

Overheid moet anticiperen op uitwisseling van informatie

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) presenteerde 15 maart het rapport over de iOverheid. Het Kabinet zal er dit najaar op reageren. Hoogleraar Corien Prins stelde samen met haar staf het rapport op. Enkele conclusies zijn: de overheid denkt nog vanuit de eOverheid, terwijl er sprake is van een iOverheid (zie kader) en de uitwisseling van informatie enigzins reguleren door het opzetten van een iAutoriteit en een iPlatform. Maar eerst moet de overheid zich bewust zijn van de vernetwerkte informatiestromen die het handelen van de overheid bepalen. Corien Prins legt uit.

Volgens het rapport denkt de overheid nog te veel in termen van techniek en niet in termen van informatiestromen. Kunt u dat uitleggen?

“Ja, dat kan aan de hand van diverse discussies in de Tweede Kamer. Daar gaat het over een bepaalde applicatie, bijvoorbeeld het elektronisch patiëntendossier (EPD) of de OV-chipkaart. Die worden los bediscussieerd, vooral vanuit het standpunt wat technologie mogelijk maakt. Met de OV-chipkaart kun je makkelijk reizigers vervoeren en met het EPD kun je levens redden. Maar wat je ziet als die applicaties eenmaal gebruikt worden, is dat ze een schat aan informatie genereren en de belangrijkste motivatie voor het gebruik en de verdere uitbouw van de applicatie het genereren van informatie wordt. Informatie die vervolgens weer met andere organisaties





is te delen. Er wordt echter niet gedebatteerd over alle complexe informatiestromen die tussen applicaties en organisaties ontstaan. Bovendien wordt informatie steeds vaker uitgewisseld over de grenzen van beleidsterreinen heen. Bijvoorbeeld informatie die wordt verzameld op het gebied van dienstverlening, wordt gebruik bij controles. De overheid heeft onvoldoende besef van de vernetwerkte informatie-overheid en discussieert dus ook niet over de grenzen van deze ontwikkeling.”

U spreekt over het ontstaan van een iOverheid, terwijl we nog denken vanuit de eOverheid. Is het problematisch als beleid en politiek niet inspringen op die verschuiving?

“Eén van de redenen dat we menen dat de overheid kwetsbaar wordt heeft te maken met de risico's voor de kwaliteit van informatie. Ik kan dat het beste uitleggen met het bekende spel een verhaal aan elkaar doorgeven. Ik vertel jou een verhaal in je oor, jij vertelt het weer door en als het verhaal weer bij mij terugkomt, is het een heel ander verhaal geworden. Dat zie je bij informatie die in netwerken wordt doorgegeven in principe ook als een potentieel risico. Want als ik informatie verzamel, zit het vaak in een context. Ik weet iets over die burger en waarom de informatie bij zijn omstandigheden hoort. Maar als die informatie wordt hergebruikt voor andere doeleinden, is de informatie uit de context gehaald. En dat heeft weer mogelijke gevolgen voor de kwaliteit van de informatie. Een ander punt is dat de overheid eindeloos informatie blijft verzamelen en nauwelijks informatie weggooit. Bijvoorbeeld de politie stelt dat de informatie altijd nog eens van pas kan komen. Maar na acht jaar kan informatie verouderd zijn en dus kwalitatief ook niet meer in orde zijn. Verder spreken we als het gaat om de inzet van ICT door de overheid vaak over risico's van beveiliging. Lekken in termen van privacyschending en dus risico's voor de burgers. Maar we praten nauwelijks over risico's voor de overheid. Informatie is een heel belangrijke bron geworden voor de overheid om beleid mee te voeren, maar een goede discussie over de randvoorwaarden voor de kwaliteit van dat instrument en over de kwaliteitsgaranties ontbreekt.”

Hoe moet de overheid het beleid aanpassen, want de digitalisering gaat verder?

