

Stichting Itafit

De kunst van het vinden

Vooronderzoek naar mogelijkheden tot het verbeteren van de vindbaarheid van (rijks)overheidsinformatie

Rapportage

**Kristel Lammers- ZENC
Arre Zuurmond- ZENC**

April 2002

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	6
1.1 Itafit	6
1.2 Vooronderzoek	6
1.3 Randvoorwaarden & Beperkingen	7
1.4 Methoden van Onderzoek	8
1.5 Vindbaarheid en bestuurlijke vernieuwing	8
1.6 Onderzoekers	8
2 Vindbaarheid	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Een overzicht	9
2.3 Elektronische overheidscommunicatie	11
2.4 Openbaarheid en toegankelijkheid	12
2.5 Wat is vindbaarheid	13
2.6 Vindbaarheid van wie en voor wie?	14
2.7 Interventies	14
3 Best Practices	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Weten dat de informatie bestaat, interventies aan de kant van de zender	15
3.3 Weten waar de informatie te vinden, interventies in het proces	23
3.4 Weg vinden in informatie, interventies aan de kant van de ontvanger	32
4 Conclusies van de onderzoekers	36
Bronnen	40

Samenvatting

Een van de mogelijkheden om transparantie en toegankelijkheid van overheidsinformatie te vergroten is vindbaarheid. De afgelopen 5 jaar hebben o.a. ambtenaren, wetenschappers, politici, adviseurs zich over het thema van de toegankelijkheid van overheidsinformatie gebogen.

Uit commissie- en onderzoeksrapporten blijkt dat er nogal wat schort aan de toegankelijkheid van overheidsdocumenten. Klopt dat ook? Is het echt zo slecht gesteld met de toegankelijkheid? En zo ja, hoe kan dat dan worden verbeterd? Overheidsdocumenten worden op dit moment elektronisch via www.overheid.nl ontsloten. Voor Overheid.nl is het interessant om te weten hoe de toegankelijkheid van overheidsdocumenten kan worden verbeterd.

Probleemstelling

De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt: het vinden van voorbeelden en ervaringen op het terrein van vindbaarheid.

Vragen:

- Wat verstaan we in Nederland onder vindbaarheid en welke aspecten van vindbaarheid kunnen worden onderscheiden?
- Zijn er overheidsorganisaties in binnen- en buitenland die met dit vraagstuk bezig zijn?
- Voor welke oplossingsrichtingen hebben deze overheidsorganisaties gekozen, met andere woorden hoe stellen zij overheidsinformatie op een gestructureerde manier beschikbaar?

In het rapport wordt het volgende kader gehanteerd:

Vindbaarheid		Interventie
Weten dat informatie bestaat	Zender	Meta-informatie toevoegen, standaardisatie, relationele databases, vraaggericht benaderen (notify me when)
Weten waar, wanneer en hoe informatie te vinden	Proces	Notify me when, keten-partners zoeken, themasites.
Weg kunnen vinden in de informatie	Ontvanger	Intelligente zoekmachines, community sites, thesaurus, intelligent agents, ondersteuning in helpdesk, FAQ's

Cases

Interventies aan de kant van de zender:

- *Dublin Core*

De in Ierland ontwikkelde standaard voor metadata informatie wordt in een groot deel van de wereld door tal van overheidsorganisaties gebruikt voor het beschrijven van documenten. DCMI verspreidt zich als een vlek over de wereld en is aan het uitgroeien naar een internationale standaard. Het gebruik maken van standaarden heeft zo blijkt diverse voordelen, waaronder het gemak van het uitwisselen van informatie.

- *GILS*

De in de Verenigde Staten ontwikkelde metadata standaard, het 'Government Information Locator' wordt door alle federale overheidsdepartementen gebruikt voor het beschrijven van overheidsdocumenten. Een algemene visie op het gebied van overheidsinformatie blijkt van groot belang, om sturing te kunnen geven aan tal van ontwikkelingen, zoals het verbeteren van de vindbaarheid. Daarnaast laat deze case zien dat solide standaarden de basis vormen.

- *AGLS*

In Australië maakt de overheid voor het beschrijven van overheidsdocumenten gebruik van Australian Government Locator Service Standaard, een metadata standaard die is gebaseerd op de internationale DCMI standaard. Alle overheidsorganisaties in Australië verplicht om van AGLS gebruik te maken.

Interventies in het proces

- *Service Tasmania*

De overheid van Tasmanië heeft met de website Service Tasmania een extra communicatiekanaal ontwikkeld waarbij de burger op een vraaggerichte wijze overheidsinformatie kan raadplegen zonder dat ze daarvoor op de hoogte dient te zijn van de organisatiestructuur van de overheid. De oplossing is onderdeel van een groter geheel, namelijk het verbeteren van de dienstverlening aan de burger en het flexibel verstrekken van toegang tot bronnen binnen de overheid. De centrale metadata repository is gebaseerd op AGLS.

- *Uk online*

De Cabinet Office in het Verenigd Koninkrijk, de verantwoordelijke organisatie voor de centrale website van de Britse overheid, de government gateway (ukonline) heeft onlangs een flink aantal vernieuwingen doorgevoerd die de toegankelijkheid moeten verbeteren. Onderdeel hiervan is het organiseren van een goede infrastructuur die de vindbaarheid van overheidsinformatie en -dienstverlening moet vergroten. De infrastructuur is gebaseerd op standaarden als XML.

- *Scaleplus*

Scaleplus is het ontsluitingssysteem voor rechtsinformatie van de Australische overheid dat online raadpleegbaar is. Scaleplus is een themasite op het terrein van gerechtelijke uitspraken en toont aan dat het mogelijk is grote hoeveelheden informatie van verschillende instanties op een gestructureerde manier te ontsluiten. De site van Scaleplus is overzichtelijk, toegankelijk en biedt bezoekers tal van opties om op een gestructureerde manier die informatie te vinden.

Interventies aan de kant van de ontvanger

- *Amazon.com*

Amazon.com, een 'virtual store', heeft een zoekstrategie ontwikkeld die bezoekers ondersteund bij het vinden van de juiste producten en diensten die gebaseerd is op een aantal cruciale uitgangspunten waaronder het hergebruiken van de door bezoekers aangeleverde informatie. Het meest interessante aspect aan het amazon.com concept is het leren van het zoekgedrag van de gebruiker.

Leermomenten

Vindbaarheid als onderdeel van een groter geheel

Uit de cases blijkt dat vindbaarheid niet op zichzelf staat maar het hart raakt van ons overheidsapparaat. Het vergroten van de vindbaarheid maakt deel uit van de aanleg van een landelijke overheidsinformatie-infrastructuur. Een overheidssite met beleidsinformatie als geïsoleerd product zal niet slagen, maar moet de verbinding vormen tussen verschillende partijen in de keten. Samenwerking in de vorm van afstemming tussen overheidsorganisaties. Standaarden zouden ook op nationaal niveau moeten worden ontwikkeld op het terrein van beleidsinformatie.

Standaarden als uitgangspunt

Het is wenselijk om minimaal op nationaal niveau afspraken te maken over hoe om te gaan met metadata. Beter is het om zelfs aansluiting te zoeken bij internationale afspraken zoals Dublin Core Metadata Initiative en deze eventueel om te zetten naar de eigen taal.

Vraaggerichte centrale overheidssite

Overheidswebsites bieden algemene toegang tot de overheid. Ze dienen min of meer als toegangspoort, waardoor online groepen gebruikers toegang hebben tot informatie en diensten. Een goede site heeft de logica van de klant als uitgangspunt. Vindbaarheid wordt pas echt een issue indien wordt gedacht vanuit de klant.

Intelligente zoekmechanismen

Het internet maakt het lastig om op eenvoudige wijze ordening in informatie aan te brengen omdat het bij uitstek een warrig netwerk is. Vindbaarheid is gebaseerd op de idee dat op een intelligente wijze informatie wordt ontsloten waarbij men leert van het zoekgedrag van de gebruiker. Amazon.com is hiervan het voorbeeld.

Leren van anderen

Met leren van anderen wordt bedoeld dat overheidsorganisaties meer oog moeten hebben voor al bestaande oplossingen en niet telkens weer het wiel moeten willen uitvinden. Men moet veel meer gebruik maken van bestaande tools, toepassingen en standaarden. Daarnaast kunnen organisaties ook veel leren van de gebruiker door zijn zoekgedrag te analyseren.

Conclusies en aanbevelingen

Vertaald naar de Nederlandse situatie: Overheid.nl moet de plek worden waar 'zoekers' van overheidsinformatie 'vindere' worden. Het community-concept, zoals verder op in het rapport omschreven, kan hiermee als uitgangspunt worden genomen. Alle overheidsorganisaties in Nederland moeten aangesloten zijn op de overheidszoekmachine (zoals bij amazon, zie verder op in dit rapport). Daarnaast moet de overheid, en ook Overheid.nl, meer leren van het zoekgedrag van de gebruiker. Naast de zoekmachine moet een F.A.Q. lijst worden opgesteld met antwoorden op vragen die vaak door burgers worden gesteld. Deze lijst kan worden gezien als het top-tienlijstje van zoekproblemen naar documenten.

Vervolg-onderzoek

Het vooronderzoek toont aan dat er ruimte is voor verbetering van de vindbaarheid en dat er wereldwijd een aantal zeer interessante initiatieven lopen. Binnen de overheidssector is van de Australische, Tasmaanse en Britse voorbeelden het meest te leren. Het Amazon.com concept is echter ook erg interessant om van dichtbij te bestuderen.

1 Inleiding

1.1 Itafit

Itafit is een onderzoeksnetwerk dat zich richt op bestuurlijke vernieuwing en ICT. In het netwerk participeren vertegenwoordigers van de overheid, de IT-branche, organisatie-adviesbureaus, uitgeverijen en universiteiten. Doelstelling van Itafit is om de verspreiding van kennis over bestuurlijke vernieuwing en ICT te bevorderen. Onder meer door het verrichten van casestudies.

Doel van de casestudies is vanuit meerdere perspectieven een initiatief te belichten. Door het materiaal in meerdere vormen beschikbaar te stellen, kunnen ook anderen over de merites van initiatieven voor bestuurlijke vernieuwing en ICT discussiëren.

1.2 Vooronderzoek

Een van de mogelijkheden om transparantie en toegankelijkheid van overheidsinformatie te vergroten is vindbaarheid. De afgelopen 5 jaar hebben o.a. ambtenaren, wetenschappers, politici en adviseurs zich over het thema van de toegankelijkheid van overheidsinformatie gebogen. Dit heeft geresulteerd in tal van rapporten, waaronder het Actieplan Elektronische Overheid, de nota Contract met de Toekomst, het rapport van de Commissie Overheid & ICT, het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie en tot slot het rapport van de Commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk. Alle rapporten zijn het er over eens, toegankelijkheid en transparantie zijn belangrijk, maar hoe wordt een overheid nu toegankelijker en transparanter?

De Nederlandse overheid (rijk-, provincie, gemeenten, waterschappen, maar ook andere overheidsinstellingen) produceert jaarlijks tal van beleidsdocumenten die een openbaar karakter hebben. Deze documenten zijn publiekelijk toegankelijk en worden steeds vaker op Internet geplaatst. Dit is op zichzelf een goed streven. Alleen, weet de burger dan ook waar hij/zij naar moet zoeken en hoe hij/zij dan de gewenste informatie kan vinden?

Uit de de verslaglegging van de verschillende commissies blijkt dat er nogal wat schort aan de toegankelijkheid van overheidsdocumenten. Klopt dat ook? Is het echt zo slecht gesteld met de toegankelijkheid? En zo ja, hoe kan dat dan worden verbeterd?

Overheid.nl is de centrale overheidssite. De site verwijst naar andere overheidssites, zoals ministeries, tweede kamer, gemeenten, provincies etc.. Daarnaast worden via www.overheid.nl officiële publicaties van de rijksoverheid en wet- en regelgeving ontsloten. Voor Overheid.nl is het interessant om te weten hoe de toegankelijkheid van overheidsdocumenten kan worden verbeterd.

Een zoektocht van de burger begint vaak met een vraag. Deze vraag kan betrekking hebben op hele praktische zaken, zoals openingstijden, recht hebben op een uitkering, maar kan ook betrekking hebben op een overheidsdocument, zoals handelingen van de tweede kamer, milieuwetgeving etc. Voor het zoeken van overheidsdocumenten (op Internet) moet je als burger de titel van het document weten, de naam van de organisatie die het document heeft geproduceerd en vaak de periode waarin het document is uitgebracht. Voor degene die zoekt is dit vaak lastig. Een deel van de informatie is vaak onbekend: dat was namelijk de reden voor het starten van de zoekactie naar het document. Het probleem van toegankelijkheid van overheidsinformatie blijkt dus onder andere te schuilen in de vindbaarheid van documenten.

