het is ook maar de vraag of dit een rol is voor OCW, gezien mogelijke beheerlasten en de nu nog onduidelijke meerwaarde voor OCW zelf. Daarnaast is het vaak zo dat ouderorganisaties zelf al georganiseerd zijn. Men acht het mogelijk deze bestaande initiatieven beter te ondersteunen door middel van het portaal maar deze niet over te (willen) nemen of vervangen.

5.2.4 De Articuleerfunctie

Deze functie is nog niet belegd. Vooralsnog moet eerst de werkgroep geformeerd worden. Hoe dan de interactie gaat worden belegd is nog te bezien. “Een virtueel forum of discussieplatform kan een optie zijn”. Men van mening is dat dit evenwel geen OCW-activiteit hoeft te zijn.

5.2.5 Proces van interactie

In hoofdstuk 2 wordt de relatie burger-overheid beschreven in termen van responsiviteit, informatiepositie en interactie. Belangrijk bij die relatie zijn de mogelijkheden die burgers hebben om hun wensen, verwachtingen en kritieken kenbaar te kunnen maken. Om deze interactie te organiseren is het noodzakelijk hiervoor een (virtuele) ruimte te creëren waar deze plaats kan vinden. Het medium/informatiekanaal dat in de pilot wordt gebruikt is de website Openbaarheid.

De mate waarin een relatie responsief te noemen is wordt mede bepaald door de wijze waarop de organisatie in staat is het eigen functioneren in termen van dienstverlening en beleidsontwikkeling te verbeteren op basis van de signalen en output van het interactieproces met burgers of andere doelgroepen. Het onderzoek draait om de vraag in hoeverre de verschillende pilots bijdragen aan een responsieve overheid en dus zodoende ruimte geven aan deze voorwaarde van interactie. Op basis van de analyse van de pilot is gebleken dat de ontwikkeling van deze pilot nog beperkt is tot een eerste fase van ontwikkeling en verkenning. Interactie is dan ook niet aan de orde. In het analysemodel staan naast de responsieve interactie tussen overheid en burger een aantal andere interactie relaties benoemd: reactief, pro-actief, interactief. Omdat de pilot gericht op externe doelgroepen en er voornemens zijn om de verdere ontwikkelingen in een bepaalde mate van interactie met doelgroepen in te richten, kan de pilot worden gepositioneerd aan de hand van de verschillende interactie(typen) uit het analysemodel.

Zonder direct kenbare behoefte uit het veld heeft OCW initiatief genomen tot het realiseren van een Ouderportaal. OCW vindt dit belangrijk in termen van goed openbaar bestuur en *wenselijk*, en vertaalt dit in een proactief handelen ten aanzien van actieve openbaarheid. In de realisatiefase zal een werkgroep worden ingesteld waar vertegenwoordigers van de doelgroepen participeren. Gezamenlijk worden zo eisen aan het ouderportaal geformuleerd. Ten aanzien van het feitelijk interactief gebruik van het portal denkt men in de toekomst (ook) aan te haken bij andere websites, een burgerpanel of een discussieplatform te faciliteren. De ontwikkeling van het portaal beoogt daarmee een interactief proces te zijn en daarmee een gezamenlijk eindresultaat neer te zetten.

Ouderportaal: responsief

In hoeverre het ouderportaal leidt tot een responsieve relatie valt op dit moment moeilijk te overzien. Dit hangt in hoge mate af van de wijze waarop interactiviteit met doelgroepen wordt georganiseerd en of deze interactie plaatsvindt onder beheer van (en met) OCW. De rol van OCW kan bijvoorbeeld beperkt blijven tot het verzamelen van informatie (Cfi) en het beschikbaar stellen. OCW/Cfi kan optreden als 'leverancier' van (authentieke) data- en bronbestanden maar kan met regelmaat onderzoek op de verschillende locaties waar informatieproducten worden gecreëerd op basis van deze data, onderzoek doen naar actuele discussies die zich afspelen. Het is de keuze aan OCW in hoeverre zelf een actieve wenselijk is dit (deels) overlaat aan andere 'informatiemakelaars'. Het is daarmee in potentie, evenals het EWB, te zien als 'periodiek' responsief.

5.3 OUDERPORTAAL EN DE WEBSITE OPENBAARHEID

De website Openbaarheid is voor Ouderportaal op dit moment de plaats waar projectinformatie te vinden is over het voornemen een portaal te realiseren. Echt inhoudelijk relevant voor de benoemde doelgroepen is de website nog niet. Er is immers nog geen portaal of informatie te vinden, ook niet het informatiebehoefte onderzoek van Capgemini. Daarbij heeft de pilot aangegeven dat het nog maar de vraag is of het ouderportaal binnen de website van OCW zal worden geplaatst. De functionele invulling en bouw van Ouderportaal is op dit moment nog in ontwikkeling. Geconcludeerd kan worden gesteld dat de betekenis van de website Openbaarheid in deze pilot daarom beperkt is.

5.4 CONCLUSIE

De toepasbaarheid van het analysemodel binnen deze pilot is feitelijk nog beperkt. De ontwikkeling van het Ouderportaal is nog niet verder dan een verkenning naar de bestaande informatiebehoeften. Men geeft zelf aan eigenlijk geen daadwerkelijke pilot te zijn in het kader van het project Openbaarheid: men bevindt zich nog in een voorfase. De aanpak en doelstellingen van Ouderportaal laten zich wel beschouwen aan de hand van het model: de ontwikkeling van informatie- en serviceportaal dat is gericht op de verbetering van de informatiepositie van specifieke doelgroepen. Met de uiteindelijke mogelijke realisatie van de doelstellingen is de pilot aan te merken als een vorm van *actieve openbaarheid* waarbij alleen nog moet worden bezien in hoeverre interactie/reactie wordt ingericht met eindgebruikers om van responsiviteit te kunnen

spreken. Binnen de pilot is een duidelijke oriëntatie op de doelgroep: de antennefunctie is ingevuld. Om informatievragen zo goed mogelijk afstemmen met het informatieaanbod worden vervolgstappen gezet in overleg met toekomstige gebruikers: vorm en inhoud in coproductie. Wat de uiteindelijke betekenis van het ouderportaal moet worden in de zin van interactie tussen OCW en informatiezoekers is nog niet te zeggen. Verschillende scenario's zijn hierbij voorstelbaar: OCW als informatiekanaal, doorlinken naar andere sites, een leveranciersrol tav. informatiebouwstenen of combinaties hiervan. Verder wordt gesteld dat de realisatie van deze pilot gevoelig ligt ten aanzien van de departementale verhoudingen binnen OCW. Met name de positie van Cfl en de wens tot openbare ontsluiting van 'hun' informatie via derden (in plaats van – of naast – een OCW-portaal) ligt gevoelig. Openbaarheid als prikkel voor interne kwaliteitsverbetering is niet aanwezig in deze pilot. De inhoudelijke informatie betreft immers vooral informatie over derden (scholen en instellingen). De feedback van gebruikers kan echter wel betrekking hebben op de informatieverzameling (welke gegevens worden gevraagd) en de wijze waarop deze via internet beschikbaar worden gesteld. Op dit moment is dit echter nog niet aan de orde.

PILOT OUDERPORTAAL			
<i>rol v/d overheid</i>	<i>van buiten naar binnen</i>	<i>van binnen naar buiten</i>	
ANTENNEFUNCTIE	<i>Gericht ingevuld door uitvoering van het "informatiebehoefte onderzoek". Aanleiding bestuurlijke ambitie</i>	<i>Geen informatie nu openbaar voornemen informatievoorziening doelgroepgericht in te richten: hierbij ook betrekken van verschillende doelgroepen</i>	ATTENDERINGSFUNCTIE
	<i>van binnen naar buiten</i>	<i>van buiten naar binnen</i>	<i>rol v/d burger</i>
ARTICULEERFUNCTIE	<i>Nog niet van toepassing</i>	<i>Nog niet van toepassing</i>	MONITORINGFUNCTIE
Interactie tav. openbaar maken: (vraaggestuurde) actieve openbaarheid, aard van relatie met doelgroep nu actief (tbv. <u>ontwikkelingsproces</u>)			

Figuur 5.4: Samenvatting van de pilot Ouderportaal

6 ANALYSE VAN DE PILOT SELECTIELIJSTEN

6.1 ACHTERGROND PILOT SELECTIELIJSTEN

Als bijdrage aan het project "Openbaarheid" is vanuit het Directoraat-generaal Cultuur en Media (DGCM) de ambitie vastgelegd om 'ontwerpselectielijsten' integraal en digitaal openbaar te publiceren. In selectielijsten wordt vastgelegd welke archieven (of archiefdelen) als cultureel erfgoed aangemerkt worden en welke archieven op welke termijnen kunnen worden vernietigd. Het Nationaal Archief maakt, in het kader van de uitvoering van haar wettelijke taken, informatie openbaar en beschikbaar voor historici, onderzoekers of geïnteresseerde burgers. De overheid is volgens de Archiefwet 1995 verplicht om haar archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te bewaren. Dit betekent periodiek een opschoning van archieven. De Archiefwet uit 1995 schrijft hiertoe een vernietigingsplicht (art. 3) en een overbrengingsplicht (art. 12) voor. Omdat de vernietiging van archieven onherroepelijk is en bepaalde onderwerpen gevoelig kunnen liggen, dienen deze lijsten zorgvuldig samengesteld te worden met de opdrachtgever (archiefverantwoordelijke), experts en belangenorganisaties daarnaast dienen ook mogelijke individueel belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld een reactie te geven. Met name voor deze laatste groep liggen de selectielijsten met het bijbehorende Rapport Institutioneel Onderzoek³⁵ voor iedereen zes weken lang op verschillende locaties ter inzage (en ter inspraak):

- In de bibliotheken van de betrokken opdrachtgevers/zorgdragers;
- bij de rijksarchieven/ Regionale Historische Centra (RHC);
- (via) de website van het ministerie van OCW (website Openbaarheid)
- bij de informatiebalie in de studiezaal van het Nationaal Archief, en;
- op de website van het Nationaal Archief.

De wettelijke plicht tot inzage is vastgelegd in artikel 4 van het Archiefbesluit: het openbaar ter inzage leggen van selectielijsten is dus al praktisch maar in het kader van het project Openbaarheid wordt nu tevens de mogelijkheid geboden van (aanvullende) digitale inzage. Een direct voordeel van de digitale inzage is de bredere en snellere toegangsmogelijkheden: veel burgers en *mogelijk* belanghebbenden zijn niet of nauwelijks bekend met bijvoorbeeld Regionaal Historische Centra (RHC) als inzagepunt³⁶ of de kennisgeving in de Staatscourant of bijvoorbeeld het Archievenblad. De stukken blijven eveneens fysiek beschikbaar bij het Nationaal Archief en in te zien op de bovengenoemde locaties (multichannel).

Doelstellingen pilot

De concrete doelstelling van de pilot was een bijdrage te realiseren aan het project Openbaarheid. Dit betekende dat via de website Openbaarheid van het ministerie van OCW door kan worden gelinkt naar de digitaal ter inzage liggende selectielijsten op de site van het Nationaal Archief. Door het digitaal openbaar maken van de selectielijsten wil de pilot meer belanghebbenden gebruik laten

³⁵ De methode institutioneel onderzoek is ontwikkeld in kader van het Project Invoering Verkorting Overbrengings Termijn (PIVOT). Volgens deze methode worden de handelingen van overheidsorganen op een bepaald beleidsterrein beschreven. Hierdoor wordt duidelijk in welke context het archiefmateriaal tot stand kwam. De resultaten van het institutioneel onderzoek worden vastgelegd in een Rapport Institutioneel Onderzoek. bron: Nationaal Archief 2007

³⁶ zie ook: <http://www.nationaalarchief.nl/archiefbeheer/archiefzorg/oudennieuw/default.asp>

maken van het recht op inspraak. Daarbij is de 'digitale selectielijst' sneller en efficiënter dan het maandelijks rondsturen van papieren documenten naar alle locaties van inzage. De pilot 'selectielijsten' was deels al een resultaat van lopende activiteiten binnen het Nationaal Archief waarbij selectielijsten gedigitaliseerd werden. De digitalisering van de lijsten zélf is dus géén resultaat van het project Openbaarheid zelf. Het past gezien de doelstellingen wel binnen het project Openbaarheid. Daarnaast zorgt het voor een brede verankering van het project Openbaarheid door alle organisatieonderdelen van OCW een bijdrage te laten leveren. Informatie over de pilot is te vinden op de website van OCW op www.minocw.nl/openbaarheid onder de beschrijving "Over Openbaarheid", "Bewaren of vernietigen archieven" en is belegd bij het Nationaal Archief.

6.2 ANALYSE VAN DE PILOT

In de volgende paragrafen wordt de pilot Selectielijsten beschouwd vanuit de perspectieven uit het model:

Vanuit OCW/Nationaal Archief:

- *Antennefunctie*; welke activiteiten en inspanningen vormen binnen de pilot een bijdrage aan de (verbetering van de) informatiepositie van OCW/Nationaal Archief? Deze functie is een externe oriëntatie met als doel zicht te krijgen op (kenmerken van) doelgroepen, maatschappelijke ontwikkelingen/trends en daarmee vraagbehoefte(n).
- *Attenderingsfunctie*; welke activiteiten binnen de pilot vormen een bijdrage om informatie beschikbaar, toegankelijk, vindbaar en begrijpelijk over te kunnen overdragen aan doelgroepen?

Omdat het een relationeel model betreft met een wisselwerking tussen enerzijds overheid (pilots OCW) en de burger (of andere doelgroepen) anderzijds, worden ook de twee 'burgerfuncties' beschouwd:

- *Monitoringfunctie*: Welke activiteiten binnen de pilot leveren een bijdrage aan de verbetering van de informatiepositie van doelgroepen door het creëren van randvoorwaarden en condities om kennis te kunnen nemen van beschikbare informatie en deze te kunnen gebruiken.
- *Articulatiefunctie*: biedt de pilot ruimte aan burgers om zich actief uit te spreken, plaatsen van opmerkingen of andere vormen van (inter)actieve, inhoudelijke, participatie

Daarnaast wordt beschouwd of en zo ja, op welke wijze interactie plaatsvindt met doelgroep(en) en tot welke leereffecten dit leidt of mogelijk kan leiden.

6.2.1 De Antennefunctie

De antennefunctie kan worden onderscheiden in een externe oriëntatie gericht op de verkenning van een vraagbehoefte binnen concrete doelgroepen en zicht op maatschappelijke ontwikkelingen of politiek-bestuurlijke ambities. Eveneens vormen de wenselijkheid van het beschikbaar stellen van informatie, bezien vanuit de beleidsopgave van OCW, en signalen van medewerkers zélf belangrijke impulsen voor de pilot en de doelstelling van het project Openbaarheid in brede zin.

Extern: vraagbehoefte en doelgroepen

Met het digitaal openbaar maken wil men een groter en breder publiek bereiken. Bij het realiseren van de pilot is op het moment géén zicht op specifieke doelgroepen die belang hebben bij het

openbaar maken van selectielijsten. Dit geldt wel voor de groep professionals zoals onderzoekers, historici etc. Ook voor hen geldt de doelstelling van een beter doelgroepbereik. Vanwege de aard en inhoud van selectielijsten is de mogelijke doelgroep echter steeds een wisselende: de doelgroep van de pilot is daarom te duiden als "*belanghebbenden*".

"Je weet niet altijd van te voren wie belanghebbenden zouden kunnen zijn"

Omdat deze groep niet direct in kaart te brengen is, en met iedere selectielijst kan verschillen is het moeilijk de informatiebehoefte, naast de bekende professionele doelgroepen, te duiden of te differentiëren. De pilot geeft daarom nu 'slechts' een verbeterde invulling aan een wettelijk verplichte taak. Verder zorgt de pilot voor een aansluiting bij ambities van OCW en lopende interne projecten, zoals het project 'Wegwerken Archiefachterstanden' en de Visienota 'Informatie op orde'. Deze ontwikkelingen die gericht zijn op vereenvoudiging, deregulering, wijziging selectiemethoden, digitaliseren cultureel erfgoed etc. lopen echter al langer.

Op dit moment wordt de antennefunctie nog niet actief door het Nationaal Archief ingevuld en richt men zich, zoals gezegd, op de uitvoering van een wettelijke taak en interne ambities. Overigens kunnen maatschappelijke discussies en gevoeligheden de belangstelling voor bepaalde onderwerpen en thema's beïnvloeden. Meer dan eens is het voorgekomen dat maatschappelijke commotie is geweest naar aanleiding van gepubliceerde selectielijsten van IND en BVD(nu AIVD). In die zin speelt de maatschappelijke antennefunctie een rol.

Intern: kwaliteitsprikkel

Het *digitaal openbaar maken* van selectielijsten beoogt een kwaliteitsverbetering ten aanzien van de zorgvuldigheid van de samenstelling van de betreffende lijst. Immers, door een breder doelgroepbereik en de mogelijkheid meer belanghebbenden te betrekken bij de inhoud en samenstelling van de uiteindelijke lijst kan dit een kwalitatieve impuls zijn. Dit gebeurt nu al met professionals en belangenorganisaties, maar vooral de brede groep burgers/belanghebbenden kan hierbij een grotere rol van betekenis spelen. Dat dit soort contacten en betrokkenheid kunnen leiden tot verbeteringen bleek ook naar aanleiding van discussies die in 2001 ontstonden op het raakvlak van archiefselectie en wet- en regelgeving rond de bescherming van persoonsgegevens. Op advies van de tijdelijke commissie 'Nota persoonsdossiers' heeft het Nationaal Archief daarna werkwijzen aangepast bij het omgaan met de selectie van persoonsgegevens (Kloosterman et al.: 2006). Gegeven de doelstelling van selectielijsten en de mogelijkheid tot inspraak is de organisatie ingesteld op het omgaan met input en interactie met belanghebbenden en haar maatschappelijk en politiek/bestuurlijke omgeving.

6.2.2 De Attenderingsfunctie

Bij de attenderingsfunctie staat de vraag centraal in hoeverre de pilot 'selectielijsten' informatie beschikbaar maakt en hierbij zorgt voor toegankelijkheid in termen van vindbaarheid, (her)bruikbaarheid en begrijpelijkheid, en de beschikbaarheid van informatie onder de aandacht brengt bij mogelijke doelgroepen. Openbaarheid wordt gezien vanuit een intellectuele transparantie (toegang tot informatie) en vanuit een functionele transparantie (toegankelijkheid).

