

Vergaderjaar 1999–2000

26 387

Actieprogramma Elektronische Overheid

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR GROTE STEDEN- EN INTEGRATIE- BELEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 mei 2000

Hierbij stuur ik u de nota «Contract met de Toekomst». In deze nota wordt een visie neergelegd over de rol van de overheid in relatie tot de burger in de informatiesamenleving. Daarnaast wordt een aantal verkenningen en acties aangekondigd. De acties bouwen voort op de acties die in het actieprogramma Elektronische Overheid en de vijfde pijler van De Digitale Delta zijn genoemd.

De nota bestaat uit drie delen. In het eerste deel «Vrijheid in verbondenheid» wordt de visie gepresenteerd. In het tweede deel «De aanspreekbare overheid» worden de (mogelijk vergaande) consequenties van de visie voor een aantal aspecten van het overheidshandelen geschetst.

Omdat ICT-ontwikkelingen snel gaan, bestaat het derde deel «Overheid in beweging» uit een aantal acties die nu al kunnen en moeten worden ondernomen. Hiermee versterkt de overheid haar rol in de informatiemaatschappij en geeft zij haar voorbeeldpositie verder vorm.

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,
R. H. L. M. van Boxtel

Contract met de toekomst
Een visie op de elektronische relatie overheid–burger

19 mei 2000

Inhoudsopgave

Inleiding	3
DEEL I VRIJHEID IN VERBONDENHEID	6
<i>VISIE</i>	
1. Nederland in beweging	6
1.1. Inleiding	6
1.2. Technologische ontwikkelingen	7
1.3. Maatschappelijke ontwikkelingen	8
1.4. Reflectie: overheid en samenleving	9
2. De elektronische relatie overheid-burger: vrijheid in verbondenheid	13
2.1. Opzoek naar een nieuwe balans	13
2.2. Vrijheid in verbondenheid	15
2.3. De aanspreekbare overheid	16
DEEL II DE AANSPREEKBARE OVERHEID	19
<i>VERKENNINGEN</i>	
3. De aanspreekbare overheid: bereikbaarheid	19
3.1. Inleiding	19
3.2. De kwaliteit van elektronische overheidsinformatie	20
3.3. De kwaliteit van elektronische dienstverlening	21
3.4. Algemene kwaliteitsaspecten van de elektronische overheid	22
4. De aanspreekbare overheid: keuzevrijheid	23
4.1. Inleiding	23
4.2. Pro-actieve of responsieve overheid	24
5. De aanspreekbare overheid: geloofwaardigheid	25
5.1. Inleiding	25
5.2. Het recht op deelname aan de informatiemaatschappij	25
5.3. Het recht op regie over de eigen persoonsgegevens	27
5.4. Het recht op vrijwaring van onnodig gegevensverkeer	28
6. De aanspreekbare overheid: participatie	29
6.1. Inleiding	29
6.2. Invloed van ICT op het democratisch bestel	30
6.3. Kwaliteit van de digitale democratie	31
7. De aanspreekbare overheid: gevolgen voor positie en structuur	33
DEEL III OVERHEID IN BEWEGING	35
<i>ACTIES</i>	
8. Overheid in beweging	35
8.1. Inleiding	35
8.2. Een vernieuwende overheid	36
8.3. Een betrouwbare overheid	37
8.4. Een dienstbare overheid	38
8.5. Een overheid voor iedereen	40
Tot slot	41
Bijlage Lijst met gebruikte afkortingen	43

Inleiding

De overgang naar een nieuw millennium was een bezinningsmoment. Eind 1999 verschenen veel boeken en artikelen die een terugblik boden of ver in de toekomst keken, vooral naar de snelle ontwikkelingen in de Informatie- en Communicatietechnologie (ICT). Op alle niveaus van het menselijk bestaan, thuis en op het werk, is techniek nu duidelijk aanwezig en onmisbaar in het dagelijks leven. Dat is het grote verschil met de traditionele samenleving, toen techniek slechts toegepast werd in bepaalde domeinen. ICT-ontwikkelingen zijn doorgedrongen in alle haarvaten van onze samenleving. Dit heeft ook grote gevolgen voor de relatie tussen overheid en burger, de inrichting en het functioneren van de overheid.

Tegelijkertijd is er sprake van maatschappelijke veranderingen. Nederland is meer dan ooit een land van geëmancipeerde individuen geworden, die zelf hun sociale netwerken kiezen en kunnen kiezen. Bijna ieder individu neemt deel aan meerdere, vaak totaal verschillende netwerken, met steeds weer andere mensen, en bepaalt zelf welke rol hij inneemt binnen dat netwerk en hoe lang hij blijft participeren. De mens maakt natuurlijk ook nog steeds deel uit van groepsverbanden, maar de vergrote individuele keuzevrijheid zorgt ervoor dat sociale netwerken – zowel in de fysieke als in de virtuele omgeving – flexibel en dynamisch blijven. Ze kunnen alleen voortbestaan door voldoende in te spelen op de behoeften van de individuele deelnemers.

Doordat de overheid¹ steeds meer deel uitmaakt van allerlei netwerken verandert het contact met de omgeving. In de netwerksamenleving is de overheid vaker één van de actoren en zal moeten samenwerken met anderen. De omgeving (bedrijven, maatschappelijke instellingen en individuele burgers) zal zijn wensen kenbaar maken en daarop moet een antwoord worden geformuleerd, toegesneden op specifieke behoeften. Samenwerkend, interactief, snel en op maat zijn de voorwaarden waaraan het overheidshandelen in toenemende mate zal moeten voldoen.

Tegen deze achtergrond is de vraag naar de invloed van ICT op het handelen van de overheid actueel, maar een definitief antwoord is niet mogelijk. Tot begin jaren negentig lag de nadruk op het automatiseren van werkprocessen en het verbeteren van het functioneren van de interne organisatie. Nu wordt gebouwd aan nieuwe informatierelaties met bedrijven, instellingen en een mondiger burger. Dat vraagt om een nieuw «contract» tussen overheid en burger. Uiteraard is de term contract hier overdrachtelijk bedoeld en houdt in dat de informatierelatie tussen overheid en burger op een nieuwe wijze vorm wordt gegeven aan de hand van nieuwe afspraken. Kern van die afspraken is dat de overheid inspeelt op de behoeften van de burger, toegankelijk en transparant is en communiceert in een interactief proces.

Er is behoefte aan een overheid met een open oog voor de rol die burgers en maatschappelijke organisaties spelen. In de nota «Vertrouwen in Verantwoordelijkheid» wordt gesteld dat de samenleving niet langer alleen object van beleid is, maar het overheidsbeleid mede vorm geeft². Daar komt bij dat de rollen van alle partijen in de virtuele wereld dikwijls meer hybride zijn dan in de fysieke werkelijkheid. Dat dwingt tot nadenken over de positionering en de vormgeving van de «elektronische overheid», die door het gebruik van ICT een nieuwe dimensie heeft gekregen. Een dimensie die nieuwe mogelijkheden biedt voor verbetering van de dienstverlening en de effectiviteit en efficiency van de overheidsorganisatie.

¹ De overheid bestaat niet. In deze nota hanteren we de term «de overheid» als een verzamelnaam voor de rijks-, provinciale en gemeentelijke overheid. Dit wil niet zeggen dat met name Deel I niet relevant zou zijn voor andere publieke organisaties in Nederland.

² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Vertrouwen in verantwoordelijkheid*, Den Haag, 1999, p. 14.

Deze nota is geen nieuw actieprogramma. Er wordt een visie neergelegd over de rol van de overheid in de informatiesamenleving. Er wordt een aantal verkenningen en acties aangekondigd. Die acties bouwen voort op de acties die in het actieprogramma Elektronische Overheid zijn genoemd. Dit actieprogramma biedt voldoende ambities die deze kabinetsperiode moeten worden gerealiseerd¹. Deze ambities zijn opnieuw geformuleerd en bijgesteld in de vijfde pijler van De Digitale Delta². Uitvoering van de zaken die daarin genoemd worden, is echter niet meer toereikend. De snelle ICT-ontwikkelingen vragen om een flexibel, maar eenduidig overheidsinformatiebeleid.

Met de in deze nota beschreven visie wil het kabinet dan ook vooral een aanzet gegeven tot een discussie over de rol van de elektronische overheid in de informatiemaatschappij. Deze discussie zal moeten worden gevoerd in het parlement, maar ook met en in overheidsorganisaties en de Nederlandse samenleving, zodat zicht ontstaat op een maatschappij waarin de voordelen van ICT volop worden benut en de nadelen zoveel mogelijk worden beperkt. Bij het opnieuw vormgeven van de informatie-relatie tussen overheid en burger moet zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de wensen van de burger. Tegelijkertijd dienen de effectiviteit en efficiency van de overheid toe te nemen en de privacy en staatsveiligheid zo goed mogelijk worden gewaarborgd. Op deze wijze wordt de informatiemaatschappij door een zo groot mogelijk deel van de Nederlandse bevolking gedragen, zodat Nederland zijn voorsprong in de wereld behoudt en versterkt.

De internationale ontwikkelingen dwingen er toe alert te blijven. Tijdens de recente Europese Top in Lissabon stond het onderwerp informatiemaatschappij prominent op de agenda. Het nieuwe strategische doel dat daar werd geformuleerd luidt: Europa moet de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld worden, gekenmerkt door duurzame economische groei, stijgende werkgelegenheid en sociale samenhang. De overheid heeft daarbij een belangrijke voorbeeldrol. Zo roept de Europese Raad op om er voor te zorgen dat tegen het jaar 2003 een algemene elektronische toegang is gerealiseerd tot belangrijke basisoverheidsdiensten. De verkenningen en acties, die in deze nota worden genoemd, geven op vooruitstrevende wijze inhoud aan de doelstellingen van de Europese Unie.

De nota bestaat uit drie delen. In het eerste deel «Vrijheid in verbondenheid» wordt een visie gepresenteerd. Deze dient als input voor discussie. In deel twee, «De aanspreekbare overheid», worden de (mogelijk vergaande) consequenties voor een aantal aspecten van het overheids-handelen geschetst. Op dit moment bestaat nog onvoldoende duidelijkheid over de precieze invulling en maatvoering van de in dat kader te ondernemen activiteiten. Daarom bevat dit deel voorstellen voor verkenningen die moeten leiden tot een betere onderbouwing van het overheidsinformatiebeleid in de komende jaren.

Omdat ICT-ontwikkelingen snel gaan, bestaat het derde deel «Overheid in beweging» uit een aantal acties die nu al kunnen en moeten worden ondernomen en die beschouwd kunnen worden als een verbreding en verdieping van de acties die genoemd zijn in het actieprogramma Elektronische Overheid. Hiermee versterkt de overheid haar rol in de informatiemaatschappij en geeft zij haar voorbeeldpositie verder vorm.

De budgettaire consequenties van de in deze nota aangekondigde acties en verkenningen zullen worden opgevangen binnen de huidige departementale meerjarenraming en de bij de begrotingsvoorbereiding extra ter beschikking gestelde middelen.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1998–1999, 26 387, nr. 1.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 1998–1999, 26 643, nr. 6.

De nota richt zich in de eerste plaats op de elektronische relatie tussen overheid en burger. Hierbij komen diverse vraagstukken aan de orde die van betekenis zijn voor de openbare sector. Maar in deze nota kunnen niet alle consequenties van een nieuwe elektronische relatie voor de verschillende overheidssectoren in beeld gebracht worden. Immer die zijn nog niet alle gevallen helder. Zo kunnen bijvoorbeeld (voorgenomen) maatregelen als rekeningrijden gevolgen hebben voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Een inventarisatie naar dergelijke gevolgen wordt in deze nota aangekondigd. De noodzaak van een dergelijke inventarisatie ligt in het feit dat bescherming van de privacy één van de kwaliteitseisen is waaraan de elektronische overheid moet voldoen.