Vindbaarheid is een belangrijk criterium om invulling te geven aan het (actief) openbaar maken van overheidsinformatie. Het kabinet heeft aangegeven het wenselijk te vinden deze vindbaarheid te verbeteren. Maar wat is vindbaarheid precies? Hoe kunnen we vindbaarheid definiëren? Is de vindbaarheid van documenten het werkelijke probleem? Hoe ervaren burgers dit? Weet de overheid wel wat en hoe de burger zoekt, met welke vragen de burger rondloopt?

In dit vooronderzoek zal worden getracht het begrip vindbaarheid uit te werken en zullen voorbeelden worden onderzocht op het terrein van de 'vindbaarheid' en 'zoekbaarheid' van beleidsdocumenten. Hierbij zal aandacht worden besteed aan de volgende aspecten: hoe wordt (overheids)informatie aangeboden en hoe wordt er ordening aangebracht?

Wat kan en moet de overheid doen aan deze vindbaarheid om transparanter en toegankelijker te worden? In dit vooronderzoek zal worden gezocht naar hoe andere overheden en private organisaties in binnen- en buitenland inspelen op dit thema en welke voor de Nederlandse situatie bruikbare handvatten zij gebruiken om de vindbaarheid van beleidsinformatie op Internet te verbeteren. De voorbeelden zullen worden beschreven in de vorm van best practices.

Probleemstelling

De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt: het vinden van voorbeelden en ervaringen op het terrein van vindbaarheid.

Vragen:

- Wat verstaan we in Nederland onder vindbaarheid en welke aspecten van vindbaarheid kunnen worden onderscheiden?
- Zijn er overheidsorganisaties in binnen- en buitenland die met dit vraagstuk bezig zijn?
- Voor welke oplossingsrichtingen hebben deze overheidsorganisaties gekozen, met andere woorden hoe stellen zij overheidsinformatie op een gestructureerde manier beschikbaar?

Voor een goede beschrijving hanteren we het volgende kader:

Verbeteringen ten aanzien van vindbaarheid kunnen ons inziens op drie verschillende niveaus plaatsvinden: interventies in het proces, interventies aan de kant van de ontvanger en interventies aan de kant van de zender. Interventies aan de **kant van de verstrekker** hebben betrekking op het verrijken van documenten met 'gestandaardiseerde' meta-informatie, kennismanagement oplossingen (relationele databases e.a.) Bij interventies aan de **kant van het proces** kan gedacht worden aan proactieve informatieverstrekking in de vorm van 'notify me when' oplossingen (zie bijv. Amsterdammal). Bij interventies aan de **kant van de ontvanger** denken we aan het inzetten van intelligentie in de vorm van zoekmachines, elektronische agenten e.d..

1.3 Randvoorwaarden & Beperkingen

Gezien de doorlooptijd van het onderzoek, 12 weken, is het onmogelijk om alle initiatieven uitgebreid te beschrijven. Daarnaast zijn we deels afhankelijk van de reacties van organisaties. We richten op wat we kunnen vinden aan voorhanden materiaal. Het onderzoek is afhankelijk van wat we in termen van tijd en capaciteit (12 dagen) boven tafel kunnen halen.

1.4 Methoden van Onderzoek

Het theoretisch kader van het onderzoek is tot stand gekomen door het scannen van de relevante literatuur op dit terrein en de websites van de door ons geselecteerde cases. Tot slot zal worden getracht de betrokkenen van de cases worden benaderd voor aanvullende informatie.

1.5 Vindbaarheid en bestuurlijke vernieuwing

Bestuurlijk vernieuwen is in dit vooronderzoek gericht op het proces van informatie aanbieden aan de burger, zodat de burger ook de informatie kan vinden die ze zoekt. Uit de beschrijvingen in dit hoofdstuk blijkt dat dit thema al enige tijd speelt in tal van discussies die te maken hebben met vernieuwingen in het openbaar bestuur. In een informatiesamenleving is het beschikken over informatie en op een hoger niveau kennis een groot gemeen goed. Voorheen was informatie min of meer voorbestemd voor een kleine elite die bestaat uit de politiek en het ambtelijk apparaat. Zij hadden het monopolie op beleidsinformatie samen met de universiteiten. De burger kan met behulp van de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB) het recht op beleidsinformatie afdwingen. Of dit de kwaliteit ten goede komt is nog maar de vraag.

De komst van het internet en de informatiesamenleving heeft een einde gemaakt aan deze monopoliepositie. De overheid wordt geacht verantwoording af te leggen, dit om de transparantie te bevorderen. Informatie is hierdoor niet langer uitsluitend bestemd voor deze elite, maar is vrij toegankelijk. Echter, vanwege de slechte manier van ontsluiting zijn nog maar weinig burgers echt in staat over de informatie te beschikken.

In dit vooronderzoek gaat bestuurlijke vernieuwing over de methoden en middelen om de vindbaarheid van overheidsinformatie te verbeteren. Diverse methoden zullen de revue passeren.

1.6 Onderzoekers

Prof.dr. Arre Zuurmond, ZENC
Drs. Kristel Lammers, ZENC

2 Vindbaarheid

*Weten dat informatie er is, weten waar de informatie is en weten hoe de informatie te vinden*¹.

2.1 Inleiding

In de afgelopen vijf jaar zijn diverse staatscommissies, waaronder de commissie ICT & Overheidscommunicatie (Commissie Wallage) en de Commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk (Commissie Franken) nadrukkelijk ingegaan op het belang van openbaarheid van overheidsinformatie.

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de aandacht die besteed is aan toegankelijkheid in het Actieprogramma Elektronische Overheid, Contract met de Toekomst, Commissie Wallage, de Commissie Franken, en tot slot de Commissie Docters van Leeuwen.

2.2 Een overzicht

In deze paragraaf zal een chronologisch overzicht worden gepresenteerd van de belangrijkste beleidsstukken van de Nederlandse centrale overheid die aandacht besteden aan vindbaarheid in specifieke zin en toegankelijkheid in een bredere context.

Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie, Nota Kohnstamm

De in juni 1997 gepubliceerde nota is de eerste nota waarin specifiek wordt gesproken over ICT en de toegankelijkheid van overheidsinformatie. Twee thema's staan in deze nota centraal: de rol die ICT kan spelen bij de vergroting van de openbaarheid van overheidsinformatie en de mogelijkheden tot exploitatie van elektronische gegevensbestanden. In de nota wordt de vraag gesteld: *'welke overheidsinformatie moet elektronisch toegankelijk worden gemaakt, voor wie, waarom en tegen welke prijs?'* (Rathenau, 2001, p. 24). Deze vragen spelen eigenlijk nog steeds. Met name de wie en waarom vraag is van groot belang voor de toegankelijkheid en de doorvertaling daarvan naar het beschikbaar stellen van de documenten. Dit is weer van grote invloed op de vindbaarheid. Deze vragen zijn daardoor bepalend voor de wijze waarop informatie openbaar wordt gemaakt.

Actieprogramma Elektronische Overheid

In het actieprogramma Elektronische Overheid is in 1998 aangegeven dat de inzet van ICT veel kan betekenen op het terrein van toegankelijkheid, permanente beschikbaarheid, volledigheid en informatie-ontsluiting. Voorwaarde is dat de aard en de hoeveelheid van de aangeboden informatie aansluit bij de behoeften van de gebruikers. Daarnaast moet de informatie ook op een gebruiksvriendelijke manier worden aangeboden. Dit vereist onder andere inzicht in datgene wat de burger zoekt en hoe hij/zij zoekt. Een goede, eenvoudige zoekstructuur om snel gemakkelijk de gezochte informatie te vinden is hiervoor een vereiste. Acties op het gebied van clustering en zoekstructuur, en het vergroten van de kenbaarheid dienen te worden genomen.

¹ Beers, 1996.

Contract met de Toekomst

In de nota contract met de toekomst wordt een visie neergelegd op de rol van de overheid in de informatiesamenleving. De nota gaat met name in op de elektronische relatie tussen overheid en burger. In het deel 'de aanspreekbare overheid' wordt expliciet stil gestaan bij de kwaliteit van elektronische overheidsinformatie. Het internet heeft zich ontwikkeld als het medium bij uitstek voor het algemeen toegankelijk maken van overheidsinformatie. Dit omvat zowel de democratische basisinformatie als beleidsinformatie. Gesteld wordt dat er een duidelijke grens moet zijn tussen wat de overheid zou moeten doen en de diensten die de markt of intermediaire organisaties kunnen leveren.

Commissie Franken, commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk

De commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk heeft aangegeven in haar rapport dat het wenselijk is met het oog op de ICT ontwikkelingen om een grondrecht met betrekking tot de toegankelijkheid van (elektronische) (overheids)informatie in te voeren. Toegankelijkheid wordt in dit verband gezien als informatie die ook daadwerkelijk kan worden geraadpleegd. Hierbij gaat het om aspecten als kenbaarheid, vindbaarheid, beschikbaarheid, hanteerbaarheid, betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duidelijkheid van informatie (Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, 2001, p.234-237)

Commissie Wallage, commissie Overheidscommunicatie & ICT

De commissie Overheidscommunicatie & ICT stelt in haar stuk de burger centraal. De overheid moet transparanter en interactiever worden, ook op het terrein van overheidsinformatie. Hierbij wordt met name gedacht aan het actief openbaar maken van overheidsinformatie vanuit het perspectief van de burger, met andere woorden het vraaggericht in plaats van aanbod gericht verstrekken van overheidsinformatie.

Commissie Docters van Leeuwen, commissie ICT & Overheid

De commissie ICT & Overheid stelt in haar rapport vast dat één van de belangrijkste obstakels op dit moment het feit is dat er slechts in geringe mate informatiedeling plaatsvindt tussen overheidsorganisaties en dat er in bepaalde gevallen voor moet worden betaald. De commissie stelt in haar rapport dat overheidsinformatie van alle overheden is. Alleen in gevallen bij de wet bepaald, kan er sprake zijn van gesloten informatiehuishouding (aanbeveling 8). Door deze nieuwe aanpak kunnen de werkprocessen sterk worden verbeterd. Daarnaast stelt de commissie in haar rapport vast dat de elektronische informatierelatie tussen burgers en overheden alleen kan worden versterkt als alle overheidsinformatie op het internet beschikbaar is en via diverse publieke zoekmachines is ontsloten. Aangezien de commissie in aanbeveling 8 heeft gesteld dat overheidsinformatie van alle overheden is, is het volgens haar noodzakelijk dat de zoekmachine van iedere overheidsorganisatie het mogelijk maakt overal te zoeken. Dit geldt ook voor private aanbieders van elektronische diensten. Daarnaast geldt deze eis ook voor de instelling van helpdesks: burgers moeten bij iedere helpdesk terecht kunnen met hun vragen over de elektronische overheid. 'De overheid stimuleert concurrentie ten aanzien van elektronische overheidsdienstverlening door zowel private als publieke organisaties bepaalde loketfuncties te laten vervullen. Alle overheidsinformatie dient te worden gepubliceerd op het internet, ondersteund door een veelheid aan publieke zoekmachines en helpdesks met dezelfde functionaliteit (aanbeveling 14). Daarnaast geeft de commissie aan dat met betrekking tot wetgeving en beleidsnota's via internet moet worden vermeld welke afspraken worden of reeds zijn gemaakt over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden en over de verlangde prestaties (aanbeveling 16). Dit komt ten goede aan de legitimiteit en zal het democratisch proces bevorderen. Hierdoor wordt de burger in staat gesteld om zijn rol als toezichthouder uit te voeren.

Bovenstaande nota's laten zien dat toegankelijkheid van overheidsinformatie op het internet en vindbaarheid als een belangrijk politiek issue worden aangemerkt. In het vervolg van dit hoofdstuk zal in worden gegaan op wat elektronische communicatie via het internet is, wie daarbij zijn betrokken en wat de relatie is tussen openbaarheid, toegankelijkheid en vindbaarheid.

2.3 Elektronische overheidscommunicatie

In het papieren tijdperk trachtte de overheid haar burgers te bereiken door via verschillende kanalen toegang tot informatie te verschaffen zoals het ter inzage leggen op bekende plaatsen, het bieden van ondersteuning door een ambtenaar bij het bereiken van informatie of een combinatie hiervan. Hoe ziet elektronische communicatie eruit?

Elektronische overheidscommunicatie kan worden gezien als het proces waarin door een zender (een overheidsorgaan) informatie via het Internet naar een ontvanger (de burger, het bedrijfsleven of het maatschappelijk middenveld) wordt getransporteerd met als doel een effect bij de ontvanger te bewerkstelligen (Beers, 1996a, p.17-19).

Er blijkt een grote behoefte te zijn aan het verbeteren van de elektronische communicatie tussen overheid en burger. Goede informatieverschaffing via het Internet heeft onder andere als voordeel dat het efficiencyverhogend kan werken doordat bedrijfsprocessen minder tijd in nemen, informatiestromen beter beheersbaar zijn, bestanden gekoppeld kunnen worden en informatie meer op tijd beschikbaar komt. De vindbaarheid van informatie bepaalt voor een belangrijk deel de effectiviteit van de communicatie door de overheid. In de informatiesamenleving, kan de overheid zich inspannen de vindbaarheid te vergroten.