Intellectuele transparantie: toegang tot informatie

Het ter inzage leggen van (ontwerp)selectielijsten en dus het openbaar maken is primair de uitvoering van wet- en regelgeving. De informatie die openbaar gemaakt wordt heeft dan ook een wettelijke basis en is een overheidstaak. Burgers hebben hierbij een afgeleid belang; namelijk of informatie langer terug te vinden zal zijn oftewel het *bewaren van informatie*. Dat is wat anders dan het *openbaar* maken van de informatie in deze archieven. Selectielijsten bevatten het voornemen om 'te bewaren of niet te bewaren'. In kader van het *openbaar* maken van *selectielijsten* zijn er geen uitzonderingen, daarvoor bestaan duidelijke richtlijnen in wet- en regelgeving. Ten aanzien van het inhoudelijke openbaar maken van archieven bestaan wél uitzonderingen. Alles wat daarom gaat over de vaststelling van een selectielijst is openbaar. Door het ter inzage leggen hebben doelgroepen inspraak in de besluitvorming en de uiteindelijke selectielijst. Naar aanleiding van gevoeligheden, die vooraf bekend zijn of achteraf kenbaar gemaakt worden, kan de samenstelling veranderen. Daarnaast is vaak een onafhankelijk deskundige in de voorbereiding betrokken die aandacht kan vestigen op belangrijke thema's; derhalve niet te vernietigingen of het vaststellen van lacunes in de lijst.

De wet geeft niet aan wat er moet worden bewaard alleen de termijnen en waar rekening mee dient te worden gehouden. Dat zijn meer algemene criteria zoals bijvoorbeeld 'cultureel erfgoed' en 'algemeen historische belang'. Daar zit dan ook de ruimte voor interpretatie en wijzigingen. Dit is onderdeel van "het beschikbaar stellen": allereerst worden in professioneel overleg afwegingen gemaakt met direct betrokken partijen, waaronder veelal overheid. Daarna worden de voornemens ten aanzien van bewaren of vernietigen aan de 'buiten wereld' ter inzage gelegd. Enerzijds ter kennisname en anderzijds om eventueel te reageren.

Het is niet specifiek de WOB die leidend is ten aanzien van actief openbaar maken (eerder genoemde bepalingen in artikel 8). Het Nationaal Archief maakt al steeds meer openbaar wat betreft selectielijsten. Tot in 1995 de nieuwe Archiefwet werd ingevoerd waren selectielijsten vooral ambtelijke afspraken tussen ministeries/andere overheidsorganen en het Nationaal archief. Sinds in Archiefwet ook de procedures van de Awb van toepassing zijn is al veel meer openbaar.

Functionele en informationele transparantie: toegankelijkheid van informatie

De inspanningen van het project zijn specifiek gericht op een grotere bekendheid bij burgers. Daarnaast biedt het een extra mogelijkheid voor het 'historisch veld' hoewel deze groep vanuit de eigen expertise in bepaalde gevallen al betrokken kan zijn bij de voorbereiding van een selectielijst of er vaker kennis van neemt. Ten aanzien van de pilotdoelstellingen zijn burgers een (primaire) doelgroep, niet voor alle selectielijsten maar wel in het geval dat genoemde informatie in een selectielijst betrekking heeft op iemand persoonlijk. Het is daarom beter spreken van *belanghebbende* als doelgroep van de pilot. Ten aanzien van de vorm, interpretatie en begrijpelijkheid van informatie is een selectielijst uniform: oftewel voor professionals en overige belangstellenden gelijk. Gevolg is dat in sommige gevallen lijsten voor burgers moeilijk te begrijpen zijn. De doelstelling is om het zo makkelijk en leesbaar mogelijk te houden.

"Binnen de pilot is gesproken over op welk niveau (opleiding) het begrijpbaar moet zijn. Conclusie hiervan was dat het document 'is zoals het is'. Om toch bepaalde groepen tegemoet te komen is een handreiking beschikbaar waar staat te lezen 'wat het is' en 'hoe het werkt' en 'wat je ermee kunt'. Met die tekst en uitleg kun je als doelgroep zelf stappen nemen".

De pilot geeft aan dat het niet te verwachten is dat 'vertalingen' voor specifieke doelgroepen worden gemaakt omdat het simpelweg vaak qua omvang vele tientallen pagina's betreft en daarmee dus aanzienlijke kosten zijn gemoeid. Gekozen is daarom het instrument 'selectielijsten' *uit te leggen*: de betekenis voor individuele lezers. Hierbij wordt zoveel rekening gehouden met leesbare taal in de selectielijsten, desondanks blijft een professioneel instrument: het is voor de professionele gebruiker/onderzoeker.

"Wij zorgen voor zoveel mogelijk 'normale en begrijpelijke' taal en een toelichting op de inhoud van selectielijsten, de lijsten zelf zijn ongewijzigd voor de verschillende doelgroepen.

Men mag daar ook best moeite voor doen!"

Het gebruiken van begrijpelijke taal, vormgeven van een toelichting op selectielijsten en het meer landelijk bekend maken zijn aandachtspunten die al passen in de algemene communicatiestrategie van het Nationaal Archief. Daarnaast is een doelstelling geformuleerd om via reguliere mediakanalen – dag- en weekbladen, Postbus 51 – de doelgroepen beter te bereiken. Voor de digitale vorm is gekozen omdat het doelgroepbereik groter is en efficiënter (minder papier en sneller). Daarnaast blijven de fysieke mogelijkheden bestaan (multichanneling). De pilot geeft aan dat de vindbaarheid van de informatie op de website Openbaarheid van OCW nog een probleem is maar dat eveneens geldt voor de site van het Nationaal Archief. Overigens besteedt het Nationaal Archief wel aandacht aan het kenbaar maken van de digitale inzage: op het moment van de aanvang van de pilot staat op de homepage van het Nationaal Archief de mededeling dat selectielijsten nu digitaal zijn in te zien. Dit te maken met het algemene traject 'bredere communicatie' dat meer bezoekers met niet-professionele belangstelling getriggerd moeten worden.

"Het is van tevoren niet altijd duidelijk wie doelgroepen zijn per selectielijst. Deze signaleringsfunctie moet dan eigenlijk wel liggen bij het desbetreffende ministerie of archiefeigenaar, niet eens zozeer bij het Nationaal Archief. Een voorbeeld is de oorlogsarchieven waarbij een duidelijke rol bestaat voor Joodse Organisaties."

Het opstellen van de ontwerpselectielijst gebeurt met 'relevante' organisaties en biedt - tenslotte nog door de ter inzage legging - de mogelijkheid individueel te reageren. De reacties die dan binnenkomen zijn dan ook vaak op individueel niveau. Belangrijk is dus het (individueel) kunnen vinden van informatie en ruimte geven voor reactie.

De pilot geeft aan in de nabije toekomst meer met de nieuwe site te willen doen: betere vindbaarheid rondom doelgroepgerichte thema's voor vakgenoten/klanten, leveranciers van archieven of gewoon "bezoekers": kortom een meer gerichte differentiatie naar doelgroepen. De site is nu vooral gericht op professionals. Het doel van de website is nu de bekende doelgroepen zo goed en snel mogelijk te bedienen en op de tweede plaats, in het kader van publieksgericht werken, ook het brede publiek zo snel mogelijk te bedienen. Gedacht wordt aan thema's in de vorm van kenniscentra of iets dergelijks. De pilot geeft aan dat dit ontwikkelingen zijn die nu verkend worden en pas in de toekomst gerealiseerd zullen worden.

6.2.3 De Monitoringfunctie

De pilot heeft geen beeld of er nav. het *digitaal openbaar maken* meer mensen kennis hebben genomen van de selectielijsten die ter inzage liggen. Rondom het openbaar maken en digitaal ter inzage leggen is geen mogelijkheid voor geïnteresseerden zich actief kenbaar te maken rond

bepaalde dossiers of thema's. De pilot probeert dit wel pro-actief in te richten door verschillende kanalen te gebruiken: via website(s), dag- en weekbladen, postbus 51.

'Door verschillende media te gebruiken kunnen mensen worden geïnformeerd die normaal niet zomaar bereikt worden'.

Vanuit de pilot worden nog geen activiteiten ondernomen om deze belangstellende actiever te kunnen betrekken. Wel is dat een (gewenste) mogelijkheid voor de toekomst. Het voornemen is actiever met doelgroepen te gaan communiceren maar hiervoor moeten technische aanpassingen in de website worden gerealiseerd. Het inhoudelijk overleg ter voorbereiding van de selectielijst met deskundigen gebeurt eveneens nog 'gewoon' bilateraal en 'face to face' daarvoor zijn geen bijzondere (virtuele) faciliteiten.

6.2.4 De Articuleerfunctie

Deze activiteit is ten aanzien van het openbaar maken ook minder relevant aangezien selectielijsten *als zodanig* alleen de mogelijkheid bieden aan belanghebbenden te reageren via de gebruikelijke procedures. Namelijk een schriftelijk reactie indienen bij de Algemene Rijksarchivaris.

6.2.5 Proces van interactie

In hoofdstuk 2 wordt de relatie burger-overheid beschreven in termen van responsiviteit, informatiepositie en interactie. Belangrijk bij die relatie zijn de mogelijkheden die burgers hebben om hun wensen, verwachtingen en kritieken kenbaar te kunnen maken. Om deze interactie te organiseren is het noodzakelijk hiervoor een (virtuele) ruimte te creëren waar deze plaats kan vinden. Het medium dat in de pilot wordt gebruikt is de website Openbaarheid.

De mate waarin een relatie responsief te noemen is wordt mede bepaald door de wijze waarop de organisatie in staat is het eigen functioneren in termen van dienstverlening en beleidsontwikkeling te verbeteren op basis van de signalen en output van het interactieproces met burgers of andere doelgroepen. Het onderzoek draait om de vraag in hoeverre de verschillende pilots bijdragen aan een responsieve overheid en dus zodoende ruimte geven aan deze voorwaarde van interactie. Op basis van de analyse van de pilot in dit hoofdstuk is er nog geen zicht op het gebruik van informatie en men is ook nog niet actief bezig vormen van interactie in te richten. Interactie vindt zogezegd niet, of niet als herkenbaar resultaat van de pilot, plaats. In het analysemodel staan naast de responsieve interactie tussen overheid en burger tevens een aantal andere interactie relaties benoemd: reactief, pro-actief, interactief. Omdat de pilot gericht is op externe doelgroepen en ook andere interacties mogelijk zijn, kan de pilot worden gepositioneerd aan de hand van de interactie(typen) die wel aanwezig zijn.

Het digitaal openbaar maken van selectielijsten is gericht op een actiever doelgroepbereik. De doelgroep is een onbekende groep 'belanghebbenden'. Door de selectielijsten nu digitaal op meerdere plaatsen aan te bieden probeert men pro-actief deze groep te bereiken. Het digitaal openbaar maken is de uitvoering van een wettelijke taak waarbij het resultaat van een professionele voorbereiding kenbaar wordt gemaakt aan de buitenwereld. De interactie en inspraak die dat tot gevolg heeft kan leiden tot een inhoudelijke aanpassing van de lijsten. Het samenstellen en voorbereiden van selectielijsten is een afwegingsproces met de doelgroep van wetenschappers, historici en organisaties (een actieve relatie). Na publicatie is het vervolgens mogelijk te reageren voor individuele burgers (reactief).

Selectielijsten responsief

Mogelijk gevolg van het digitaal ter inzage leggen is dat meer burgers zich melden met relevante informatie. Met het openbaar maken is sprake van actieve openbaarheid als gevolg van een wettelijke taakuitvoering. Het is gericht op een actieve relatie met doelgroep danwel belanghebbenden. De actieve relatie wordt met de pilot niet anders gefaciliteerd dan de gebruikelijke wijze waarop gereageerd dient te worden op selectielijsten. Vanuit het model is de interactie te kenmerken als inhoudelijk reactief/interactief rond een bepaalde selectielijst. Responsiviteit ten aanzien van het *openbaar* maken is in deze pilot minder opportuun. Openbaarheid van selectielijsten is immers gevolg van de uitvoering van wet- en regelgeving, alhoewel sommige signalen hiervoor tot aanpassingen kunnen leiden (zie voorbeeld BVD/IND). Responsiviteit rond openbaarheid kan in deze pilot, indien ingericht, leiden tot een betrokkenheid van burgers ten aanzien van de functionele transparantie (termen van toegankelijkheid). Gelet op de doelgroep- en communicatiestrategie zoals die voor de website bestaat, liggen hiervoor in de toekomst wellicht kansen en mogelijkheden.

6.3 SELECTIELIJSTEN EN DE WEBSITE OPENBAARHEID

De betekenis die de website Openbaarheid heeft voor de pilot Selectielijsten is eveneens beperkt.

- Voor de pilot Selectielijsten is een hyperlink gerealiseerd naar de ter inzage liggende digitale Selectielijsten op de site van het Nationaal Archief(NA);
- Daarnaast zijn een aantal teksten van de NA-website overgenomen op de site van OCW/openbaarheid;
- Tenslotte staan op de site enkele aanvullende hyperlinks zoals naar de Staatscourant en de Handelingenbank.

Feitelijk bestaat er nu een hyperlink naar de website van het Nationaal Archief waar men wordt gelinkt naar de pagina met daarop de (actuele) ontwerpselectielijsten die ter inzage liggen. Vanuit de pilot wordt aangegeven dat niet duidelijk is voor wie de website nu werkelijk bedoeld is. Voor de wijze waarop het nu is ingericht denkt men voornamelijk aan interne doelgroepen: binnen betrokken directies of het eigen projectteam en/of aanjaagteam en daarmee 'niet relevant' voor deze pilot. Tevens is gesignaleerd dat naarmate de tijd verstrijkt de site steeds verder wegzakt in de site van OCW. Men acht de site nu vrijwel onvindbaar. De website wordt beschouwd als een proeftuin waarbij met name voor de pilot 'burgerbrieven' wordt geëxperimenteerd. Geconstateerd wordt dat het zoeken op onderwerp veel meer voor de hand zou liggen in plaats van op het thema of dossier "openbaarheid". De belangrijkste functie die de website heeft, gezien de doelstelling van deze pilot is: dezelfde informatie op meer plaatsen beschikbaar. De vindbaarheid van de site moet dan wel worden verbeterd.

6.4 CONCLUSIES

Het resultaat van de pilot is op dit moment een hyperlink vanaf de website van het ministerie van OCW naar de selectielijsten op de site van het Nationaal Archief. Andersom bestaat er ook een link. Als meerwaarde kan dus worden aangemerkt dat, naast de eigen website en de bestaande fysieke

locaties, nu op een andere, plaats de ter inzage kenbaar wordt gemaakt. Feitelijk zou dat een mogelijke verbetering in de toegankelijkheid (vindbaarheid) kunnen betekenen. Naast deze hyperlink staan nog een aantal teksten van het Nationaal Archief op de site van OCW. Het resultaat is de hyperlink en niet de digitalisering van de selectielijsten zelf, deze waren immers al digitaal openbaar. Ten aanzien van het faciliteren of stimuleren van reacties en interactie alsmede het onderzoek of met deze pilot een bredere doelgroep wordt aangesproken zijn er (nog) geen resultaten bekend.

De mogelijkheden om op basis van de digitale kennisgeving van de selectielijsten te komen tot meer interactie is geen onderdeel van de pilot - naast de huidige schriftelijke procedures - . Met het oog op de toekomst geeft men wel aan rond selectielijsten een meer interactief karakter te willen creëren, passend bij de voorgenomen doelgroepencommunicatie. Informatie is met deze pilot mogelijk voor meer belanghebbenden vindbaar. Of en hoe dit doelgroepbereik effect heeft op de samenstelling van lijsten, en daarmee de eigen werkwijze van het Nationaal Archief is vooralsnog onduidelijk. De pilot kenmerkt zich door een actieve openbaarheid welke voor interactie en reactie gebruik maakt van bestaande contactmogelijkheden.

PILOT SELECTIELIJSTEN (BEWAREN OF Vernietigen Archieven)			
rol v/d overheid	van buiten naar binnen	van binnen naar buiten	
ANTENNEFUNCTIE	<p><i>Doelgroep:</i> meer professionals maar vooral de non-professionele individu in de zin van 'belanghebbende' moeilijk identificeerbaar</p>	<p><i>Selectielijsten zijn digitaal beschikbaar (geen pilotresultaat)</i> <i>instrument blijft professioneel (ongewijzigd tav. taal en vorm)</i> <i>Experts bepalen randvoorwaarden (voorbereiding lijst)</i> <i>Kenbaarheid, toegankelijkheid sluit aan bij lopende communicatiestrategie</i> <i>Uitvoering van wettelijke taak</i> <i>Vindbaarheid onbekend.</i> <i>Herkomst gebruikers (via OCW) onbekend</i></p>	ATTENDERINGSFUNCTIE
	van binnen naar buiten	van buiten naar binnen	rol v/d burger
ARTICULEERFUNCTIE	<p><i>nog niet opportuun anders dan reactie schriftelijk via gebruikelijke procedure zoals bij reguliere ter inzage op fysieke locaties</i></p>	<p><i>Geen mogelijkheden</i> <i>Duidelijk beroep gedaan op eigen kennis en kunde van burger (zelfredzaamheid)</i></p>	MONITORINGFUNCTIE
Interactie tav. openbaar maken: (aanbodgerichte) Actieve openbaarheid, gericht op actieve (gebruikelijke) relatie			

Figuur 6.4: Samenvatting van de pilot Selectielijsten

7 ANALYSE VAN DE PILOT BEKOSTIGINGSGEGEVENS ONDERWIJS- INSTELLINGEN

7.1 ACHTERGROND PILOT DATABESTANDEN CFI

OCW beschikt over alle gegevens van onderwijsinstellingen: aangeboden opleidingen, studenten- en leerlingaantallen en onderwijspersoneel. Deze informatie is nodig voor het uitvoeren van wet- en regelgeving. Uitvoeringsorganisatie CFI gebruikt deze gegevens voor de bekostiging van onderwijsinstellingen. Daarnaast worden de gegevens bewerkt tot informatie voor begroting, beleid en toezicht. Sinds enige tijd krijgen onderwijsinstellingen de gegevens ook via de website Onderwijs in Cijfers als benchmarkinformatie gepresenteerd. Als eerste fase naar een betere elektronische beschikbaarheid van gegevens wordt met de pilot onderzocht welke informatiebestanden bij CFI beschikbaar zijn. Deze gegevensbestanden zullen eerst worden beschreven in een register waarbij de volgende stap is deze openbaar te publiceren. In een vervolgfase zal, na (juridische toetsing) bepaald worden welke informatie, op welke wijze openbaar gemaakt wordt. Dit laatste is echter niet benoemd als onderdeel van de pilot in het kader van het project Openbaarheid.

