

Vertrouwen in de overheid

pleidooi voor verbetering van de informatiehuishouding van de overheid.

Anne-Wil Duthler en Peter Waters

Het dagblad Metro kent een rubriek met ingezonden brieven, Meningen. Door-gaans zijn de brieven-schrijvers boos. Opvallend vaak schrijven ze over de overheid. Politici en ambtenaren worden gezamenlijk omschreven als arrogante, incompetent zakkenvullers die geen idee hebben wat in de samenleving leeft en als ze al een keer naar burgers luisteren, doen ze consequent de verkeerde handelingen. Vertrouwen in de overheid is ver te zoeken. Dat is verontrustend. Vertrouwen is een basisvoorwaarde voor de legitimiteit, en daarmee het gezag, van de overheid. In dat gevoel wijd verspreid? Een peiling, gehouden door Maurice de Hond na het Fitna-debat in de Kamer, geeft een aanwijzing. Op verzoek van het kamerlid Wilders verstrekten de ministers Hirsch-Ballin en Ter Horst een ambtelijk verslag van de punten die door Wilders in een vertrouwelijk gesprek naar voren waren gebracht. Wilders deed dat vervolgens af als een vervalste weergave van het gesprek. Daarmee beschuldigde hij impliciet de beide ministers van valsheid in geschrifte en misleiding van de Kamer.

Als de steekproef met de peiling representatief was, gelooft een derde gedeelte van de bevolking dat Wilders gelijk had. Dat is schrikbarend veel. Eén derde van de bevolking meent dus dat twee ministers bewust liegen en bedriegen!

Dergelijk wantrouwen in het functioneren van de overheid is erg zorgelijk. Niet alleen staat zo de legitimiteit van de overheid onder druk. Het heeft ook invloed op het handelingsvermogen van diezelfde overheid. Zonder vertrouwen kunnen maatregelen minder goed of zelfs niet worden ingevoerd. Naleving van voorschriften is geen vanzelfsprekendheid. Dat leidt weer tot verminderde bestuurbaarheid. Ook groeit irritatie bij burgers die zich (nog) wél aan de regels houden, wat weer leidt tot afnemend vertrouwen en daarmee zijn we langs de spiraal een slag verder afgedaald.

Waar komt die boosheid op de overheid vandaan? In één van de rijkste landen ter wereld, waar de bevolking bovendien in andere onderzoeken¹ aangeeft zichzelf als erg gelukkig te beschouwen. Veel verklaringen zijn mogelijk. Van het zich niet meer vertegenwoordigd voelen door de politieke elite, onbegrip voor de complexiteit van de samenleving, het laten prevaleren van het eigen belang boven het algemeen belang en van het korte termijn belang boven het lange termijn belang, ergernis over verstrekte diensten en ergernis over de wijze waarop men te woord wordt gestaan. Veel van de boosheid lijkt terug te voeren tot een

¹ Sociaal Cultureel Planbureau, *Sociale Staat van Nederland 2007*, zie <http://www.scp.nl/publicaties/persberichten/9789037703214.shtml>.

gevoel van onmacht. Onmacht omdat het eigen geluid door politici niet wordt gehoord. Onmacht omdat actie nemen toch niet helpt. Onmacht omdat de machtsverhouding tussen overheid en burgers niet in evenwicht is. De burger staat op achterstand. Niet alleen kan de overheid ingrijpen in de rechten en de plichten van burgers en bedrijven, de overheid heeft ook een grote kennisvoorsprong. Het is hoog tijd dat die verhouding in evenwicht komt en burgers in een gelijkwaardiger positie komen ten opzichte van de overheid.

Randvoorwaardelijk voor het oplossen van de genoemde knelpunten is een goede informatiehuishouding bij de overheid. We concentreren ons in dit artikel daarom op dit aspect dat overheid en politiek overigens volledig zelf in de hand hebben: verbetering van de informatiehuishouding van de overheid. De stand van zaken daarvan is dramatisch.² Dit hoofdstuk is bedoeld om de verbetering van de informatiehuishouding hoger op de politieke agenda te krijgen. De signalen uit de samenleving zijn zorgelijk. Actie is urgent.

Waarom hebben we ook alweer een overheid?