Burger als klant

Communicatie naar burgers als klanten toe is vaak bedoeld om een betreffende dienst of product toegankelijk, begrijpelijk of makkelijker te maken. Zij komen veelvuldig met vragen als: hoe moet ik iets aanvragen, waar en wanneer kan ik voor een bepaalde dienst of product bij wie terecht etc. De commissie Wallage onderscheidt drie soorten communicatie in de relatie burger als klant: dienstverleningsinformatie, aanprijzingscommunicatie en tot slot individuele communicatie. De burger kan in dit proces worden gezien als de ontvanger van diensten en producten.

Het probleem van vindbaarheid speelt ook in deze relatie. Denk bijvoorbeeld aan het 'vinden' van diensten/producten van de overheid. In dit onderzoek zullen we ons met name richten op de vindbaarheid van beleidsdocumenten. Hierdoor laten we de relatie burger als klant min of meer buiten beschouwing.

Burger als participant

Burgers hebben steeds vaker behoefte aan beleidsinformatie. Zij willen steeds vaker mee kunnen praten in beleidsprocessen en daarvoor dienen ze over relevante informatie te beschikken. Ook de overheid speelt hier steeds vaker op in. Burgers krijgen steeds vaker de gelegenheid om bij de ontwikkeling van of de besluitvorming over beleid te worden betrokken in de vorm van interactieve beleidsvorming of coproductie van beleid. Het betrekken van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is van belang doordat door draagvlak in de vertegenwoordigende organen ook maatschappelijk draagvlak ontstaat. Daarnaast kan het betrekken van burgers zorgen voor verrijking van het beleid. Ook in deze relatie met de overheid heeft de burger een ontvangende rol.

Het probleem van de vindbaarheid van beleidsinformatie speelt een belangrijke rol in deze relatie.

Overheid

Vindbaarheid van beleidsdocumenten richt zich met name op burger als participant en minder op burger als klant. De overheid treedt in beide relaties op als zender, zij is degene die producten, diensten en informatie verstrekt aan de ontvanger.

2.4 Openbaarheid en toegankelijkheid

Steeds meer beleidsinformatie wordt via het internet openbaar gemaakt. Dit leidt niet automatisch tot betere toegankelijkheid van overheidsinformatie. Het tegenovergestelde is eerder waar, door een enorme dump van data op het net wordt informatie steeds lastiger te vinden. In het kort zal hieronder uiteen worden gezet wat de relatie is tussen het openbaar maken van overheidsinformatie en toegankelijkheid.

Openbaarheid wordt vaak beschouwd als het algemeen bekend-zijn, het toegankelijk zijn voor het publiek, waarbij toegankelijkheid kan worden gezien als het raadplegen of bestuderen van informatie en ligt vastgelegd in de Grondwet. Artikel 110 Grondwet stelt dat de overheid bij de uitvoering van haar taak openbaarheid betracht volgens bij de wet te stellen regels. Uit de titel van dit artikel, openbaarheid van bestuur, blijkt dat de grondwetgever de term openbaarheid in artikel 110 niet alleen de openstelling van overheidsinformatie heeft beoogd, maar alle facetten van publieke toegankelijkheid (Beers, 1996a, p.31). Dit betreft dus de gehele taakuitoefening van de overheid, dus ook de gehele beleidsvoorbereidings- en besluitvormingstrajecten. De commissie Franken stelt in haar rapport het huidige artikel 110 Grondwet als volgt aan te vullen (Commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk, 2001, p.236):

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

Lid 1 is geformuleerd als een subjectief recht van de burger op toegang tot bij de overheid berustende informatie. Daartegenover staat de plicht van de overheid om de informatie ook daadwerkelijk te verstrekken. Uit lid 2 vloeit deze zorgverplichting voort. De overheid heeft een taak in het toegankelijk maken van de bij haar berustende informatie die cruciaal is voor het functioneren van burgers. Hierbij dient gedacht te worden aan 'basisinformatie van de democratische rechtsstaat', zoals regelgeving, rechtelijke uitspraken en bij vertegenwoordigende organen berustende stukken, maar ook aan andere bestuurlijke informatie. (Commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk, 2001, p.237)

De term '*toegankelijkheid*' houdt in dat informatie ook daadwerkelijk geraadpleegd kan worden. Hierbij gaat het om aspecten als kenbaarheid, vindbaarheid, beschikbaarheid, hanteerbaarheid, betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duidelijkheid van informatie (Commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk, 2001, p. 193). Juist elektronische informatievoorziening biedt hier nieuwe mogelijkheden toe.

Bovens maakt een onderverdeling in drie aspecten van *toegankelijkheid*: de fysieke, de financiële en de intellectuele toegankelijkheid. Fysieke toegankelijkheid veronderstelt dat

informatie zo veel mogelijk direct raadpleegbaar is, waarbij zelfs gedacht kan worden aan pro-actieve informatievoorzieningen. De financiële toegankelijkheid ziet toe op de betaalbaarheid van elektronische informatie voor de individuele burger. De intellectuele toegankelijkheid tot slot stelt dat informatie overzichtelijk en begrijpelijk dient te zijn. (Commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk, 2001, p.188)

Beers onderscheidt twee centrale facetten van *toegankelijkheid*: de bereikbaarheid en bruikbaarheid. Bereikbaarheid wordt op haar beurt weer onderverdeeld in **vindbaarheid van informatie**, en in **tijd, de plaats en de kosten voor het raadplegen van informatie**. De bruikbaarheid bevat de begrijpelijkheid en andere zaken die het raadplegen van informatie kunnen beïnvloeden zoals vormgeving en aard van het medium (Beers 1996a, p.13-15).

Ook hier speelt het probleem van vraag en aanbod. Tot op heden is de toegankelijkheid van overheidsinformatie sterk vanuit het aanbod georganiseerd. Beleidsinformatie wordt vaak op een onlogische manier voor de klant, op internet geplaatst. Het verbeteren van de vindbaarheid vereist een vraaggerichte benadering. Er moet veel meer worden geredeneerd vanuit de klant.

2.5 Wat is vindbaarheid

Een zoekproces naar beleidsdocumenten aan de kant van de burger start meestal met een vraag, een vraag naar informatie. Van belang voor het vindbaar kunnen maken van overheidsinformatie is te weten hoe de burger zoekt en wat hij/zij zoekt, met andere woorden de overheid moet weten wat voor vragen de burger stelt. Naar de vraag- en zoekpatronen van burgers wordt regelmatig onderzoek gedaan.

Wat is vindbaarheid? Vindbaarheid kent volgens Beers drie componenten: je moet weten dat de informatie bestaat, je moet weten waar, wanneer en hoe de informatie te vinden is en je moet je weg kunnen vinden in de informatie.

Weten dat de informatie bestaat

De vindbaarheid van overheidsinformatie kan worden vergroot door informatie openbaar te maken, bijvoorbeeld in een elektronisch registratiesysteem. In dit systeem kunnen zowel de inkomende als de uitgaande als de niet-openbare stukken worden geregistreerd. Daarnaast worden vaak officiële documenten van de overheid in een registratiesysteem opgenomen.

Weten waar, wanneer en hoe de informatie te vinden

Deze component heeft met name betrekking op het helpen zoeken naar overheidsinformatie. Het helpen zoeken naar overheidsinformatie is in principe een taak die voortvloeit uit de plicht van de overheid om zo veel mogelijk belangstellende burgers te begrijpen. Echter, deze taak zou ook heel goed door private partijen, denk daarbij aan bibliotheken, grote uitgeverijen, kunnen worden overgenomen.

Weg kunnen vinden in de informatie

De ontwikkeling van intelligente middelen die helpen bij het zoeken van de 'juiste' weg door de databases heen is nog in volle ontwikkeling. 'De' intelligente zoekmachine, een geavanceerde 'navigation tool' of persoonlijke 'intelligent agent' waar iedereen met smart op wacht bestaat nog niet.

De wet stelt geen specifieke regels omtrent de vindbaarheid van de door een bestuursorgaan verstrekte stukken. Dit geldt zowel ten aanzien van de uit eigen beweging openbaar gemaakte informatie als de verstrekking van informatie op verzoek (Beers, 1996a, 31). Bij elektronische 'online' toegang tot overheidsinformatie lijkt het onderscheid tussen

actieve en passieve openbaarheid te vervagen. Toch blijft het onderscheid tussen het online 'verstrekken van informatie' en het online 'ter inzage leggen' van informatie, aanwezig.

Context van informatie

Naast de beschikbaarheid van informatie is ook van belang de relevantie en betrouwbaarheid. Van belang is om te weten wat de kwaliteit is van de gevonden informatie. Kwaliteit wordt vaak gezien als belangrijk, maar lastig. Hoe meet je kwaliteit van informatie? Juist op internet, waar oneindig veel informatie te vinden is, is het van belang te weten wat de kwaliteit is van de gevonden informatie. De burger wil weten of de informatie afkomstig is van een overheidsorganisatie, zodat ze daar op kan vertrouwen. In de fysieke wereld wordt de kwaliteit van informatie gewaarborgd door bibliotheken, universiteiten en de overheid. Ook in de online wereld is hier behoefte aan.

2.6 Vindbaarheid van wie en voor wie?

Voor het verkrijgen van inzicht in de informatierelatie tussen overheid en burger is het van belang om te weten, bij wie de burger de grootste behoefte heeft aan het vinden van beleidsdocumenten. Zijn dit gemeenten, provincies, waterschappen, de ministeries, de eerste en tweede kamer, de belastingdienst, of andere overheidsinstellingen?

Voor dit onderzoek zullen we ons richten op rijksoverheidsinformatie, zoals beleidsinformatie van de ministeries.

Naast burgers kunnen ook nog bedrijven en professionals geïnteresseerd zijn in overheidsinformatie. Deze doelgroepen zullen allen de overheid op een andere wijze benaderen en vanuit een andere invalshoek. Burgers, zo is de verwachting, zullen vaker thematisch op zoek zijn naar overheidsinformatie, ze hebben een vraag over een bepaald thema, zoals ik wil een dakkapel bouwen, terwijl professionals en bedrijven veel vaker een hele specifieke vraag zullen hebben. Het is de vraag in hoeverre dit van invloed is op de vindbaarheid of de tegenhanger de 'zoekbaarheid' van overheidsinformatie.

In hoeverre moet er onderscheid worden gemaakt in doelgroepen t.a.v. dezelfde overheidsinformatie?

2.7 Interventies

Gebaseerd op het voorafgaande hebben we het volgende conceptuele kader opgesteld. Verbeteringen t.a.v. vindbaarheid kunnen op drie punten worden doorgevoerd. Het volgende schema geeft in het kort een overzicht van mogelijke interventies aan de kant van de zender, binnen het proces en aan de kant van de ontvanger.

Vindbaarheid	Interventie	
Weten dat informatie bestaat	Zender	Meta-informatie toevoegen, standaardisatie, relationele databases, vraaggericht benaderen (notify me when), registers
Weten waar, wanneer en hoe informatie te vinden	Proces	Notify me when, keten-partners zoeken, themasites.
Weg kunnen vinden in de informatie	Ontvanger	Intelligente zoekmachines, community sites, thesaurus, intelligent agents, ondersteuning in helpdesk, FAQ's

3 Best Practices

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is beschreven wat onder vindbaarheid kan worden verstaan en welke interventies mogelijk zijn op dit terrein. In dit hoofdstuk zullen voorbeelden worden beschreven volgens een vast stramien. Begonnen wordt met de interventies aan de kant van de zender. Vervolgens komen de interventies aan de kant van het proces aan bod. Tot slot wordt gekeken naar interventies aan de kant van de ontvanger.

3.2 Weten dat de informatie bestaat, interventies aan de kant van de zender

Aan de kant van de zender zijn verschillende interventies mogelijk. Deze interventies hebben bijna altijd betrekking op het standaardiseren van informatie. Drie niveaus van standaardisatie kunnen worden onderscheiden op dit terrein: standaardisatie van de informatie zelf, standaardisatie van de metadata en tot slot standaardisatie van supradata.

De eerste vorm, **het standaardiseren van informatie**, is erop gericht om standaarden te ontwikkelen voor het structureren van de informatie(bronnen) zelf. Informatie wordt op een geuniformeerde wijze aan de ontvanger aangeboden. De tweede vorm, **het toevoegen van gestandaardiseerde metadata** aan 'bestaande' informatie vindt plaats door middel van het labelen van informatie. Het labelen van informatie is op zichzelf niet nieuw. Bibliotheken werken al langere tijd met deze vorm van standaardisatie. Deze labels moeten uniform worden ontwikkeld en gebruikt. De derde en laatste vorm van standaardiseren heeft betrekking op het **uitwisselen van informatie tussen de verschillende standaarden**. Het enige doel van het format is dat het weer geeft hoe informatie is gelabeld en hoe de informatie kan worden uitgewisseld tussen verschillende (metadata)standaarden.

Na een zoektocht op internet zijn we tot de volgende voor dit onderzoek interessante cases gekomen:

- Dublin Core
- GILS
- AGLS

Dublin Core Metadata Initiatief (DCMI)

Project

De in Ierland ontwikkelde standaard voor metadata informatie wordt in een groot deel van de wereld door tal van overheidsorganisaties gebruikt voor het beschrijven van documenten.