De kwaliteitseisen waaraan de overheid moet voldoen, zijn uiteraard ook van toepassing op het bedrijfsleven, dat dan ook grote en groeiende inspanningen op dit terrein verricht. Zo hangen de oude en nieuwe economie nauw samen. De overheid heeft te maken met fundamentele veranderingen. Bijvoorbeeld internationalisering en privatisering plaatsen de overheid in een andere positie. Bovendien kan de combinatie van mondialisering en ICT-ontwikkelingen leiden tot beleidsconcurrentie tussen nationale en regionale overheden. De overheden zullen hun kennisbasis moeten versterken, hun dienstverlening moeten verbeteren en hun interne werkprocessen moeten aanpassen. Dat is de nieuwe bureaucratie. Daarenboven zal de nieuwe democratie een ongekende responsiviteit moeten en kunnen laten zien.

Deel I Vrijheid in verbondenheid Visie

1. Nederland in beweging

1.1 Inleiding

In veel Westerse landen, waaronder Nederland, ontstaat een netwerkmaatschappij, waarin «netwerken onze samenleving vormgeven en productieprocessen, ervaringen, macht en cultuur in belangrijke mate bepaald worden door de logica van die netwerken»¹. Iedere nieuwe deelnemer aan het netwerk verhoogt de waarde van het netwerk, waardoor nieuwe partijen worden aangetrokken en een opwaartse spiraal van voordelen op gang komt. In die maatschappij geldt de economische wet van Metcalfe: de waarde, het nut van een typisch netwerkproduct als een fax (hardware) of e-mail (software) neemt exponentieel toe met het aantal gebruikers. Datzelfde geldt voor kennis: het delen van kennis leidt tot vermeerdering van de beschikbare hoeveelheid van waardevolle bruikbare kennis. Daardoor veranderen informatieverwerkende organisaties als banken en verzekeringsmaatschappijen, maar ook de overheid.

Het functioneren binnen netwerken heeft gevolgen voor de overheid. Bij beleidsvorming en -uitvoering zijn andere partijen betrokken. Dit heeft ook gevolgen voor de overheid in haar presterende rol als aanbieder van diensten. In netwerken functioneert de overheid namelijk steeds meer naast bedrijven, maatschappelijke instellingen en burgers en moet, meer dan voorheen, rekening houden met de behoeften van die partijen bij de uitvoering van haar presterende taken. De elektronische overheid zal in de netwerksamenleving een dynamische balans moeten vinden tussen haar presterende rol *binnen* netwerken en haar ordenende rol *boven* de netwerken.

Het handelen van de elektronische overheid staat uiteraard niet los van dat van de fysieke overheid. Er zullen veel taken blijven bestaan die alleen door de fysieke overheid kunnen worden uitgeoefend, zoals reiniging en groenvoorziening of de bescherming van de openbare orde. Wat dit laatst betreft wordt ook op dit terrein steeds meer gebruik gemaakt van ICT. Maar nu het gebruik van ICT toeneemt willen steeds meer burgers, bedrijven en andere organisaties elektronisch contact houden met de overheid. Dat kan nog niet in alle opzichten en niet iedere overheidsorganisatie is al voldoende toegerust. Toch krijgt de elektronische overheid langzaam maar zeker vorm.

Welke veranderingen zijn er in de informatierelatie met de burger? Moeten er zwaardere kwaliteitseisen aan de overheid worden gesteld nu de technische mogelijkheden toenemen? Vooral de politiek moet zich een mening kunnen vormen over de nieuwe informatierelatie tussen overheid en burger en sturing geven aan de noodzakelijke ontwikkelingen.

In het eerste deel van deze nota wordt een visie op de elektronische informatierelatie tussen overheid en burger gepresenteerd. Van een informatierelatie is sprake wanneer minimaal twee partijen belang hechten aan het uitwisselen en verwerken van dezelfde gegevens. Met de visie wordt een aanzet gegeven tot een discussie in het parlement en de samenleving om zo een fundament te leggen onder het toekomstig informatiebeleid voor de openbare sector. De discussie start door het stellen van vier centrale vragen:

- Hoe wordt de komende jaren de informatierelatie tussen de elektronische overheid en de burger vormgegeven?

¹ Manuel Castells, *The rise of the network society*, Volume I of *The Information Age: Economy, Society and Culture*, 1999, Oxford, pagina 469.

- Welke keuzevrijheid heeft de burger en wat zijn de verantwoordelijkheden en taken van de overheid?
- Welke eisen worden in de virtuele wereld aan de nieuwe rol van de overheid gesteld met betrekking tot de uitoefening van zijn publieke taken?
- Hoe kunnen nieuwe taken en verantwoordelijkheden worden waargemaakt?

Bij de ontwikkeling van deze nota zijn verschillende informele expertmeetings¹ gehouden. Daaraan hebben deskundigen en afgevaardigden uit de wetenschappelijke wereld, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en de overheid deelgenomen.

1.2 Technologische ontwikkelingen

Met het Internet is een virtuele ruimte ontstaan waarin mensen samenwerken, handel drijven, informatie delen en communiceren. Ook bestrijden zij elkaar en plegen strafbare feiten. Niet alleen van achter een bureau, maar in toenemende mate ook mobiel. De apparaten waarmee we communiceren of werken worden kleiner, compacter en gebruiksvriendelijker. Door digitalisering van de ether ontstaat meer ruimte voor een efficiënt gebruik van frequenties en bovendien biedt de convergentie van bestaande infrastructuur nieuwe mogelijkheden.

Er is steeds meer bandbreedte, dat is de capaciteit van communicatiekanalen, nodig om tekst, geluid en beeld te transporteren. Weliswaar kan door gebruik van compressietechnieken de omvang van berichten beperkt worden, maar de toename van het aanbod is zo snel dat dit consequenties heeft voor de infrastructuur. Dat vergt bijzonder veel investeringen. In de nota De Digitale Delta² is aangegeven dat het kabinet voor de periode 1999 tot en met 2002 een bedrag van f 142 miljoen beschikbaar heeft gesteld om Nederland een vooraanstaande rol te laten spelen bij de ontwikkeling van een tweede generatie Internet. Voor dat bedrag worden onder meer het huidige onderzoeksnetwerk SURFnet⁴ en de bijbehorende internationale verbindingen opgewaardeerd, zodat ze veel sneller worden.

Voor een deel kan aan de vraag naar meer capaciteit, snelheid en diversiteit tegemoet worden gekomen door nieuwe technieken als UMTS (Universal Mobile Telephony System) en WLL (Wireless Local Loop)³. Met de laatste techniek wordt meer concurrentie in de telefonie op lokaal niveau mogelijk omdat geen nieuwe bekabeling (onder de grond) naar de individuele gebruiker hoeft te worden aangelegd. Met UMTS komt de convergentie tussen vast en mobiel een stap dichterbij, omdat UMTS-diensten ook toegankelijk worden via vaste netwerken⁴. De definitieve overgang naar mobiele datacommunicatie laat waarschijnlijk niet meer lang op zich wachten. Door de nieuwe generatie van mobiele technologie zoals UMTS en WAP (Wireless Application Protocol) kan men vanaf iedere gewenste locatie mailen, chatten en internetten.

Nieuw is de Persoonlijke Digitale Assistent (PDA); een apparaat voorzien van software die op basis van het persoonlijk profiel nagaat welke behoeften mensen hebben. Door deze ontwikkeling kan iedereen straks persoonsgerichte informatie ontvangen⁵. Zo wordt pro-actief ingespeeld op wensen, die eerder kenbaar zijn gemaakt. Als deze ontwikkeling doorzet, is het van belang te weten wie verantwoordelijk is voor de uitwisseling van persoonsgegevens. Deze vraag komt in hoofdstuk 6 aan de orde.

Het wordt steeds gemakkelijker om «aangesloten» te zijn. Omdat alles aan alles kan worden gekoppeld ontstaat een gigantische stroom informatie

¹ Er zijn vijf expertmeetings gehouden waar telkens drie deskundigen aan deel hebben genomen. Het betreft de onderwerpen:

1) Gelijkwaardigheid in de informatiesamenleving,

2) Kwaliteit van de elektronische overheid,

3) Democratie,

4) Privacy en

5) Macht van de ICT aanbieders. Daarnaast is er een expertmeeting met jongeren geweest waar meerdere van deze onderwerpen zijn besproken. Bovendien is er een aantal themabijeenkomst georganiseerd over de levenscyclus van de mens om te bezien welke veranderingen de informatiemaatschappij voor het individu met zich meebrengt.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 1998–1999, nr 26 387, nr. 6.

³ Zie voor meer informatie, Netwerken in de Delta, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, aangeboden aan Tweede Kamer op 1 mei 2000.

⁴ idem 8.

⁵ Koos van der Steenhoven – ICT voorkomt juist tweedeling, Obm, winter 1999, pagina 58.

die mensen in staat stelt efficiënter te werken, beter onderbouwd beslissingen te nemen en wereldwijd te communiceren. In netwerken zijn vooral knooppunten van belang. De hoeveelheid en de kwaliteit van deze knooppunten nemen explosief toe. De productie van chips is zo goedkoop geworden omdat er heel veel worden gebruikt. Het aantal chips in de wereld heeft het aantal pc's al ver overschreden. Doordat ze steeds kleiner zijn, kunnen ze straks bijna overal geplaatst worden en kan worden gecommuniceerd met of via apparaten als koelkast, magnetron en horloge¹. Bij het bezoek aan het Media Laboratorium van Massachusetts Institute of Technology (MIT)² bleek bijvoorbeeld dat communicatie via stoffen (chips in (be)kleding) waarschijnlijk heel normaal wordt.

In de afgelopen tien jaar is in snel tempo een virtuele ruimte naast de fysieke wereld ontstaan, waar mensen elkaar ontmoeten, met elkaar praten, boodschappen doen, advies vragen en plannen ontwikkelen. Tot nu toe wordt de virtuele wereld als breuk met de fysieke wereld gezien en daarom wordt gesproken van een *ICT-revolutie*. De volgende fase van de informatiemaatschappij zal naar het zich laat aanzien worden gekenmerkt door een *ICT-evolutie*, waarbij de virtuele wereld integreert in de fysieke wereld³. Elektronische communicatie en informatie-uitwisseling vindt dan minder plaats via speciaal ontworpen apparaten, zoals de pc, maar via alledaagse gebruiksvoorwerpen, zoals koelkasten of koffiezetapparaten.

1.3 Maatschappelijke ontwikkelingen

Individualisering is wellicht het woord dat de maatschappelijke ontwikkelingen sinds de zestiger jaren het best karakteriseert. In contacten met de overheid zijn burgers andere eisen gaan stellen. Soms wil men nadrukkelijk meedenken en beslissen over beleid dat hen aangaat. In andere gevallen vindt men het voldoende om alleen bij verkiezingen zijn stem te laten horen. De burger weegt de intensiteit van zijn inzet in het publieke domein steeds vaker af tegen andere activiteiten. Er zijn echter ook groepen die minder mondig zijn of die expliciet beslissen niet mee te willen doen⁴.