Vanouds betreft het mandaat van de overheid in ieder geval de zorg voor de veiligheid van de burgers. Daartoe horen taken als defensie, handhaving van de openbare orde en criminaliteitsbestrijding. Recent is daar ook de taak van terrorismebestrijding bijgekomen. Ter bevordering van het algemeen belang en welzijn is een wettelijk kader ingericht dat voor alle burgers hetzelfde is: voor de wet is iedereen gelijk. De essentie is dat de meerderheid beschermd is tegen excessieve macht van enkelen. Geleidelijk zijn daar taken bijgekomen op gebieden als bijvoorbeeld de bevordering van het handelsverkeer en het maatschappelijk welzijn. Daarvoor is de overheid vooral kaderstellend. Zij schept randvoorwaarden opdat de maatschappelijke partners hun taken optimaal kunnen uitvoeren. De overheid heeft op dergelijke gebieden slechts een nadere rol, indien door de politiek besloten wordt dat taken in het publieke domein thuis horen. Dat gebeurt wanneer vertrouwen (!) ontbreekt dat het algemene belang wordt gerespecteerd of wanneer bijvoorbeeld sprake is van een onvolkomen markt. De overheid heeft daarmee als enige maatschappelijke partij de mogelijkheid om in te grijpen in de handelingsvrijheid van burgers en bedrijven. Dat handelen is wel democratisch gelegitimeerd. De gekozen volksvertegenwoordigers bepalen de handelingsruimte van de overheid door afweging van (tegenstrijdige) belangen. Het overheidsapparaat voert de democratisch vastgestelde wetten en het beleid uit. De overheid voert die vastgestelde taken ook nog eens uit met geld van de belastingbetalers. Om die redenen dient de overheid verantwoording af te leggen aan de samenleving over de taken die ze uitvoert en de wijze waarop ze die taken uitvoert.

² De afgelopen twintig jaar verschenen hierover veel analyses. Onlangs waren het weer twee rapporten van de Algemene Rekenkamer, ondermeer de Rijksarchiefsinspectie trok aan de bel en bijvoorbeeld ook de Raad voor Cultuur en meest recent de Raad voor Openbaar Bestuur samen met de Raad voor Cultuur (*Informatie: grondstof met toekomstwaarde*, maart 2008, beschikbaar via <http://www.cultuur.nl/files/pdf/Advies%20informatie%20grondstof%20met%20toekomstwaarde.pdf>).

Wat mogen burgers van hun overheid verwachten?

Dat is een betere, meer open overheid. Kortom, burgers willen: bij de overheid met hun vragen terecht kunnen, dat de overheid ze niet naar de bekende weg vraagt, dat ze op de overheid kunnen vertrouwen, dat de overheid zich ook niet voor de gek laat houden, dat de overheid weet waar ze het over heeft en dat ze niet meer kost dan nodig.

De betere overheid voert haar publieke opdracht adequaat en snel uit en handhaaft de naleving van besluiten. Openheid borgt vertrouwen in diezelfde overheid zonder daarbij onnodig inbreuk te doen op de persoonlijke levenssfeer.

Het borgen van vertrouwen kent drie pijlers: openbaarheid, de bewijskracht van de informatie en betrouwbaarheid. Eigenlijk moet er een vierde pijler bij. Die betreft verwachtingenmanagement, maar daarover later meer.

Eerste vertrouwenspijler

Openbaarheid lijkt voor zich te spreken. Je kunt de overheid alleen controleren, je kunt alleen participeren in het politieke debat als je toegang hebt tot alle relevante informatie. De Wet openbaarheid van bestuur geeft burgers in principe recht op toegang tot vrijwel alle informatie van de overheid. In principe? Je moet er wel eerst om vragen. Wie niets vraagt, zal weinig tot niets krijgen. Bij digitale informatie is dat zelfs nog moeilijker. Gewoon omdat overheden massaal het auteursrecht op hun databases voorbehouden. Je mag die informatie alleen gebruiken als je eerst een licentie koopt. En die is vaak heel duur. Daarmee is een enorme drempel ingebouwd.

De praktijk met de Wob is dat de vragensteller alleen de informatie krijgt die hij specifiek gevraagd heeft, afgedrukt en wel en inmiddels verouderd. Bovendien omvat de Wob niet het recht om je te abonneren op informatie. Je moet dus telkens opnieuw dat specifieke verzoek indienen.

Natuurlijk wordt van overheidsorganen verwacht dat ze actief hun informatie ter beschikking stellen. De Wob geeft daar zelfs een instructie voor.³ Via Internet kan dat ook gemakkelijk. De praktijk leert echter dat dit slechts mondjesmaat gebeurt. Niet omdat men die openbaarheid niet wil, maar omdat de cultuur van de organisatie belemmerend werkt.⁴ Aan deze randvoorwaarde voor vertrouwen moet dus nog een hoop gebeuren. Temeer omdat openbaarheid bij politici niet populair is. Velen vrezen door deze wetgeving negatief in de kijker te komen.⁵ Angst is echter een slechte raadgever. Het grotere belang 'borgen van vertrouwen' verdient prioriteit.