De Dublin Core Metadata Initiatief (DCMI) is een initiatief van een groep professionals uit tal van organisaties die samen de ontwikkeling rondom internationale online metadata standaarden promoten. DCMI is een internationaal samenwerkingsverband tussen verschillende landen waaronder, Engeland, Finland, Duitsland, Canada en de Verenigde Staten. DCMI stimuleert het gebruik van wereldwijde interoperationele metadata standaarden. Daarnaast ontwikkelt zij zelf metadata woordenboeken zodat bronnen op een intelligenter manier kunnen worden beschreven. De DCMI heeft zelf een set van metadata ontwikkeld de Dublin Core genaamd. Deze set van metadata bestaat uit 15 beschrijvende semantische definities (relatie, bron, discipline, etc) die de basiselementen vertegenwoordigen van verschillende branches en disciplines. Het doel van DCMI is te komen tot standaardisatie op meta-informatie niveau voor zowel organisaties als op individueel niveau. Hierdoor moet het mogelijk worden op eenvoudige wijze informatie uit te wisselen tussen organisaties en naar burgers.

In principe kan iedereen gebruik maken van de set met definities om bronnen van een informatiesysteem, zowel webpagina's als digitale archieven en fysieke objecten te beschrijven.

Op dit moment maken onder andere de volgende groepen gebruik van de Dublin Core:

- Educatieve organisaties;
- Bibliotheken;
- Overheidsorganisaties;
- Wetenschappelijke onderzoekssector;
- Webpagina auteurs;
- Organisaties met kennismanagement systemen.

Organisatie

De Dublin Core bestaat uit twee delen, de 'Simple (Unqualified) Dublin Core' en de 'Qualified Dublin Core'. De 'Simple Dublin Core' beschikt over niet gekwalificeerde metadata gebaseerd op de set van 15 elementen. De 'Qualified Dublin Core' beschikt over additionele kwalificeerders die verdere invulling geven aan de betekenis van de bron, naast de set van 15 elementen. De DCMI heeft niet zo zeer consequenties voor het eigen handelen, als wel voor het handelen van overheidsorganisaties die daar mee aan de slag zijn gegaan. De belangrijkste organisaties zijn: National Archives of Australia (NAA), State Library of Tasmania, Treasury Board Secretariat, Statens Information Denmark, Centre for Management Organisation and Development (CMOD) Department of Finance Ireland, Cabinet Office, Office of the E-envoy UK, Minnesota Department of National Resources, Texas State Library and Archives Commission. Enkele van deze organisaties zullen verderop in het verhaal nog als case worden beschreven.

DCMI werkt met werkgroepen, die elk verantwoordelijk zijn voor R&D op een deelterrein. Door op deze manier te werk te gaan wil men langzaam tot wereldwijde standaardisatie komen.

Techniek

Het DCMI model is gebaseerd op de 15 meest voorkomende 'core' elementen (relation, source, creator, contributor, publisher, coverage). Dit model is het resultaat van jarenlange samenwerking aan onderzoek, waarbij een set met algemene universele eigenschappen is

gedefinieerd waarmee elk type bron kan worden beschrijven. De Dublin Core metadata standaard wordt meestal opgeslagen als een 'name-value pair' met meta tags, die worden geplaatst in de head elementen of in het HTML-document. DCMI is zelf volgens standaarden ingericht en maakt zelf ook weer gebruik van standaarden, indien mogelijk. DCMI wordt in licht aangepaste vorm gebruikt door de Australische overheid (zie:AGLS en Tasmania). Er wordt gebruik gemaakt van HTML, XML en RDF/XML om de DCMI standaarden om te zetten.

Leermomenten

Interessant voor Overheid.nl aan deze case is dat de DCMI zich als een vlek over de wereld aan het verspreiden is en aan het uitgroeien is naar een internationale standaard. Het gebruik maken van standaarden heeft zo blijkt diverse voordelen, waaronder het gemak van het uitwisselen van informatie.



Government Information Locator Service-concept (GILS)

Project

De in de Verenigde Staten ontwikkelde metadata standaard, het 'Government Information Locator' wordt door alle federale overheidsdepartementen gebruikt voor het beschrijven van overheidsdocumenten. Het gebruik van de standaard is verplicht.

In 1994 lanceerde de toenmalige president, Clinton, een beleidsplan getiteld 'the National Information Infrastructure' (NII). In dit beleidsplan was een breed modern concept van 'universal service' ontwikkeld dat gericht was op de verspreiding van overheidsinformatie. Dit beleid zou er voor moeten zorgen dat alle Amerikanen betaalbare toegang tot geavanceerde overheidsinformatiediensten zouden krijgen. In beginsel, zo is de Amerikaanse opvatting, moet overheidsinformatie gratis beschikbaar worden gesteld, aangezien de Amerikaanse belastingbetaler in een eerder stadium al voor de informatie heeft betaald.

Eén van de hoofddoelstellingen die uit het plan voortvloeit is het opzetten van GILS, een informatiesysteem dat er voor zou moeten zorgen dat het gemakkelijker wordt voor de burger om alle overheidsinformatie te vinden die hij/zij nodig heeft.

Het GILS-systeem kan worden gezien als een soort digitale kaartenbak op het Internet, een informatie-orderingssysteem dat bronnen van federale overheden identificeert en de informatie die beschikbaar is in deze bronnen beschrijft. Het GILS-systeem is in feite een systeem dat informatie/content managed. GILS kan worden gezien als een mechanisme voor het hiërarchisch beschrijven van informatiebronnen.

Voor het realiseren van het GILS-systeem werd een GILS Board opgericht met vertegenwoordigers van: The Director of OMB, The secretary of commerce, the secretary of the Interior, the archivist of the United States en The Administrator of general services. De GILS-board is verantwoordelijk voor het vakkundig uitrollen van GILS binnen de federale overheid.

Organisatie

In beginsel is ieder federaal overheidsdepartement in de Verenigde Staten zelf verantwoordelijk voor het ontwikkelen en toepassen van beleid met betrekking tot de eigen informatie. De enige verplichting is dat bij het archiveren en distribueren van beleidsinformatie het GILS-profiel moet worden gevolgd. Het Amerikaanse beleid inzake de beschikbaarstelling van overheidsinformatie is slechts gericht op de federale overheid. De praktijk wijst uit dat ook diverse lagere overheden inmiddels vrijwillig gebruik maken van GILS. GILS wordt daarnaast in toenemende mate gebruikt door overheidsorganisaties buiten de Verenigde Staten, zoals Australië, Canada en Denemarken.

Techniek

GILS maakt gebruik van netwerktechnologie en open internationale standaarden voor het zoeken en het verkrijgen van overheidsinformatie. De open standaard zorgt er voor dat alle betrokken partijen (content eigenaren, intermediairs, gebruikers en software bedrijven) gemakkelijk van GILS gebruik kunnen maken. Daarnaast zijn de standaarden goedkoop en schaalbaar. Dit draagt er aan bij dat zowel grote als kleine (overheids)organisaties van GILS gebruik kunnen maken.

GILS vereist slechts dat men gebruik maakt van de zogenaamde Z39.50 information retrieval standard (ISO 23950). Dit is een Amerikaanse internationaal geaccepteerde *open* standaard voor information retrieval. Het voordeel van de open standaard is, is dat het communicatie mogelijk maakt tussen twee systemen die gebruik maken van verschillende hard- en software. De Z39.50 standaard is in eerste instantie ontwikkeld voor het oplossen van problemen bij het doorzoeken van meerdere databases. Z39.50 versimpeld het zoekproces

doordat het zoekactiviteiten kan combineren. Het is gebaseerd op het client/server model voor computers.

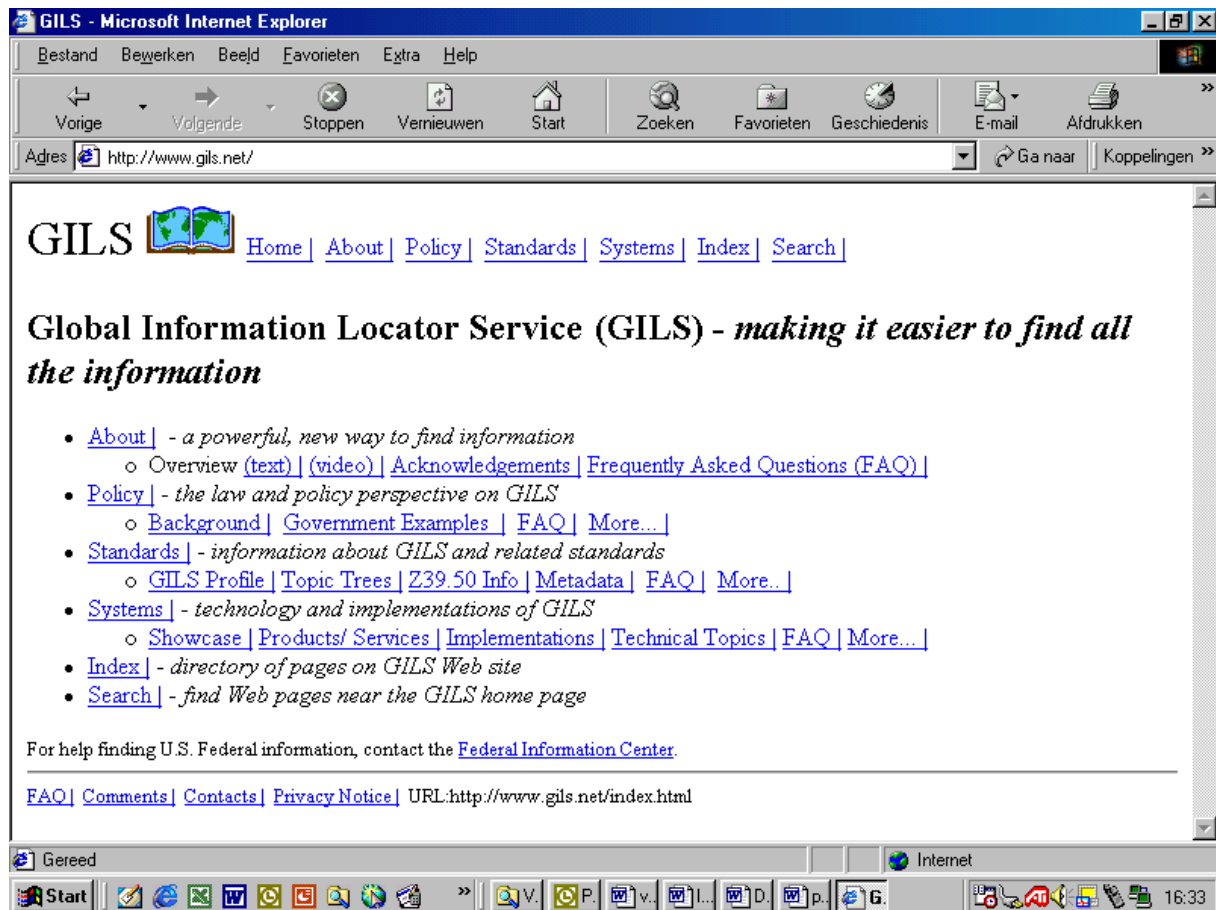
Ieder departement in de Verenigde Staten moet van deze standaard gebruik maken. Daarnaast vereist GILS dat de semantiek, een aantal elementen binnen het GILS-profiel, is vastgelegd. Tot slot is ieder departement verplicht tot het installeren van één of meer elektronische ontsluitingskanalen.

GILS moet in de eerste plaats een oplossing bieden bij het probleem van de 'information discovery'. Mensen zijn vaak op zoek naar informatie, maar weten dan niet wie de informatie heeft of hoe ze er om moeten vragen. Door informatie te labelen wordt het eenvoudiger om deze informatie ook terug te vinden. Het labelen van bestaande informatie, oftewel het toekennen van labels aan data wordt gezien als metadata. In GILS wordt metadata verzameld in de 'locator records'. Deze 'locator records' lijken sterk op de bibliotheekconcepten, omdat uit wordt gegaan van basale informatie als: titel, naam, auteur, datum, plaats e.a.. Echter, de metadata van bronnen verschilt vaak erg sterk. Voor het zoekbaar maken van informatie is het van belang dat de slag wordt gemaakt van het omzetten van metadata in een abstract proces dat bekend staat als 'semantic mapping'. Het 'semantic mapping' proces zorgt ervoor dat de er gezocht wordt op alle synoniemen en mogelijke verschijningsvormen voor een bepaald label. De information locator moet niet op zichzelf staan maar onderdeel uit maken van een algehele informatie-infrastructuur. 'Interoperability' is hierbij een belangrijk uitgangspunt.

Het GILS systeem werkt volgens een algemene standaard die feitelijk gezien hetzelfde is als de bibliotheek-catalogus. De algemene standaard zorgt er voor dat zij die op zoek zijn naar informatie die ook kunnen vinden ongeacht het feit waar de informatie zich bevindt. GILS servers moeten in staat zijn om te communiceren via een van de volgende standaarden: USMARC, GRS of SUTRS als gesteld in Z39.50. De meeste overheidsorganisaties maken gebruik van het GRS formaat.