Grenzen van tijd en ruimte, maar ook van organisaties vervagen. Veel mensen staan voortdurend in contact met anderen en hebben apparaten die boodschappen doorgeven als er even niemand thuis is. Nog nooit is zoveel informatie van zoveel verschillende kwaliteitsniveaus beschikbaar geweest. Of bronnen betrouwbaar zijn is daardoor niet altijd duidelijk. Menselijke creativiteit wordt steeds belangrijker en velen zijn kenniswerkers geworden. Daarmee samenhangend worden de grenzen tussen werk en privé-leven diffuser; er wordt zowel op kantoor gewerkt als thuis of gewoon onderweg. Iedereen moet zich voortdurend bijscholen en niet alleen gedurende het arbeidsproces, maar ook daarna. Het hoger onderwijs voor ouderen bloeit en voor computercursussen in bibliotheken en volkshogescholen bestaan lange wachtlijsten.

Marketing kent een steeds fijnmaziger aanpak en reclameboodschappen die in de brievenbus vallen zijn op naam gesteld. Het productieproces is steeds vaker gericht op just-in-time leveranties, kleine hoeveelheden en een scala aan keuzemogelijkheden voor de consument. ICT kan een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van het bestaan. Het is mogelijk geworden om mails met beeldmateriaal te sturen naar familieleden aan de andere kant van de wereld. Daardoor ontstaat een «timeless time», waarin de maatschappij nooit lijkt te slapen⁵. Er is veel onaangenaam en zwaar werk overgenomen door computers, zij het dat nog te weinig rekening gehouden wordt met specifieke doelgroepen zoals visueel gehandicapten. Velen zijn niet meer zo gemakkelijk onder de indruk van deskundigen, doordat zij zelf op zoek gaan naar meer informatie of een second

¹ Kevin Kelly – Nieuwe regels voor de nieuwe economie; tien radicale ondernemingsstrategieën in een wereld van netwerken, 1999.

² Studiereis 9–12 februari 2000 naar Boston, USA.

³ Neil Gerschenfeld, *When things start to think*, New York, 1999.

⁴ Margo Andriessen, *Het gaat om de Gestalt – Gesprek met Bert Mulder over tweedeling in de informatiesamenleving*, Obm, winter 1999, pagina 54.

⁵ zie voetnoot 1, pagina 434.

opinion. Zo worden bijvoorbeeld huisartsen door patiënten geconfronteerd met informatie die zij op het Internet over hun ziekteverschijnselen hebben gevonden.

In de afgelopen decennia is veel vanzelfsprekende samenhang in de maatschappij verdwenen. De Nederlandse bevolking is niet meer eenduidig in samenhangende verbanden te verdelen naar religie of levensbeschouwing. Iedereen is op zoek naar eigen oriëntatiepunten die dikwijls niet meer dezelfde zijn als die van burens, collega's of andere mensen in de nabije leefomgeving. De virtuele wereld wordt daarom voor steeds meer mensen belangrijk; daar zijn immers soortgenoten of mensen met dezelfde interesses. De wereld is een dorp geworden waar begrenzings van tijd en ruimte zijn weggevallen. Dit wereldburgerschap roept ook een tegengestelde beweging op die wil vasthouden aan het eigene. Regionalisme bloeit en staatkundige verbanden zoals die tot voor kort bestonden vallen soms uiteen. Er is meer aandacht voor de eigen cultuur en gebeurtenissen in de directe leefomgeving, zoals blijkt uit de belangstelling voor regionale zenders en huis-aan-huis bladen.

Burgers sluiten zich niet zonder meer bij organisaties aan. Velen zijn «shoppers» geworden, die overal iets van hun gading vinden. Vrijwel iedereen vindt bijvoorbeeld dat het broeikasgevaar moet worden afgewend, maar wil tegelijkertijd in de auto blijven rijden. De afwegingen die op microniveau worden gemaakt, zijn niet altijd consistent ten opzichte van de macrostandpunten. Het wordt dan ook steeds moeilijker om verbanden te zien tussen gebeurtenissen die soms heel groot- en soms heel kleinschalig zijn.

Dat leidt tot meer onzekerheid. Het is lastig om zelf op zoek te gaan naar oriëntatiepunten en te wegen wat de waarde is van beschikbare informatie. Het is niet zo simpel meer als het lezen van een krant of het zien van een televisieprogramma waarvan achtergrond en status bekend is. Mensen worden overspoeld met informatie waarvan ze de bron niet altijd kennen en moeten zelf, veel meer dan voorheen, de zaken kritisch tegen het licht houden. Men krijgt ook informatie waar men niet op zit te wachten. De virtuele grenzen zijn open, maar het is niet altijd geweldig wat er binnenkomt. De in ons land heersende normen en waarden zijn niet wereldwijd geldig en wat hier toegestaan is, is dat niet noodzakelijkerwijs ergens anders ook. En overal zijn er mensen op zoek naar snelle verrijking en naar de gaten in de wetgeving, waar ook ter wereld. Opsporing en veroordeling van strafbare feiten is in cyberspace buitengewoon lastig. Dit geldt ook voor belastinginning over virtuele transacties.

1.4 Reflectie: overheid en samenleving

Het is niet mogelijk om te bepalen welke ontwikkelingen – maatschappelijke of technologische – het meest bepalend zijn geweest voor het ontstaan van de netwerksamenleving. Naast ICT spelen individualisering, maar ook de vereniging van culturen en internationalisering een belangrijke rol. Op dit moment weten we alleen dat deze ontwikkelingen elkaar beïnvloed en versterkt hebben.

De maatschappelijke en technologische ontwikkelingen betekenen veel voor de overheid. De handelingsruimte en sturingsmogelijkheden krijgen een nieuwe invulling en de communicatie met de samenleving verloopt anders. Er is in de afgelopen vijf jaar al veel nagedacht over de gevolgen van de ICT-ontwikkelingen voor de overheid. In het Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelwegen (NAP) van eind 1994 is de rol van de overheid nog beperkt tot de taak «de positie als grootgebruiker van informatiesystemen en telecomdiensten zo te organiseren dat deze een stimulerende en richtinggevende invloed uitoefent op de ontwikkeling van

elektronische snelwegen»¹. In BIOS 3 komt voor het eerst duidelijk de rol van de burger als klant van overheidsdiensten in beeld². In het Actieprogramma Elektronische Overheid wordt deze lijn verder doorgezet, maar wordt ook aangegeven wat de consequenties van deze aanpak zijn voor de overheidsorganisatie zelf. Een organisatie die achterloopt is immers niet in staat om te zorgen voor een goede dienstverlening³. In de nota De Digitale Delta tenslotte worden de voornemens uit het Actieprogramma Elektronische Overheid aangescherpt door expliciet aandacht te vestigen op maatregelen die de overheid klantvriendelijker, efficiënter en effectiever laten functioneren⁴.

Maar het denken en onderzoek staan niet stil. Het programma Infodrome moet, ter uitvoering van de opdracht van het kabinet aan de staatssecretaris van Cultuur, een discussie op gang brengen over de strategische keuzes waar de overheid in dit informatietijdperk voor staat⁵. In het kader van dit programma wordt over de volle breedte van het overheidsbeleid inzicht verzameld over mogelijke maatschappelijke veranderingen en de consequenties hiervan voor de beleidsagenda. Het (politiek) debat wordt met deze inzichten gevoed. Daarnaast zijn er onderzoeksprogramma's als InformatieTechnologie en Recht (ITeR) en Maatschappij en de Elektronische Snelweg (MES). Bovendien nemen meerdere ministeries deel aan het programma Internet en Openbaar Bestuur en aan het Internationale programma «Governance in the Digital Economy». Deze onderzoeksprogramma's kunnen met elkaar een beeld geven van de te verwachten effecten van ICT-ontwikkelingen voor de openbare sector.

Ondanks alle al verschenen nota's en onderzoeken is de gedachtenvorming over de nieuwe overheid nog maar net op gang gekomen. Er kan nog geen antwoord zijn op alle vragen. Wat betekent bijvoorbeeld de snelle groei van het Internet voor de onderlinge relaties tussen overheidsorganisaties, maar ook voor de relaties met burgers en bedrijven? Hoe is het gesteld met de beschikbaarheid van overheidsgegevens voor de private sector? Moet de overheid grenzen stellen aan «datamining»? Is dat op den duur nog mogelijk? Hoe zit het met het spanningsveld tussen economische baten en ethische kosten van technologische mogelijkheden, bijvoorbeeld in de zorgsector? En vooral wat betekent het voor de overheid nu zij steeds vaker één van de deelnemers is in een netwerk en nog minder een partij boven andere partijen?

1.4.1 De veranderende overheid

Vanuit een agrarische samenleving waar de taken van de overheid zich voornamelijk beperkten tot de zorg voor de openbare orde en het registreren van eigendommen, werd de rol van de overheid omvangrijker toen de industriële maatschappij ontstond. De behoefte aan ordening nam toe en daarmee de behoefte aan bestuur. Vanaf het einde van de 19de eeuw kreeg de overheid meer oog voor het belang van een evenwicht tussen economische en sociale aspecten. De maximale duur van de werkweek werd vastgesteld en kinderarbeid verboden. In 1919 werd het algemeen kiesrecht ingevoerd. Een grote omslag vond plaats toen na de Tweede Wereldoorlog de verzorgingsstaat ontstond. Daarin was de taak van de overheid niet langer beperkt tot ordening en bescherming, maar diende de overheid er ook actief voor te zorgen dat iedere Nederlander een menswaardig bestaan kon leiden. Vooral na de Tweede Wereldoorlog werd de verzorgingsstaat verder uitgebouwd. Toen groeide de overheid uit tot een veelomvattende instantie die niet alleen bescherming bood tegen misdaad, oorlog en uitbuiting, maar ook tegen de kosten van ziekte, werkloosheid en ouderdom. De overheid werd responsief in die zin dat ze open stond voor de noden van de samenleving en probeerde die zoveel mogelijk te voorkomen of te verlichten. Tot aan het eind van de jaren

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1994–1995, 23 900, nr. 20.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 1994–1995, 20 644, nr. 23.

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 1998–1999, 26 643, 1.

⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 1998–1999, 26 387, 6.

⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, missie Infodrome, z.j.

zestig werden de behoeften van de samenleving echter vooral vertolkt door de vertegenwoordigers van de gevestigde maatschappelijke instellingen. Vanaf de jaren zeventig nam de directe communicatie tussen overheid en burgers toe. Er kwam meer gelegenheid voor inspraak wanneer het ging om arbeidsomstandigheden, uitkeringen, subsidies of de directe leefomgeving.

Er is nu een nieuwe fase aangebroken. Dit wordt onder meer aan de orde gesteld in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) «Staat zonder land». Hierin wordt aangegeven dat door de toenemende internationalisering het handelingsvermogen van de nationale staat in het geding komt. Door ICT nemen fysieke grenzen in betekenis af; hetgeen gevolgen heeft voor het sturingsvermogen van de nationale overheden¹.

Daarnaast zijn de grenzen van de verzorgingsstaat in zicht gekomen. De burger wordt, meer dan voorheen, aangesproken op de eigen verantwoordelijkheden. Dat heeft twee oorzaken. In de eerste plaats heeft de overheid uit financieel-economische motieven, grenzen om de verzorgingsstaat getrokken. Privatisering, verzelfstandiging, de roep om kerndepartementen, bezuinigingen en financiële sturing waren het gevolg. Ten tweede was de samenleving inmiddels ook rijp voor deze verandering. Burgers zijn beter opgeleid, mondiger, en individualistischer. Ze staan kritischer ten opzichte van de zorgtaken van de overheid. De relatie tussen overheid en burgers is gelijkwaardiger geworden. In de nota «Vertrouwen in verantwoordelijkheid» wordt aangegeven dat daardoor een spanningsveld ontstaat tussen de rechtstatelijke, normerende en normatieve overheid en de interactieve en onderhandelende overheid². Er komen vragen aan de orde als: wat doet de overheid en wat kan worden overgelaten aan burgers en wat wordt de nieuwe balans tussen maatschappij en burger in de netwerksamenleving?