“Het gaat inderdaad door. Wij zeggen ook heel duidelijk dat het rapport niet beoogt digitalisering een halt toe te roepen. De digitale overheid is er en er liggen absoluut ook kansen. Alleen is er wel heel veel vertrouwen in technologie en in informatie. Wij zeggen dat je aandacht moet hebben voor de technologie, maar ook voor de grondstof: de informatie en de kwaliteit daarvan.

Is er bij het verzamelen van informatie een spanningsveld tussen burger en overheid op het gebied van de privacy?

“Er is sprake van een aantal factoren. De iOverheid is ontstaan onder de politieke radar. De politiek spreekt er dus niet over, er wordt ook niet op gestuurd en er wordt al helemaal niet gezegd; dit doen we niet. Dat is iets anders dan de voortgang van de technologie tegenhou-

den, maar misschien moet je af en toe ook eens zeggen dat een bepaalde koppeling niet gewenst is. Een goed voorbeeld is het schietincident in Alphen aan de Rijn. De politie stelde dat zij over de informatie van de GGZ zou moeten beschikken. Dus de politie wil inzicht in de databank van de GGZ. Moeten we in deze wens meegaan? Bovendien zijn hier ook alternatieven te bedenken. Bijvoorbeeld: de politie mag de GGZ bellen en vragen of de persoon een dossier heeft. Alleen een 'ja' of 'nee' moet voldoende zijn als antwoord. Dat maakt een stuk minder inbreuk op de privacy.

Dus de discussie is er niet. Denkt u dat die er wel gaat komen?

“We hebben meer dan tweehonderd gesprekken gevoerd met mensen binnen de overheid over dit onderwerp. Een groot aantal van die mensen, die betrokken zijn bij beleid of wetgeving, worstelen zelf ook met vragen. Moeten we dit willen? Wat zijn de randvoorwaarden? Waar houdt het op? Wanneer vergeten we ooit iets? Wanneer gooien we iets weg? Het is niet zo dat we maar wat doen, maar er ontbreekt een debat en daarmee een visie. De combinatie van gegevensstromen is complex. Ook mensen die verantwoordelijk zijn voor beleid hebben geen zicht op het bredere plaatje. Zij zien veelal alleen de applicatie waar zij zelf de verantwoordelijkheid voor hebben. Zij zien niet wat de applicatie betekent in het grotere geheel. We doen dan ook niet alleen inhoudelijke maar ook een aantal institutionele aanbevelingen. Zoals een Commissie voor de iOverheid, die ervoor zorgt dat het bredere plaatje van informatiestromen in beeld komt en ontwikkelingen tijdig worden gesignaleerd.”

Moet hiervoor wet- en regelgeving komen en kan de overheid de informatie nog wel beschermen?

“Dat informatie soms op straat komt te liggen is een realiteit, omdat het niet altijd is te vermijden. Kijk naar wikileaks. Daar moet je oog voor hebben. Vanuit de samenleving wil je een zo goed mogelijke beveiliging, maar die is nooit optimaal. Vanwege bepaalde kwetsbaarheden zouden we dus soms kunnen en moeten zeggen 'dit doen we niet', want de risico's zijn voor zowel burgers als de overheid te groot. Het rapport concludeert ook dat je soms grenzen moet stellen. We spreken over drie waarschuwingsvlaggen. Is er sprake van één van deze drie dan heeft de overheid na te denken over mogelijke en wenselijke grenzen. De eerste vlag is van toepassing wanneer gegevens worden 'vernetwerkt'. De tweede bij pro-actief in beeld krijgen van burgers, dus bij het maken van profielen zoals een type kind of belastingbetaler en de derde bij het samenstellen en verrijken van informatie.”

Is er wel een vorm van controle en kan ICT hier een rol in spelen?

“Er is wel enige controle, want de overheid is natuurlijk grotendeels semi-gesloten. Dat is anders dan informatie op het internet, die veelal vrij toegankelijk is. Vanuit die semi-geslotenheid kun je sturen. Alleen moet je als overheid oppassen dat je niet zo voortvarend en zonder besef blijft koppelen en je uiteindelijk een open



omgeving wordt. Je moet alert zijn dat je niet een internetstructuur aanneemt bij de informatiestromen, waarbij alles open is.”