Leermomenten

Een algemene visie op het gebied van overheidsinformatie blijkt van groot belang, om sturing te kunnen geven aan tal van ontwikkelingen, zoals het verbeteren van de vindbaarheid. Daarnaast is het interessant dat op grond van de ervaringen op federaal niveau, de lagere overheid vrijwillig gebruik is gaan maken van GILS. Ook hier blijkt dat solide standaarden de basis vormen, waarbij slechts technische eisen worden gesteld (gedetailleerde omschrijving profiel). De implementatie (inhoud, configuratie, technische realisatie) was vrij. ansturing vindt plaats vanuit het centrale punt.



Australian Government Locator Service Standard (AGLS)

Project

In Australië maakt de overheid voor het beschrijven van overheidsdocumenten gebruik van Australian Government Locator Service Standaard, een metadata standaard die is gebaseerd op de internationale DCMI standaard (zie eerder in dit verhaal).

In een informatiesamenleving is informatie een belangrijke aspect dat in toenemende mate wordt het gezien als 'intellectueel kapitaal'. Het online verstrekken van overheidsinformatie en diensten is een van de speerpunten in het beleid van de Australische overheid. In 1997 heeft de minister-president aangekondigd in *the industry statement* "investing for growth" dat alle relevante overheidsinformatie en diensten online beschikbaar zouden moeten zijn. Alle digitale bestanden gemaakt en ontvangen volgens Commonwealth Business, worden beschouwd als Commonwealth records onder de Archives Act 1983 en moeten worden behandeld in overeenstemming met de wet. Dit betekent dat digitale records op eenzelfde manier dienen te worden behandeld als paper records.

Om dit doel te bereiken werkt de 'National Archives' hard aan een aantal initiatieven die er toe moeten leiden dat de toegankelijkheid tot overheidsinformatie en diensten via het Internet sterk wordt verbeterd. Via het internet kunnen informatie en diensten van alle overheidsorganisaties, federaal, staat en lokaal, via één naadloos geïntegreerd loket worden aangeboden. Deze gedachte is als uitgangspunt genomen voor het ontwikkelen van de AGLS (Australian Government Locator Service) standaard.

De doelstelling achter AGLS is het verbeteren van de zichtbaarheid, de toegankelijkheid en de interoperabiliteit van overheidsinformatie en –dienstverlening door middel van het aanbieden van gestandaardiseerde web-based resource descriptions die de gebruiker in staat moet stellen de informatie en diensten te vinden die zij/hij zoekt. AGLS metadata kan ertoe bijdragen dat zoekmachines efficiënter zoeken (en vinden). AGLS wordt gezien als een 'enabler' die individuen en organisaties aan wil moedigen om op elektronische wijze zaken te doen met overheidsorganisaties. AGLS is ontwikkeld in de periode eind 1997, begin 1998, maar wordt continu verbeterd.

Organisatie

De AGLS standaard is ontwikkeld onder toezicht van de 'Government Technology and Telecommunications Committee', een comité van officials uit verschillende jurisdicties die rapporteren aan de Online Council of Ministers.

Naast de National Archives zijn ook de National Office of Information Economy, de Online Council Officials en experts binnen en buiten de overheid betrokken bij de ontwikkeling van de AGLS.

Techniek

AGLS is een metadata standaard die bestaat uit een set van 19 beschrijvende elementen die departementen en andere overheidsorganisaties kunnen gebruiken om de toegankelijkheid en vindbaarheid van haar diensten en informatie over het Internet te vergroten. AGLS is gebaseerd op vooraanstaande internationale online resource discovery metadata standard, the Dublin Core standard. Dit was een eis van de Australische overheid. De Dublin Core wordt gezien als een internationale standaard die steeds verder zal worden uitgebreid. Deze standaard is niet meer te stoppen. Daarnaast is de Dublin Core relatief simpel in gebruik, in tegenstelling tot GILS. Slechts 9 van de 19 elementen zijn verplicht om te gebruiken, de overige elementen zijn optioneel. AGLS is erg flexibel in het gebruik. Dit komt door de praktische manier voor zowel recordkeeping als resource discovery.

Naast de AGLS heeft the National Archives ook een natural language thesaurus ontwikkeld, Australian Governments' Interactive Functions Thesaurus (AGIFT of Keyword AAA Thesaurus) om het publiek te helpen bij het zoeken en vinden van informatie, zonder dat zij hoeft te beschikken over de bureaucratische termen. AGIFT ondersteunt het zoekproces van end-users, zoals burgers en bedrijven. End-users kunnen gewone termen invullen en AGIFT zet deze termen om naar de bureaucratische equivalent. Een voorbeeld, op het moment dat de burger op zoek is naar overheidsinformatie op het gebied van 'kindergartens' zoekt het systeem naar de overheids equivalent 'early childhood education'. De interactieve thesaurus kan worden geïntegreerd in andere en meerdere zoekfaciliteiten. De thesaurus is als prototype ontwikkeld door de National Archives. In de thesaurus zijn z'n 300.000 termen opgenomen.

Daarnaast beschikt National Archives over een krachtige zoekmachine, Recordsearch. Tot slot zijn er voor richtlijnen opgesteld voor 'keeping records of web-based activities in the commonwealth government'. Deze richtlijn moet de Commonwealth agencies helpen met het organiseren van een intern mechanisme voor het publiceren van documenten via het internet.

AGLS, AGIFT en Recordsearch, 'de zoekmachine' maken integraal onderdeel uit van de e-performance strategie. De e-performance strategie beoogt o.a. het integreren van recordkeeping in bedrijfsprocessen en systemen, metadatastandards. Echter, het gebruik van metadata standaarden zal alleen explosief toenemen indien metadata sets automatisch worden gegenereerd, zonder dat daarvoor menselijke tussenkomst is vereist. Dit heeft gevolgen voor het primaire werkproces van organisaties, omdat het gevolgen heeft voor de bestaande informatiestromen. Het toevoegen van metadatastandaarden zorgt voor een aanpassing in het huidige proces. Het zoekproces verandert, doordat zoekopdrachten worden gestuurd vanuit metadata gegevens.

Leermomenten

De Australische oplossing waarbij op drie niveaus wordt getracht de vindbaarheid van informatie te verbeteren, metadata, thesaurus en zoekmachine, is een krachtige basis voor vernieuwing AGLS is gebaseerd op internationaal standaarden. Daarnaast zijn alle overheidsorganisaties in Australië verplicht om van AGLS gebruik te maken.

The screenshot shows a web browser window displaying the National Archives of Australia website. The address bar shows the URL: http://www.naa.gov.au/recordkeeping/gov_online/agls/summary.html. The page title is "National Archives of Australia - Commonwealth Recordkeeping - Government Online - Australian Gov - Microsoft Internet Expl...".

The website content includes:

- Navigation:** Home, About this Site, Site Map, Search, Links, Feedback.
- Menu:** ABOUT US | THE COLLECTION | RECORDKEEPING | EDUCATION | EXHIBITIONS | PUBLICATIONS | e^o permanence
- Section Header:** Australian Government Locator Service
- Table of Contents (Left Sidebar):**

Overview
Managing Business Information - DIRKS
Control and Retrieval
Disposal
Preservation
Storage
Custody
Access
Outsourcing
Electronic Records
Charging
- Main Content:**

The National Archives of Australia is the maintenance agency for the Australian Government Locator Service (AGLS) metadata standard.

The AGLS metadata standard is a set of 19 descriptive elements which government departments and agencies can use to improve the visibility and accessibility of their services and information over the Internet. It has been mandated for use by Commonwealth Government agencies (see [Government Online: The Commonwealth Government's Strategy](#)).

The AGLS standard is based upon the leading international online resource discovery metadata standard, the [Dublin Core standard \(Australian Mirror Site\)](#). The AGLS standard was developed in late 1997/early 1998 in response to Recommendation 6 in the report of the Information Management Steering Committee, [The Management of Government Information as a National Strategic Resource](#).
- Footer:** Australian Government Locator Service (AGLS)

3.3 Weten waar de informatie te vinden, interventies in het proces

Meestal weet men wel over welk onderwerp men informatie wil vinden, maar heeft men er geen flauw idee van waar deze informatie zich bevindt en onder welke term zou moeten worden gezocht. Enkele organisaties zoals de Tasmanian Government hebben hier al over nagedacht en bieden burgers de mogelijkheid om via een multi-channel benadering de organisatie te benaderen. Een andere mogelijkheid is het gebruik maken van profielen. Enkele organisaties zoals de gemeente Amsterdam², de centrale overheid in de UK³ en Amazon⁴ maken hier al veelvuldig gebruik van.

Via Amsterdammil kun je als burger online voorkeuren doorgeven en kun je jezelf abonneren op overheidsinformatie. Via de voorkeuren kan worden aangegeven over welke thema's je periodiek wenst te ontvangen (2 wekelijks). Burgers kunnen door middel van het maken van keuzes uit een keuzemenu aangeven in welke thema's ze geïnteresseerd zijn. Amsterdammil is aangesloten op het productinformatiesysteem van de gemeente Amsterdam, PIGA genaamd. Doordat burgers een profiel samenstellen wordt het voor de organisatie gemakkelijker om deze burgers op een pro-actieve wijze op de hoogte te stellen van informatie.

Een ander voorbeeld is Scaleplus, een themasite op het terrein van de Australische rechtspraak. Als geïnteresseerde burger/professional kun je op de site aangeven over welke thema's binnen de rechtspraak, bijvoorbeeld Aborigines die gaan scheiden, je op de hoogte wil worden gehouden.

De volgende cases zijn interessant voor dit onderzoek:

- Vraaggerichte één loket sites: Tasmanië
- Profielen: Verenigd Koninkrijk
- Themasite: Scaleplus

² www.amsterdammil.nl

³ www.ukonline.gov.uk

⁴ www.amazon.com

Service Tasmanië Online www.service.tas.gov.au

Project

De overheid van Tasmanië heeft met de website Service Tasmania een extra communicatiekanaal ontwikkeld waarbij de burger op een vraaggerichte wijze overheidsinformatie kan raadplegen zonder dat ze daarvoor op de hoogte dient te zijn van de organisatiestructuur van de overheid.

Service Tasmania is een van de drie kanalen, naast de balie en de telefoon om de overheid van Tasmanië te benaderen. Alle drie de kanalen bieden diensten op een geïntegreerde wijze aan de burger aan. Service Tasmania Online beschikt over een World Wide Web zoekstelsel dat alle Tasmaniërs kunnen gebruiken om op verschillende gemakkelijke manieren te communiceren met de overheid en om op een gemakkelijke wijze overheidsbronnen te raadplegen door alle drie de lagen (three tiers) heen, zonder dat men zelf op de hoogte dient te zijn van de overheidsstructuur. De burger is in staat om informatie over producten/diensten te vinden, zonder dat zij weet van welke overheidsorganisatie de dienst afkomstig is. Burgers kunnen zoeken naar een breed scala aan webbronnen die op verschillende manieren benaderbaar zijn. Service Tasmania Online is een samenwerkingsverband tussen de lokale IT-industrie en de State Library of Tasmania. De site maakt gebruik van innovatieve technologie in de vorm van het 'Resource Discovery Service' (RDS). RDS biedt online toegang tot Staats, Federale en Lokale overheid, vanuit de verschillende invalshoeken.

Flexibele toegankelijkheid vraagt om goed up-to-date en geldige beschrijvingen van overheidsbronnen. In Tasmania maakt men hiervoor gebruik van metadata. Deze metadata staat los van de bron die het beschrijft. Service Tasmania Online is gebaseerd op een centrale metadata repository, die samen met eenvoudigere methode data input en onderhoud in kaart brengen. Service Tasmania Online gebruikt deze metadata om de navigatie en content op de site aan te sturen. Dit leidt tot minder workload ten aanzien van het onderhoud van de site en het (content) management. In lijn met de doelstelling, het flexibel verstrekken van toegang tot bronnen binnen de overheid, is de site gebaseerd op de vraag van de burger en niet op het aanbod van de overheidsorganisatie. De navigatiestructuur van de site ondersteunt dit vraagpatroon. Tot slot heeft men zich binnen Service Tasmania Online gericht op een aantal additionele zaken zoals bijv. de capaciteit om grote hoeveelheden data en vragen te verwerken, gebruik maken van nationale en internationale standaarden waar mogelijk, gebruik maken van industriële standaarden etc.

Organisatie

De State Government of Tasmania heeft aan 'State Library of Tasmania' de opdracht verstrekt tot het ontwikkelen van een website waar ook transacties over verricht zouden kunnen worden. De website, zo was de eis, moet gebaseerd zijn op een goed ontwikkelde informatie-architectuur. Deze informatie-infrastructuur is formeel ontwikkeld en geïmplementeerd. In de informatie-architectuur wordt beschreven hoe geïntegreerde navigatie, zoek en presentatie omgeving zal worden ingevuld. Op deze manier wilde men voorkomen dat er lukraak zou worden gekozen voor een bepaald menu, zoekmachine, inhoudsopgave, structuur etc. De doelstelling achter het inregelen van de informatie-architectuur was om de burger, de klant, de mogelijkheid te bieden om op eenvoudige wijze relevante overheidsinformatie te vinden zonder vooraf kennis te hoeven vergaren over het format van de informatie (statische webpagina, pdf-document, formulier, online-transactie etc) of de overheid zelf (lokaal, statelijk of commonwealth niveau).