Informatie over de pilot is te vinden op de website van OCW op www.minocw.nl/openbaarheid onder de beschrijving "Over openbaarheid", Databestanden CFI " en is belegd bij CFI (Centrale Financiën Instellingen).

7.2 ANALYSE VAN DE PILOT

In de volgende paragrafen wordt de pilot 'Databestanden Cfi' nader beschouwd vanuit de perspectieven van het model:

Vanuit OCW/Cfi:

- *Antennefunctie*; welke activiteiten en inspanningen vormen binnen de pilot een bijdrage aan de (verbetering van de) informatiepositie van OCW/Cfi? Deze functie is een externe oriëntatie met als doel zicht te krijgen op (kenmerken van) doelgroepen, maatschappelijke ontwikkelingen/trends en daarmee vraagbehoefte(n).
- *Attenderingsfunctie*; welke activiteiten binnen de pilot vormen een bijdrage om informatie beschikbaar, toegankelijk, vindbaar en begrijpelijk over te kunnen overdragen aan doelgroepen?

Omdat het een relationeel model betreft met een wisselwerking tussen enerzijds overheid (pilots OCW) en de burger (of andere doelgroepen) anderzijds, worden ook de twee 'burgerfuncties' beschouwd:

- *Monitoringfunctie*: Welke activiteiten binnen de pilot leveren een bijdrage aan de verbetering van de informatiepositie van doelgroepen door het creëren van randvoorwaarden en condities om kennis te kunnen nemen van beschikbare informatie en deze te kunnen gebruiken.

- *Articuleerfunctie*: biedt de pilot ruimte aan burgers om zich actief uit te spreken, plaatsen van opmerkingen of andere vormen van (inter)actieve, inhoudelijke, participatie.

Daarnaast wordt beschouwd of en zo ja, op welke wijze interactie plaatsvindt met doelgroep(en) en tot welke leereffecten dit leidt of mogelijk kan leiden.

Doelstellingen pilot

Met de pilot wil OCW alle informatie die betrekking heeft op de financiële verslaglegging van het (post funderend) onderwijs beschikbaar en toegankelijk maken. Voor het project Openbaarheid is vanuit het directoraat-generaal Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (DGHWB) aan CFI gevraagd de openbaarheid van de volgende gegevens te onderzoeken, door allereerst een beschrijving te geven van gegevensbestanden die betrekking hebben op:

- Bekostigingsgegevens van BVE-, HBO en WO-instellingen.
- Verantwoordingsgegevens van deze onderwijsinstellingen

De ambitie die men heeft met het beschikbaar maken van deze informatie is een versterking van de verantwoording (en inzicht) aan studenten en ouders en het daarmee een stimulans te laten zijn voor kwaliteitverbetering. Het past daarmee in brede ambities binnen CFI de transparantie te vergroten ten aanzien van instellingen, ambtenaren, ouders en burgers. Voor deze pilot heeft men echter aangegeven actieve openbaarheid vooralsnog te beperken door het aanbieden van informatie zonder doelgroepen hierbij de gelegenheid te bieden reactie te geven.

7.2.1 De Antennefunctie

De antennefunctie kan worden onderscheiden in een externe oriëntatie gericht op maatschappelijke ontwikkelingen of concrete doelgroepen van bijvoorbeeld burgers, media, politiek of andere belanghebbenden. Deze functie moet duidelijkheid geven ten aanzien van actuele vraagbehoeften.

Vraagbehoefte en doelgroepen

De informatie die CFI verzameld is primair de uitvoering van taken in opdracht van het ministerie van OCW. Hierbij gaat het om de verdeling van onderwijsgeld (bekostigingsgegevens) maar ook om de kengetallen van scholen en instellingen zoals aantal leerlingen, samenstelling en doorstroming. De informatieverzameling wordt dus ingevuld vanuit een professionele taakuitvoering. Daarbij is de opdracht tot het inventariseren en beschrijven van informatie over deze bestanden en het samenstellen van een register, een interne ambitie in het kader van het project Openbaarheid. Deze wordt niet specifiek op basis van vragen of informatiebehoeften bij (andere) doelgroepen, zoals individuele burgers ingevuld. Wat betreft het in kaart brengen van kenmerken of doelgroepdifferentiaties zijn binnen deze pilot geen activiteiten ondernomen.

7.2.2 De Attenderingsfunctie

Bij de attenderingsfunctie staat de vraag centraal in hoeverre de pilot Databestanden Cfi activiteiten onderneemt die een bijdrage leveren om beschikbare informatie te kunnen overdragen- en onder de aandacht te brengen- bij doelgroepen? Bij de inrichting van deze functie gaat het om de vraag om de *interne aansluiting van functies* (het organisatieproces) dat gemaakt wordt om de informatievoorziening op zodanige wijze in te richten dat afgestemd wordt op de kenmerken van de doelgroep(en). Openbaarheid wordt gezien vanuit een intellectuele transparantie (toegang van informatie) en vanuit een functionele transparantie (toegankelijkheid van informatie).

Intellectuele transparantie: toegang tot informatie

Op de website van het project Openbaarheid is, doormiddel van hyperlinks naar de CFI-site, concreet de volgende informatie beschikbaar:

- Basis Registratie Instellingen (BRIN), contactgegevens van onderwijsinstellingen en daarbij behorende besturen (bevoegde gezagsorganen);
- Register met alle beroepsopleidingen (Crebo-opleidingen);
- Bekostigingsgegevens voor po, vo en bve.

Deze laatste gegevens zijn voor medewerkers en instellingen beschikbaar via het Instellingsportaal op de website van Cfi. Eind 2006 is de toegang tot de gegevens van het Instellingsportaal algemeen toegankelijk gemaakt in de zin dat deze nu ook in te zien zijn voor voor non-professionals. Hiervoor was tot op dat moment een autorisatiecode noodzakelijk.

Op de site Openbaarheid is de volgende informatie beschikbaar:

- Beschrijving van de bekostigingsgegevens PO, Vo en BVE;
- Beschrijving van de beleidsgegevens PO, VO, BVE en HO.

Het gaat hierbij om de beschrijving van bekostigings- en beleidsgegevens, niet om de gegevens zelf, of het voorgenomen register.

De pilot geeft aan dat, nadat het register met beschikbare gegevensbestanden gerealiseerd is, - en daarmee een overzicht bestaat van beschikbare informatie - , dan de juridische, organisatorische en technische randvoorwaarden onderzocht zullen worden. Vervolgens zal de discussie worden gezocht met burgers en doelgroepen (ten aanzien van hun informatiebehoefte) en de interne behoeften van de eigen organisatie en haar ketenpartners. Dit is op dit moment in de pilot nog niet aan de orde.

Functionele en informationele transparantie: toegankelijkheid van informatie

Informatie die via CFI en het Instellingsportaal nu toegankelijk is, is in gelijke vorm beschikbaar voor burgers als voor de oorspronkelijk professionele doelgroep. Het gebruik en kunnen vinden van informatie in de site van CFI is daardoor voor de ongeoefende gebruiker bijzonder lastig. Om dit te verbeteren geeft men aan relaties te willen leggen met ontwikkelingen (OCW-breed en) in andere pilots ten aanzien van de lessen die getrokken kunnen worden voor een betere vindbaarheid, toegankelijkheid en bruikbaarheid van informatie. Hiertoe signaleert men verbeteringen in de functionele inrichting van websites en portals als ook het gefragmenteerde informatieaanbod.

7.2.3 De Monitoringfunctie

Deze functie is gelet op de doelstellingen in deze pilot (nog) niet aan de orde.

7.2.4 De Articuleerfunctie

Deze functie is niet van toepassing. Eerder is aangegeven dat hiertoe ook bewust een keuze is gemaakt om in deze fase hiervoor geen functionaliteit in te richten.

7.2.5 Proces van interactie

De mate waarin een relatie responsief te noemen is wordt mede bepaald door de wijze waarop de organisatie in staat is het eigen functioneren (in termen van dienstverlening en beleids-

ontwikkeling) te verbeteren op basis van de signalen en output van het interactieproces met burgers of andere doelgroepen. Interactie is, gegeven de afbakening van de pilot databestanden Cfi geen onderdeel. Voor de toekomst geeft men wel duidelijk aan deze interactie (discussie) met doelgroepen te willen aangaan.

7.3 DATABESTANDEN CFI EN DE WEBSITE OPENBAARHEID

Vanaf de website Openbaarheid wordt doorgelinkt naar de website onderwijs in cijfers en de site van CFI. Hierop zijn verschillende databestanden voor iedereen vrij toegankelijk. De website Openbaarheid zelf heeft een zeer beperkte informatieve functie over de doelstellingen van deze pilot. Gegevens die toegankelijk zijn:

- Onderstaande gegevens zijn openbaar opvraagbaar via de site van Cfi (www.cfi.nl).
 - Basis Registratie Instellingen (BRIN), contactgegevens van onderwijsinstellingen;
 - Register met alle beroepsopleidingen (Crebo-opleidingen);
 - Bekostigingsgegevens voor po, vo en bve (via Instellingsportaal).
- Op de projectwebsite OCW/Openbaarheid kunnen 2 documenten worden opgevraagd:
 - Beschrijving van bekostigingsgegevens Po, Vo en Bve (PDF);
 - Beschrijving van beleidsgegevens Po, Vo, Bve en Ho (PDF).

Voor de toekomst is ook maar de vraag in hoeverre de website een andere betekenis zal krijgen. Aangegeven is dat verschillende mogelijkheden bestaan om informatie van CFI aan de maatschappij ter beschikking te stellen. In hoofdstuk 6 is ook al aangegeven dat het gebruik van informatiekanaal van derden, en/of een portaalfunctie op de eigen website voor verschillende doelgroepen mogelijke scenario's zijn. Dit kan mogelijk vergaande consequenties hebben voor de positie van Cfi. Wellicht vormt dit een verklaring voor de relatief beperkte voortgang die geboekt is tijdens dit project.

7.4 CONCLUSIES

Het toegankelijk maken van informatie over 'gegevensbestanden' is aan te merken een vorm van actieve openbaarheid. Het is voor deze fase van de pilot echter nog vooral een interne inventarisatie ten aanzien van de beschikbaarheid van informatie. Het beleggen van interactie is nog niet van toepassing. Met de voorgenomen activiteiten geeft men wel aan dat, in vervolgfases, gezocht wordt naar een aansluiting tussen informatievraag en informatie aanbod, gegeven de organisatorische randvoorwaarden. Vooralsnog is de openbaarheid van (beschrijvende) informatie weliswaar actief maar gericht op een passieve relatie met doelgroepen.

PILOT DATABESTANDEN CFI			
<i>rol v/d overheid</i>	<i>van buiten naar binnen</i>	<i>van binnen naar buiten</i>	
ANTENNEFUNCTIE	<i>informatieverzameling tbv. professionele taakuitvoering</i> <i>Toekomstige verkenning van vraagbehoefte andere doelgroepen</i> <i>Nu vooral interne ambitie</i>	<i>Toegang tot informatie- en databestanden is openbaar (Instellingsportaal)</i> <i>tav. toegankelijk is de informatie ongewijzigd voor individuele gebruikers als ook voor primaire professionele doelgroep.</i>	ATTENDERINGSFUNCTIE
	<i>van binnen naar buiten</i>	<i>van buiten naar binnen</i>	<i>rol v/d burger</i>
ARTICULEERFUNCTIE	<i>Keuze hiervoor geen mogelijkheid te bieden in deze fase</i>	<i>geen zicht op. onbekend gebruik en/of bereiken van non-professionals doelgroep</i>	MONITORINGFUNCTIE
Interactie tav. openbaar maken: Actieve openbaarheid, gericht op passieve relatie			

Figuur 7.4: Samenvatting van de pilot Databestanden CFI

De analyse van deze vijfde pilot besluit de empirische toetsing van het theoretisch model. In het volgende hoofdstuk zal het procesverloop van het project worden beschouwd ten behoeve van de beantwoording van de derde en laatste deelvraag in het onderzoek. De bevindingen in hoofdstuk acht en de voorgaande empirische analyses van de pilots zullen vervolgens in hoofdstuk negen worden samengevat.

8 PROCESVERLOOP PROJECT “OPENBAARHEID”

8.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste procesfactoren beschouwd die van invloed zijn geweest tijdens het verloop van het project. Eerder is al aangegeven dat het project Openbaarheid beoogt tot structurele en fundamentele veranderingen te komen ten aanzien van transparantie, openbaarheid en het responsief functioneren van de OCW-organisatie. Met de afronding en van de vijf pilots in dit project zou dat proces dus niet afgelopen zijn. De ambitie is dan ook verder op te schalen. Voor vervolginiciatieven is het waardevol kennis te nemen van de lessen over het procesverloop van het (eerste) project Openbaarheid en de vijf pilots.

Om een gestructureerde analyse te kunnen geven zijn in hoofdstuk 2 een viertal kernelementen en een aantal ontwerpprincipes van procesmanagement benoemd: openheid, bescherming van core values, voortgang en inhoud. In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre deze ontwerpprincipes in de praktijk van het project zijn toegepast.

Tevoren moet wel opgemerkt worden dat de organisatie en inrichting van het projectteam (intern genoemd “Aanjaagteam”) vooraf niet expliciet is ingericht aan de hand van de elementen van procesmanagement die in het onderzoek zijn gebruikt. Feitelijk werd het project heel pragmatisch ingestoken en zijn veel procesafspraken gaandeweg gemaakt. De genoemde ontwerpprincipes zijn daarom niet altijd even aanwezig of herkenbaar geweest. In dit hoofdstuk wordt dan ook een indruk gegeven van de wijze waarop met de vier kernelementen van procesmanagement is omgegaan. Met de analyse van de kernelementen en ontwerpprincipes wordt een antwoord gegeven op de derde en laatste onderzoeksvraag.

8.1.1 Kernelement 1: Openheid

Het eerste kernelement (openheid) heeft betrekking op het creëren van draagvlak, betrekken van relevante actoren en het maken van duidelijke procesafspraken. Hiertoe zijn in hoofdstuk 2 de volgende ontwerpprincipes benoemd:

1. Betrekken van relevante partijen bij besluitvormingsprocessen; creëren van draagvlak.
2. Transformeren van inhoudelijke keuzen tot procesmatige afspraken.
3. Transparantie van proces en procesmanagement.

Ad 1. Betrekken van relevante partijen bij besluitvormingsprocessen; creëren van draagvlak

Bij aanvang van het project Openbaarheid en de verschillende pilots is er gezorgd voor een stevige verankering op bestuurlijk niveau door het ‘adoptieschap’ van de departementale leiding (selectie van actoren op basis van beslissingsmacht). De leden van de Bestuursraad (in het MTOCW-I) zijn allen eindverantwoordelijk voor één van de pilots

- Pilot Burgerbrieven (secretaris-generaal);
- EWB-onderzoek openbaar (plv. secretaris-generaal);
- Realisatie van het Ouderportaal (directeur-generaal Primair en Voortgezet onderwijs).
- Selectielijsten Nationaal Archief digitaal openbaar (directeur-generaal Cultuur en Media);
- Bekostigingsgegevens HO, BVE, PO, VO openbaar (directeur-generaal Hoger onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie).

Vanuit de gedachte dat het ministerie als geheel moet werken aan transparantie en openbaarheid zijn door de hele organisatie pilots georganiseerd en samengebracht in het project. Verschillende directies en organisatieonderdelen zijn dan ook betrokken (selectie van relevante partijen op basis van strategische overwegingen). Daarnaast zijn nadrukkelijk de onderdelen van OCW betrokken die op basis van kennis en expertise inhoudsdeskundige (en ook belanghebbende) zijn. Dit waren onder meer de directie Wetgeving en Juridische Zaken, de Directie Communicatie, de directie Informatisering en het project 'OCW schrijft beter' (selectie op basis van kennis en expertise).

Ad 2. Transformeren van inhoudelijke keuzen tot procesmatige afspraken.

Het project had tot doel de grenzen van openbaarheid te verkennen. Hoe en waar deze grenzen zich zouden kunnen bevinden is als daarom als een open zoektocht ingezet. Inhoudelijke beslissingen voorafgaand aan het project waren feitelijk nog niet genomen. Ondanks dat problemen en vraagstukken op het gebied van wetgeving, ICT en vragen over de werkdruk van medewerkers op voorhand werden voorzien is gekozen om hier adhoc mee om te gaan. Het inventariseren van alle mogelijke en verwachte bezwaren zou de gewenste vrijheid en ambitie van het project – al voor de start - aanzienlijk kunnen inperken. Vanuit deze overweging hebben dan ook de inhoudsdeskundigen vanuit de bovengenoemde directies structureel onderdeel uitgemaakt van het project.

Ad 3. Transparantie van proces en procesmanagement.

Wat betreft de transparantie in de wijze waarop besluiten werden genomen, de organisatorische inrichting en feitelijk het functioneren van het project waren er bijzonder veel onduidelijkheden. Vanuit de projectleiders zijn signalen gegeven dat de reden hiervoor lag in het gebrek aan heldere afspraken over resultaten en producten, verkeerde verwachtingen die werden gesteld vanuit het Aanjaagteam en onduidelijkheid over de onderlinge rolverdeling. Uit gesprekken kwam eveneens vaak naar voren dat ook niet helder was waar het Aanjaagteam zélf op kon worden aangesproken of kon worden ingezet. Op gebied van eenvoudig ondersteunend projectmanagement kenmerkte het project zich als ongestructureerd en soms chaotisch.

"Onduidelijk was wie voor ons aanspreekpunt was en wie welke verantwoordelijkheden heeft."

De verantwoordelijkheid voor de individuele pilots werd geheel bij projectleiders gelegd, het aanjaagteam committeerde zichzelf op die manier zo min mogelijk.