In het verlengde hiervan is sprake van een fundamentele discussie over het democratisch bestel. Als overheden in virtuele netwerken functioneren, kunnen grenzen vervagen. Waar begint de overheid en waar houdt zij op? De kans op vervlechting tussen overheid en markt en tussen overheid en samenleving neemt toe. In virtuele discussies is niet altijd duidelijk wie waarvoor aanspreekbaar is. Hybride identiteiten doen soms uitspraken waarvan de status onduidelijk is.

De invloed van ICT op het democratisch bestel is onmiskenbaar. Een bekende publicist als Don Tapscott voorspelt zelfs substantiële veranderingen bij de «Models of Governance» door de huidige overgang van het industriële naar het digitale tijdperk³:

Models of Governance

	Industrial Era	Digital Era
Democracy	representative	participatory
Politics	broadcast, mass, polarized	one-to-one
Citizens	passive consumers	active consumers
States	national, monocultural	global, local, virtual, multicultural

Relevanter dan de vraag of deze voorspelling klopt, is de vraag hoe de politiek op deze ontwikkeling wil gaan inspelen. Is het mogelijk dat er een participatieve democratie ontstaat die toch representatief is? In hoeverre is straks sprake van een multimediale (combinatie van bijvoorbeeld TV, callcentra, internet) relatie tussen overheid, politiek enerzijds en burgers anderzijds? Misschien is de digitale samenleving eerder een uitbreiding dan een vervanging van de industriële samenleving? De nieuwe economie is immers ook een nieuwe vorm naast de bestaande, oude economie.

¹ WRR, Staat zonder land, 1998.

² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vertrouwen in verantwoordelijkheid, Den Haag, 1999, p.19.

³ Don Tapscott, A new program of the alliance for converging technologies, Governance in the digital economy, 1999.

1.4.2. De kwetsbare overheid

Door op het Internet aanwezig te zijn wordt de bereikbaarheid van overheidsorganisaties vergroot. De bereikbaarheid wordt echter ook vergroot voor mensen en organisaties die daar misbruik van willen maken. Zij kunnen de inhoud van een website verminken, onbereikbaar maken of namaak websites plaatsen.

Dat geldt natuurlijk ook voor het bedrijfsleven, maar een deel daarvan is bereid om de risico's, die grotere bereikbaarheid met zich meebrengt, te dragen. Dat kan omdat deze risico's tot op zekere hoogte kwantificeerbaar zijn en worden afgewogen tegen de verwachte baten. Maar de overheid is op dit punt niet vergelijkbaar met het bedrijfsleven. Naast kosten- en batenafweging spelen ook andere factoren, zoals rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, een rol. De burger en het bedrijfsleven moeten er op kunnen vertrouwen dat overheidsinformatie juist is en dat er niet met hun transacties is gemanipuleerd. Daarom zijn sterkere structuren nodig. Er wordt nu hard gewerkt aan die sterkere structuren in de vorm van digitale handtekeningen, elektronische identiteitsbewijzen, het gebruik van biometrie, encryptie en de versterking van de opsporingsfunctie.

Er zijn verschillende concepten mogelijk om de kwetsbare, elektronische overheid voldoende weerbaar te maken. Zo heeft de Registratiekamer aandacht gevraagd voor het PET-concept. Deze Privacy Enhancing Technologies maken het mogelijk de identiteit van personen af te schermen. Dit kan variëren van complete anonimiteit tot semi-anonimiteit (anoniem, maar wel herleidbaar tot een individu). «Virtuele kluisjes» waarin persoonsgegevens «opgeborgen» worden, kunnen de administratieve rompslomp verminderen zonder dat allerlei gegevens «op straat» liggen. Dit is een mogelijke oplossing om zorgvuldig om te gaan met elektronische persoonsgegevens.

Op het moment dat identiteiten te achterhalen zijn, wordt het ook mogelijk om ongewenste situaties – zoals hacking, handel in verboden goederen, en zedendelicten – effectief tegen te gaan. Handhaving van de virtuele openbare orde wordt dan een reële optie. Het kennen van de virtuele identiteit maakt de persoon in kwestie traceerbaar in de fysieke wereld. Voor handhaving van de mondiale virtuele wereld is het noodzakelijk om internationale afspraken te maken over de wijze waarop virtuele identiteiten kunnen worden vastgesteld en onder welke voorwaarden dit toelaatbaar is.

De kwetsbaarheid van de elektronische overheid maakt het nodig om de ervaringen met beveiligingsincidenten – zoals virussen en denial-of-service aanvallen – te bundelen. Door gebruik te maken van de beste praktijken die binnen overheidsorganisaties en het bedrijfsleven gehanteerd worden, kan de basis worden gelegd voor het pragmatisch omgaan met de nieuwe afhankelijkheden voor de elektronische overheid. Voor dat leerproces en met name voor de consolidatie van de leerervaringen, is een vorm van kennismanagement nodig. Het kabinet is van plan om een verkennend onderzoek uit te voeren naar de inrichting van een goed gestructureerde kennisbank om de betrouwbaarheid van elektronische activiteiten te verzekeren en geschikte software om deze kennisbank te kunnen benaderen.

Parallel daaraan wordt op een aantal fronten gewerkt aan verwante aspecten:

- door het ministerie van Verkeer & Waterstaat wordt een onderzoek gestart naar de kwetsbaarheid van het openbare Internet;
- om aan de bewustwording invulling te geven wordt op dit moment

- door verschillende ministeries gezamenlijk gewerkt aan een voorlichtingscampagne over veilig internetgebruik in nauw overleg met belanghebbenden. Voorop staat daarbij dat de groei van het Internetgebruik niet in gevaar mag worden gebracht door al dan niet vermeende gevaren het opsporen en bestrijden van virussen is vooral een kwestie van alert blijven en de nodige preventieve maatregelen nemen. Dit kan worden gestimuleerd door iedereen bewust te maken van de potentiële gevaren van Internet gebruik;
- de OESO zal mede op initiatief van Nederland in het komende werkprogramma aandacht gaan besteden aan de bescherming van kritische infrastructures en de mogelijkheden om internationaal afgestemd beleid op dit gebied te voeren;
 - door de Raad van Europa is op 27 april 2000 een concept-voorstel voor een conventie over «Crime in Cyberspace» gepubliceerd. De bedoeling is dat de Raad van Ministers de conventie aan zal nemen in de herfst van 2001.

Het uitgangspunt dat online dezelfde normen horen te gelden als offline is leidend, maar wordt steeds meer ondergraven door de specifieke eigenschappen van de elektronische wereld. Als er oog is voor verschillen tussen de fysieke wereld en de elektronische wereld, kan een specifiek rechtskader voor Internet actueel worden. In de notitie Internationalisering en Recht in de Informatiemaatschappij¹ wordt daar uitvoerig op ingegaan. De notitie behandelt bovendien de handhaafbaarheid van regelgeving in een internationale omgeving. Diverse EG-richtlijnen beogen via harmonisatie van nationale regelgeving de handhaafbaarheid bij internationale geschillen te verbeteren.

De elektronische overheid is er dus niet alleen één die kansen benut. Zij zal ook antwoorden moeten vinden op nieuwe bedreigingen, om de waarden van onze democratische maatschappij te kunnen blijven waarborgen.

2. De elektronische relatie overheid-burger: vrijheid in verbondenheid

2.1 Op zoek naar een nieuwe balans

De elektronische contacten tussen overheidsorganisaties, maar ook tussen overheid en bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers nemen toe. In 1998 verscheen het Actieprogramma Elektronische overheid², waarin drie belangrijke thema's zijn uitgewerkt. In de voortgangsrapportage die eind 1999 is verschenen wordt een overzicht gegeven van de huidige stand van zaken³.

Er zijn behoorlijke vorderingen gemaakt, maar tegelijkertijd wordt duidelijk dat er nog witte vlekken zijn in het informatiebeleid voor de openbare sector:

- Op het terrein van de elektronische participatie van burgers kan meer gebeuren. Het toegankelijk maken van overheidsinformatie is een eerste stap, maar het verspreiden van overheidsinformatie is iets anders dan het voeren van elektronische discussies op basis van die informatie.
- Het beeld van fragmentatie van de overheid zou voor de burger sterk kunnen worden verminderd als burgers via een geïntegreerd fysiek of virtueel loket met meerdere overheidsorganisaties zouden kunnen communiceren. Het functioneren van de verschillende overheden/ publieke organisaties achter het loket verandert daardoor, maar de kwaliteitseisen, waaraan dat functioneren moet voldoen, zijn nog niet duidelijk geformuleerd.

¹ Binnenkort naar TK.

² Kamerstukken II, 1998–1999, 26 387, 1.

³ Kamerstukken II, 1999–2000, 26 387, 4.

- Kennismanagement is een belangrijke voorwaarde voor een betere beleidsontwikkeling en -uitvoering, maar wordt nog onvoldoende opgepakt binnen de overheid.
- Er is behoefte aan afspraken ten aanzien van een betrouwbare relatie tussen overheid en burger. Die afspraken moeten duidelijkheid bieden over de manier waarop de elektronische overheid haar publieke taak uitoefent.

De technologische en maatschappelijke ontwikkelingen dwingen de overheid tot verandering en daarom moet zij vooruit blijven kijken en alert zijn op nieuwe ontwikkelingen.

In 1977 is door de WRR een toekomstverkenning uitgebracht om een bijdrage te leveren aan «het denken over de mogelijke ontwikkelingen van de Nederlandse samenleving op lange termijn». Communicatie en informatie worden in dit rapport wel genoemd, maar opvallend is dat beide gezien werden als geïsoleerde terreinen en niet als technieken die een basisvoorwaarde vormen voor de ontwikkelingen op alle mogelijke terreinen¹. Het groeiend belang van informatie en technieken van informatie-overdracht zag men vooral als een gevolg van de groeiende betekenis van de dienstensector in plaats van als oorzaak. De verwachting was ook dat steeds meer problemen zouden ontstaan door het uitgeput raken van de ethercapaciteit.

Niemand kon toen voorzien dat de komst van ICT binnen vijftientig jaar zou leiden tot enorme veranderingen in de maatschappij. Er zijn nu bijna zeven miljoen Nederlanders die een mobiele telefoon bezitten en ze kunnen daarbij een keuze maken tussen verschillende aanbieders.

Het Nationale Actieprogramma Elektronische Snelwegen noemde in december 1994 het Internet wel, maar dan als «een paraplu-netwerk dat de onderlinge verbinding van 25 000 computernetwerken verzorgt en beschouwd kan worden als een voorloper van de elektronische snelweg». Dat de elektronische snelweg in feite toen al bestond en zo snel zou worden uitgebouwd, zagen zes jaar geleden maar weinig mensen.

Het voorspellen van de toekomst is lastig en lijnen uit het heden kunnen niet zonder meer worden doorgetrokken. Maar daarom is het nodig om alert te blijven en open te staan voor nieuwe ontwikkelingen. De visie die hier wordt gepresenteerd, moet voldoende flexibiliteit bieden voor de onderbouwing van het informatiebeleid voor de openbare sector voor de komende tijd.