De klantgerichte informatie architectuur voor Service Tasmania Online vereist inzicht in het zoekgedrag van de gebruiker. Echter, het aanbod van overheidsinformatie (door de drie

lagen heen) is extreem variabel en is sterk aan verandering onderhevig. Een analyse op het zoekgedrag is daardoor lastig te maken. De volgende indeling wordt gehanteerd:

Het item dat wordt gezocht is bekend: de gebruiker zoekt een specifieke bron en men weet dat het online bestaat;

De bron is bekend: de gebruiker zoekt een gelimiteerde set van specifieke bronnen waarvan men vermoedt dat deze online te vinden zijn;

Het onderwerp is bekend: de gebruiker zoekt informatie over een bepaald thema, maar heeft zelf erg weinig kennis zowel ten aanzien van de inhoud als ten aanzien van het bestaan van de bron.

De site van Service Tasmania Online is zo ingericht dat de drie bovenstaande methoden in de site zijn verwerkt.

Techniek

De RDS is een metadata-based informatiesysteem en bestaat uit een central data repository die gebaseerd is op XML en een krachtige zoekmachine die het mogelijk maakt om deze XML bestanden te vinden. Deze inrichting is een goede basis voor centraal metadata management en gebaseerd op nationale standaarden.

Van de volgende technische standaarden wordt gebruik gemaakt:

- Data opslag: data files worden opgeslagen in XML formaat.
- Data input: web-based toegangsschermen, versie 4 browsers met javascript capaciteit.
- Data kwaliteitsmanagement: data controle lijsten gebaseerd op Australian Government Locator Service (AGLS) en Education Network Australia (EdNA) standaarden.
- Search Engine: Microsoft SiteServer voor het specifieke oogsten van metadata-linked bronnen en een robotgestuurd oogsten van algemene overheidsbronnen.
- Website presentation: HTML based graphics voor website presentaties.
- Website navigation: mix van ASP controle waarbij gebruik wordt gemaakt van de SiteServer.
- Toegang bij andere diensten en overheids-jurisdicties
- Hardware: Microsoft NT Operating System en twee tandem servers.

Het systeem is sinds april 2000 operationeel.

Leermomenten

De Tasmaanse oplossing is gebaseerd op een centrale metadata repository, die samen met eenvoudigere methode data input en onderhoud in kaart brengen. Ook hier blijkt de oplossing onderdeel te zijn van een groter geheel, namelijk het verbeteren van de dienstverlening aan de burger, en het flexibel verstrekken van toegang tot bronnen binnen de overheid. De centrale metadata repository is gebaseerd op AGLS, dat weer is gebaseerd op internationaal standaarden. Op deze manier wordt niet telkens het wiel opnieuw uitgevonden, maar wordt gebruik gemaakt van reeds bestaande kennistoepassingen.



United Kingdom : www.ukonline.gov.uk

The government-gateway, 'multichannel helpdesk'

Project

De Cabinet Office in het Verenigd Koninkrijk, de verantwoordelijke organisatie voor de centrale website van de Britse overheid, de government gateway heeft onlangs een flink aantal vernieuwingen doorgevoerd die de toegankelijkheid moeten verbeteren.

De government gateway, de centrale website van de Britse overheid, biedt burgers op verschillende wijzen toegang tot de dienstverlening van de centrale en lokale overheid.

De nieuwe site van de Cabinet Office is gebaseerd op moderne techniek (XML), en wordt ondersteund door een intelligente zoekmachine. De zoekmachine is eenvoudig te gebruiken. Naast dat in de zoekmachine kan worden gezocht, is het mogelijk om te zoeken in de A-Z lijst van centrale overheidsorganisaties en in de A-Z gids van lokale overheidsorganisaties. Daarnaast beschikt de site over een lijst met alle producten/diensten die de overheid aanbiedt.

Ook kunnen burgers zich op de site laten registreren. De burger kan zijn/haar persoonlijke voorkeuren doorgeven voor bijvoorbeeld bepaalde regio-informatie. Daarnaast is het na registratie mogelijk om online deel te nemen aan discussies en debatten in de citizens-space.

De vernieuwingen en aanpassingen op de website zijn o.a. gebaseerd op het commentaar dat de gebruikers de laatste tijd hebben geleverd op de site en zijn met name gericht op het verbeteren van de navigatie en zoekmogelijkheden. Burgers kunnen hierdoor op eenvoudige wijze communiceren met de overheid. Daarnaast is veel aandacht besteed aan het verbeteren van de toegankelijkheid en bruikbaarheid van de site. De vernieuwde site is beloond door de RNIB, een nationaal keurinstituut, met een AA accreditatie.

Verantwoordelijk voor de uitvoering van het project is de E-envoy, een onderdeel van de Cabinet Office dat belast is met de taak ervoor te zorgen dat de UK het beste klimaat heeft voor e-commerce in 2002, dat in 2005 alle burgers die willen aansluiting hebben op internet, en dat in dat zelfde jaar alle dienstverlening online kan verlopen. De vernieuwde site van de centrale overheid moet hierin ondersteuning bieden. Om deze doelen te bereiken is de E-envoy op diverse terreinen actief bezig.

Organisatie

De E-envoy is opgericht in september 1999 en heeft als taak het stimuleren en organiseren van ontwikkelingen op het terrein van e-commerce en e-government. Het E-envoy team is met name gericht bezig met het organiseren van een goede infrastructuur en het reorganiseren van de overheid zodat dienstverlening aan burgers en bedrijven sterk kan verbeteren om de bovengenoemde doelstellingen te bereiken. De ontwikkelingen op het Internet moeten er aan bijdragen dat overheidsorganisaties, meer open en responsief worden. Hiervoor is het een vereiste dat de organisatie wordt georganiseerd op een voor de burger logisch en geïntegreerde manier. De centrale website biedt toegang tot zo'n 700 overheidssites van overheidsorganisaties. Via de centrale site is het mogelijk via verschillende kanalen informatie, producten en diensten van overheidsorganisaties te vinden. De site is als volgt gestructureerd:

- Life episodes: in dit deel van de site kunnen burgers informatie vinden over belangrijke gebeurtenissen in hun leven. Deze life episodes zijn zo georganiseerd dat de burger geen kennis hoeft te hebben van het reilen en zeilen binnen de overheid.

Voorbeelden van life episodes zijn: omgang met criminaliteit, dood, verhuizing, een kind krijgen, rijbewijs halen, voor iemand zorgen, op zoek naar een baan, verhuizen naar het buitenland, pensioen etc. Deze life episodes zullen in de toekomst verder worden ontwikkeld naar trigger events;

- Quick Find: een krachtige zoekmachine die in 700 pagina's van overheidsorganisaties zoekt;
- Do it online: een deelsite waar alle mogelijke overheidstransacties staan vermeld zoals het betalen van rekeningen, het online kopen van een TV-licentie, aanvraag voor paspoort etc.;
- Citizens space: in dit deel van de site kunnen burgers deelnemen aan het democratisch proces door online te discussiëren in forums;
- Easy Access: dit deel van de site ondersteunt voor mensen met visuele of andere leesproblemen.

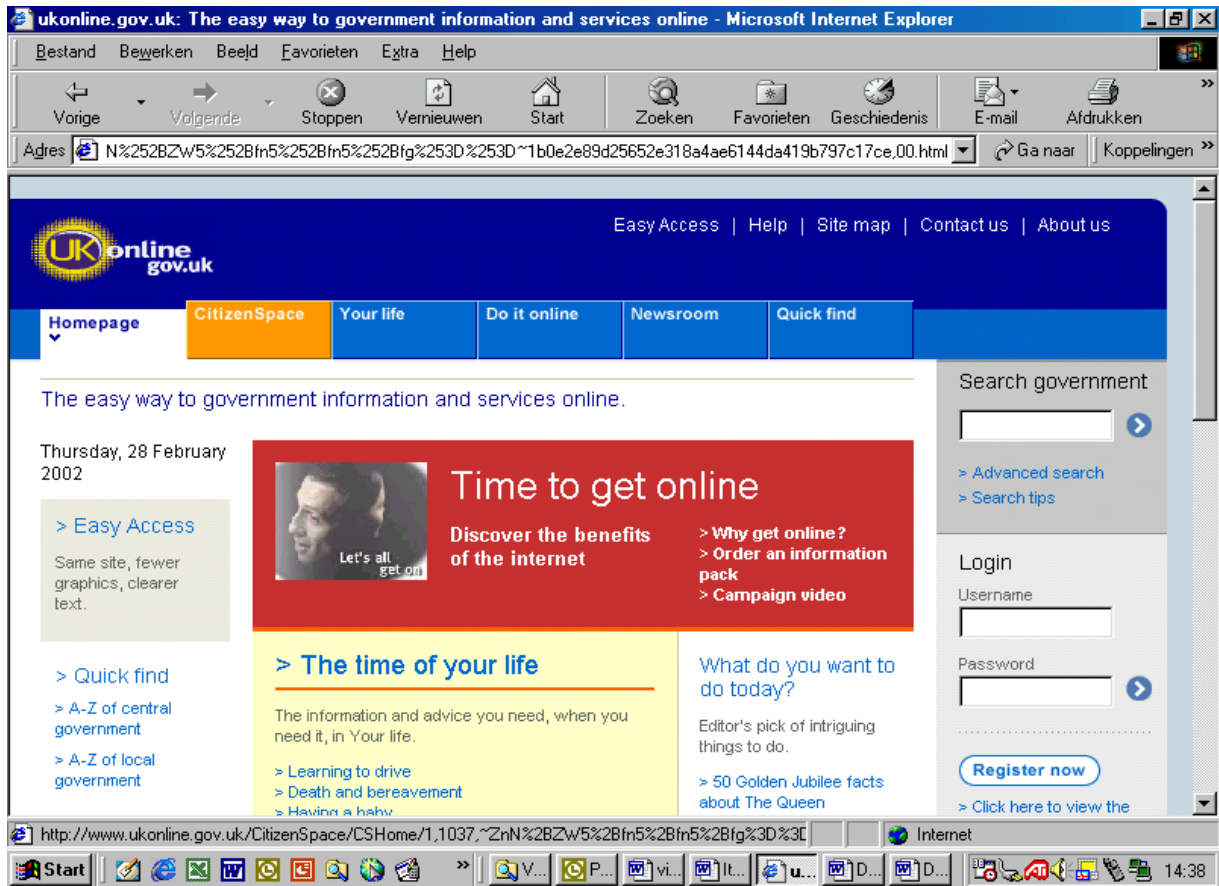
Sinds 1 november hebben meer dan 33.000 mensen zich geregistreerd via de site. De site heeft meer dan 1 miljoen hits per week.

Techniek

De nieuwe infrastructuur die de nieuwe site ondersteund is schaalbaar. Dit heeft als voordeel dat er gemakkelijker content van andere organisaties op de centrale site kan worden gehost. Ukonline.gov.uk wordt via het Internet, maar ook via DiTV, mobile en digitale kanalen aan de burger aangeboden.

Leermomenten

De Engelse oplossing is met name bedoeld om de dienstverlening naar de burger toe te verbeteren. Onderdeel hiervan is het organiseren van een goede infrastructuur die de vindbaarheid van overheidsinformatie en -dienstverlening moet vergroten. Deze infrastructuur is gebaseerd op standaarden als XML. Er is veel aandacht besteed aan het verbeteren van de toegankelijkheid en bruikbaarheid van de site.



Themasite: Scaleplus: scaleplus.law.gov.au

Project

Scaleplus is het ontsluitingssysteem voor rechtsinformatie van de Australische overheid dat online raadpleegbaar is.

Scaleplus is eigendom van 'Australian Attorney General's Department' en maakt onderdeel uit het "Window On The Law" initiatief (<http://law.gov.au/wotl.html>) dat als doel heeft om tegen geen of geringe kosten aan iedereen toegang te verschaffen tot wetgeving en jurisprudentie. Via de website van Scaleplus wordt alle wet- en regelgeving en gerechtelijke uitspraken via de verschillende databases ontsloten.

Het bijzondere van het Scaleplus concept is dat uitspraken op verschillende manieren worden ontsloten via zoekstrategieën, maar ook via de 'notify me when' optie. Tot slot is het mogelijk om persoonlijke voorkeuren aan de site door te geven.