"Wij zijn toegevoegd toen er een concreet product moest komen. Bijwonen van vergaderingen was in onze ogen bedoeld om concrete problemen van onze pilot te bespreken. Op beleidsmatig (projectleiding) niveau vindt volgens mij geen afstemming plaats."

"De taken van projectleider waren niet altijd duidelijk en helder. Het faciliteren van het project Openbaarheid als leverancier van bepaalde informatie maakt mij nog geen projectleider!"

Een gevolg was dan ook dat niet helder was aan wie de projectleider van een pilot verantwoording af diende te leggen, aan het projectteam Openbaarheid, zijn directe leidinggevende, directeur of de portefeuillehouder in de Bestuursraad? Een enkele projectleider vond zichzelf zelfs helemaal geen projectleider(!).

Het gebrek aan afspraken over rollen, taken en verantwoordelijkheden manifesteerde zich vooral op het niveau van het project Openbaarheid. Binnen de onderdelen (de vijf pilots) bestonden over het algemeen wel duidelijke afspraken over activiteiten, werkwijze en taakverdeling.

8.1.2 Kernelement 2: Bescherming van core values

In hoofdstuk twee is aangegeven dat aandacht voor core values van deelnemende organisatieonderdelen het besluitvormingsproces in een project kan bevorderen. Ruimte voor eigen inbreng van deelnemers is daarbij een belangrijke randvoorwaarde. Relevante ontwerpprincipes die hierbij genoemd zijn:

1. Bescherming van centrale belangen;
2. Commitment aan het proces niet aan resultaat;
3. Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld;
4. Het proces kent exit-regels.

Ad 1. Bescherming van centrale belangen

In de vorige paragraaf werd al aangegeven dat er een grote mate van onduidelijkheid werd ervaren ten aanzien de procesgang en projectorganisatie. Deze onduidelijkheid werkte door naar betrokken organisatieonderdelen waar feitelijk de pilots gerealiseerd werden. Het commitment aan activiteiten ten behoeve van het project en pilots was daarom niet altijd even duidelijk aanwezig en wisselde sterk. Als reden gaven pilots aan dat zij zichzelf vrijwel allemaal kwalificeren als “anders dan de anderen” of als “een vreemde eend in de bijt”, en zich daarmee op afstand plaatsen van de andere pilots en het project.

Bij doorvragen bleek dat enige vrees bestond over de effecten die het project zou kunnen hebben. Deze effecten zouden zich met name kunnen manifesteren in de toename van werkdruk bij bepaalde organisatieonderdelen (noem het afhandelen van grote aantallen burgerreacties, onderwijsinstellingen met vragen, media en politiek). Vooral moest voorkomen worden dat OCW negatief in de media zou komen, wat voorgaande jaren een aantal keer was gebeurd onder andere met de HBO-fraude, de Jamby-affaire³⁷ en de graaicultuur' onder hoge ambtenaren.

Omdat niet duidelijk was hoe met deze mogelijke effecten omgegaan zou worden ontstond een terughoudendheid onder verwijzing naar de beschikbare capaciteit binnen bepaalde OCW-onderdelen, risico's voor de minister en individuele belanghebbenden.

Zonder dit objectief en wetenschappelijk te kunnen onderbouwen kan dit worden opgevat als een strategische opstelling om de eigen organisatieonderdelen te beschermen tegen de mogelijke effecten van het project. In het project Openbaarheid zijn deze waarborgen namelijk niet expliciet bevestigd of zelfs benoemd en houdt men vast aan de adhoc aanpak “dat zien we dan wel”.

Het is niet gezegd dat bepaalde core values niet beschermd zouden worden maar doordat deze niet goed benoemd zijn was enige gereserveerdheid waarneembaar. Het is blijft echter een eigen observatie en interpretatie van bepaalde uitspraken.

³⁷ De 'Jamby-affaire' speelde sinds 2000. Jamby, het ict-bedrijf van Adam Curry, liep ondanks eerdere toezeggingen een miljoenenorder van het ministerie mis. Het bedrijf kreeg een schadeloosstelling van ongeveer negenhonderdduizend gulden. De betaling van dat bedrag is over een paar bv's gespreid en er zouden valse datums op de facturen zijn gezet om 'problemen' te voorkomen. (bron: <http://www.observant.unimaas.nl/geraadpleegd>: september 2007)

Ad 2. Commitment aan het proces niet aan resultaat

Ondanks alle kenmerkende onduidelijkheden over het project en werkwijze steunden projectleiders en medewerkers in de pilots allen unaniem de doelstelling van het project: het streven naar actieve openbaarheid. Ondanks dat het feitelijk nog maar een 'richtinggevend perspectief' was, waren betrokkenen vanuit directies en leden in de verschillende werkgroepen van mening dat er belangrijke maatschappelijke en ambtelijke winsten met het project behaald konden worden. Een ander – niet onbelangrijk argument – dat werd genoemd was het feit dat de secretaris-generaal groot voorstander is van het 'open gooien van het departement', daarin een interdepartementaal voorbeeld wil stellen en in actieve openbaarheid een instrument ziet de organisatie kwalitatief te prikkelen.

“Met de vermelding in zijn weblog heeft de SG aan de organisatie laten weten dat hij het project belangrijk vindt voor OCW en dat deze bestuurlijke ambitie al de eerste resultaten heeft laten zien: de publicatie van de eerste burgerbrief en antwoord.”

Door het verkennende karakter van het project openbaarheid is het voor de creatieve processen en probleemoplossend vermogen van de werkgroepen als prettig ervaren dat er een bepaalde vrijheid werd gelaten en samengewerkt werd op basis van een breed gedragen richtinggevend perspectief. Dit is echter niet helemaal wat met dit ontwerpprincipe is bedoeld. Het commitment van pilots is verbonden aan een nog onduidelijk einddoel en (of juist) een bestuurlijke ambitie. Van commitment aan het proces is (en kan haast) geen sprake zijn.

Aangegeven werd nog dat 'informaliseren' vaak de enige wijze is om dit soort multidisciplinaire projecten binnen OCW in gang te krijgen. Bovendien zit het samen- en projectmatig werken zoals in dit project, nog niet sterk in genen van de organisatie: “vaak mist een gezamenlijk doel en over grenzen heen kijken”.

Ad 3. Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld

Feitelijk zijn er over het omgaan met tussentijdse beslissingen geen procesafspraken gemaakt. Het commitment was aan het richtinggevend perspectief en de wijze waarop daar naartoe gewerkt zou worden typeerde zich door een adhoc aanpak. Beslissingen werden dan ook altijd genomen als resultaat van het gezamenlijk overleg en met instemming van de inhoudsdeskundige of belanghebbende.

Ad 4. Het proces kent exit-regels

Vooraf en tijdens het project zijn geen afspraken gemaakt over het verlaten van de samenwerking. Feitelijk is dit ook niet echt opportuun. Vanwege de politiek-bestuurlijke ambitie en opdracht aan het project zou dan tegen de wens van de secretaris-generaal zijn ingegaan. Al eerder is aangegeven dat op basis van strategisch handelen bepaalde zaken wel werden vertraagd.

8.1.3 Kernelement 3: Voortgang

De ontwerpprincipes die kunnen bijdragen aan de voortgang van een project zijn:

1. Het proces kent winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag;
2. Het proces kent een zware personele bezetting;
3. De omgeving van het proces wordt benut voor de versnelling van het proces;
4. Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd;
5. Command and control wordt als aanjager van het proces benut

Ad 1. Het proces kent winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag.

Omdat de pilots inhoudelijk uiteen liepen en verschillende eindresultaten nastreefden werd men geconfronteerd met verschillende problemen. Wel deelden allen het uitgangspunt van actieve openbaarheid. Deze verbindende factor riep binnen alle pilots vergelijkbare vragen op: "wie zijn doelgroepen", "hoe krijg je die in beeld", "hoe organiseer je reacties in de organisatie (backofficeprocessen)", "hoe presenteert je samenhang in informatie aan doelgroepen en monitor je nut en noodzaak". De waardering die wordt gegeven aan de samenwerking, meerwaarde en leereffecten met andere pilots loopt sterk uiteen. Een en ander bleek ook tijdens de gehouden interviews; men is van elkaar niet - of beperkt - op de hoogte van resultaten en voortgang van andere projecten. Aangegeven is dat een inhoudelijke discussie over meer fundamentele problemen zich vaak beperkte tot de concrete voorbeelden en ervaringen binnen de pilot Burgerbrieven.

"Eigenlijk was er geen echte kennis van andere projecten, hier zijn kansen blijven liggen. We hadden meer van elkaar kunnen leren. Het enige wat we wisten is het worksheetje dat soms rondgestuurd werd. Het was daarmee geen gezamenlijk project. Hiertoe zijn ook geen pogingen gedaan. We werden aangejaagd dat was het."

Gedurende de uitvoering van het project is wel een relatie gelegd tussen het openbaar maken van EWB en Burgerbrieven. Dit om de eventuele reacties naar aanleiding van het openbaar maken van het EWB goed op te vangen. Verder hebben verschillende pilots aangegeven dat hun pilot of delen ervan eigenlijk al lopende activiteiten waren en deze 'gemakshalve' onder het project Openbaarheid zijn gebracht omdat er nu eenmaal een ambitie was uitgesproken door de OCW-leiding. Dit bleek wel doordat op soms men gewoon z'n eigen weg ging en als het uitkwam dit geduid werd als resultaat van het 'Openbaarheidproject'.

Duidelijk blijkt dat er weinig prikkels waren voor winstmogelijkheden of coöperatief gedrag zoals met dit ontwerpprincipe wordt bedoeld. Veel projectleiders hadden de overtuiging dat hierop (veel) beter gestuurd had moeten worden, er is aangegeven dat kansen zijn blijven liggen.

Ad 2. Het proces kent een zware personele bezetting

Het projectteam had als taak de pilots te ondersteunen in de uitvoering. Hiertoe werd wekelijks en later tweewekelijks een projectoverleg gehouden waaraan ook projectleiders van de pilots deelnemer waren. Vanaf de start van het project is er sprake geweest van een wisselende vertegenwoordiging vanuit de betrokken organisatieonderdelen. De samenstelling wisselde zowel in aantal aanwezigen, personen (functies) en het niveau van medewerkers:

"Wat opviel was dat steeds wisselende mensen afwezig waren en dat niet consistent ergens naartoe werd gewerkt. Bovendien ging het overleg vaak op het laatste moment niet door."

De ongestructureerdheid en onregelmatige vergadermomenten werden een reden om niet aanwezig te of hoeven zijn:

"Het was eigenlijk niet erg als je er niet was."

Een gevolg hiervan was een regelmatige herhaling van discussies. Mede debet hieraan was het ontbreken van verslagen van voorgaande bijeenkomsten of het nauwelijks vastleggen van gemaakte afspraken. De herhaling van discussies werd versterkt door een vaak wisselende

afvaardiging van medewerkers uit de pilots en (staf)directies tijdens overlegmomenten. Daarbij (en daardoor) vond aanvullend overleg met projectleiders veelal informeel plaats terwijl de afspraken – voor zover gemaakt – niet altijd gecommuniceerd werden naar gehele projectgroep. Om deze tekortkomingen te ondervangen en voortgang te bespoedigen werd veel tijd gestoken door de algemeen projectleider “openbaarheid” in bilaterale afstemmingsmomenten met midden en hoger management (afdelingshoofden en directeuren). Dit leverde evenwel geen bijdrage aan het ‘groepsproces’. De indruk bestond dat vertegenwoordiging in de projectvergaderingen veelal uit medewerkers van ‘operationeel’ niveau bestond. Veel overleg en afstemming vonden plaats in de bilateralen waarbij de algemeen projectleider een centrale rol vervulde.

Ad 3. De omgeving van het proces wordt benut voor de versnelling van het proces

Het projectteam heeft activiteiten ondernomen om medewerkers van OCW te betrekken. Naast het gebruik van de website door de vijf pilots (zie hoofdstuk 3 t/m 7) is de website ook voor interne communicatie en beperkte interactie gebruikt. Om het project en de doelstellingen binnen het departement te communiceren en onderwerp van discussie te laten is door het Aanjaagteam onder medewerkers onder andere een poll uitgezet op het OCW-intranet met de stelling:

“Dat we burgervragen openbaar maken is een goede zaak”:

Op de stelling werden 163 stemmen uitgebracht³⁸:

- | | |
|--|----------|
| ▪ Ja, want dat is een goede beleids- en kwaliteitsprikkel voor OCW | 44% [72] |
| ▪ Ja, maar wel op een andere manier dan nu op de site staat | 25% [41] |
| ▪ Nee, daar zit de buitenwereld niet op te wachten | 14% [23] |
| ▪ Nee, dat leidt alleen maar tot meer vragen en daar heb ik geen tijd voor | 4% [8] |
| ▪ Geen van bovenstaande punten | 11% [19] |

Bijna de helft van de respondenten gaf aan dit een goede beleids- en kwaliteitsprikkel voor OCW zou kunnen zijn. Ruim een kwart steunde het openbaar maken van burgervragen maar wel op een andere manier. Vervolgens is er nog een korte forumdiscussie gevoerd naar aanleiding van de geplaatste stelling. Dit leverde 5 reacties op: uiteenlopend rond de (on)vindbaarheid en vorm (bescherming van de schrijver) tot aan voorstellen om beleidsverantwoordelijken meer bij het openbaar plaatsen van vragen te betrekken. Van verder interactie met medewerkers is geen sprake geweest. Het is daarmee te kort door de bocht om te stellen dat de omgeving structureel is betrokken bij dit project.

Ad 4: Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd

Tijdens de uitvoering van de pilots zijn weerstanden ervaren binnen directies waarbij gewezen werd op de mogelijke extra werkdruk die openbaarheid zou kunnen betekenen. Directies ervaren een mogelijke extra werklast en zijn daarom sceptisch tegen voortzetting, uitbreiding en opschaling. Openbaar maken betekent dat in de backoffice werkprocessen ingericht moeten zijn. Eveneens werden vraagtekens geplaatst wie met de inspanningen die de verschillende onderdelen van OCW verrichten voor het project, daadwerkelijk ‘geholpen’ zijn. Het openbaar maken van informatie “*zou wel eens burgervragen kunnen oproepen*” (!).

³⁸ percentages zijn afgerond

“Een risico van openbaarheid in het algemeen is dat het steeds verder op de achtergrond schuift en niet beledigd is in de organisatie. Als het uiteindelijk niet verder zou gaan zou dat zonde zijn.”

Een ander risico dat is meteen werd aangegeven is dat op dit moment niet duidelijk gemaakt kan worden in hoeverre informatie gebruikt wordt of voorziet in een bestaande, actuele vraagbehoefte. Dit lijkt te bevestigd te worden door een kort onderzoek dat is gedaan naar het feitelijk gebruik en bezoek aan de site. Tijdens een tussentijdse meting geconstateerd dat de site is bezocht door 240 unieke bezoekers. Na dat moment is geen verdere specificatie van bezoekersaantallen naar maanden of herkomst van gebruikers ten tijde van het onderzoek beschikbaar gekomen. Tevens is er geen inzicht of de unieke bezoekers interne medewerkers waren of andere belangstellenden. Het is dan ook moeilijk te duiden hoe de interne doelstelling van de site (draagvlak creëren, informeren en laten meedenken van medewerkers), en het bedienen van externe doelgroepen zich tot elkaar en tot inspanningen van pilots, verhouden

Het onvoldoende benoemen van risico's en onduidelijkheid over de wijze waarop daar mee wordt omgegaan kan een belangrijke rol gaan spelen ten aanzien van het vertrouwen in het nut en noodzaak van de pilots, zowel voor de interne organisatie maar ook daarbuiten. Daarbij komen nog de inzet van capaciteit en financiële middelen.

“ Gebleken is dat het openbaar maken niet heeft geleid tot veel reacties; ongegronde angst voor openheid.”

“Maar zou een burger hier wel op zitten wachten?”

Genoemd zijn een aantal risico's die de steun voor het project kunnen doen afnemen. Het vierde ontwerpprincipe bij dit kernelement geeft aan dat een gelaagde projectstructuur zou kunnen bijdragen dat risico's en conflicten op het laagste niveau worden georganiseerd (in de pilotwerkgroepen). Omdat er sprake is van een onduidelijke rolverdeling en verantwoordelijkheid leken mogelijke risico's juist te worden veralgemeniseerd en geproblematiseerd vanuit de pilotwerkgroepen naar het projectteam en de bilaterale overleggen.

Ad 5: Command and control wordt als aanjager van het proces benut

De voortgang in het project kenmerkte zich door een ongestructureerd adhoc aanpak waarbij veel aan de bereidheid van deelnemers werd overgelaten en gezocht werd naar gezamenlijke oplossingen. Waar dat nodig was werd bilateraal bijgepraat. Er bestond echter één uitzonderingssituatie die zich voordeed bij de voortgangsrapportages aan het MTOCW-I (Bestuursraad OCW). Op deze momenten werd via de formele hiërarchie gestuurd: bij voortgang (of juist gebrek daaraan) werden directeuren 'met naam en toenaam' genoemd ten overstaande van de directeuren-generaal en de secretaris-generaal. Deze aanpak werd niet door alle projectleiders als 'even prettig' gewaardeerd.

“ Verwacht wordt een bijdrage te leveren aan rapportages op basis waarvan over ons een beoordeling plaatsvindt zonder dit nader te overleggen.”

Dit resulteerde vervolgens weer dat gevraagde bijdragen voor deze rapportages vaak achterbleven.

"Daar kwam dan weer zo'n 'Mommen-mail'.³⁹"

"Aanjaagteam? Opjaagteam zul je bedoelen!"

"Mailtjes met hoofdletters ben ik totaal niet gevoelig voor!"

Aangegeven werd dat de voortgang van de pilots vooral werd bepaald door de inhoudelijke voordelen van de pilot zelf of dat het activiteiten betrof die al, los van het project Openbaarheid, in gang waren gezet. Sturing vanuit het projectteam was daarbij van beperkte invloed, de command and control aanpak bij de managementrapportages werkte soms zelfs averechts.

8.1.4 Kernelement 4: Inhoud

Om de inhoud van een verandering of project te verbinden aan het proces zijn twee ontwerpprincipes relevant:

1. Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten.
2. Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie.

Ad 1. Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbende worden gescheiden en vervlochten.