De elektronische overheid is niet de enige gebruiker van haar informatie. Ook burgers zijn actief op zoek naar overheidsinformatie. Dankzij ICT is het steeds eenvoudiger om informatie over publieke dienstverlening, rechten en plichten en/of beleidsvoornemens op te zoeken en te vergelijken. Daarom zal de rol van de burger niet beperkt blijven tot reguliere verkiezingen en formele inspraakregelingen. De mondige burger maakt zijn keuzes. Soms zal hij indirect, via intermediaire organisaties, zijn mening kenbaar maken, in andere gevallen zal hij rechtstreeks invloed uitoefenen op het beleidsproces. Goede en diverse communicatiemogelijkheden met de overheid zijn noodzakelijk om deze verschillende vormen van participatie te faciliteren. Een belangrijke voorwaarde voor dergelijke participatie is dat burgers optimaal geïnformeerd zijn over het politieke besluitvormingsproces en de resultaten daarvan. Daarom heeft het kabinet recent besloten dat de basisinformatie van de democratische rechtsstaat (onder andere wet- en regelgeving en informatie van vertegenwoordigende lichamen) gratis elektronisch beschikbaar moet komen². Omdat een succesvolle beleidsuitvoering afhankelijk is van de medewer-

¹ WRR, De komende vijftientig jaar; een toekomstverkenning voor Nederland, 1977.

² Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie, Kamerstukken II, 1999–2000.

king van burgers, kan de overheid er alleen maar bij winnen als zij een goede informatierelatie onderhoudt.

Overheid én burger opereren in toenemende mate in een netwerk-samenleving, waar zij steeds gelijkwaardiger worden en waar de kracht van de overheid wordt bepaald door het leveren van kwaliteit en door het gezamenlijk creëren en delen van beleidsinformatie. Daardoor kan in sommige gevallen worden gesproken van co-productie van beleid. Maar er moet ook recht worden gedaan aan de meer klassieke functie van de overheid, zoals het bewaken van de rechtsorde en de uitoefening van het monopolie op het bewaken van de veiligheid, al komen daar nieuwe rollen bij, zoals een interactief en communicatief leiderschap¹. De overheid is vanouds echter ook scheidsrechter en daarmee verantwoordelijk voor het publieke belang, rekening houdend met minderheidsgroepen. In de netwerkmaatschappij moet een nieuwe balans ontstaan tussen overheid, markt en civil society. Met de komst van de netwerksamenleving zal de overheid moeten investeren in nieuw vormgegeven informatierelaties.

2.2 Vrijheid in verbondenheid

Vanaf de tweede helft van de jaren negentig wordt duidelijker uitgesproken dat iedere overheidsorganisatie van «buiten naar binnen» zou moeten redeneren en dus responsief moet zijn. Dat betekent dat de overheid zich moet verdiepen in de wensen van de burger en moet zorgen voor een open overleg, heldere reacties en het afleggen van verantwoording. Een responsieve overheidsorganisatie communiceert met de burger en denkt actief mee over zijn behoeften². Daarbij gaat het ook om de manier waarop men contact wil onderhouden met de overheid. Burgers willen betrokken worden en mee kunnen denken wanneer zij dat belangrijk vinden. Daarom wordt de overheid met allerlei meningen, verlangens, wensen en eisen geconfronteerd. Responsiviteit betekent niet dat de overheid aan al die individuele wensen en behoeften kan voldoen. Zij moet de belangen en behoeften tegen elkaar afwegen en daarbij vasthouden aan beginselen als rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en zorgvuldigheid.

Dat persoonlijke eisen en wensen van burgers niet altijd worden gehonoreerd, zal sneller worden geaccepteerd als duidelijk is wat de redenen zijn voor afwijzing. De burger heeft behoefte aan een transparant besluitvormingsproces. Hij wil weten wanneer belangrijke zaken spelen, of en hoe hij betrokken kan zijn en op welke manier een besluit tot stand komt. In de netwerksamenleving is transparantie een voorwaarde voor een goede, langdurige informatierelatie. Als de overheid de burger wil betrekken, waardoor de legitimiteit van het bestuur toeneemt, dan zal zij hier veel aandacht aan moeten besteden.

Voor een duurzame informatierelatie tussen elektronische overheid en burger is «geïnstitutionaliseerd vertrouwen» nodig. Dat betekent dat er afspraken moeten worden gemaakt. In dit «contract» moet helder worden aangegeven wat de burger mag verwachten van de informatierelatie met de overheid. Hoe wordt omgegaan met een e-mail? Welke waarde heeft een elektronische discussie, al of niet op initiatief van een overheidsorganisatie, en op welk moment wordt deze uitgevoerd? Hoe wordt er met de door de burger ter beschikking gestelde persoonsgegevens omgegaan? Komt de virtuele identiteit van de burger altijd overeen met de fysieke?

¹ A.C. Zijdeveld – Decentring en ontgrenzing; essay t.b.v. expertmeeting «Bewegend Bestuur 2000», blz. 8, Rotterdam, 1999.

² WRR, De blik naar buiten – Geïntegreerde dienstverlening als structuurprincipe, 1995, Den Haag.

In de visie, die in paragraaf 2.3 wordt uitgewerkt, worden de principes genoemd die van toepassing zijn op de informatierelatie tussen overheid en burger in de netwerksamenleving. Aan de orde komt ook hoe de overheid kan worden afgerekend op haar handelen en hoe het «contract»

tussen overheid en burger, waarbij de individuele keuzevrijheid van de burger wordt beschermd, kan worden gegarandeerd. De visie luidt:

Vrijheid in verbondenheid

Vrijheid heeft betrekking op de keuzemogelijkheid van de burger ten aanzien van de manier waarop hij verbonden wil zijn met de overheid. Het begrip «verbondenheid» kan op twee manieren worden opgevat. In de eerste plaats verwijst het naar de virtuele netwerken, waarin overheidsorganisaties straks met elkaar, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers verbonden zijn. In de tweede plaats verwijst verbondenheid naar de afspraken (het contract of verbond) tussen overheid en burger over de vorm van de informatierelatie. Er is een spanning tussen de verwachtingen, die de maatschappij van de overheid heeft en de mogelijkheden van de overheid om hieraan te voldoen¹. In het «contract» moet een balans worden gevonden tussen het stellen van normen door de overheid en de invloed van de burger op het beleidsproces. Dat er wordt gesproken van een contract geeft aan dat er sprake is van een gelijkwaardigheid tussen de contractpartners, van onderhandelingsruimte, flexibiliteit bij de invulling van voorwaarden. Een contract veronderstelt ook wilsovereenstemming. Tenslotte impliceert een contract nakoming. De burger zal de overheid aanspreken op haar deel van de afspraken. Omgekeerd zal ook de burger aan zijn verplichtingen moeten voldoen.

De visie gaat ervan uit dat er algemeen geldende inspanningsverplichtingen zijn te formuleren die voor alle overheidsorganisaties van toepassing zijn, ook al heeft elk zijn eigen verantwoordelijkheid en functie. Een elektronische overheid, waar virtuele loketten (contactpunten) steeds minder organisatiegebonden zijn, dient zich er toe te dwingen om algemene kwaliteitseisen vast te stellen. Daarnaast kunnen aanvullende afspraken worden gemaakt door individuele overheidsorganisaties.

Een gezamenlijke aanpak biedt de beste garantie om aan hogere kwaliteitseisen te voldoen. Overheidsorganisaties functioneren immers in een netwerk en het gezamenlijke netwerk heeft de verantwoordelijkheid voor bepaalde diensten. De visie «Vrijheid in verbondenheid» kan daarom alleen worden gerealiseerd als overheden bereid zijn de inspanningsverplichtingen, die in de volgende paragraaf worden geformuleerd, gezamenlijk uit te voeren.

Door de inzet van ICT wordt al meer samengewerkt dan vroeger het geval was. Intranetten, extranetten en basisregistraties zijn daar voorbeelden van. De investeringen worden vooral gedaan om de dienstverlening en de efficiency en effectiviteit van de bedrijfsvoering te verbeteren. Een efficiënte en effectieve overheid draagt bij aan het verbeteren van de concurrentiepositie van Nederland. Samenwerking bij het verzamelen van informatie en kennisuitwisseling kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren. Bovendien kan de rol van de overheid als «launching customer» alleen goed worden ingevuld als de krachten worden gebundeld. Deze rol komt in hoofdstuk 8 aan de orde. In het actieprogramma Elektronische overheid worden verschillende voorbeelden genoemd van samenwerking in de back-office en van een betere elektronische dienstverlening.

2.3 De aanspreekbare overheid

Bij de uitvoering van de visie «Vrijheid in verbondenheid» stelt de overheid hoge eisen aan zichzelf. De visie wordt immers uitgewerkt in een «contract met de toekomst», waarin de elektronische relatie tussen overheid en burger wordt geregeld. De burger moet kunnen vertrouwen op

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Vertrouwen in verantwoordelijkheid*, Den Haag, 1999, p. 20.

het functioneren van de overheid en haar aanspreken op haar aandeel in het «contract». Daarom moet de overheid in de eerste plaats bereikbaar zijn. Bereikbaarheid gaat verder dan het bieden van toegang. Van daadwerkelijke *bereikbaarheid* is pas sprake als de overheid op een toegankelijke manier communiceert. Kwalitatieve overheidsinformatie dient voor iedere Nederlander begrijpelijk én toegankelijk (visueel en auditief gehandicapt) te zijn. Bovendien moet de overheid transparant en actueel zijn. Dit is ook de doelstelling van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB), zodat de burger weet wat de overheid doet. Dat is echter niet voldoende. Overheidsinformatie moet daarnaast voldoen aan kwaliteitseisen als volledigheid, correctheid en actualiteit.

De burger moet in zijn contact met de elektronische overheid in haar presterende rol minimaal kunnen rekenen op een responsieve houding. Een verdergaande pro-actieve benadering vanuit de overheid zou een vrije keuze voor de burger kunnen zijn, een optie in het contract. Voor een pakket van diensten kan hij dan zelf kiezen uit een meedenkende of een voor-je-denkende overheid. In de nabije toekomst kunnen burgers wellicht ook zelf kiezen via welke kanalen zij de overheid raadplegen. De elektronische overheid wil zo aan de burger *keuzevrijheid* te bieden ten aanzien van de wijze waarop hij de informatierelatie met de overheid wil onderhouden.

Daarnaast moeten de waarborgen van de elektronische overheid helder zijn. Hoe zorgt zij dat een, zowel in economische als sociale zin, gezonde samenleving kan (blijven) bestaan? Welke waarden worden beschermd? Welke maatregelen worden getroffen tegen maatschappelijk ongewenste zaken? Hoe is gewaarborgd dat bereikbaarheid, keuzevrijheid en participatiemogelijkheden ook in continuïteit kunnen worden geleverd? De antwoorden op deze vragen bepalen de mate waarin de elektronische overheid *geloofwaardigheid* uitstraalt.

Tot slot moeten politieke bestuurders en het parlement aangeven hoe zij omgaan met elektronische burger*participatie*. Bieden elektronische inspraakmogelijkheden, zoals chatten en discussiegroepen, mogelijkheden om de burger te betrekken bij het democratisch proces? Welke status wordt toegekend aan elektronische reacties van burgers? Op welke momenten worden deze mogelijkheden «ingevlochten» in het beleidsproces?