De site beschikt over een drietal zoekmethoden. Uitspraken en wetgeving kunnen in de eerste plaats via de 'quick search' worden geraadpleegd. Daarnaast beschikt Scaleplus over een meer geavanceerde zoekmachine. Hierin kunnen details worden doorgegeven. Tot slot kan naar uitspraken, wet- en regelgeving worden gezocht via het browse data-mechanisme. Hierbij wordt een overzicht gegeven van de diverse beschikbare databases en de inhoud daarvan. Er zijn aparte databases voor wetgeving en jurisprudentie op nationaal (Commonwealth) niveau en wetgeving en jurisprudentie op het niveau van de diverse staten en territoria. De databases zijn naar hof ingedeeld. Van alle gezochte uitspraken wordt een korte samenvatting gegeven met daarbij een verwijzing naar de oorspronkelijk uitspraak.

'What's new' geeft een overzicht van alle recente uitspraken, wet- en regelgeving. Een andere manier om op de hoogte te blijven van de laatste ontwikkelingen is de 'notify me when' optie waarbij men zich op nieuwe uitspraken en wet- en regelgeving kan abonneren. Wanneer je onder 'notify me when' je persoonlijke voorkeuren doorgeeft, zoals: ik ben geïnteresseerd in 'aboriginals en echtscheiding' wordt je daarna automatisch op de hoogte gehouden van alle recente ontwikkelingen op dit thema. De bezoeker kan dus zijn of haar verzoek om informatie specificeren door een bepaalde database te selecteren, een keuze te maken uit afgebakende verzamelingen zoals High Court zaken of nieuwe vastgestelde wetten binnen het Commonwealth. Via de email wordt melding gedaan wanneer er nieuwe informatie beschikbaar is.

Op de Website is tot een lijst te vinden met veel gestelde vragen (FAQ). Wanneer de bezoeker zijn computer op een bepaalde wijze instelt (cookies toestaan), is het mogelijk voor het systeem achter de website om de bezoeker te herkennen via de preferences. De bezoeker krijgt dan meteen de voor hem relevante informatie en pagina's te zien.

Organisatie

Scaleplus valt officieel onder het "Department of Finance and Administration". Het maakt onderdeel uit van de Australian Attorney-General's Department databases. Via Scaleplus wordt het publiek toegankelijke deel van deze databases ontsloten. De website dient als primaire bron van jurisprudentie voor veel Australische rechtbanken.

Techniek

De website Scaleplus maakt voor het ontsluiten van de databases gebruik van Scaleplus server (Sun E450), een webserver (iPlanet Enterprise 4.1) en een search engine (Verity Inc. Verity Information Server 3.7). De afzonderlijke databases worden continu ge-update. De informatie aanwezig in de databases moet overeenkomen met de werkelijke state of legislation situatie.

Leermomenten

Scaleplus is een themasite op het terrein van gerechtelijke uitspraken en toont aan dat het mogelijk is grote hoeveelheden informatie van verschillende instanties op een gestructureerde manier te ontsluiten. De site van Scaleplus is overzichtelijk, toegankelijk en biedt bezoekers tal van opties om op een gestructureerde manier die informatie te vinden waar naar ze op zoek zijn. Met name professionals, zoals juristen, advocaten en rechtbanken maken gebruik van de site.

The screenshot displays the Scaleplus website interface within a Microsoft Internet Explorer browser window. The browser's address bar shows the URL <http://scaleplus.law.gov.au/>. The website's header includes the Scaleplus logo and the text "Window on the Law". A navigation menu on the left side lists various site features such as "Whats New", "Quick Search", "Advanced Search", "Select Databases", "Browse All Data", "Functional Index", "Popular Acts", "Legislation Tools", "FAQ's", "Help", "Feedback", "Notify me when ...", "Copyright Notice", "Privacy Statement", "Preferences", and "About this Site". The main content area is titled "Quick Search" and contains a search box with the prompt "Enter a phrase or search words separated by commas and hit ENTER or RETURN". Below the search box, there is a section labeled "In these databases:" with a list of search options, each with a checkbox: "All Commonwealth Legislation" (checked), "All Commonwealth Caselaw" (checked), "Available State and Territory Legislation" (unchecked), "Available State and Territory Caselaw" (unchecked), "Other Databases" (unchecked), and "All Historical Databases" (unchecked). At the bottom of the search section are three buttons: "Search", "Search in Name", and "Browse". The browser's status bar at the bottom shows the Windows taskbar with the Start button, several application icons, and the system clock displaying 14:53.

3.4 Weg vinden in informatie, interventies aan de kant van de ontvanger

Een derde interventiemogelijkheid is die aan de kant van de ontvanger. Hier staat de weg vinden in de beschikbare informatie centraal. Interventies waarbij het vinden van informatie wordt verbeterd of vereenvoudigd zijn: intelligente zoekmachine toepassingen, intelligent agents, F.A.Q.'s., een thesaurus. Enkele van deze toepassingen zoals de thesaurus van Tasmania Online zijn al in de vorige paragraaf aan bod gekomen.

De toepassingen die het vinden van informatie vergemakkelijken hebben met elkaar gemeen dat ze het proces voor de ontvanger vereenvoudigen en verbeteren. Niet alleen van belang is dat je de informatie die je zoekt kunt vinden, oftewel dat je een weg kunt banen in de beschikbare informatie, maar dat je ook weet wat de kwaliteit is van de gevonden informatie en of de informatie die je gevonden hebt ook uitputtend is of slechts het topje van de ijsberg, met andere woorden je wil dat alle relevante neventhema's ook worden ontsloten. Dit doet Amazon.com bijvoorbeeld op haar site. Een voorbeeld: een burger in gemeente X vraagt een bouwvergunning aan voor het bouwen van een serre. Niet alleen informatie over de bouwvergunning zou dan moeten worden ontsloten, maar ook alle relevante neveninformatie die nodig is om te komen tot het bouwen van een serre zoals bijvoorbeeld een kapvergunning voor de boom die daar staat etc.

In deze paragraaf zal de volgende case, Amazon.com worden besproken. De case gaat in op het gebruik van de community als zoekstrategie.

Amazon.com

Project

Amazon.com, een 'virtual store', heeft een zoekstrategie ontwikkeld die bezoekers ondersteunt bij het vinden van de juiste producten en diensten. De strategie is gebaseerd op een aantal cruciale uitgangspunten waaronder het hergebruiken van de door bezoekers aangeleverde informatie.

Amazon.com bestaat in juli van dit jaar 7 jaar. Amazon.com opende haar virtuele deuren in 1995 met als doel het internet te gebruiken om boeken te verkopen op de snelste, gemakkelijkste en leukste manier. In eerste instantie had Amazon.com de verkoop zo georganiseerd dat ze boeken afnam van een aantal centrale boekenmagazijnen in verschillende landen. Dit is vrij lang goed gegaan tot op een gegeven moment het klantenbestand van Amazon.com te groot werd. Amazon.com heeft daarop besloten zelf in een aantal landen centrale magazijnen in te richten van waaruit de producten zullen worden verzonden. Deze strategie lijkt geslaagd. Miljoenen mensen over de wereld, uit meer dan 220 landen, bestellen op dit moment bij Amazon.com. Amazon.com is op de beurs bekend geworden door een zeer goede koers. Dit is vrij opvallend voor een internetbedrijf. In 2001 heeft Amazon.com voor het eerst in haar geschiedenis het jaar winstgevend afgesloten.

In de afgelopen periode is de verkoop van boeken zelfs verder uitgebouwd naar CD's en tal van andere producten. Het productenaanbod is sterk gegroeid. Op dit moment heeft Amazon.com het grootste online aanbod aan producten ter wereld en is het werelds nr. 1 online verkoopsite. Amazon.com heeft haar naamsbekendheid gebruikt om ook andere producten te gaan verkopen. Een overzicht met thema's waar producten over kunnen worden gekocht staat op de site. Het productenaanbod is sterk uitgebreid. Om enige beeld te krijgen: op dit moment worden via Amazon.co.uk zo'n 1,2 miljoen Britse boeken, 250.000 Amerikaanse boeken, 220.000 CD's en 23.000 VHS en DVD titels aangeboden.

Het bijzondere van het Amazon.com concept is dat er klanten in de enorme hoeveelheid informatie op vrij eenvoudige wijze een weg door de site kunnen banen. Dit wordt op diverse manieren ondersteund:

- De site beschikt over een zeer krachtige zoekmachine waarin het voldoende is om slechts 1 term in te typen voor het verkrijgen van de juiste zoekresultaat.
- Het zoekresultaat wordt op een zeer gebruikersvriendelijke wijze gepresenteerd. Naast standaard details, wordt ook altijd een foto en eventueel een link naar andere informatie gepresenteerd.
- Daarnaast beschikt de site over tal van top 10-lijstjes met interessante verwijzingen.
- Klanten kunnen daarnaast een profiel invullen, met daarin voorkeuren voor thema's, auteurs, etc. Op grond van dit profiel biedt Amazon.com op gepersonaliseerde wijze producten aan haar klanten aan. Hierdoor verschijnt er iedere keer dat je de site bezoekt een overzicht met nieuwe producten op de door de klant aangegeven thema's.
- Ook is het mogelijk om je als klant te abonneren op een emailservice. De emailservice attendeert klanten op nieuwe producten die aansluiten bij het opgegeven profiel.
- Tot slot is het mogelijk om als klant de producten te beoordelen door middel van het toekennen van een cijfer aan de producten. Deze cijfers worden bewaard en aan andere 'zoekers' gepresenteerd. Hierdoor wordt het voor klanten inzichtelijk of ze te maken hebben met een kwalitatief goed/slecht product.

Organisatie

Amazon.com is actief in zeer veel landen. Het hoofdkantoor van Amazon.com zit in Washington DC, Verenigde Staten. Amazon.com heeft sinds 1995 niet stil gezeten, maar heeft op diverse manieren gezocht naar mogelijkheden om allianties te sluiten. Amazon.com werkt met vele bedrijven samen. Een goed voorbeeld hiervan is IMDB, The Internet Movie Database. Deze sites biedt volgens dezelfde structuur als Amazon.com informatie aan over alle films vanaf 1891 tot heden, met een directe link naar Amazon.com. Niet alleen verschijnt er informatie over de gezochte film, de klant krijgt ook direct een link aangeboden naar boeken die Amazon.com op dit thema verkoopt. Dezelfde strategie wordt gevolgd bij Yahoo, en wellicht ook andere zoekmachines.

Ook individuele burgers kunnen samenwerken met Amazon.com door een 'Amazon.com associate' te worden en op hun eigen website boeken, cd's e.d. te verkopen voor Amazon.com. Deze organisaties vormen een soort frontoffice voor Amazon.com. Een goed voorbeeld hiervan was een Duitse website over virtuele organisaties. Op de site was veel informatie terug te vinden over het thema, maar waren ook rechtstreeks verwijzingen opgenomen naar boeken die kunnen worden besteld bij Amazon.com. Deze aanpak heeft voor Amazon.com natuurlijk grote voordelen. Tientallen verschillende organisaties, hobbyisten en anderen werken op deze manier als front-office voor Amazon.com. De eigenaar van de site, de 'verkoper' delen mee in de winst van Amazon.com. Deze aanpak staat bekend onder de naam 'gedistribueerde strategie'.

Techniek

Amazon.com maakt gebruik van alle moderne zoektechnieken. Het hele Amazon.com concept is gebaseerd op het principe dat informatie optimaal moet worden ontsloten zodat iedereen maximaal gebruik kan maken van de beschikbare informatie. Hiervoor wordt o.a. een krachtige zoekmachine gebruikt. Amazon werkt volgens het principe van een 'community': iedereen die besteld bij Amazon kan gebruik maken van de beschikbare informatie. De informatie in de database wordt zoveel mogelijk optimaal benut. Dit betekent dat de door klanten aangeleverde gegevens worden hergebruikt voor het zo goed mogelijk verlenen van diensten. Het maakt niet uit waar je naar op zoek bent, je krijgt altijd naast het resultaat op jouw zoekactie, ook te zien wat eventueel andere relevante items zijn op dat specifieke thema. Deze aanvullende informatie is gebaseerd op het aankoop- en zoekgedrag van andere consumenten die eerder op dit thema hebben gezocht. Daarnaast is het mogelijk om een favoriete lijstje op te stellen.

Als je bijvoorbeeld zoekt naar een item uit je favoriete lijstje, bijvoorbeeld het boek 'de procedure van John Grisham, krijg je tevens een overzichtje van aanverwante relevante items andere mensen die ook geïnteresseerd waren in de procedure van John Grisham. Het opmerkelijke van dit concept is dat de vragers om informatie de vindbaarheid verbeteren. De vragers van informatie vormen samen een community van zoekers. Het Amazon concept kan dan ook het best worden omschreven als het community-model.

De informatie die consumenten met hun zoekgedrag produceren wordt opgeslagen in een systeem door Amazon.com. Het systeem analyseert vervolgens of er ooit eerder op de term is gezocht. De geaggregeerde informatie wordt vervolgens weer teruggegeven aan de klant. De klant weet dan of er eerder is gezocht op die term, en wat de hits toen waren. Hierdoor verbetert de dienstverlening. Hierdoor is het mogelijk de kwaliteit van de informatie continu te verbeteren.