Met dit ontwerpprincipe wordt beoogd de rol van inhoudelijk expert en belanghebbende te duiden voor alle deelnemers. Het Aanjaagteam Openbaarheid was samengesteld met kennis en expertise vanuit verschillende directies: Juridische zaken, Communicatie, het project "OCW schrijft Beter" en de directie Informatisering. Strikt genomen waren deze inhoudsdeskundigen vanuit de stafdirecties ook belanghebbenden (zie de opmerkingen bij 8.1.2 over de mogelijk effecten van het project). In de wijze waarop zij inhoudelijk adviseerden in het project kon daarom moeilijk worden aangetoond of daarbij sprake was van een strikte scheiding tussen een rol als inhoudsdeskundige of belanghebbende was. De participatie van de directie Communicatie kenmerkte zich tijdens het project door het steeds wisselend uitoefenen van beide rollen:

Het project Openbaarheid raakt intern en extern verschillende kanten van OCW-communicatiebeleid. Zowel de pilots als het Aanjaagteam hebben veelvuldig en voortdurende problemen ondervonden met (interne) communicatie. Gekoppeld aan de onduidelijke rolverdeling en verwachtingen werd (en kon) door projectleiders niet altijd voldoende worden afgestemd met uitvoerende betrokkenen. Dit riep weerstand op bij betrokken afdelingen: medewerkers van de directies HO en VO zijn geïnformeerd op het moment dat de eerste burgerbrief al openbaar werd. De vraag is natuurlijk of een directie Communicatie voor een intern proces de aangewezen deskundige is. De opvatting vanuit het projectteam was dat er wel inhoudelijke advisering gewenst was. Tijdens het project Openbaarheid is vanaf het eerste begin een wisselende ondersteuning vanuit de directie Communicatie geleverd. Dit betekende vaak afwezigheid of deelname van steeds een andere medewerker. Ook andere projecten als 'OCW schrijft beter' verschenen gedurende een bepaalde periode aan tafel om vervolgens nooit weer terug te keren. Pilots hebben

³⁹ = Naam projectleider

aangegeven de professionele expertise van de directie Communicatie te missen. In de aanloop van het project is aangegeven dat Communicatie geen capaciteit beschikbaar kon stellen om vervolgens in een later stadium toch te komen met suggesties. De bijdrage van Communicatie in het publiceren en vormgeven van de website openbaarheid is eveneens ongestructureerd en adhoc geweest. De rol leek beperkt tot het redigeren van teksten waarbij het proces van voorbereiding tot definitieve tekst naar de mening van pilots veel te lang duurde. Het zelf aanpassen van de website door het project werd echter ook niet op prijs gesteld (daar het raakt het aan de verantwoordelijkheid en core value van de directie). Aan de andere kant maakt Communicatie aanpassingen in de omschrijving van de pilots, waar dit bij de pilots zelf niet bekend was.

“Teksten zijn toch weer net iets anders op de site gekomen. Voor een deel aangepast zonder dit met ons te overleggen.”

Het aanjaagteam was op het gebied van bovenstaande punten niet in staat de juiste ondersteuning op het gebied van communicatie te leveren aan het proces en de pilots. Het aanjaagteam en de projectleiders hebben dit als gebrek ervaren ten aanzien van de inrichting van de interne procesmatige ondersteuning en de externe communicatie (doelgroep gerichte publicatie van teksten). Samengevat werd ervaren dat de invulling van communicatietaken ten aanzien van de externe openbaarheid én het interne proces, niet adequaat geweest ondanks dat meermaals een beroep is gedaan op betrokkenheid en inbreng van de directie Communicatie.

Naast de bovengenoemde (interne) inhoudsdeskundigen heeft het project vanaf de start ook buiten het ministerie van OCW aanvullende inhoudelijke ondersteuning gezocht. Ruim een half jaar is er intensieve ondersteuning geweest vanuit het ICTU (advies.overheid.nl) en vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken. Ook het uitvoeren van onderhavig onderzoek heeft bijgedragen aan het inbrengen van kennis. In beginfase van het project is door de betrokkene vanuit het van ministerie van Binnenlandse Zaken een quickscan uitgevoerd naar publieke organisaties die actief informatie openbaar maken en mogelijke initiatieven bij andere departementen. Vanuit het ICTU is onder meer kennis ingebracht over eisen waaraan informatie op overheidssites moet voldoen conform het Besluit Kwaliteit Rijksoverheidwebsites.

Met dit scriptie onderzoek is met tussentijdse rapportages (bijvoorbeeld afronding van de literatuurstudie) kennis ingebracht ten aanzien van de randvoorwaarden verbonden aan een responsieve organisatie. Deze verkenningen en adviezen hebben activiteiten en ontwikkelingen in het project voor een deel op de kennis gefaciliteerd. Het heeft in de uitvoering geleid tot het ondersteunen van keuzen en afwegingen zonder dat vanuit deze experts gestuurd is vanuit een bepaald belang.

Ad 2. Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie

Dit ontwerp-principe gaat uit van een grote variëteit van opvattingen, ideeën en mogelijkheden die in een beginfase van een project aan de orde kunnen komen. Selectie vindt dan plaats tijdens de voortgang van het project. Het is moeilijk dit principe te duiden in het project bij OCW. Veel kennis en inzichten zijn eerder een vorm van voortschrijdend inzicht en een adhoc verkenning, het bepalen van een koers gebeurde dan soms op basis van selectie en afweging. Het principe is niet structureel herkenbaar omdat het veelvuldig voorkwam dat discussies opnieuw werden gevoerd of kennis in een later stadium opnieuw ter discussie werd gesteld.

8.2 CONCLUSIES

In dit laatste hoofdstuk is aan de hand van vier kernelementen van procesmanagement en een aantal ontwerpprincipes het project Openbaarheid beschouwd. De analyse in de voorgaande paragrafen is helder: weliswaar kent het project een redelijke borging door op verschillende niveaus in de organisatie stakeholders te betrekken, maar zijn een groot aantal andere ontwerpprincipes eigenlijk niet of niet duidelijk belegd. Er is onduidelijkheid over de wijze van het verloop van het project (spelregels en procesafspraken) en allerlei onzekerheden bestaan over rolverdeling, taken en verantwoordelijkheden. Deze onduidelijkheid werd soms ook ingezet als strategisch machtsmiddel om 'andere zaken eerst geregeld te krijgen', of uitte zich in een beperkte betrokkenheid (kernelement 1). Als positief werd ervaren het adhoc en verkennende karakter; stapje voor stapje kijken wat mogelijkheden zijn.

Het strategisch handelen van deelnemers in het project is niet zonder meer hard te maken, maar gelet op de (afwezigheid van) voorwaarden die dergelijk gedrag moeten voorkomen zijn hiervan wel signalen te zien. Genoemd is (het ontbreken van) de bescherming van bepaalde core values. Het commitment aan het proces is men waarschijnlijk mede daarom met enige terughoudendheid aangegaan. Commitment was er wel, maar aan een richtinggevend perspectief (werken aan openbaarheid). Dat perspectief moet dan vooral gezien worden in het licht van een bestuurlijke ambitie van de departementsleiding. Vormen van command and control werden toegepast maar niet in de situatie en wijze waarop volgens dat volgens het beschreven ontwerpprincipe tot resultaat zou kunnen leiden (kernelement 2).

Ten aanzien van het derde kernelement (voortgang) bleek dat een gebrek aan een gezamenlijke identiteit en betrokkenheid zich uitte zich in een wisselende participatie in het projectoverleg, herhaling van zetten en slechts beperkte voortgang. Te weinig werd ingezet op het benutten van elkaars ervaringen en men miste meer algemeen verbindende discussies. Dit werd versterkt door een beperkte invulling van (ondersteunend) projectmanagement; ondanks de noodzaak voor creatieve verkenningmogelijkheden – is er duidelijk behoefte aan structurering in de vorm van tijdige uitnodiging, duidelijke agenda, verslaglegging en een duidelijke afsprakenlijst. Voortgang bleef vaak afhankelijk van veel bilateraal overleg door de algemeen projectleider met leidinggevend en management binnen de pilotdirecties.

Het project heeft bij aanvang gezorgd voor betrokkenheid van inhoudsdeskundigen en experts van buiten de organisatie. Vanuit verschillende invalshoeken hebben zij een inhoudelijke – ondersteunende - kennisbijdrage aan het project geleverd. De interne inhoudsdeskundigen (stafdirecties) waren tevens belanghebbenden waarbij de scheiding tussen rollen niet altijd even duidelijk uit hun handelen bleek (kernelement 4).

Dit hoofdstuk vormt het besluit van de empirische beschouwing van het project Openbaarheid. In hoofdstuk 9 zullen de samenvatting, conclusies en aanbevelingen worden gepresenteerd.

9 SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

9.1 INLEIDING

Dit rapport is het resultaat van een onderzoek naar de vraag of de vijf pilots behorende bij het project *"Openbaarheid; van woorden naar daden"*, bijdragen aan de ontwikkeling van een responsieve overheid. De centrale vraagstelling is nader uitgewerkt in een aantal deelvragen en aan de hand van literatuurstudie, documentenonderzoek, participatie in het project Openbaarheid en interviewgesprekken met direct betrokkenen beantwoord. In dit laatste hoofdstuk zijn aan de hand van de deelvragen, de bevindingen en conclusies van het onderzoek samengevat. In paragraaf 9.3 worden een aantal aanbevelingen gedaan ten aanzien van verdere pilots, mogelijke vervolgstappen en aandachtspunten voor de toekomst.

9.2 CONCLUSIES

De conclusies van dit onderzoek worden hieronder weergegeven door beantwoording van de verschillende deelvragen die geformuleerd zijn in hoofdstuk 1. De eerste van drie deelvragen in het onderzoek luidde als volgt:

"Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de responsieve overheid?"

Met de verdere ontwikkeling van de netwerksamenleving, het toenemende belang van informatie en kennis, technologische mogelijkheden en politiek-bestuurlijke ambities burgers actiever te betrekken en te equiperen in het maatschappelijk verkeer, zijn de begrippen openbaarheid, dienstverlening en responsiviteit verkend. Het dienstverleningsperspectief heeft laten zien dat aan de zijde van burgers de ontwikkelingen van de netwerkmaatschappij ertoe leiden dat burgers andere eisen stellen aan contacten met overheid, de beschikbaarheid van gegevens en wijze van communiceren. De burger ontwikkelt zich in dat opzicht steeds meer als klant en gebruiker. Een korte historische verkenning heeft laten zien dat verschillende maatschappelijke en technologische ontwikkelingen een verklaring vormen voor de verschuiving en verandering in burgerschapsstijlen door de jaren heen. Dit heeft gevolgen gehad voor de inrichting van publieke dienstverlening. Beschouwd zijn de introductie van begrippen als vraagsturing, integraliteit, multichanneling en proactieve dienstverlening. De doelstellingen van actieve openbaarheid van overheidsinformatie passen naadloos in deze ontwikkelingen met als nuance dat, in termen van de civil society en 'actief burgerschap', er duidelijk gewezen wordt op een eigen verantwoordelijkheid van burgers en een zekere mate van betrokkenheid, participatie en 'zelfredzaamheid' verondersteld wordt. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de burger bij een (te) dominant dienstverleningsperspectief wordt 'gereduceerd' tot consument, en de overheid tot een instelling verwordt die in dienst staat van de individuele behoeften. In dienstverleningsprocessen wordt weinig of geen beroep gedaan op actief burgerschap, het collectief staat dan in dienst van de individuele behoeften. Bij participatie in publieke besluitvorming gaat het juist om het collectief belang van waaruit een beroep wordt gedaan op *actief burgerschap en de geëngageerde staatsburger*.

Betoogd is in hoofdstuk 2 dat burgers zelf nadrukkelijk om deze rol vragen, men neemt minder snel iets aan van 'de overheid', wil meebeslissen of inspraak hebben en tenminste serieus worden genomen. Vanuit de overheid wordt daarom tot doel gesteld burgers voor deze 'rol' toe te rusten met het actief en passend beschikbaar stellen van relevante informatie. Deze actieve relatie met de maatschappij stelt de overheid in staat om hiervan te kunnen leren. Dit leren van de organisatie heeft betrekking op de responsiviteit: de mate waarin aan de wensen en verlangens van burgers via het functioneren van de organisatie tegemoet wordt gekomen. Aangevuld met ervaringen die in de afgelopen decennia zijn opgedaan en de theoretische verkenning in hoofdstuk 2 heeft dat geleid tot een aantal uitgangspunten voor de analyse van de pilots.

Een belangrijk kenmerk van een responsieve overheid is dat er sprake is van een actieve relatie met burgers of doelgroepen. Hierbij wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de kenmerken en handelwijzen van de betreffende burgers of andere doelgroepen. Voor het adequaat inrichten van deze relatie vormen de kennis- en informatiepositie van overheid enerzijds én de kennis- en informatiepositie van burgers anderzijds, belangrijke condities. Noodzakelijke voorwaarden voor het adequaat inrichten van deze posities zijn de toegang tot - en toegankelijkheid van relevante informatie, de keuze voor een informatiemedium en het (al dan niet) organiseren van een interactieproces. Deze interactie beoogt zowel voor de overheid als voor het individu of doelgroep verschillende leereffecten: voor de overheid vormt het contact met doelgroepen een belangrijke feedback op effecten van beleid en daarmee een impuls voor de kwaliteit van beleidsontwikkeling en organisatieprocessen in termen van resultaatgerichtheid, klantgerichtheid, tijdigheid, transparantie enzovoorts. Voor burgers kan een verbeterde informatievoorziening (beschikbaarheid en toegankelijkheid) en een bepaalde mate van betrokkenheid leiden tot een betere vraagarticulatie en een betere definiëring van de eigen informatiebehoefte. De overheid kan hiervoor enerzijds randvoorwaarden scheppen wat betreft de eigen informatievoorziening (van binnen naar buiten, aanbodgericht), maar ook mogelijkheden bieden burgers te ondersteunen in het vinden, begrijpen en gebruiken van informatie en actief te betrekken (vraagsturing en coproductie). Dit kan bijdragen aan een verbeterde zelfstandigheid van burgers en/of actieve betrokken participatie.

Als resultaat van de verkenningen in hoofdstuk 2 is een vertaling gemaakt naar een aantal kenmerken waaraan de relatie tussen enerzijds (de informatiepositie van) de overheid, anderzijds (de informatiepositie van) de burger aan zou moeten voldoen om invulling te geven aan de ontwikkeling van een responsieve overheid. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een analysemodel waar in deze kenmerken en randvoorwaarden zijn samengevat door het benoemen van een aantal 'functies':

- Antennefunctie: opvangen van signalen van doelgroepen en het verkennen van kenmerken en informatiebehoefte(n) van deze doelgroepen (externe oriëntatie). Eveneens van belang zijn hier de politiek-bestuurlijke prioriteiten, kabinetsbeleid en interne departementale signalen.
- Attenderingsfunctie: resultaat van het interne organisatieproces waarbij, op basis van informatievraag (en wenselijkheid) de toegang en toegankelijkheid van beschikbare informatie wordt ingericht.
- Monitoringfunctie: de mogelijkheden voor burgers/belangstellenden om kennis te nemen van informatie en deze te (her)gebruiken.

- Articuleerfunctie: het gebruiken en toepassen van beschikbare verworven kennis: 'geëquipeerde actieve participatie'.

Het model dat is opgesteld voor de beantwoording van de onderzoeksvraag bevat een 'relatie van functioneren' en een 'relatie van verbeteren en leren'. De relatie van functioneren loopt langs de buitenzijde van het model en stelt dat de burger met de informatie die beschikbaar is gemaakt voldoende voorzien wordt in zijn vraagbehoefte en in staat wordt gesteld om keuzen te maken, alternatieven te wegen en waar hij dat wenst in staat is informatie te benutten. In deze relatie is de burger te beschouwen als 'monitorial citizen' waarbij in principe sprake is van een passieve (interactie)relatie ofwel passief maar zelfstandig burgerschap. Waar het zijn belangen dusdanig treft óf hij geprikkeld (uitgenodigd) wordt tot interactie zal in een meer 'citoyen'-achtige rol worden overgegaan. Strikt onderscheidend voor de burger als citoyen is, naast actieve betrokkenheid, de maatschappelijke geëngageerdheid en oog voor het collectief belang. Hierin kan de monitorial citizen, gelet op het bovenstaande, verschillen. In deze rol zal de relatie burger-overheid via verschillende interactietypen leer- en verbetereffecten kunnen bevorderen. Feitelijk zijn in deze situatie responsiviteit of responsieve effecten het meest kansrijk.

Het model biedt eveneens de mogelijkheid de verschillende pilots zowel op de *inhoud* van de pilot-informatie te positioneren, maar - en dat was de primaire onderzoeksvraag -, ook ten aanzien van het *openbaar maken* van deze informatie. Het toetsingskader dat is opgesteld naar aanleiding van de eerste deelvraag is te vinden op pagina 38 samen met de bevindingen uit hoofdstuk 2.

Als tweede deelvraag in het onderzoek is onderzocht welke activiteiten of inspanningen van de pilots in de praktijk bijdragen aan de ontwikkeling van de responsieve overheid. De vraag luidde als volgt:

"In hoeverre passen de doelstellingen van de verschillende deelprojecten bij de ontwikkeling van de responsieve overheid en welke activiteiten binnen deze deelprojecten dragen bij aan de geformuleerde kenmerken?"

De gemeenschappelijke doelstelling van alle pilots binnen het project is het actief openbaar maken van overheidsinformatie. Het realiseren van deze doelstelling is een belangrijke voorwaarde genoemd bij de kenmerken van de responsieve overheid, namelijk de toegang tot - en toegankelijkheid van - overheidsinformatie met als doel de informatiepositie van burgers/belanghebbenden te verbeteren en hen te equiperen in vraagverduidelijking, het maken van keuzen, beslissingen of actieve participatie. Tegelijkertijd heeft men met deze openbaarheid een transparantie willen realiseren om zo inzicht te geven in het eigen presteren en functioneren. Een duidelijk voorbeeld hiervan is het openbaar maken van het Extern Waardering- en Behoeften onderzoek (EWB).