Op basis van de visie «Vrijheid in verbondenheid» zullen de volgende inspanningsverplichtingen moeten worden aangegaan:

Implementatie: de aanspreekbare overheid	Inspanningsverplichting
Bereikbaarheid	gelijke kansen voor iedere burger om toegang te krijgen tot de elektronische overheid en tot toegankelijke overheidsinformatie
Keuzevrijheid	keuzemogelijkheden voor de burger over de wijze waarop hij de informatierelatie met de elektronische overheid (in haar presterende rol) wil vormgeven
Geloofwaardigheid	duidelijkheid verschaffen aan de burger over zijn rechten jegens de elektronische overheid
Participatie	helderheid geven aan de burger over elektronische participatiemogelijkheden en de status hiervan

In deel II worden de gevolgen van de visie uitgewerkt volgens de bovenstaande indeling. Op basis van deze uitwerking zullen in de hoofdstukken 3 tot en met 7 verkenningen worden gepresenteerd die de haalbaarheid van deze visie zullen toetsen.

In hoofdstuk 3 komt bereikbaarheid van de elektronische overheid aan de orde. In hoofdstuk 4 gaat het om de keuzevrijheid van de burger en in hoofdstuk 5 om de geloofwaardigheid. Welke rechten kan de burger ontleenen aan het contract met de toekomst? Hoofdstuk 6 behandelt het thema participatie. Hoe wordt een elektronische democratie vormgegeven? In hoofdstuk 7 komt de vraag aan de orde wat de implementatie van bovenstaande inspanningsverplichtingen betekent voor de structuur en de positie van de overheid.

3. De aanspreekbare overheid: bereikbaarheid

3.1 Inleiding

Dé burger bestaat niet. De één legt gemakkelijker contact met de overheid dan de ander en sommigen zijn beter in staat om de waarde van informatie te wegen dan anderen. Er zijn mensen die behoefte hebben aan een intensieve informatierelatie met de overheid, maar er zijn er ook die het contact tot het minimum willen beperken. ICT maakt het mogelijk om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan individuele wensen. De overheid streeft er naar om iedere burger in gelijke mate toegang te bieden tot overheidsinformatie. Dat is essentieel voor de burger in zijn rol als afnemer van overheidsdiensten én participant in het democratisch bestel. Het principe van gelijke kansen geldt onverkort in de virtuele wereld en houdt een opdracht in aan de elektronische overheid om een zodanige kwaliteit te leveren dat hieraan kan worden voldaan, namelijk overheidsinformatie die voor iedereen begrijpelijk is.

Bij het bepalen van de kwaliteit speelt een aantal vragen, zoals: wanneer is overheidsinformatie in voldoende mate toegankelijk? Is het kwaliteitsniveau dat nu geldt voor fysieke transacties, (zoals aan het loket in een gemeentehuis) voldoende? Of zorgen technologische en maatschappelijke ontwikkelingen voor nieuwe, hogere eisen ten aanzien van toegankelijkheid? Kan overheidsinformatie op maat worden geleverd en is dat zinvol? Is gelijke toegang tot overheidsinformatie mogelijk?

Het gaat bij kwaliteit om de correcte wijze van verstrekking van informatie, maar ook om de inhoud van de aangeboden informatie en om het bieden van toegang. Aan deze voorwaarden kan pas worden voldaan als voldoende inzicht bestaat in de behoeften van de burger. Overigens is kwaliteit een relatief begrip, dat steeds bijgesteld dient te worden. Een kwalitatief goede overheid is daarom ook een flexibele overheid, dynamisch en met een open oog voor de behoeften van de burger.

In dit hoofdstuk worden begrippen gebruikt als *have's* en *have not's*, *do's* en *do not's*, en *know's* en *know not's*. Om een goede informatierelatie te onderhouden met de burger is het relevant voor de overheid om te weten welke ongelijkheden in toegang en toegankelijkheid moeten worden opgelost en waar de prioriteiten liggen. *Have not's* zijn degenen die niet voorop lopen bij de aanschaf van pc's en de vaardigheid missen om elektronische informatie op te vragen. De overheid kan hier een rol vervullen door middelen publiek beschikbaar te stellen. Een voorbeeld is het plaatsen van pc's in openbare bibliotheken en scholen. De *know not's* hebben de spullen en de technische vaardigheden wel, maar hebben moeite met het interpreteren van de informatie. De overheid zal haar eigen informatie zo helder mogelijk moeten verwoorden en aandacht besteden aan het leren omgaan met informatie in het onderwijs. De *do not's* zijn degenen die weinig of geen behoefte hebben aan een relatie met de overheid. Zij wensen het contact tot een minimum te beperken, ook al hebben zij wel de vaardigheden om met elektronische informatie of een elektronische overheid om te gaan.

In het programma Infodrome (zie paragraaf 1.4) wordt ook gekeken naar de consequenties van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen voor het overheidshandelen. Er wordt gestreefd naar nauwe samenwerking bij de uitvoering van de hier gepresenteerde verkenningen en naar

de mogelijkheden de maatschappelijke en politieke discussie op dit punt te stimuleren.

In paragraaf 2 van dit hoofdstuk gaat het om de kwaliteit van overheidsinformatie en in paragraaf 3 om de kwaliteit van overheidsdienstverlening. Het gaat hier om een analytisch onderscheid. Uiteraard is het verstrekken van overheidsinformatie onderdeel van de dienstverlening. In paragraaf 4 tenslotte wordt er kort stilgestaan bij de mogelijkheid om de kwaliteit van de elektronische overheidsinformatie en dienstverlening te meten.

3.2 De kwaliteit van elektronische overheidsinformatie

Er zijn verschillende soorten overheidsinformatie. Een bijzondere categorie vormt de basisinformatie van de democratische rechtstaat. Dat zijn documenten van gekozen organen zoals parlement, gemeenteraad, provinciale staten of waterschapsbestuur, wet- en regelgeving en rechterlijke uitspraken. Openbaarheid en toegankelijkheid van deze informatie is van belang voor het functioneren van de Nederlandse samenleving en voor het democratisch besluitvormingsproces. Daarnaast zijn er nog tal van andere bestuurlijke documenten die overeenkomstig de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) een openbaar karakter hebben, zoals beleidsadviezen, onderzoeksrapporten, beleidsregels en circulaire.

Als informatie openbaar is, wil dat nog niet zeggen dat deze voor iedereen hanteerbaar en begrijpelijk is. Bestuurlijke informatie is primair geschreven voor degene die in de politiek of het openbaar bestuur actief is of juridisch geschoold. Daarom wordt in bepaalde gevallen door voorlichters een «vertaling» gemaakt voor het grotere publiek. Publieksvoorlichting richt zich vooral op regelingen die voor veel burgers van belang zijn, zoals uitkeringen, subsidies, vergunningen, belastingen of heffingen. Deze teksten hebben geen officieel karakter en daarom staat er meestal de clausule bij dat aan deze tekst geen rechten kunnen worden ontleend. Tot slot beschikt de overheid over veel bestanden met persoonsgegevens, geografische informatie, meetgegevens en andere statistische informatie. Voorbeelden zijn de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), het Kadaster, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Op de openbaarheid van dit soort informatie is soms specifieke regelgeving van toepassing, met name ten aanzien van de prijsstelling.

In de nota «Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie» uit 1997 zijn voor het eerst concrete doelstellingen geformuleerd met betrekking tot het via het Internet toegankelijk maken van overheidsinformatie. Deze doelen waren beperkt: een databank met wet- en regelgeving van het rijk en een elektronische Staatsalmanak. Met de recente beleidslijn «Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie»¹ is deze doelstelling verruimd tot het kosteloos toegankelijk maken van alle democratische basisinformatie. Deze doelstelling volgt uit de democratische plicht van de overheid om deze informatie gemakkelijk toegankelijk te maken. Dagelijks wordt deze informatie door tienduizenden gebruikers geraadpleegd.

Van de Eerste en Tweede Kamer en ook van een aantal Provinciale Staten zijn de vergaderstukken op het Internet beschikbaar. Bij gemeenteraden en waterschapsbesturen is dit nog nauwelijks het geval. Teksten van geldende regelgeving zijn vrijwel alleen bij enkele provincies en gemeenten te vinden. De rijksoverheid publiceert sinds enige tijd alle besluiten met betrekking tot wet- en regelgeving ook elektronisch. Begin 2001 komt er een wettenbank met volledige, actuele teksten. Sinds een half jaar is er een «Subsidieregeling structurele bestuurlijke informatie op internet» om het publiceren van overheidsinformatie op internet te stimuleren.

¹ Op 1 mei 2000 naar de Tweede Kamer gestuurd.

Het Internet heeft zich ontwikkeld als het medium bij uitstek voor het algemeen toegankelijk maken van bestuurlijke informatie. Dat is meer dan alleen democratische basisinformatie. Het streven is er dan ook op gericht om alle overheidsinformatie die actief openbaar wordt gemaakt in ieder geval ook op het Internet te publiceren. Ook de Commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk houdt zich bezig met de vraag hoe overheidsinformatie zo breed mogelijk kan worden verstrekt (zie paragraaf 5.2). Dankzij de centrale portal www.overheid.nl is er in ieder geval nu al één loket waarop alle overheidsinformatie is te vinden.

Dat heeft gevolgen voor de wettelijke verplichtingen om bepaalde overheidsinformatie te publiceren in specifieke bladen of ter inzage te leggen. Het ligt dan ook voor de hand om bovenstaande wettelijke verplichting aan te vullen met elektronische publicatie. Omdat informatie over wet- en regelgeving op het Internet nu niet de status heeft van een wettelijke publicatie, wordt altijd een clausule opgenomen dat aan deze informatie geen rechten kunnen worden ontleend. Deze situatie voldoet niet en daarom moet worden bezien of door wetswijziging geen formele status kan worden verleend aan internetteksten.

Door de toegenomen technische mogelijkheden kan de lat ten aanzien van de kwaliteit van overheidsinformatie hoger worden gelegd. Er moet een duidelijke grens zijn tussen wat de overheid zou moeten doen en de diensten die de markt of intermediaire organisaties kunnen leveren. Het moet helder zijn waar de verantwoordelijkheden liggen.

Veel overheidsbeleid wordt door particuliere instellingen uitgevoerd, die hiervoor subsidie ontvangen of uit sociale premies worden gefinancierd. Daarom moet ook in de gesubsidieerde en gepremieerde sector het gebruik van elektronische informatieverschaffing en dienstverlening worden gestimuleerd. Voor de meeste burgers is het onderscheid tussen overheid en gesubsidieerde en gepremieerde sector niet duidelijk. Daarom moeten de organisaties uit deze sector bereikbaar zijn via de website www.overheid.nl.