Is er druk op de overheid om opener te worden, bijvoorbeeld van Europa?

“Je ziet duidelijk een druk vanuit Europa dat instellingen informatie delen met andere instellingen. Kijk naar de uitwisseling van bankgegevens. Wij zeggen in het rapport dat beleid en politiek eerder oog moeten hebben voor de plannen die vanuit Europa komen en de betekenis voor de bestaande situatie, zodat je vooraf kunt sturen. Europa is niet ineens een gegeven dat over je heen komt. Nee, daar ben je bij.”

Er wordt gesteld dat ICT een neutraal instrument is. Kan de overheid volgens u nog wel neutraal zijn ten opzichte van deze ontwikkeling?

“Nee, volgens ons niet. In de politieke discussie wordt ICT veelal als een ‘tool’ gezien. Zo van ‘vroeger deden we het op papier, nu digitaal, maar in feite verandert er niets’. Maar als je bijvoorbeeld kijkt naar het pro-actief sturen op risicokinderen. Dat was nooit mogelijk geweest zonder ICT. Dus het simpele feit dat je ICT in handen hebt gekregen, betekent dat je nieuwe doelen kunt realiseren en daarmee is het dus niet neutraal. Je kunt andere keuzes in je beleid maken. Dat kan zowel positief als negatief zijn. Een positief voorbeeld is de uitwisseling van informatie die nodig is om het hele systeem van toeslagen te realiseren. Dat we kunnen zien welke mensen ondersteuning nodig hebben. Dat is zo detaillistisch en nooit te realiseren voor 16 miljoen burgers als er geen ICT was. Kortom, ICT is meer dan een tool. Het biedt nieuwe beleidsopties.”

Jullie hebben voor de sturing drie aanbevelingen gedaan, denkt u dat die worden overgenomen?

“Belangrijk is om duidelijk te maken dat we drie institutionele aanbevelingen doen, een commissie, een iPlatform en een iAutoriteit. Maar we stellen niet drie nieuwe organisaties voor. Met andere woorden het gaat ons niet om het oprichten van nieuwe instanties, maar om het beleggen van functies en dat zou net zo goed bij bestaande organisaties kunnen. Bijvoorbeeld bij het College Bescherming Persoonsgegevens die de functie van de iAutoriteit voor burgers ter hand zou kunnen nemen. Burgers die verstrikt zijn geraakt in de vernetwerkte informatiestromen, bijvoorbeeld omdat alle organisaties maar oude gegevens blijven rondpompen. Instanties wijzen nu naar elkaar, omdat zij gegevens soms niet zomaar kunnen wissen omdat ze die van een andere instanties hebben ontvangen. Zo’n iAutoriteit kan optreden en met doorzettingsmacht verantwoordelijkheid beleggen en afdwingen dat de informatie veranderd moet worden.”

Maar wordt er gehoor aan gegeven?

“Dat moeten we afwachten. Op WRR-rapporten heeft het kabinet te reageren. De reactie op dit rapport komt waarschijnlijk in het najaar. En naar aanleiding daarvan vindt er mogelijk een debat plaats in de Tweede Kamer.

En dan is het de vraag of men dit wel of niet gaat opvolgen. Dat is nu moeilijk te zeggen.

Maar los van de politieke reactie lijkt de analyse van het rapport op onderdelen wel te worden opgepakt. Wij constateren bijvoorbeeld dat er een groeiende kloof is tussen beleid en uitvoering als het gaat om de inzet van ICT. Applicaties worden bedacht op de tekentafel als beleid en als ze klaar zijn, mag de uitvoering ermee aan de slag. Maar de uitvoering heeft in veel gevallen nauwelijks mee mogen praten over de inhoud. Dus die krijgen een systeem waar ze lang niet altijd alles mee kunnen, zelfs de uitvoering van de wet met behulp van applicaties lukt soms niet. Dan krijg je van die miljoenen-mislukkingen. We stellen als aanbeveling in het rapport dat de overheid veel meer moet doen aan goed opdrachtgeverschap. Dat betekent meer kennis in huis hebben op het snijvlak van technologie, beleid en uitvoering. De overheid moet niet alleen inzetten op de puur technische kennis. Het gaat juist om kennis op het snijvlak van beleid, uitvoering, technologie en informatie.”