De doelstellingen van de pilots ten aanzien van het actief openbaar maken van informatie passen daarmee in de uitgangspunten van de responsieve overheid. De praktijk van de pilots laat echter zien dat (nog) niet aan alle voorwaarden, functies en kenmerken een even adequate invulling wordt gegeven. Zoals de beschouwing van de pilots in de voorgaande hoofdstukken heeft laten zien, blijkt dat de informatie die nu openbaar is gemaakt, als resultaat van de pilots, relatief beperkt is. Daarbij is het verstevigen en verbeteren van de informatiepositie van burgers of belanghebbenden niet uitsluitend afhankelijk van de openbaarheid en beschikbaarheid van informatie maar is de kwalitatieve toegankelijkheid eveneens een belangrijke conditie: de

informatie, die nu openbaar is blijkt niet altijd even vindbaar of bruikbaar. Gegeven de functies in het model blijken deze niet of nog niet voldoende ingevuld te worden, daarbij bestaat de kans dat een 'mismatch' ontstaat tussen informatievraag en informatieaanbod en mogelijk een toekomstige 'information overload' doordat informatie zonder samenhang of aansluiting met de vraagbehoefte beschikbaar wordt gesteld.

Contact met doelgroepen en in vormen van interactie zijn belangrijke factoren in het model van de responsieve overheid, maar vormen geen onderdeel binnen de pilots op dit moment: actieve openbaarheid houdt niet op bij het openbaar toegankelijk maken van informatie. Actief betekent niet alleen uit eigen beweging maar ook zorg voor de vindbaarheid, begrijpelijke vorm en de mogelijkheid reacties van burgers (belanghebbenden) kenbaar te maken. Het artikel 8 van de Wet Openbaarheid van Bestuur lid 2 verwoordt dit niet anders:

"Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zondanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen."

Belangrijk is dus te weten wie belanghebbende of belangstellende is en te weten of de informatie deze doelgroep ook bereikt in een toegankelijke vorm: wat zijn specifieke kenmerken en welke verwachtingen hebben zij van de informatieverstrekking van OCW ('wat wil men weten', maar ook: wat vindt OCW belangrijk dat men *zou moeten weten*). Aan de hand van de functies in het analyse model worden hieronder kort de belangrijkste observaties uit de pilots beschouwd:

Antennefunctie

Informatiebehoefte(n) en doelgroepen

Met uitzondering van de pilot Ouderportaal hebben de pilots feitelijk op dit moment nog geen duidelijk onderzocht beeld van een bestaande informatiebehoefte noch van specifieke kenmerken van doelgroepen in het kader van het project Openbaarheid. Algemeen kan worden geconcludeerd dat naast 'de burger' op dit moment niet helder is voor wie of welke doelgroepen informatie nu specifiek openbaar wordt gemaakt, daarmee is er eveneens geen zicht op de wijze waarop informatieaanbod zou aansluiten bij informatievragen. Wel worden binnen de pilots bepaalde doelgroepen verondersteld, maar is dit (nog) niet actief onderzocht en blijft het dus een aanname van een beeld dat vanuit de organisatie bestaat. De pilot Ouderportaal heeft wel een invulling gegeven aan deze functie door een informatiebehoefte onderzoek te laten uitvoeren onder ouders van PO/VO scholieren. Met deze inventarisatie als leidraad wordt vervolgens gekeken welke informatie OCW beschikbaar heeft en wat nodig is om hierop een passende informatievoorziening in te richten. Voor het EWB geldt dat de professionele respondenten een doelgroep zijn, maar voor hen openbaarheid van de onderzoeksresultaten met name een verantwoording is voor de medewerking en dat de doelstelling van het openbaar maken (*aanvullende* meerwaarde creëren) gericht is op een brede (onbekende) groep mogelijk geïnteresseerden.

Ondanks de nog beperkte oriëntatie op maatschappelijke (burger)doelgroepen geeft het project invulling aan de politiek-bestuurlijk ambities op deze functie. Duidelijk is dat er bestuurlijke ambities bestaan om het departement beter dienstbaar te laten zijn (transparant, open, betere dienstverlening) in relatie tot de omgeving. Eveneens vormt een stimulans voor het project de wens om burgers actief te betrekken en te equiperen tav. zijn maatschappelijke

verantwoordelijkheid en betrokkenheid zoals aangegeven was in het Programma Andere Overheid en het huidige coalitieakkoord.

Attenderingsfunctie

Alle pilotprojecten, met uitzondering van de pilot Ouderportaal, maken op dit moment, hetzij beperkt, informatie openbaar: het EWB-onderzoek, de digitale ter inzage legging van Selectielijsten en een aantal Burgerbrieven en antwoorden alsmede is er de toegang tot een aantal databestanden van Cfi. Hiermee wordt deels invulling gegeven aan de voorwaarde dat *toegang tot informatie* een voorwaarde is voor een responsieve overheid. Ten aanzien van de *toegankelijkheid*, in termen van eenduidigheid, doelgroepgerichtheid, begrijpelijke taal, vindbaarheid en functionaliteit, zijn niet alle pilots vergelijkbaar en is de informatieoverdracht hierdoor onduidelijk. Een aantal verklaringen hiervoor zijn:

Aard van de informatie

De pilots lopen uiteen wat betreft de aard en oorsprong van informatie en de doelgroep tot welke groep de informatie oorspronkelijk beschikbaar werd (en wordt) gesteld. Bij het EWB-onderzoek en de pilot Selectielijsten alsmede de opengestelde databases van Cfi, is sprake van professionele informatie danwel professionele instrumenten die gericht zijn op een professionele doelgroep. Het EWB-onderzoek en selectielijsten in de pilot bij het Nationaal Archief maken de informatie die van oorsprong gericht is op een professionele doelgroep ongewijzigd beschikbaar voor 'anderen'. In een enkel geval wordt wel een toelichting gegeven op de functie en betekenis van het document of de informatie, maar feitelijk zijn gegevens en data in gelijke vorm beschikbaar. Als gekeken wordt naar de *toegankelijkheid* van informatie is het van belang om vanuit de kenmerken en stijlen van het handelen van doelgroepen hier rekening mee te houden. Dit gebeurt op dit moment in de pilots nog betrekkelijk weinig. De argumenten zijn hierbij uiteenlopend: economische overwegingen (te duur om alles te vertalen of samen te vatten) maar ook het onbekende bereik van doelgroepen ("geen idee of het gelezen wordt") en noemen pilots overwegingen als zelfstandigheid: men mag er zélf ook best moeite voor doen en indien iemand werkelijk meer wil weten en daarbij een belang heeft, zoekt men vanzelf wel contact met OCW.

Vanuit de pilot Burgerbrieven is (oa. taalkundige) toegankelijkheid een prioritair aandachtspunt, de reden hiervoor is echter dat de informatie die in dit geval openbaar gemaakt wordt maar deels OCW informatie is. Burgervragen kunnen bij het openbaar maken redactie nodig hebben ter bescherming van de burger enerzijds en maar anderzijds ook om risico's voor OCW of de minister te voorkomen. Daarbij dienen vragen geanonimiseerd te worden vanwege bepalingen in de privacywetgeving.

Aanbodgestuurd

In aansluiting op de constatering ten aanzien van de toegang en toegankelijkheid is binnen de pilots geen bekende aansluiting tussen bestaande informatievraag en *beschikbaar* informatieaanbod (m.u.v. Ouderportaal). De informatie die nu ontsloten wordt alsmede de vorm waarop dat gebeurt, kenmerkt zich door een organisatiegestuurde invulling (aanbodgestuurd). Hiermee wordt bedoeld dat niet alleen informatie in de vorm waarop deze in de organisatie beschikbaar is, openbaar wordt gemaakt maar dat vooral invulling wordt gegeven aan ambities die binnen de organisatie zijn uitgesproken en niet op basis van signalen van buiten.

De Attenderingsfunctie kent met de huidige resultaten van de pilots een gedeeltelijke invulling: er wordt informatie openbaar gemaakt maar ten aanzien van toegankelijkheid, communiceren, informeren (het kenbaar maken) en attenderen op deze informatie, worden nog geen gerichte activiteiten ondernomen. In het project Openbaarheid ligt het accent op de attenderingsfunctie in het actief openbaar maken (toegang tot - en beschikbaar zijn) van informatie vanuit de randvoorwaarden (passendheid) die de organisatie stelt. Hiervan is de checklist zoals die voor de publicatie van Burgerbrieven ontwikkeld is een voorbeeld. Dit betekent dat intellectuele openbaarheid dan wel gerealiseerd wordt (oftewel de toegang tot deze informatie), maar hier een mogelijke mismatch kan optreden als het gaat om het doelgroepbereik. Immers, de eisen in termen van kennis en kunde van de gemiddelde burger zijn al te differentiëren naar verschillende burgerschapsstijlen (zie hoofdstuk 2), laat staan het verschil tussen deze groepen en professionele gebruikers. Het openbaar beschikbaar maken van dergelijke informatie kan weliswaar een vorm van actieve openbaarheid zijn maar kan negatief werken op de informatiepositie van burgers als informatie niet bruikbaar is en bij toenemende beschikbaarheid (op deze wijze) een 'information overload' ontstaat. Aan de andere kant zijn de pilotprojecten van mening dat van burgers of belangstellenden best verwacht mag worden enige moeite te doen om kennis te nemen van informatie. De vindbaarheid, bruikbaarheid en samenhang van informatie (toegankelijkheid) is desondanks nog een aspect dat binnen de pilots nog niet voldoende is vormgegeven.

De pilots geven zelf wel aan dat de vraag welke informatie op welke wijze toegankelijk zou moeten zijn enerzijds gezocht kan worden in de relatie met de doelgroep, zoals eerder geconstateerd ontbreekt die op het moment, maar anderzijds kan OCW de afweging maken welke informatie zij belangrijk acht (wenselijkheid) waarvan burgers kennis zouden moeten nemen. Daarbij moet een balans gevonden worden tussen vraaggerichte informatie-op-maat en de bepaalde zelfstandigheid die verwacht mag worden.

Monitoringfunctie

Binnen de pilots bestaat op het moment voor belangstellenden de mogelijkheid om kennis te nemen van de informatie die beschikbaar is, door een bezoek aan de website Openbaarheid. Dit informatiekanaal kenmerkt zich tot op heden primair door het eenzijdig aanbieden van informatie. Instrumenten of faciliteiten om actief kennis te nemen, kennis te gebruiken door middel van nieuwsbrieven, SMS, virtuele discussies of voorzieningen als een gepersonaliseerde webomgeving (bijvoorbeeld een "mijn OCW"), ontbreken. Ook wordt geen relevante samenhang met andere informatie of (beleids)dossiers gegeven. Uitzondering is de mogelijkheid via een RSS-feed geïnformeerd te worden over wijzigingen op de website Openbaarheid. Deze faciliteit is echter gekoppeld aan de algemene site van OCW en niet specifiek een resultaat van het project Openbaarheid of een van de pilots. Bovendien maakt de organisatie zelf (nog) niet intensief gebruik van de website om informatie aan te bieden. Zelf geven de pilots wel aan dat met deze functie de bruikbaarheid van informatie bepaald kan worden: in hoeverre stel je burgers/belanghebbende in staat zich te organiseren om informatie(data) te gebruiken en hiermee zelf informatie te creëren of keuzen te maken. Dit zijn voor de toekomst mogelijkheden die de pilots aangeven te willen verkennen, ook ten aanzien van de positie die OCW hier in, wenselijk gezien, zou kunnen innemen. Op dit moment is het binnen de pilots echter nog niet aan de orde.

Articulerfunctie

Deze functie is, op basis van de resultaten van het project openbaarheid, nog niet aan de orde. Feitelijk vindt hier het gebruiken van de mogelijkheden tot participatie plaats, waarbij men uitgenodigd of geprikkeld wordt om mee te denken of 'mee te doen'. Burgerbrieven zijn in zichzelf passend in deze functie maar het is niet op basis van de projectdoelstellingen Openbaarheid dat burgers of doelgroepen in contact treden met OCW. De pilots zien wel mogelijkheden om hier in de toekomst ruimte voor te geven bijvoorbeeld met behulp van – tijdelijke - virtuele discussiegroepen (communities) rond bepaalde beleidsdossiers. Hierbij moet een evenwicht gevonden worden om de drempel van contacten niet te hoog maar ook niet te laag te maken. Het inrichten van deze functie is gezien de kenmerken van een responsieve overheid en de doelstellingen van verschillende pilots wel van (groot) belang. Opmerkelijk is dat voor het openbaar maken van het EWB-onderzoek de primaire doelstelling is geweest het verkrijgen van aanvullende reacties van burgers of andere belangstellenden. Echter, op geen enkele wijze is een mogelijkheid ingericht om een reactie te kunnen geven, naast de gebruikelijke mogelijkheid van Postbus51.

9.2.1 Afgeleide doelstelling: impuls voor kwaliteitsverbetering

Met het openbaar maken van informatie stelt OCW zich in een bepaalde mate kwetsbaar op naar de buitenwereld ten aanzien van het eigen functioneren en presteren. Deze kwetsbaarheid vormt in de wens van de departementsleiding een extra stimulans voor de organisatie om kwalitatief te verbeteren. Openbaarheid wordt op deze wijze vaker ingezet. Een recent voorbeeld hiervan is te zien bij het ministerie van VWS en de Inspectie voor de Gezondheidszorg waarbij namen van verpleeginstellingen die slecht presteren openbaar worden gemaakt om de leiding aan te moedigen snel tot verbeteracties te komen⁴⁰. Dit als reactie op de maatschappelijke signalen en onrust over de matige prestaties van deze instellingen.

Met het actief openbaar maken van informatie zoals thans is gerealiseerd in de pilots bij OCW treedt dit mechanisme van kwaliteitsverbetering maar beperkt op. De reden hiervoor is dat de informatie op dit moment niet gericht is op bepaalde doelgroepen, niet bekend is of informatie wordt ontvangen/vindbaar is, gelezen en begrepen wordt en in hoeverre deze leiden tot contacten en interactie met doelgroepen of in concrete vragen voorziet. De kritische en betrokken houding van 'buiten' die feitelijk beoogd wordt met het mechanisme alleen gerealiseerd als tenminste aansluiting wordt gezocht bij (belanghebbende) doelgroepen en deze bijv. actief geïnformeerd worden over de beschikbaarheid informatie en deze aantrekkelijk en/of (her)bruikbaar is. Dit sluit aan bij de eerdere constatering dat het op dit moment kenmerkend is voor de pilots dat sprake is van actieve aanbodgestuurde openbaarheid, die feitelijk gericht is op een passieve relatie met doelgroepen (men kan er kennis van nemen).

Het uitgangspunt van het project is: Openbaarheid tenzij....., oftewel zoveel mogelijk openbaar, tenzij hiertegen (met name juridische) bezwaren bestaan. Als het actief openbaar maken feitelijk ongericht is ten aanzien van doelgroepen en de verbetering van hun informatiepositie, kan geredeneerd worden dat de inzet van brede openbaarheid primair gericht is op het stimuleren van dit kwaliteitsmechanisme. Echter, de feitelijke invulling (onvindbaarheid en aanbodgericht) werkt het tegenovergestelde effect in de hand: interne weerstand omdat men het nut er niet van in ziet ("wie zit er op te wachten") en argumenten dat het teveel tijd, capaciteit en geld kost, worden gesterkt door het feit dat geen aantoonbaar zicht is op gebruikers en gebruik van informatie. Aan de andere kant biedt 'brede ongerichte openbaarheid' wel weer een beschutting tegen kritische

⁴⁰ *Inspectie nagelt slechte zorg aan schandpaal, 2007.*

betrokkenheid van burgers: omdat informatie nu nauwelijks vindbaar is en mocht het al vindbaar zijn, dan is het nog maar de vraag of het dusdanig bruikbaar en begrijpelijk bijdraagt aan de informatiepositie van de burger, dat die zich daarmee als actief en kritisch (maar) betrokken burger richting OCW kan opstellen. Openbaarheid biedt vanuit dit perspectief geen 'bedreiging' ("openbaarheid, dat valt eigenlijk reuze mee") terwijl aan de politiek-bestuurlijke ambities van actieve openbaarheid wél invulling wordt gegeven.

Aangezien interactie met doelgroepen geen deel uitmaakt van het project, er geen zicht is op hoe men informatie ontvangt en gebruikt, ligt het niet voor de hand dat hiermee op deze wijze de impuls ontstaat ten aanzien van de gewenste kwaliteitsverbetering.

Concluderend kan op basis van deze onderzoeksvraag en de theoretische verkenningen van de responsieve overheid gesteld worden dat van responsiviteit op dit moment in de pilots nog geen sprake is. Desalniettemin laat het project al wel concrete resultaten zien ten aanzien van een belangrijke voorwaarde voor een responsieve relatie overheid-burger; namelijk het *actief* openbaar maken van informatie. Een deel van de randvoorwaarden voor een responsieve overheid wordt daarmee wel ingevuld. De conclusie die kan worden getrokken wanneer het model wordt toegepast op de verschillende pilots is dat verschillende functies op verschillende wijze worden ingevuld maar in geen van de pilots allemaal worden ingevuld. Daarnaast zijn interactie- of reactie mogelijkheden met doelgroepen feitelijk nog niet belegd en, hoewel sprake is van *actieve* openbaarheid maken leidt dit vooralsnog tot een onbekende passieve 'relatie' met informatiegebruikers.

In de periode dat het project loopt zijn stapsgewijs vorderingen gemaakt. Het model geeft een aantal handvatten voor mogelijke verdere ontwikkelingen waar nu nog niet of onvoldoende aandacht voor is. Beperking in de toepassing van het model is dat voor de invulling van de burgerfuncties is gekeken hoe *vanuit de pilots* van OCW inspanningen en activiteiten zijn genomen die hiervoor randvoorwaarden konden creëren. Hierbij werd gedacht aan het inrichten en organiseren van actieve burgerbetrokkenheid en participatie door middel van virtual communities en interactie via de website. Door dit vanuit de pilots/organisatie te beschouwen is de valkuil (hoe goed dit ook bedoeld is) deze faciliteiten organisatie/-aanbodgestuurd in te richten terwijl betrokkenheid van doelgroepen ook hier een voorwaarde is voor een adequate inrichting van dergelijke instrumenten. Gegeven de stand van de pilots is deze functie nog niet belegd en zou voor een vervolg ingezet kunnen worden op vroegtijdige actieve doelgroepanalyse of -participatie.