³ Artikel 8 van de Wob.

⁴ Illustratief is hoe een moedig initiatief van het ministerie van Onderwijs na twee jaar ploeteren volledig lijkt te verzanden: <http://www.minocw.nl/openbaarheid/index.html>.

⁵ Denk aan de bonnetjesaffaire van voormalig minister Peper.

Vertrouwenspijler nummer twee

Bewijskracht van (digitale) informatie is de tweede pijler. Dit houdt in dat je aan de informatie zelf kunt zien of deze echt is, geautoriseerd door het competent gezag, gebruikt in de procesgang en voorzien van echtheidskenmerken. Digitaal staat tussen haakjes, is namelijk principieel niets nieuws. Al eeuwenlang is gezocht naar manieren om bij communicatie en transacties op afstand vertrouwen in de boodschap te borgen. De hertog hing in de middeleeuwen een zegel aan zijn charters, in de negentiende eeuw begonnen we met eigen briefpapier. Bij elke grote vernieuwing werd gezocht naar echtheidskenmerken die moeten zorgen dat de ontvanger vertrouwen heeft in het document (toen) en de informatie nu. Voor bewijskracht is ook van belang dat informatie bewaard blijft zolang als deze nodig is. Met name informatie die via websites is verstrekt blijkt erg vluchtig. Vrijwel niets daarvan wordt gearchiveerd. Terwijl burgers op basis van die informatie wel verwachtingen hadden gekregen. Helaas, de informatie is weg. Je kunt niks meer aantonen.

Voor bewijskracht tenslotte is ook de procedure cruciaal. Bedenk dat het in geschillen veelal om het al dan niet navolgen van de procedure gaat. Bij parlementaire enquêtes wordt bovendien erg ingegaan op de bijhorende competenties: wie is waarvoor verantwoordelijk? Van belang is dus dat ieder de voorgeschreven procesgang kan kennen én dat bijgehouden wordt waar eventueel van die procesgang is afgeweken en waarom. Dat is informatie waarop je kunt bouwen. Waar we in ieder geval mee moeten ophouden is om een disclaimer onder een mailtje te zetten waarin wordt aangegeven dat burgers aan dat bericht geen rechten kunnen ontlenen. Allereerst is zo'n disclaimer juridisch niet houdbaar. De rechter zal zo'n disclaimer verwerpen als een burger redelijkerwijs had kunnen verwachten dat het bericht gebruikt kan worden. Gebruik van zo'n disclaimer ondergraaft bovendien het vertrouwen in de overheid. Hoe eenvoudig is het niet dan te denken "Als ze zelfs dat al niet kunnen....".

Derde vertrouwenspijler

De derde pijler is vertrouwelijkheid. Noodzakelijkerwijs heeft de overheid voor haar taken veel informatie nodig over haar onderdanen en hun organisaties. Zij moeten daarvoor die informatie beschikbaar stellen. Of het nu voor de bevolkingsboekhouding is, betrouwbaar handelsverkeer of de volksgezondheid. Het beschikbaar stellen is vaak verplicht. Burgers en bedrijven zijn kwetsbaar wanneer de overheid of derden naar willekeur gebruik kunnen maken van die informatie. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat informatie die zij verstrekken niet zo maar bij hun buurman terecht komt. Of dat de overheid met die informatie activiteiten onderneemt die onnodig in hun persoonlijke levenssfeer ingrijpen. De Wet bescherming persoonsgegevens stelt daarom voorwaarden aan het informatiegebruik. Om de kwetsbaarheid van burgers te verkleinen is transparantie geboden. De overheid dient ervoor te zorgen dat burgers (en bedrijven) kunnen inzien welke informatie over hen is vastgelegd tenzij een zwaarwegend belang zich daartegen verzet. Denk daarbij aan het veiligheidsbelang. Burgers kunnen dan zelf suggesties doen voor aanpassing wanneer die informatie volgens hen niet juist is. Binnen afgesproken procedures uiteraard.

Daarnaast zou elke burger moeten kunnen zien welke overheidsorganisaties hun informatie hebben geraadpleegd en wanneer.⁶ De juridische voorwaarden voor een goede bescherming van de privacy zijn daarmee beschikbaar. Nu de realisatie nog. Een betere borging van de bescherming van de privacy is bijna niet denkbaar. Burgers zullen wanneer zij bezwaar hebben tegen het gebruik vanzelf aan de bel trekken. Misstanden dat willekeurige ambtenaren bij incidenten snel en illegaal naar persoonsdossiers van celebrities kijken horen dan snel tot het verleden. De situatie nu is dat burgers geen idee hebben wat over hen is vastgelegd, niet weten of de vastleggingen kloppen en geen idee hebben wat ermee gebeurt. Bij deze aanpak wordt dat transparant.