Leermomenten

Het meest interessante aspect aan het amazon.com concept is het leren van het zoekgedrag van de gebruiker, het community concept. De intelligente zoekmachine die onderdeel is van het concept, maakt gebruik van informatie die consumenten aanleveren, in plaats van dat ze uitsluitend uitgaat van de binnen de organisatie beschikbare informatie. Ook overheid.nl zou meer gebruik kunnen maken van vragen die de burger stelt om deze informatie vervolgens op gebruikersvriendelijke wijze te ontsluiten.



4 Conclusies van de onderzoekers

Enkel interessante cases op het terrein van vindbaarheid hebben in dit vooronderzoek de revue gepasseerd. Opgemerkt moet worden dat het onderzoek niet erg diepgaand is geweest aangezien we slechts 12 dagen hadden voor de uitvoering van het gehele onderzoek. In deze dagen is informatie gezocht, is het begrip vindbaarheid nader gedefinieerd en is een aantal cases studies nader bestudeerd en uitgewerkt in dit rapport. De response op de verzoeken om informatie was nihil, zelfs na herhaaldelijk namailen. Toch is het gelukt om de theorie aan te vullen met interessante praktijkvoorbeelden. Uit de beschrijving van de cases kan een aantal belangrijke lessen worden getrokken.

De doelstelling van het onderzoek was: het vinden van voorbeelden en ervaringen op het terrein van vindbaarheid. De opdrachtgever, Overheid.nl, is met name geïnteresseerd in de vraag hoe de vindbaarheid van beleidsdocumenten van de rijksoverheid kan worden verbeterd. Hiervoor wil ze leren van organisaties die haar al voor zijn gegaan op dit gebied.

In dit vooronderzoek is een aantal interessante cases gepresenteerd. Uit deze cases kunnen de volgende algemene lessen worden getrokken.

Interventies

Het onderzoek toont aan dat op verschillende niveaus in het communicatieproces interventie plaats kunnen vinden. De volgende lessen kunnen uit de cases worden getrokken:

Weten dat de informatie bestaat, interventies zender

- Ga niet opnieuw het wiel uitvinden, maar werk met internationaal geaccepteerde standaarden voor meta-data t.a.v. de technische eisen. Deze standaarden hebben hun nut al bewezen. Informatie-ontsluiting veronderstelt metadata gebruik. Enkele overheidsorganisatie, zoals VS, Australië, Tasmanië, hebben dit verplicht gesteld.
- Zorg voor een gemeenschappelijke overheidsbrede visie op de ontsluiting van overheidsinformatie via basisinformatiesites.
- Zorg voor een gemeenschappelijk punt binnen de overheid van waaruit aansturing plaatsvindt

Weten waar, wanneer en hoe informatie te vinden, interventies proces

- Combineer verschillende zoekstrategieën, metadata, thesaurus, zoekmachine
- Vindbaarheid van overheidsdocumenten vraagt om een goede overheidsinfrastructuur. De overheid moet themasites, zoals seniorweb⁵, magreb.nl⁶, Raad voor Rechtsbijstand⁷ faciliteren. Deze themasites moeten zijn verbonden met de democratische basisinformatie (rijk, provincie, gemeenten, wet- en regelgeving, Belastingdienst e.d.).
- Abonnementen-structuur.

Weg kunnen vinden in informatie, interventies ontvanger

- Leer van het zoekgedrag van de gebruiker en faciliteer elke volgende zoeker met de dingen die je hebt geleerd.
- Pas het community-concept toe binnen de hele overheid, door de werkwijze van Amazon te vertalen naar de overheid.

⁵ www.seniorweb.nl

⁶ www.magreb.nl

⁷ www.rvr.org

- Biedt profielen/abbonementen aan.

Als we dit vertalen naar wat dit betekent voor Overheid.nl komen we tot de volgende **leermomenten**:

Vindbaarheid als onderdeel van een groter geheel

Uit de cases blijkt dat vindbaarheid niet op zichzelf staat maar onlosmakelijk is verbonden met thema's als toegankelijkheid, transparantie, verbetering van dienstverlening, verantwoording, verkleining van de kloof etc. Het raakt het hart van ons overheidsapparaat en moet ook als zodanig worden gezien.

Zowel in het Verenigd Koninkrijk, als in de Verenigde Staten, Australië en Tasmanië maakt het vergroten van de vindbaarheid onderdeel uit van de aanleg van een landelijke overheidsinformatie-infrastructuur. Een overheidssite met beleidsinformatie als geïsoleerd product zal niet slagen, maar moet de verbinding vormen tussen verschillende partijen in de keten. Samenwerking in de vorm van afstemming tussen overheidsorganisaties bijvoorbeeld eerst op nationaal niveau en in een later stadium op lokaal niveau is daarvoor een must. Op lokaal niveau lopen al initiatieven om zo veel mogelijk op gestandaardiseerde wijze informatie over producten/diensten aan te bieden, namelijk de productcatalogus en het bedrijvenloket. Standaarden zouden ook op nationaal niveau moeten worden ontwikkeld op het terrein van beleidsinformatie.

Standaarden als uitgangspunt

Het is wenselijk om minimaal op nationaal niveau afspraken te maken over hoe om te gaan met meta-data. Beter is het om zelfs aansluiting te zoeken bij internationale afspraken zoals Dublin Core Metadata Initiative en deze eventueel om te zetten naar de eigen taal. Op deze manier kan gebruik worden gemaakt van 'proven technology'. Standaarden moeten worden ontwikkeld op het gebied van meta-data, maar ook structuur van websites, website-adressen, zoekmachines en interfaces. Dit moet ook worden meegenomen in de kwaliteitscriteria bij de beoordeling van websites (websan).

Vraaggerichte centrale overheidssite

Zowel in het Verenigd Koninkrijk als in Australië biedt de algemene centrale overheidssite toegang tot informatie op nationaal niveau en biedt het toegang tot sites van lokale overheidsorganisaties, thematische overheidssites en alle nationale overheidsorganisaties. Deze sites bieden algemene ingang tot de overheid, ze dienen min of meer als toegangspoort, waardoor online groepen gebruikers toegang hebben tot informatie en diensten.

Deze websites zijn vraaggericht, volgens de logica van de gebruiker, ingericht, waarbij de eisen en wensen van de gebruiker voorop staan. De klant staat dus in het centrum. Informatie moet dan ook worden geordend op een voor de klant logische manier. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat je je gebruiker kent, dat je weet waar hij/zij naar op zoek is.

Vindbaarheid wordt pas echt een issue indien wordt gedacht vanuit de klant. Dit vereist ontsluiting van informatie op meerdere manieren! Een mogelijkheid is het onderscheid tussen basissites versus themasites.

Intelligente zoekmechanismen

Het internet maakt het lastig om op eenvoudige wijze ordening in informatie aan te brengen omdat het bij uitstek een warrig netwerk is. De intelligente zoekmachine bestaat nog niet. Wel vinden steeds meer ontwikkelingen in die richting plaats. Maar een intelligente

zoekmachine is niet alles. Vindbaarheid is gebaseerd op de idee dat op een intelligente wijze informatie wordt ontsloten waarbij men leert van het zoekgedrag van de gebruiker. Amazon.com is hiervan het voorbeeld. De geavanceerde zoekmachine maakt daar onderdeel uit van een breder concept, het community-concept.

Naast zoekmachines wordt steeds vaker gebruik gemaakt van thesaurus, f.a.q., top-tien lijstjes, intelligent agents, trefwoordenregisters, dit alles om de vraag van de klant zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden. Echter, de menselijke factor is niet uit te sluiten. Sommige mensen zullen via de site de juiste antwoorden niet kunnen vinden. In deze gevallen is 'fysieke' menselijke ondersteuning, via email, fax en/of telefoon een must. Deze vragen en het antwoord daarop zouden vervolgens terug moeten worden gekoppeld naar de site.

Leren van anderen

Met leren van anderen wordt bedoeld dat overheidsorganisaties meer oog moeten hebben voor al bestaande oplossingen en niet telkens weer het wiel moeten willen uitvinden. Men moet veel meer gebruik maken van bestaande tools, toepassingen en standaarden.

Daarnaast kunnen organisaties ook veel leren van de gebruiker door het zoekgedrag te analyseren. Neem nu bijvoorbeeld Amazon.com. Amazon gebruikt de informatie van de gebruiker om betere informatie naar nieuwe gebruikers aan te kunnen bieden, waardoor de kwaliteit van de informatie toeneemt.

Conclusies en aanbevelingen

Vertaald naar de Nederlandse situatie: Overheid.nl moet de plek worden waar 'zoekers' van overheidsinformatie 'vinders' worden. Het community-concept kan hiermee als uitgangspunt worden genomen. Alle overheidsorganisaties in Nederland moeten aangesloten zijn op de overheidszoekmachine (zoals bij amazon). De afzonderlijke overheidsorganisaties ontsluiten hun informatie via deze zoekmachine. Ze dienen dus min of meer als front-offices voor Overheid.nl. Burgers kunnen rechtstreeks naar Overheid.nl gaan voor het vinden van informatie. Informatie wordt hier op verschillende wijze ontsloten (zie Tasmanië, Verenigd Koninkrijk).

Daarnaast moet het mogelijk blijven om te zoeken op een voor de burger meer logische plaats, zoals bijvoorbeeld bij de gemeente (organisationeel), de raad voor rechtsbijstand (thematisch). Je komt ook via deze route dan in dezelfde zoekmachine terecht. Uiteindelijk moet het niet uit maken waar je je zoekactie begint, je komt altijd bij de juiste informatie.

Daarnaast moet de overheid, en ook Overheid.nl, meer leren van het zoekgedrag van de gebruiker. Deze informatie moet worden teruggekoppeld naar de gebruikers. Bijvoorbeeld in de volgende vorm:

- U zocht naar documenten over overheid & ICT. We hebben de volgende documenten voor u gevonden:
....
....
- Mensen die eerder zochten naar overheid & ICT waren ook geïnteresseerd in de elektronische overheid, overheidscommunicatie...

Naast de zoekmachine moet een F.A.Q. lijst worden opgesteld met antwoorden op vragen die vaak door burgers worden gesteld. Deze lijst kan worden gezien als het top-tienlijstje van zoekproblemen naar documenten. Deze vragen kunnen zowel via de website als via de telefoon binnenkomen. Het antwoord daarop wordt altijd weer teruggegeven aan de 'community'. Hierdoor wordt de F.A.Q.-lijst continu worden aangevuld.

De laatste veranderingen op Overheid.nl duiden erop dat een verplaatsing richting het Britse en Tasmaanse concept aan het plaatsvinden is. Overheid.nl is aan het verschuiven van een aanbod naar een meer vraaggerichte site. Toch kan er nog veel worden verbeterd. Hierbij moet worden geleerd van de ervaringen van anderen. Op het gebied van metadata kan het meest worden geleerd van de Australische aanpak en Amazon. Hier heeft men in een periode van een paar jaar het hele proces van metadata ondersteuning uitgewerkt. Op het terrein van weten waar de informatie te vinden kan veel worden geleerd van de Tasmaanse en Britse aanpak waarbij de gebruiker centraal staat. Amazon.com heeft tot slot veel interessante aanknopingspunten wat betreft het zoekconcept, maar ook in Australië en Tasmanië is hier al goed over nagedacht.

Mogelijk vervolgtrajecten

Het vooronderzoek toont aan dat er ruimte is voor verbetering van de vindbaarheid en dat er wereldwijd een aantal zeer interessante initiatieven lopen. Binnen de overheidssectors is van de Australische, Tasmaanse en Britse voorbeelden het meest te leren. Het Amazon.com concept is echter ook erg interessant om van dichtbij te bestuderen. Er zijn ons inziens goede mogelijkheden voor nader onderzoek. Gezien de ligging kan eventueel worden gedacht aan een gecombineerd bezoek van Amazon en de Tasmaanse en Australische overheid.

Ita est.

Bronnen

Beers, A.A.L (1996), *Elektronische toegankelijkheid van overheidsinformatie, rapportage aan het parlement*, Den Haag, Rathenau instituut.

Beers, A.A.L (1996), *Informatica Publica, publieke toegankelijkheid elektronische overheidsinformatie*, Den Haag, Rathenau instituut.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2000), *Contract met de Toekomst, een visie op de elektronische relatie overheid-burger*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2001), Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, *In dienst van de democratie*, beschikbaar via: <http://www.toekomst-comm.nl/preview/>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2001), *Burger en overheid in de informatiesamenleving, De noodzaak van institutionele innovatie*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2001), *Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk*, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (1998), *Nationaal Actieplan Elektronische Overheid*, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (1998), *Boven NAP, Herijking van het Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelwegen*, Den Haag.

Raad voor Cultuur (2001), *Cyberpolis de elektronische toegang tot overheidsinformatie*

Tweede Kamer der Staten Generaal (1997), *Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie*, TK 1997-1998, 20644, nr. 30.

Vries, Marc de (2001), *Met elektronische overheidsinformatie het nieuwe millennium*, Den Haag, Rathenau instituut

Websites

www.amazon.com

<http://dublincore.org>

www.gils.net

www.service.tas.gov.au

<http://scaleplus.law.gov.au>

www.ukonline.gov.uk