9.2.2 Website Openbaarheid

Tijdens het project is als informatiemedium de website Openbaarheid ontwikkeld. Hierop zijn de eerste resultaten van de pilots te vinden, informatie die actief openbaar gemaakt is. De site vormt hiermee een bijdrage aan de ontwikkeling van een responsieve overheid door als informatieplatform en (mogelijke) interactieruimte te fungeren. De site heeft op dit moment echter vooral een informatieve functie in de zin dat toelichting wordt gegeven op de doelstellingen van de verschillende pilots en in beperkte mate ook openbaar gemaakte informatie kan worden gevonden danwel doorgelinkt kan worden naar andere websites (Cfi en Nationaal Archief). Ondanks een gebrek aan heldere kwantitatieve gegevens bestaat de indruk dat het bezoek aan de website in de eerste zes maanden nog beperkt is gebleven. Verklaringen hiervoor kunnen zijn de moeilijke vindbaarheid en relatief autonome, onbekende, plaats binnen de site van OCW. Ook is het aantal beschikbare documenten beperkt en is er geen functionaliteit voor bezoekers om feedback te

geven, informatie te waarderen, te participeren in discussies of zich als belangstellende kenbaar te maken. Hiermee is feitelijk niet bekend met welke informatievragen men op de site komt, of dat met het informatieaanbod op de site in een vraag behoefte wordt voorzien. Gestructureerde samenhang met andere relevante informatie of beleidsdossiers is op dit moment niet aanwezig, waardoor de informatie zoals gezegd autonoom op de website staat.

In het licht van de verbeterde informatierelatie en mogelijk gewenste interactie tussen overheid en burger is het van belang dat naast de kwalitatieve inrichting van de informatievoorziening ook rekening wordt gehouden met een functionele afstemming op de doelgroepen (toegankelijkheid en bruikbaarheid). Dat betekent dat onder meer de functionaliteiten en inrichting van de site worden getoetst aan de voorwaarden die noodzakelijk aanwezig moeten zijn om openbaarheid, transparantie en interactiviteit ten behoeve van de relatie burger-overheid te kunnen faciliteren. Geconstateerd is dat de beschikbare informatie in kwantitatief opzicht nog relatief beperkt is. Responsiviteit veronderstelt, zoals aangegeven in het model, een bepaalde interactie met gebruikers van deze informatie of tenminste dat daarvoor de randvoorwaarden zouden bestaan. Op een actieve relatie of communicatie met bezoekers is de site nog niet functioneel toegerust.

Samenvattend kan daarom worden gesteld dat, als gevolg van het ontbreken van een antennefunctie en doelgroep-identificatie, het onbekend is óf en hoe informatie wordt ontvangen. De kwantitatieve bezoekerscijfers geven nog geen inzicht in de inhoudelijke waardering ten aanzien van de gevonden informatie. Desalniettemin is in de kwalitatieve beschouwing gebleken dat de website voor de realisatie van tal van doelstellingen van de pilots een (zeer) belangrijk instrument kan zijn.

Samengevat

Openbaarheid is, zoals in het begin van het onderzoek is aangegeven, te onderscheiden naar passieve en actieve openbaarheid. Het uitgangspunt van het project is "openbaarheid, tenzij...". Het verkennen van deze "tenzij" is een opgave geweest in de verschillende pilots door te onderzoeken of bepaalde informatie openbaar *mag* en *kan*. De beperkingen die uit de "tenzij" voortvloeien komen veelal uit wet- en regelgeving (oa. de WOB, WBP), uitzonderingscriteria in specifieke regelgeving of organisatorische redenen (backofficeprocessen). Wet- en regelgeving bevatten natuurlijk harde criteria ten aanzien van openbaarheid, deze verkennen is een juiste eerste stap. De afweging óf informatie openbaar zou moeten, omdat er bijvoorbeeld een aanwijsbare informatiebehoefte naar bestaat, wordt nu echter niet expliciet gemaakt: er is veelal geen duidelijk beeld van bestaande informatiebehoefte en de kwalitatieve eisen die aan informatie worden gesteld in termen van (her)bruikbaarheid en waardering. Eveneens moet de vraag worden gesteld van welke informatie OCW het belangrijk vindt dat burgers er kennis van zouden moeten nemen (zie ook het OCW-initiatief in de realisatie het Ouderportaal).

Ongerichtheid en 'alles of zoveel mogelijk openbaar' kan leiden tot een onoverzichtelijk veelheid aan informatie ('information overload'). Hierbij kan de vraag worden gesteld of de economische kosten ervan en weerstanden in de organisatie in verhouding staan tot de maatschappelijke baten. Deze balans is alleen te vinden en te onderhouden door de invulling van beide informatieposities op de relatie overheid-burger, de beschreven functies bieden hier een concretisering van. Om te komen tot een responsieve overheid moet meer een passende informatierelatie worden gevonden met de doelgroep. Hierbij is een (belangrijke) voorwaarde de georganiseerde interactie. Alleen op

deze wijze kan men komen tot een actieve openbaarheid, gericht op een actieve relatie waarbij de gewenste leereffecten (responsiviteit) zich kunnen voordoen, zowel in termen van betrokkenheid en het actief burgerschap (citoyen) als ten behoeve van de organisatiekwaliteit.

9.2.3 Procesverloop

De laatste deelvraag in het onderzoek had betrekking op het globaal verloop van het project Openbaarheid. De derde vraag luidde als volgt:

“Hoe zijn de verschillende deelprojecten globaal verlopen en welke succesfactoren en randvoorwaarden zijn te vertalen naar lessen voor mogelijke vervolginiciatieven?”

In hoofdstuk acht is aan de hand van interviews met projectleiders, informele gesprekken en observaties van de projectvergaderingen een analyse gemaakt van het verloop van het project op basis van de kernelementen en ontwerpprincipes van procesmanagement. De analyse laat zien dat een groot aantal ontwerpprincipes niet of slechts beperkt zijn benoemd of ingevuld. Geconstateerd werd dat gedurende het project al vanaf een vroeg stadium onduidelijkheid is geweest over taken en rol- verdeling tussen projectleiders van pilots en Aanjaagteam. Er waren geen of onduidelijke spel- regels en procesafspraken. Niet duidelijk was wie verantwoordelijk was voor de uitvoering van welke taken (waardoor dingen bleven liggen of onnodig lang duurden) en wie waar op aan te spreken was. Deze onduidelijkheid heeft het Aanjaagteam niet weg kunnen nemen of dit is althans niet ervaren bij pilotprojecten. Deze onduidelijkheden werden soms ook ingezet als strategisch machtsmiddel. Overigens is het strategisch handelen van deelnemers in het project is niet objectief vast te stellen, maar gelet op de (afwezigheid van) voorwaarden die dergelijk gedrag moeten voorkomen zijn hiervan wel signalen te zien. Genoemd is (het ontbreken van) de bescherming van bepaalde core values en het terughoudende commitment dat men – daarom – in het proces aangaat. Samenwerking en commitment in het project zijn feitelijk aangegaan op basis van het ‘richtinggevend perspectief’ van het project. De pilots waren dan ook van mening dat weinig sprake was van een gezamenlijke probleemdefinitie of een duidelijk samenhangend doel. Dit terwijl bepaalde generieke vragen op de inhoud wel in alle pilots aanwezig waren. Het niet delen en bespreken van deze vraagstukken, het niet leren van meer algemeen verbindende factoren en niet voeren van inhoudelijke discussies, werden gezien als enkele gemiste kansen en als een duidelijk verbeterpunt voor de toekomst.

Het project Openbaarheid heeft vanwege het verkennende karakter naar actieve openbaarheid een bepaalde vrijheid gekend in de wijze van werken, ‘roepen’ van ideeën en oplossingen en het genereren van bepaald – vrijblijvend - enthousiasme. Dit werd als positief beoordeeld: stapje voor stapje kijken wat mogelijkheden zijn. In de praktische uitvoering bleek echter weinig sturing en weinig structuur. Inzet en voortgang kwamen vooral vanuit de toegevoegde waarde van de pilot voor het werk binnen de betreffende organisatieonderdelen, en dat met deelname in het project in ieder geval gehoor werd gegeven aan de wens van departementale leiding. Op bepaalde momenten zijn vormen van command and control toepast, zonder dat deze het gewenste resultaat tot gevolg hadden. Een duidelijk voorbeeld waren de rapportagemomenten aan de Bestuursraad waarbij de rol van het aanjaagteam werd ervaren als “opjaagteam”. Verbeterpunten die de projectgroep zelf al signaleerde waren de afwezigheid van de directe Communicatie (zowel voor het interne als externe communicatieproces) en een gebrek aan (een basale vorm van) van projectmanagement.

Het betrekken van inhoudsdeskundigen en experts van buiten de organisatie hebben een inhoudelijke bijdrage gehad aan het project door het inbrengen van relevante kennis en ondersteuning van de projectgroep in het maken van bepaalde afwegingen.

Op basis van de bevindingen in hoofdstuk acht kan worden gesteld dat voor vervolginiciatieven een gestructureerde invulling van de elementen van procesmanagement mogelijk aanknopingspunten kan bieden om de geconstateerde tekortkomingen het hoofd te bieden. Deze tekortkomingen staan uitgebreid beschreven in het voorgaande hoofdstuk.

9.3 AANBEVELINGEN

Aan de hand van de beantwoording van de deelvragen kunnen aanbevelingen worden geformuleerd ten aanzien van de centrale vraagstelling en de concrete bijdrage van het project Openbaarheid. In hoofdstuk 2 zijn de kenmerken van de netwerkmaatschappij en de consequenties hiervan voor dienstverlening, responsiviteit en de relatie tussen overheid en burger beschreven. De wederzijdse informatiepositie, vraagsturing, toegang en toegankelijkheid van informatie en betekenis van virtuele participatie- en interactiemogelijkheden, zijn hierbij genoemd als belangrijke aspecten. In het model op pagina 38 zijn deze aspecten vertaald naar een model waar in deze aspecten gepositioneerd zijn in de relatie overheid en burger. De kwalitatieve beschouwingen van de pilots hebben laten zien dat op verschillende wijzen aan bepaalde functies in meer of mindere mate invulling wordt gegeven. In deze paragraaf zullen aanbevelingen meer algemeen worden geformuleerd op het niveau van het project Openbaarheid. Uit de theoretische verkenning en de toetsing van de pilots in de praktijk blijkt dat met de doelstellingen en resultaten in de pilot deels aan de condities van een responsieve overheid wordt gewerkt. Het is voor de verdere ontwikkeling van de pilots en eventuele nieuwe initiatieven de keuze aan OCW op welke wijze verdere openbaarheid van informatie richting kan geven aan een responsieve opstelling tav. haar omgeving. De elementen die in het model zijn samengevat kunnen mogelijk als hulpmiddel, leidraad of richtinggevend kader dienen voor de toekomst. Het is daarbij aan OCW een keuze om te bepalen welke rol het departement wil nemen ten aanzien van de invulling van diverse functies. Een betere aansluiting tussen informatieverstrekking op een basis van doelgroepanalyse en vraagverkenning kan hierbij een eerste stap zijn om meer tot 'openbaarheid op maat' te komen. Ook is het denkbaar dat door het gebruik van meerdere kanalen OCW in bepaalde gevallen leverancier kan zijn van data(bestanden) en dat het creëren van informatieproducten op basis hiervan aan andere partijen wordt overgelaten. Voor de eindgebruiker is het immers niet altijd relevant van wie een dienst wordt afgenomen zolang informatie en diensten maar beschikbaar en toegankelijk zijn en voorzien in een informatiebehoefte.

Op basis van de beantwoording van de deelvragen kunnen ten aanzien van de centrale vraagstelling de volgende aanbevelingen worden geformuleerd:

Versterken van de informatiepositie van OCW: van buiten naar binnen

- Laat bij het verder ontwikkelen van (nieuwe) pilots waarbij openbaarheid centraal staat een gerichte invulling van de antennefunctie onderdeel uit te maken in de vorm van een (systematisch) verkenning van doelgroepen, kenmerken van doelgroepen en hun actuele vraagbehoefte(n) en verwachtingen.

- Bepaal, naast de maatschappelijke vraagbehoefte, duidelijk van welke informatie OCW zélf vindt dat het belangrijk is dat men er kennis van kan nemen.
- Laat op basis van geïnventariseerde vraagbehoeften beoordelen welke informatie door OCW beschikbaar gemaakt kan worden (welke informatie is binnen OCW aanwezig).
- Sluit met het openbaar maken van informatie zoveel mogelijk aan bij de informatievraag en beschikbaar informatieaanbod. Probeer de huidige aanbodgestuurde inrichting (openbaar, tenzij...) van de informatievoorziening te ontwikkelen naar vraaggestuurde openbaarheid (openbaar, omdat...).
- Besteedt bij het openbaar maken aandacht aan de kwaliteit van informatie in de zin dat dit (her)bruikbare, interpreteerbare informatie is die ten dienste kan staan voor gebruikers(groepen). Voor de organisatie betekent kwaliteit authenticiteit, juridisch houdbaar financieel-economische rationeel etc. Maar voor eindgebruikers is de kwaliteit van informatie (vooral) de betekenis van (her)bruikbaarheid en toegankelijkheid.

Versterking van de attenderingsfunctie: van binnen naar buiten

- Geef voldoende bekendheid aan de diensten of beschikbare informatie die worden aangeboden en zorg gelet op de website, voor een toegankelijke inrichting waarbij informatie vindbaar en in logische samenhang met andere relevante dossiers wordt gepresenteerd.
- Gebruik de site om informatie te etaleren: zonder informatie direct integraal openbaar te maken kan inzichtelijk gemaakt worden welke informatie OCW eventueel beschikbaar kan stellen. Dit zou met name voor informatie gelden waarvoor ten aanzien van het openbaar maken aanmerkelijke kosten gemaakt zouden moeten worden (onderscheid 'beleidsrijke' en 'beleidsarme' informatie).
- Probeer met het openbaar maken van informatie een balans te vinden tussen gevraagde informatie en de (juridische/financieel/organisatorische) kosten en mogelijkheden hieraan tegemoet te komen.

Voorgaande aanbevelingen kunnen al leiden tot een betere aansluiting tussen informatieaanbod en bestaande informatievraag waardoor burgers in staat gesteld worden informatie sneller te vinden en te gebruiken. De zelfstandigheid en het eigenstandig 'functioneren' van burgers verbetert; de buitenzijde van het model. Het blijft in dat opzicht actieve openbaarheid gericht op een passieve relatie met doelgroepen.

Ten behoeve van een actieve openbaarheid gericht op een *actieve* informatierelatie kunnen waar dat wenselijk is op basis van de genoemde functies ook faciliteiten worden ingericht om burgers/doelgroepen actiever te betrekken. Het kan hierbij gaan om thema's of dossiers waarbij OCW dat wenselijk acht (verbeteren) of zich expliciet kwetsbaar wil opstellen.

Versterken van de informatiepositie van burger

- Gebruik waar mogelijk vormen van actieve informatieverstrekking door doelgroepen in staat te stellen zich als belangstellende aan te melden wanneer bepaalde informatie openbaar beschikbaar wordt of wijzigt.
- Laat duidelijk zien welke informatie binnen de website Openbaarheid veel gelezen of opgevraagd wordt.
- OCW vindt het belangrijk in gesprek met deze doelgroepen te raken en feedback in de vorm van reacties, commentaren en suggesties uit de praktijk te gebruiken. Laat gebruikers van de website de mogelijkheid direct een reactie te geven. Een mogelijkheid is het laten waarderen van de gevonden informatie (gebruik dit 'gratis advies').
- Probeer voor het gebruik van de website onderscheid te maken naar een Informatiefunctie, Communicatiefunctie en Participatiefunctie (organiseren en ontmoeten)

Versterken van de articuleerfunctie: interactie met doelgroepen

- Toets beschikbaarheid, begrijpelijkheid en toegankelijkheid van informatie aan doelgroepen (bijvoorbeeld door gebruik te maken van burgerpanels of doelgroepvertegenwoordiging).
- Zorg voor duidelijke communicatie over het proces en interactie. Dat betekent uitleg ten aanzien van de spelregels bijv. door pop-ups. Dit om vertrouwen te leggen in de relatie.
- Laat de randvoorwaarden oftewel de ruimte voor participatie door experts (beleidsdirecties) bepalen.
- Het actief laten participeren en meedenken van burgers of doelgroepen in bijvoorbeeld communities of practice of internetconsultaties kunnen bijdragen om de wijze waarop informatie openbaarheid gemaakt nader te verkennen en daarmee de bruikbaarheid (waarde) van informatie te verbeteren.

Prikkel tot kwaliteitsverbetering

De inrichting van contacten en interactie met doelgroepen geeft de mogelijkheid hier de feedback te organiseren, die kan bijdragen aan de eigen kennis- en informatiepositie. Voor OCW liggen daar dan de kansen ten aanzien van een dynamische organisatieverbetering (kennisfunctie prikkelen door transparantie). De website van OCW of van derden, kunnen hiervoor als instrument een interactief medium zijn, zowel intern en extern. Het afstemmen tussen vraag en aanbod van informatie is met de inrichting van de eerste twee functies noodzakelijk. Het organiseren van interactie en contacten met de omgeving zal de gewenste impuls voor kwaliteitsverbetering in de organisatie echter kunnen versterken.

Bovenstaande aanbevelingen betekenen dat OCW zal moeten nadenken over de inhoud van co-productie: welke input mag welk effect hebben wat is de toegevoegde waarde, welke vorm de inzet van webtechnologie (bijvoorbeeld de mogelijkheden van 'web 2.0') kan hebben, en wat de werking van participatie enerzijds is door het scheppen van redelijke verwachtingen (vertrouwen) en anderzijds de beleidsconsequenties.

Procesmanagement

De belangrijkste lessen (en geconstateerde tekortkomingen) voor toekomstige pilots staan verwoord in hoofdstuk acht. Deze hebben vooral betrekking op het scheppen van duidelijkheid over taken en rolverdeling, formaliseren van afspraken, meer aandacht voor de projectstructuur, onderlinge communicatie en projectmanagement. Gelet op het beperkte resultaat ten aanzien van de hoeveel openbaar gemaakte informatie, een uitgelopen planning en een versnipperd commitment kan het mogelijk uitkomst bieden de elementen van procesmanagement zoals deze in hoofdstuk twee zijn beschreven meer structureel te beleggen. Ten aanzien van de praktische projectbeheersing en -uitvoering zou actieve betrokkenheid vanuit de directie Communicatie een duidelijke toegevoegde waarde kunnen hebben.