U stelt ook dat de transparantie van iOverheid moet worden vergroot.

“Ja, daarom ook de aanbeveling van een i-Platform. Niet twintig verschillende digitale loketten langs moeten lopen om je gegevens te veranderen dan wel te achterhalen. Mijnoverheid.nl, mijnbelasting.nl, mijnwv.nl, noem maar op. Waarom niet de één-loket-gedachte, zoals die ooit bij de eOverheid is bedacht, ook voor transparantie, via mijnoverheid.nl. Cruciaal voor de privacybescherming, maar ook voor de bijdrage van burgers aan de kwaliteit van de overheidsinformatiehuishouding. Geef burgers inzage in hun gegevens. Zij weten het beste wanneer gegevens niet meer kloppen.”

CORIEN PRINS

Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins is sinds 1994 hoogleraar recht en informatisering aan de Universiteit van Tilburg. In deze functie is zij verbonden aan het Tilburg Institute for Law Technology and Society (TILT). Sinds 1 januari 2008 is zij lid van de WRR.

Corien Prins studeerde aan de Universiteit Leiden rechtsgeleerdheid alsmede Slavische taal- en letterkunde en was eerder werkzaam bij de afdeling recht en informatica van de Universiteit Leiden. Na haar promotie in Leiden in 1991, verbleef ze in 1993 als visiting professor aan the Hasting Law School in San Francisco. Prins is lid van de Koninklijke Academie van Wetenschappen en onder meer redacteur van het Nederlands Juristenblad. Onder haar leiding zijn de afgelopen jaren diverse rapporten verschenen over reguleringsaspecten van nieuwe technologie.

DE WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

De Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is een onafhankelijk adviesorgaan voor de Nederlandse regering. De WRR geeft de regering gevraagd en ongevraagd advies over onderwerpen



vanuit een langetermijnperspectief. Deze onderwerpen zijn sectoroverstijgend en hebben betrekking op maatschappelijke vraagstukken waarmee de regering in de toekomst te maken kan krijgen. De WRR-adviezen krijgen hun weerslag in openbare rapporten, die zowel een probleem-stellend als en adviserend karakter kunnen hebben.

De WRR bestaat uit zeven raadsleden met hun stafleden. Corien Prins is als raadslid verantwoordelijk voor het rapport over de iOverheid.

VAN eOVERHEID NAAR iOVERHEID

De alomtegenwoordige inzet van ICT door de overheid heeft ervoor gezorgd dat deze niet langer meer als een eOverheid, gericht op dienstverlening en gebruikmakend van techniek, kan worden gekarakteriseerd. In de dagelijkse praktijk is veeleer een iOverheid ontstaan, gekenmerkt door informatiestromen en -netwerken en gericht op niet alleen dienstverlening, maar ook controle en zorg. Deze iOverheid brengt vergaande veranderingen in de relatie tussen burgers en overheden met zich mee. Alhoewel deze iOverheid in de praktijk van beleid en uitvoering heel concreet is en daarmee reële gevolgen heeft, is ze nog nauwelijks op de politiek-bestuurlijke radar verschenen. Vanuit deze constatering bepleit dit rapport het verankeren van het 'besef een iOverheid te zijn' als een centrale opdracht en doet het een reeks inhoudelijke en institutionele aanbevelingen om de noodzakelijke paradigma-wisseling van eOverheid naar iOverheid in goede banen te leiden.

(bron: www.ioverheid.nu)

Centric IT Solutions
Antwerpseweg 8
2803 PB Gouda
P.O. Box 338
2800 AH Gouda
T +31 182 34 57 01
F +31 182 34 50 01
E info.pss@centric.eu