3.3 De kwaliteit van elektronische dienstverlening

In het actieprogramma Elektronische Overheid is de doelstelling opgenomen dat in 2002 een substantieel deel, minimaal 25%, van de publieke dienstverlening langs elektronische weg afgehandeld moet kunnen worden. In het najaar van 2000 wordt voor de eerste maal gemeten hoe het met de elektronische dienstverlening bij de overheid gesteld is. Het is zeer wel mogelijk dat de uitkomsten van deze meting vragen om nieuwe doelen en aanvullende initiatieven. Daarbij moet worden voorkomen dat bij alle overheden opnieuw het wiel wordt uitgevonden. Het programma Overheidsloket 2000 (OL2000) biedt de conceptuele basis voor een volledige geïntegreerde dienstverlening vanuit een elektronisch loket. Het gaat hierbij zowel om verticale integratie tussen overheden binnen een functioneel gebied, als om horizontale integratie binnen bijvoorbeeld een gemeente door verschillende functionele gebieden heen. Voor wat betreft de verticale integratie lopen er nu voorbeeldprogramma's op het terrein van bouwen en wonen, zorg en welzijn, en bedrijven. Voor wat betreft de horizontale integratie is er een groot aantal gemeentelijke initiatieven, maar van een volledig «elektronische gemeente», zoals bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk die al kent, is in Nederland nog geen sprake. Ook bij departementen, ZBO's, provincies en waterschappen zijn nog niet alle randvoorwaarden vervuld om een doorstart te maken naar veel hogere percentages van elektronische dienstverlening. Deze randvoorwaarden worden in de loop van de komende twee jaar gecreëerd door de realisatie van de acties uit het actieprogramma Elektronische Overheid. Hierbij zijn

met name van belang de digitale handtekening, het Rijksoverheidsintranet, een PKI-structuur en de digitalisering van de documentenstroom. Om tot een volledige elektronische overheid te komen is echter meer nodig. Er zullen er bij de verschillende overheidsorganisaties forse investeringen moeten worden gedaan om deze technieken daadwerkelijk te implementeren. Het gaat dan om een brede uitrol van het Actieprogramma Elektronische Overheid. Deze investeringen zullen zich na verloop van tijd (meer dan) terugverdienen. Probleem is nu dat er in het algemeen grote verschillen bestaan tussen de plaatsen waar de investeringen moeten worden gedaan en die waar ze worden terugverdiend. In veel gevallen zullen kosten en baten zelfs in verschillende organisaties neerslaan. Daarom zal het Kabinet een verkenning uitvoeren naar de kosten en baten van de overheidsbrede uitrol van het actieprogramma Elektronische Overheid en naar de plaatsen waar kosten en baten naar verwachting zullen neerslaan.

Verkenning 1

Er zal in 2000 een macro-onderzoek worden verricht naar de indicatieve kosten en baten van de volledige uitrol van het actieprogramma Elektronische Overheid, alsmede naar de plaatsen waar kosten en baten naar verwachting zullen neerslaan.

3.4 Algemene kwaliteitsaspecten van de elektronische overheid

Het stellen van kwaliteitseisen aan de overheid is niet nieuw. In de jaren tachtig heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken de kwaliteitsmonitor laten ontwikkelen om te meten of burgers in voldoende mate tevreden zijn over het kwaliteitsniveau van de overheid. Omdat ICT een betere dienstverlening mogelijk maakt en het verstrekken van informatie gemakkelijker is, nemen de eisen van de burger toe. In het verleden was het voldoende als een brief aan de overheid binnen zes weken werd beantwoord. Maar iemand die een email stuurt, verwacht binnen 24 uur een antwoord of in ieder geval een ontvangstbevestiging. Als afhandeling van een verzoek meer tijd in beslag neemt, is het nog mooier wanneer via elektronische weg gevolgd kan worden in welke fase van afhandeling het verzoek is.

Naast de zogenaamde kwaliteitsmonitor is er eind 1999 een Internetmonitor ontwikkeld die meet in hoeverre de elektronische overheidsdienstverlening via het Internet voldoet aan kwaliteitseisen als bereikbaarheid, interactiviteit, actualiteit en toegankelijkheid. Aangezien dit instrument alleen waarneemt wat op een bepaald moment de mogelijkheden zijn van overheidswebsites, is deze meetmethode te beperkt in het licht van de visie «Vrijheid in verbondenheid». Immers het uiteindelijke kwaliteitsoordeel zal bepaald worden door de gebruikers. Met oog hierop zal een gebruikerspanel worden samengesteld.

Verkenning 2

Door middel van een gebruikerspanel zal worden nagegaan wat ervaringen en wensen van gebruikers zijn ten aanzien van het functioneren van de elektronische overheid op het Internet. Mede aan de hand hiervan zal worden nagegaan welke elementen van belang zijn voor de kwaliteit van een overheidswebsite.

Eind 1999 is de Internetmonitor¹ ingezet bij alle overheidswebsites. In tegenstelling tot het gebruikerspanel dat vooral vooraf eisen formuleert, is de intermonitor bedoeld als evaluatie-instrument. Daarbij wordt gekeken naar inhoudelijke aspecten en het gebruik van de Internettechnologie-mogelijkheden. Hieruit bleek dat de inhoud van sites veelal redelijk is. Er is al

¹ Ministerie van BZK, Internet Monitor Overheidswebsites 1999, Den Haag.

behoorlijk veel informatie op overheidssites te vinden. Verbeteringsmogelijkheden liggen met name op het vlak van bestuurlijke informatievoorziening, elektronische dienstverlening en internetdemocratie. De specifieke meerwaarde van internettechnologie is dikwijls nog onderbenut, zoals een snellere beantwoording van emails en een betere toegankelijkheid voor slechtzienden. Uit het onderzoek is ook gebleken dat de grotere overheidsorganisaties aanmerkelijk verder zijn dan de kleinere. Dit onderzoek zal eind 2000 en eind 2001 worden herhaald. De resultaten zullen worden gebruikt voor het opstellen van een kwaliteitsrichtlijn. Deze richtlijn zal in eerste instantie aspecten met betrekking tot het gebruik van Internet mogelijkheden gaan bevatten die voor iedere overheidssite relevant zijn. Deze richtlijn heeft het grote voordeel dat als een overheidsinstantie besluit om een site te ontwikkelen of zijn site te verbeteren, de kwaliteitsrichtlijn gehanteerd kan worden als een soort minimummaatstaf. De richtlijn zal worden opgesteld door vertegenwoordigers van overheidsinstellingen en gebruikers en zal in de zomer verschijnen.

ICT is meer dan alleen een handig hulpmiddel voor verbetering van de efficiency. Als ICT goed wordt benut kan het een belangrijke bijdrage leveren aan de beleidsdoelstellingen van een sector. Het kan de justitiële keten soepeler laten functioneren, zoals dat ook bij de Belastingdienst het geval is. Het kan in het onderwijs een alternatief zijn voor tekorten aan leraren en remedial teachers, de kwaliteit van het bestaan van ouderen aanmerkelijk verbeteren en de veiligheid op straat fors verhogen. Die mogelijkheden zijn er al, maar moeten nog worden gerealiseerd. Voor een goed inzicht van de mogelijkheden van ICT binnen een sector zijn de deskundigen uit die sector nodig. Zij hebben voldoende kennis van het primaire proces om te bedenken welke bijdrage ICT daaraan zou kunnen bieden. Het is dus van belang in de sectoren een denkproces op gang te brengen over de probleemoplossende werking van ICT. Dit zou kunnen gebeuren door elke sector een ICT-kanskaart te laten ontwikkelen om tot een mogelijke kwaliteitsverbetering te komen. Het proces moet gericht zijn op snellere en betere oplossingen voor maatschappelijke problemen. De kanskaart brengt de mogelijke verbeteringen die in een sector bereikt kunnen worden door ICT, in kaart. Daarvoor zijn alle (relevante) «spelers» in een sector nodig. Het proces kan worden gestimuleerd door een kleine, vaste groep experts die alle sectoren die belangstelling hebben, adviseren en enthousiast maken. In de eerste plaats moeten de geesten rijp en los worden gemaakt. Bij de kanskaartontwikkeling moeten zo weinig mogelijk eisen aan vorm, inhoud en proces worden gesteld. De commissie «ICT en de Stad», die onlangs is ingesteld, is een eerste voorbeeld van zo'n kanskaartproces.

Verkenning 3

Het Kabinet zal iedere relevante sector in het publiek domein uitnodigen om, onder aansturing van het betrokken departement, een ICT-kanskaart voor de eigen sector te ontwikkelen. ICT-deskundigen zullen met deskundigen uit de sector veelbelovende technologische ontwikkelingen koppelen aan de beleidsopgaven waar de sector voor staat.

4. De aanspreekbare overheid: keuzevrijheid

4.1 Inleiding

De mogelijkheden van ICT leiden tot hogere eisen van de burger aan de overheid. Hij wil meer maatwerk, meer mogelijkheden, meer inspraak en meer invloed. Een pro-actieve houding van de overheid zou een stap in die richting kunnen zijn. Pro-actief wil zeggen dat de overheid niet

afwacht, maar op eigen initiatief diensten aanbiedt of de burger betreft bij het democratisch proces. Dat betekent een cultuuromslag voor overheid en burger.

Essentieel is natuurlijk de vraag of de burger dat wil. De in hoofdstuk 2 genoemde begrippen «Vrijheid» en «Verbondenheid» geven aan dat er afspraken nodig zijn om er voor te zorgen dat de elektronische overheid het vertrouwen van burger behoudt en verdient. Dit betekent dat de burger serieus genomen moet worden en zelf zou moeten bepalen op welke wijze hij het contact met de overheid wenst te onderhouden. In de volgende paragraaf komt de keuze tussen een pro-actieve en responsieve overheid aan de orde.

4.2 Pro-actieve of responsieve overheid

In de literatuur bestaat weinig twijfel over de vraag of de burger baat heeft bij een pro-actieve overheid. De dienstverlening kan verbeterd worden, het niet-gebruik van bepaalde regelingen neemt af, de rechtsgelijkheid neemt toe, evenals de effectiviteit en efficiency. Er is sprake van grote individuele voordelen.

Degenen die goed de weg weten binnen de overheid kunnen maximaal profiteren. Dat is de groep die nu ook het meest gebruik maakt van overheidsdiensten. Zij krijgen nog meer gemak, financieel voordeel en efficiency. Voor deze groep zijn ook de mogelijkheden als participant in het democratisch proces interessant. Via ICT-toepassingen kan de overheid hen eenvoudiger betrekken bij beleids- en besluitvorming en de uitvoering van beleid.

Maar degenen die nu moeite hebben met het benaderen van de overheid lijken nog meer voordeel te hebben van een pro-actieve overheid. Er is dan geen sprake meer van vaak ondoorzichtige procedures, maar er wordt maatwerk geleverd door exact aan te geven welke rechten en plichten van toepassing zijn. Bovendien worden ze geattendeerd op regelingen waarvan ze misschien niet eens weten dat ze er recht op hebben, zoals huursubsidie of bijzondere bijstand. Ook wordt het gemakkelijker om, als ze dat willen, deel te nemen aan het democratisch proces.

Praktijkonderzoeken naar pro-activiteit geven aan dat er in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden inderdaad sprake is van een verbetering van de informatierelatie. Dat is vooral het geval op het terrein van het lokale armoedebeleid¹. Voorwaarde voor succes is koppeling van bestanden. Het is nog niet duidelijk of het aanbeveling verdient om tot een landelijke aanpak van niet-gebruik van sociale voorzieningen te komen. Er zijn tegenstrijdige onderzoeksuitkomsten. Zo blijkt uit een onderzoek in opdracht van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu dat grootschalige koppeling van bestanden niet of nauwelijks resultaat heeft². Maar in een onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, wordt geconstateerd dat grootschalige bestandskoppelingen nodig zijn om eilandautomatisering op te heffen³. Toch zijn beide onderzoeken positief over de mogelijkheden voor pro-actieve dienstverlening. Over de invloed van een pro-actieve aanpak op het democratisch proces is nog weinig informatie.

De eigen keuzevrijheid blijft overeind. Als burgers niet pro-actief benaderd willen worden is dat hun goed recht. Er zal worden onderzocht of het mogelijk is om een pakket van overheidsdiensten te formuleren waarbij de burger kan aangeven hoe hij benaderd wil worden.