Gebruik van de website

Met een toekomstige meting kan worden aangetoond of het instrument website (meer) wordt benut door de organisatie om de gewenste openbaarheid en transparantie van overheidsinformatie te bewerkstelligen. In toekomstige metingen kan worden onderzocht in hoeverre de organisatie kwantitatief gebruik maakt van het medium of in hoeverre de functionele inrichting (nog) voldoet. Als de site kwalitatief en in functionele zin adequaat is ingericht en onderhouden zou verondersteld mogen worden dat bij toekomstige metingen het gebruik van de site door OCW organisatie toegenomen is. Daarnaast zullen ook aantallen (unieke) bezoekers en beschikbare documenten moeten toenemen. Gelet op de doelstelling van het project is het een aanbeveling om te kijken welke interactieve functionaliteiten in de site kunnen worden opgenomen. Contact met bezoekers van de site en het 'oogsten' van hun feedback is immers zeer waardevol.

9.4 TOT BESLUIT

Terugkijkend op de uitvoering en de bevindingen van dit onderzoek kan worden gesteld dat de theoretische aannames en de randvoorwaarden om tot een responsieve organisatie in de praktijk van de pilots nog maar heel beperkt worden gerealiseerd. De resultaten die bereikt zijn per pilot lopen behoorlijk uiteen. Gebleken is dat actieve openbaarheid strikt genomen op niet al te grote bezwaren hoeft te stuiten. Uitzondering hierop is het openbaar maken van burgerbrieven waarbij het aspect van privacy en leesbaarheid veel maatwerk vergen. Andere pilots laten zien dat informatie relatief eenvoudig openbaar gemaakt kan worden. Echter, vrijwel geheel onduidelijk is de bruikbaarheid en vindbaarheid van informatie, is een burger hier nu mee geholpen? Geen enkele pilot is in staat geweest interactie te accommoderen met een beoogde doelgroep om inhoudelijke feedback te krijgen. Sterker nog, soms bleek dat men soms niet eens een duidelijk doelgroep voor ogen had. Hieruit kan afgeleid worden dat met de inspanningen van het project weliswaar aan de ambitie van de departementsleiding tegemoet wordt gekomen; OCW maakt informatie openbaar en stelt zich 'kwetsbaar op', maar dit niet leidt tot de gewenste verhoogde maatschappelijke dienstbaarheid en ook niet tot een prikkel op kwalitatieve verbetering van het functioneren van OCW. Van responsiviteit kan dan ook (nog) geen sprake zijn.

Vanuit de beleving van de onderzoeker was het verloop van het project opmerkelijk te noemen. Over het algemeen spraken betrokkenen de positieve overtuiging uit dat het project goed voor OCW zou kunnen zijn en het departement 'midden in de samenleving zou zetten'. Echter, het

uitvoeren van gemaakte afspraken, realiseren van voortgang en bijwonen van overleg waren nogal adhoc en ongestructureerd. Het toepassen van 'command and control' en 'naming and shaming' richting de Bestuursraad stond daarbij in schril contrast tot de 'open en vrije' werkwijze dit het project de gehele periode kenmerkte.

Inhoudelijk zijn wel eerste stappen gemaakt ook al beperkte dit zich tot het zoeken van mogelijkheden en grenzen binnen de organisatie en bepalingen in wet- en regelgeving. De theoretische beschouwingen en het analysemodel laten echter haarfijn zien waar op dit moment de blinde vlekken (per pilot) zich bevinden. Het biedt voor het verdere vervolg handvatten aan OCW om deze vlekken weg te gaan werken.

Een verklaring?

Het proces van het project Openbaarheid moet leiden tot inhoudelijke resultaten voor de pilots. In de voorgaande hoofdstukken blijkt dat deze resultaten feitelijk nog beperkt zijn. Een mogelijke reden kan als oorzaak liggen in de aard van het project: de pilots zijn een experiment voor OCW. Deze experimenten vormen in de wijze van informatievoorziening en wijze van werken een fundamentele verandering wat betreft het functioneren van het departement. Algemeen kenmerkend voor experimenten is dat tijdens de uitvoering fouten, vertragingen en tegenslagen onvermijdelijk zijn. De doelstellingen en resultaten van het project Openbaarheid zijn transparantie in het functioneren van (beleids)onderdelen van OCW, directies en mogelijk zelf individuele ambtenaren. Dit is een effect dat de OCW-leiding wil bereiken: een prikkel voor verbetering van kwaliteit. Gegeven het kenmerk van experimenten en innovaties en daarbij de aard van dit project kan dit negatief werken op de inzet van organisatieonderdelen: "fouten" worden immers voor iedereen openbaar. De kwetsbaarheid door openbaarheid en transparantie vormen wellicht een van de grootste kritische factoren voor het commitment binnen de organisatie. Gecontroleerde ruimte voor "trial and error" is daarom van belang, het durven kwetsbaar op te stellen naar collega's en naar de externe omgeving van OCW. Bovendien werken de verschillende affaires waarbij OCW de afgelopen jaren negatief in het nieuws is gekomen deze 'angst' in de hand. Onduidelijkheid over de effecten van het project (meer contacten en meer openheid) zijn mogelijke verklaring waarom partijen zich niet sterk aan het project committeerden, maar wel voldoende committeerden om aan de bestuurlijke ambitie van secretaris-generaal te voldoen. Het pleit des te meer voor de toepassing van de ontwerpprincipes zoals deze zijn beschreven in het hoofdstuk over procesmanagement.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Literatuur

Andeweg, R.B., Hoogerwerf, A., Thomassen, J.J.A., (1989) *Politiek in Nederland*. Alphen aan den Rijn, Samson Uitgeverij.

Babbie, E.R., (1995), *The practice of social research*. Wadsworth Publishing Company, USA.

Bekkers, V.J.J.M., (2001) Virtuele beleidsgemeenschappen. Over responsieve democratie en digitale participatie. *Bestuurskunde*, 10(6), pp. 252-261.

Bekkers, V.J.J.M. (2005) Democratie en ICT: institutionele renovatie of innovatie?.

In: Lips, A.M.B., Bekkers, V.J.J.M., Zuurmond, A., (reds.) *ICT en Openbaar Bestuur. Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*. Utrecht, Lemma. pp. 443-477.

Bekkers, V.J.J.M., Duivenboden, van, H.P.M., Lips, A.M.B., (2005) ICT en publieke dienstverlening.

In: Lips, A.M.B., Bekkers, V.J.J.M., Zuurmond, A., (reds.) *ICT en Openbaar Bestuur. Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*. Utrecht, Lemma. pp. 237-256.

Bekkers, V.J.J.M., Zouridis, S., Korsten, A.F.A., (1998) Denken over dienstverlening.

Bestuurskunde, 7(3), pp.100-109.

Bekker, V.J.J.M., Zuurmond, A., (2005) Achtergronden en eigenschappen van ICT.

In: Lips, A.M.B., Bekkers, V.J.J.M., Zuurmond, A., (reds.) *ICT en Openbaar Bestuur. Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*. Utrecht, Lemma. pp. 49-71.

Bekkers, V.J.J.M., (1998) *Grenzeloze overheid, over informatisering en grensveranderingen in het openbaar bestuur*. Alphen aan den Rijn, Samson.

Borja, J., Castells, M., (1997) *Local & Global. Management of cities in the information age*.

London, Earthscan Publications Limited.

Bostelen, E., Gerven, van, A., Schoenmakers, N., Vijlder, de, F., (2006) *Wat willen ouders weten; vooronderzoek naar de informatiebehoeften van ouders in relatie tot school*, Utrecht, Capgemini Nederland B.V.

Branden, T., Cornelissen, E., Hof, van der, S., Leenknecht, G., Prins, C., Vries, de, M., (2004) *Over wetten en praktische bezwaren. Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van Bestuur*, Tilburg, Universiteit van Tilburg.

Bruin, de, H., Heuvelhof, ten, E.F., in 't Veld, R.J., (2002) *Procesmanagement; over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven, Academic Service.

Castells, M., (1996) *The Information Age, Vol. I, The Rise of the Network Society*. Oxford, Blackwell Publishing.

Dijk, van, J.A.G.M., (1999) *The Network Society, Social aspects of new media*. London, Thousands Oaks CA.

Duivenboden, van, H.P.M., Lips, A.M.B., (2002) CRM in de publieke sector: naar een klantgerichte elektronische overheid. *Holland Management Review*, 85, pp.45-57.

Edwards, A., (2005) De democratische potentie van Internet. In: Lips, A.M.B., Bekkers, V.J.J.M., Zuurmond, A., (reds.) *ICT en Openbaar Bestuur. Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*. Lemma, Utrecht. pp. 479-507.

Edwards, A., (2003) *De gefaciliteerde democratie. Internet, de burger en zijn intermediairen*. Utrecht, Lemma.

Enckevort, van, I., Derksen, W., (1998) De responsieve gemeente. *Bestuurskunde*, 7(3), pp.110-118.

Flier, H., *Actieve openbaarheid in het informatietijdperk*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, conceptnota 1 juni 2006. Den Haag.

Frissen, P.H.A. (2002). *Liever bandbreedte dan Betuwelijn* In: SURFnet Bulletin, nr. 12002

Frissen, V.A.J., Staden, van, M., Huijboom, N., Kotterink, B., Huveneers, S., Kuipers, M. & Bodea, G. (2008) *Naar een 'User Generated State'? De impact van nieuwe media voor overheid en openbaar bestuur*. Delft, TNO.

Hoogwout, M., (2001) Leuker kunnen we het niet maken, maar willen we het wel makkelijker? In: Duivenboden, van, H.P.M., Lips, A.M.B., (reds.) *Klantgericht werken in de publieke sector. Inrichting van de elektronische overheid*. Utrecht, Lemma.

IMI, (1997) *Connecting Intelligence* – Evaluatie van de VROM discussieplatforms, Leiden.

Korteland, E.H., Bekkers, V.J.J.M., Simons, M.E. (2006) *Diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector*. Rotterdam, CPI.

Kloosterman, J., Kappelhof, T., Abels, B., Knotter, A. Mandemakers, K. & Noordam, C. (2006) *Persoonsdossiers: een geval apart*. in opdracht van het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis en het Nationaal Archief, tijdelijke commissie nota persoonsdossiers, Den Haag, Nationaal Archief.

Lijphart, A. (1982) *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: J.H. de Bussy.

McDermott, R., (1999) Learning across teams: How to build communities of practice in team organizations. *Knowledge Management Journal*, 8, pp. 32-36.

McDermott, R., (2001) Knowing in Community: 10 Critical Success Factors in Building Communities of Practice, <http://www.co-i-l.com/coil/knowledge-garden/cop/knowning.shtml> Datum (september 2006)

Sassen, S. (1994). *Cities in a World Economy*. Pine Forge Press, Thousands Oaks.;

- Sassen, S., (1996) *Losing Control? Sovereignty in an age of globalization*. Columbia University Press, New York.
- Scheepers, A.W.A., (1992) *Informatisering en bureaucratische competentie van de burger*. Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg.
- Schnabel, P., (red). (2004) *Individualisering en sociale integratie*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schudson, M., (1998) *The Good Citizen. A History of American Civic Life*. New York, The Free Press.
- Swanborn, P.G (1993) *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*, Boom, Amsterdam
- Teisman, G.R., (1999) *Sturen via creatieve concurrentie. Een innovatie-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*, Katholieke Universiteit Nijmegen, Faculteit der Beleidswetenschappen, Inaugurale Rede, 1997
- Tops, P.W., S.A.H. Denters, P. Depla [e.a.]. (1991) *Lokale Democratie en Bestuurlijke Vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle*. Delft, Eburon.
- Vries, de, M., (2005) ICT en overheidsinformatie. In: Lips, A.M.B., Bekkers, V.J.J.M., Zuurmond, A., (reds.) *ICT en Openbaar Bestuur. Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*. Utrecht, Lemma BV. pp. 651-670.
- Wamelen, van, J.P., (2005) *Organisatie van de informatievoorziening bij publieke organisaties in een netwerkmaatschappij*. Delft, Delft University Press.
- Woolgar, S., (2002) Five rules of Virtuality. In: Woolgar, S., (ed.) *Virtual Society? Technology, Cyberbole, Reality*. Oxford University Press, Oxford. pp. 1-22.
- Yin, R.K. (2003) *Applications of Case Study Research*. Applied social Reseach Methods Series, SAGE Publications, London.

Documentatie

- De Nationale Ombudsman, (2003). *Rapport Burgerbrieven*, (onderzoeksrapportnr. 2003/325). Den Haag, de Nationale Ombudsman.
- De Nationale Ombudsman, (2005). *Behandeling burgerbrieven Een tussenbalans*, (onderzoeksrapportnr. 2005/250). Den Haag, de Nationale Ombudsman.
- Actieprogramma 'Andere Overheid', Ministerie van BZK, (2003)
- Coalitieakkoord tussen de Tweede kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007.
- De digitale economie* (2006) Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag, OBt bv.
- Inspectie nagelt slechte zorg aan schandpaal op internet*. (16 januari 2007) Volkskrant.
- In dienst van de democratie* (2001). rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie

Ministerie van BZK (2001), *De noodzaak van institutionele innovatie Burger en overheid in de informatiesamenleving*, Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid, 2001: Den Haag

Ministerie van OCW/Nationaal Archief, (mei 2006) *Plan van Aanpak Selectielijsten*, Den Haag.

Ministerie van OCW/Centrale Financiën Instellingen, (2 juni 2006) *Plan van Aanpak bestandbeschrijving CFI-gegevens*, Den Haag.

Ministerie van OCW/Centrale Financiën Instellingen, (4 mei 2006) *Plan van Aanpak Openbaarheid Bekostigingsgegevens Onderwijsinstellingen Fase 1*, Den Haag.

Ministerie van OCW, (7 maart 2006) *Intakeverslag secretaris-generaal drs. K. van der Steenhoven*.

Ministerie van OCW/directie Bestuursondersteuning en Advies, (12 mei 2006) *Plan van Aanpak Burgerbrieven*, Den Haag.

Ministerie van OC/directie Primair en Voorgezet Onderwijs, (z.j.) *Plan van Aanpak Ouderportaal PO/VO*, Den Haag.

Ministerie van OCW, (12 april 2006). *Intake verslag directeur-generaal Primair en Voortgezet onderwijs (DGPV) drs. R.J.A. Kerstens*, Den Haag.

Ministerie van OCW, (23 maart 2005) *Plan van Aanpak, Extern Waardering- en Behoeftenonderzoek openbaar*. Den Haag.

Vragenlijst Stakeholdersonderzoek OCW, (10 januari 2004), Den Haag.

Ministerie van OCW, (10 maart 2006) *Intakeverslag plv. secretaris-generaal, drs. S.M. Roos*, Den Haag.

Ministerie van OCW, (9 januari 2005) *Presentatie MT OCW I tussenrapportage Openbaarheid*, Den Haag.

Managementrapportage externe waarderings- & behoeftenonderzoek; De externe spiegel voor verbetering, (11 maart 2005) Boer & Croon in samenwerking met TNS NIPO Consult, Amsterdam.

Wet behoudende regelen betreffende de openbaarheid van bestuur (Wob). 31 oktober 1991, tekst geldende op 6 september 2006.

Meer online; de digitale ambitie van het Nationaal Archief, *Nationaal Archief Magazine*, 2006/4, Den Haag: Waanders Drukkers Zwolle, pp.20-23

Internetverwijzingen

Kiezersonderzoek Eenvandaag ism. Universiteit Twente

<http://eenvandaag.nl/docs/opiniepanel/balkenendevier/uitslagbalkenendevier.pdf> (februari 2008)

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Dossier Openbaarheid*,

<http://www.minocw.nl/openbaarheid/486/index.html> (december 2006)

CBS Webmagazine van woensdag 18 april 2007

<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bedrijven/publicaties/artikelen/archief/2007/2007-2173-wm.htm> (augustus 2007)

Centrale Financiën Instellingen, *Instellingsportaal, informatie over: bekostiging, simuleren, betaling*,

verantwoorden, organisatie en onderwijssoorten

<http://www.cfi.nl/public/websitetcfi/default.aspx> (juni 2007)

Centrale Financiën Instellingen. *overzichten voor leerlingen, personeel en financiën naar instelling in het voortgezet onderwijs over de afgelopen 5 jaar(VO)*

<http://www.onderwijsincijfers.nl> (maart 2007)

50Tien, informatie- en contactpunt voor ouders over primair en voortgezet onderwijs,

<http://www.50tien.nl> (maart 2007)

Nationaal Archief, *Aankondiging digitale terinzagelegging,*

<http://www.nationaalarchief.nl/archiefbeheer/archiefzorg/oudennieuw/default.asp> (februari 2007)

Nationaal Archief, *Openbaarheid, Archiefwet 1995 en Archiefbesluit 1995*

<http://www.nationaalarchief.nl/archiefbeheer/archiefzorg/openbaarheid/> (februari 2007)

Interdepartementaal Actieplan Burgerbrieven: *Verkiezing van het beste antwoord op een burgerbrief,*

http://www.burger.overheid.nl/wat_doen_we_nu/nieuws?itemID=62 (april 2007)

BIJLAGE 1 GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

De heer J. van der Poel
Directie Bestuursondersteuning en advies
Ministerie van OCW

De heer A. Jansen
Directie Bestuursondersteuning en advies
Ministerie van OCW

De heer H. Scheepstra
Projectgroep Kwaliteitsmanagement
Ministerie van OCW

Mevrouw N. Schreuder
Nationaal Archief

Mevrouw A. Dellebeke
Nationaal Archief

De heer E. Streefkerk
Directie Primair Onderwijs
Ministerie van OCW

Bijdrage en participatie Aanjaagteam Openbaarheid

De heer M. Mommen
Directie Informatisering
Ministerie van OCW

De heer M. Haan
Directie Informatisering
Ministerie van OCW

De heer P. Waters
Advies.overheid.nl
ICTU

De heer W. Rombout
Directie Informatisering
Ministerie van OCW

Mevrouw P. van Haren
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Ministerie van OCW

Mevrouw D. Schreurs
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Ministerie van OCW

De heer J. Romme
Het Expertise Centrum/Ministerie van BZK