Nog een vierde vertrouwenspijler

De vierde pijler tenslotte is verwachtingenmanagement. Menselijke interactie is gebaat bij voorspelbaarheid. Zeker in situaties waar je als burger afhankelijk bent van anderen is het fijn om vooraf te weten wat er gaat gebeuren. Het is dan ook niet meer dan een vorm van behoorlijk bestuur als overheidsorganen publiceren wat de procesgang is die bij specifiek overheidshandelen wordt gevolgd. Helemaal mooi is het als je dan ook nog in kunt zien hoe ver die procesgang inmiddels is gevorderd. Veel onrust wordt weggenomen als overheden hierin voorzien. Opvallend is dat het inzichtelijk maken van die procesgang op zich tot meer vertrouwen leidt. Zeker als de overheid zich aan de afspraken houdt, zelfs als de doorlooptijd soms tegenvalt. Amerikaanse congresleden ontvangen gemiddeld zo'n 40.000 emailberichten per jaar. Zij hebben allen een klein bureau die voor de beantwoording zorgt. Het Amerikaanse congreslid Wamp meldt aan zijn kiezers dat antwoorden ongeveer vier dagen duren. Toch krijgt tachtig procent van de schrijvers al na één dag antwoord. Uit onderzoek⁷ blijkt dat zij heel positief oordelen over de snelheid van zijn reactie en de efficiency van zijn bureau. In ieder geval veel positiever dan over het bureau van een ander congreslid dat weliswaar vergelijkbare reactietijden leverde, maar geen duidelijkheid gaf over de reactietijden.

Hoe nu verder?

Met bestaande technieken is dit allemaal goed te realiseren. Een goed voorbeeld is de overheid in Estland waar vele van bovengenoemde acties dagelijkse praktijk zijn. Essentieel is echter dat we, dus politici, bestuurders, ambtenaren en burgers, dat wij ons hard maken en dit eindelijk eens netjes uitvoeren.⁸ Dat we er samen voor kiezen om structureel alle (niet tot de persoon herleidbare) informatie actief openbaar te maken, dat informatie over de status van documenten onlosmakelijk

⁶ Ten aanzien van het gebruik van het Burgerservicenummer geldt een dergelijke verplichting al.

⁷ De bron van dit bericht, een pagina op de website van het House of Congress, bestaat helaas niet meer. Dat gebeurt heel vaak met websites. Dat neemt niet weg dat deze senator zijn emailsysteem perfect voor elkaar heeft. Zie http://www.house.gov/wamp/contact_email.shtml.

⁸ Het komt inderdaad op uitvoering aan. Het wettelijk kader ligt er al. Zie *Wettelijk kader e-Overheid* (Universiteit van Tilburg/TILT en Duthler Associates, augustus 2008) voor een inventarisatie.

daaraan gekoppeld wordt zodat iedereen de rechtskracht ervan kan begrijpen, dat burgers daadwerkelijk inzage hebben in de informatie die over hen is vastgelegd, hen de mogelijkheid bieden voor correcties en hen inzicht geven in het gebruik van die informatie. En tenslotte dat we de procesgang van de overheidstransacties publiceren zodat burgers kunnen weten waar ze aan toe zijn.

Als we samen afspreken dat nu eens echt te gaan uitvoeren wordt een belangrijke randvoorwaarde voor herstel van vertrouwen vervuld. De eerste stap is zorgen dat dit onderwerp op de politieke en bestuurlijke agenda komt. Helpt u mee?

Mr.dr. A.W. (Anne-Wil) Duthler

is partner bij Duthler Associates, adviseurs voor bestuur, recht en ict. Zij is gespecialiseerd in juridische en bestuurskundige aspecten van betrouwbaar elektronisch berichtenverkeer. Daarnaast is zij verbonden aan het Centrum van eLaw aan de Universiteit Leiden en lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Anne-Wil schreef voor deze bundel tevens *Je hebt één jaar borstvoeding gehad, begrijp ik?*

Peter Waters

(1947) is hoofd van het Bureau Forum Standaardisatie, een onderdeel van GBO.Overheid. Voorheen heeft hij als beleidsmaker bij de overheid gewerkt (ministerie van BZK) en als consultant in het bedrijfsleven. Rode draad in zijn carrière is de vindbaarheid en hergebruik van overheidsinformatie