¹ KWIZ, Zicht op armoede, 1999.

² Ernst & Young Consulting, Terugdringen niet-gebruik van sociale voorzieningen: opsporen en actief benaderen, 1999.

³ Voorbij het loket, 1999.

Burgers in een pilotgebied, krijgen de mogelijkheid de overheid te machtigen hem pro-actief te benaderen voor een aantal diensten. Er is hierbij sprake van een «contract» dat op ieder gewenst moment weer kan worden ingetrokken. Dit «contract» betekent tevens dat de burger de verplichting aangaat zijn persoonlijke gegevens beschikbaar te stellen. Een burger kan dan bijvoorbeeld beslissen dat hij wel automatisch wil worden geattendeerd op een noodzakelijke paspoortverlenging, maar dat hij zijn belastingformulier liever niet vóóringevuld van de fiscus ontvangt. Hij wil daarentegen wel een signaal als hij in aanmerking komt voor bijzondere bijstand en ontvangt graag alle beleidsinformatie over de voorgenomen verkeersmaatregelen in de eigen buurt.

5. De aanspreekbare overheid: geloofwaardigheid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de waarborgen aan de orde die de elektronische overheid moet scheppen om burgers en organisaties te beschermen tegen de nadelen van de informatiemaatschappij, die hun welzijn, welvaart of bestaansrecht kunnen aantasten.

Ook in de netwerksamenleving moet de overheid in haar regulerende en ordenende taak waarborgen dat er geen onaanvaardbare ongelijkheid, onzekerheid, hinder of onveiligheid ontstaat voor individuele burgers of de samenleving als geheel. In de sfeer van wet- en regelgeving zijn al verschillende randvoorwaarden geregeld, zoals bij de herziening van de telecommunicatie- en mediawetgeving. In programma's als Informatie-Technologie en Recht (ITeR) en Maatschappij en de Elektronische Snelweg (MES) wordt onderzoek gedaan en oplossingen aangedragen om knelpunten aan te pakken. Daar komen nieuwe taken bij zoals de versterking van de rol van de overheid als dienstverlener, eigenaar van economisch en maatschappelijk waardevolle gegevens, en als hoeder van het democratisch proces. Dan spelen niet alleen min of meer vanzelfsprekende (maar vaak nog verre van gerealiseerde) waarborgen, zoals privacy-bescherming, een rol, maar zijn ook «nieuwe» waarborgen nodig, bijvoorbeeld vrijwaring van onnodig gegevensverkeer.

In de volgende paragrafen komt een aantal rechten aan orde die mogelijk eveneens toekomen aan de burger. Dan gaat het om rechten die helderheid scheppen over de informatierelatie met de elektronische overheid en een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de informatiesamenleving. Het gaat om de volgende rechten:

- Het recht op deelname aan de informatiemaatschappij;
- Het recht op regie over de eigen persoonsgegevens;
- Het recht op vrijwaring van onnodig gegevensverkeer.

5.2 Het recht op deelname aan de informatiemaatschappij

De huidige samenleving wordt gekenmerkt door belangrijke structurele veranderingen, met name in de maatschappelijke verhoudingen en de informatierelatie tussen overheid en burger. Daarom heeft het kabinet een Commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk ingesteld¹, die één dezer

¹ Staatsblad 1999, 101.

dagen haar advies zal uitbrengen over de aanpassing van de grondrechten, zoals die zijn opgenomen in hoofdstuk I van de Grondwet én over de wenselijkheid van de vaststelling van nieuwe grondrechten. Zijn de bestaande grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting, het recht op privacy en het brief-, telefoon- en telegraafgeheim misschien aan herziening toe? Kunnen burgers wel volwaardig functioneren in de informatiesamenleving als zij geen of onvoldoende toegang hebben tot informatie? Deze Commissie zal met haar advies een eerste aanzet geven tot beantwoording van de vragen die behoren tot de constitutionele agenda van de 21ste eeuw. In de komende tijd zal worden bezien welke andere vragen van constitutionele aard moeten worden bestudeerd. Het gaat om vragen die, naast ICT, voortvloeien uit ontwikkelingen als integratie, internationalisering en individualisering.

Het is duidelijk dat de overheid moet zorgen voor een goede toegang tot (elektronische) overheidsinformatie. Iedere burger in Nederland heeft toegang tot het Internet via een dicht netwerk van aansluitingen in openbare bibliotheken. Hiermee loopt Nederland in de pas bij bijna alle ontwikkelde landen. Overal is gekozen voor de bibliotheken vanwege de rol die zij van oudsher vervullen bij de informatievoorziening. Daarmee is niet gezegd dat de toegang voor iedereen in voldoende mate is gewaarborgd. Voor een enkeling is zelfs de drempel van de openbare bibliotheek te hoog. En hoewel daar internetcursussen worden aangeboden, lossen die het probleem niet volledig op. Sommigen hebben nu eenmaal meer begeleiding nodig. In 30 grote steden is daarom onlangs gestart met het project «Digitaal trapveld». Daarnaast is het «Kennisnet» van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van belang en verschillende lokale initiatieven. Een voorbeeld van dit laatste is het Residentienet van de gemeente Den Haag.

Ook non-profit- of vrijwilligersorganisaties kunnen een belangrijke rol spelen bij het verlagen van de drempel tot elektronische informatie omdat ze bekend zijn met de behoeften van hun doelgroep. Een voorbeeld hiervan is Seniorweb. Dankzij het feit dat de site van deze stichting voor hen nuttige informatie bevat, vinden steeds meer ouderen aansluiting bij de informatiemaatschappij. In het Verenigd Koninkrijk is de informatie van non-profit organisaties te vinden via de centrale toegang tot overheidsinformatie. In Canada is een speciaal initiatief ontwikkeld, VOLNET genaamd, waarbij vrijwilligersorganisaties worden aangesloten vanuit de gedachte dat het aanbieden van overheidsinformatie via deze kanalen beter op maat gesneden is voor specifieke doelgroepen. Bovendien wordt via deze weg de toegankelijkheid van overheidsinformatie verhoogd en het gebruik van het Internet bevorderd. De participatie van non-profit en vrijwilligersorganisaties kan een belangrijke bijdrage leveren aan het betrekken van groepen burgers, die nu misschien nog achterblijven in de informatiemaatschappij. Bovendien dienen deze organisaties ook in de virtuele wereld bij te dragen aan een evenwichtige ontwikkeling tussen overheid, markt en civil society.

Verkenning 5

Het Kabinet zal onderzoeken hoe de participatie van non-profit- en vrijwilligersorganisaties op het Internet zich ontwikkelt en op welke wijze deze organisaties een optimale bijdrage kunnen leveren aan een dynamische balans tussen overheid, markt en civil society in de virtuele wereld.

In principe is het nu voor iedereen mogelijk om, bijvoorbeeld in de bibliotheek, toegang te hebben tot de basisinformatie van de democratische rechtstaat, zoals wet- en regelgeving en parlementaire stukken. Daarnaast

is een grote hoeveelheid andere overheidsinformatie beschikbaar gekomen. Daarmee is een belangrijke stap gezet om openheid te verschaffen over het beleidsmatig proces. Door de burger zoveel mogelijk te voorzien van overheidsinformatie ontstaat een beter evenwicht in de verhouding tussen overheid en burger. De burger is immers in veel gevallen verplicht om informatie te leveren aan de overheid en is daardoor in al zijn handelen transparant geworden. Door ook de overheid zelf zoveel mogelijk transparant te maken, worden de mogelijkheden voor participatie en democratische controle sterk vergroot.

Het recht op overheidsinformatie moet meer inhouden dan het zonder meer beschikbaar stellen van grote hoeveelheden gegevens. Zo zal in het onderwijs aandacht moeten worden besteed aan informatieverwerking. Maar ook de overheid zal al het mogelijke moeten doen om haar informatie zo begrijpelijk mogelijk aan te bieden, rekening houdend met fysieke en intellectuele handicaps. Of het hier bedoelde recht ook op grondwettelijk niveau moet worden verankerd, zal naar aanleiding van het advies van de Commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk worden besloten.

5.3 Het recht op regie over de eigen persoonsgegevens

Het is door ontwikkelingen op het gebied van ICT makkelijker geworden om persoonsgegevens te verzamelen, op te slaan en te gebruiken. De informatiemaatschappij kan daardoor een bedreiging vormen voor de persoonlijke levenssfeer. De Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP), die naar verwachting 1 januari 2001 wordt ingevoerd, biedt daartoe een reikende hand. In deze nieuwe wet staat namelijk de informatieplicht over persoonsgegevens aan de burger centraal. Dit betekent dat de burger op de hoogte moet worden gesteld indien er gegevens van hem worden verwerkt. De regie over de persoonsgegevens zal in de WBP geregeld worden door rechten toe te kennen aan zowel de burger als de instelling die de persoonsgegevens beheert.

Misschien zou de overheid in haar rol als dienstverlener echter aanvullende waarborgen moeten scheppen om de privacy van de burger te beschermen. Daarom zal er een verkenning worden verricht naar de vraag of er in de dienstverleningsrelatie tussen de elektronische overheid en de burger de regie over de persoonsgegevens niet sterker bij burger zou moeten worden neergelegd. Deze verkenning zal erop gericht zijn na te gaan of dit streven haalbaar is zonder dat de uitvoering van de ordenende taken van de overheid in gevaar komt.

Vragen van deze aard spelen ook een belangrijke rol in de adviescommissie die de modernisering van de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA)¹ tegen het licht gaat houden. Deze onafhankelijke commissie zal de vraag moeten beantwoorden of het GBA-concept in de toekomst ook nog zal blijken te voldoen.

Voor de bescherming van de privacy is een fundamentele en uitgewerkte visie nodig. De norm dat de burger zelf regie voert over zijn persoonsgegevens, zou een oplossing kunnen zijn. Ontwikkelingen op het gebied van ICT hoeven namelijk niet alleen een bedreiging te betekenen; zij bieden ook mogelijkheden om als burger zelf te controleren wat er met gegevens gebeurt. De overheid kan dan slechts over die gegevens beschikken als daarvoor een wettelijke basis aanwezig is. Als dit concept wordt ingevoerd, heeft dat mogelijk consequenties voor de bedrijfsvoering van de overheid.

Als aanvulling op de regiefunctie over gegevens zou de burger ook het recht moeten hebben op een periodiek toegezonden overzicht van over hem vastgelegde gegevens en over de verstrekking van deze gegevens

¹ Staatscourant 6 maart 2000.

aan andere overheidsorganisaties. Deze notie vormt een uitwerking van de informatieplicht zoals die in de WBP zal worden vereist. Een periodiek overzicht, bijvoorbeeld jaarlijks zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur dat voorstelt in haar advies «ICT en het recht om anoniem te zijn»¹, sluit goed aan bij een pro-actieve dienstverlening, waarbij de overheid uit eigen beweging diensten ter beschikking stelt, tenzij de burger dat niet wil. Voordeel is bovendien dat een periodieke toezending aan de burger een toets kan zijn ten aanzien van de juistheid van die gegevens. Dat is een belangrijke voorwaarde voor een betrouwbare pro-actieve overheid.

Daarnaast kunnen maatregelen getroffen worden om bedrijfsgegevens te waarborgen tegen oneigenlijk gebruik. Ook bij bedrijven ligt het immers voor de hand om niet meer gegevens te verzamelen en op te slaan dan nodig is. En ook hier is het goed als de overheid duidelijk is over de uitwisseling van deze gegevens met andere organisaties.

De elektronische overheid dient ook helder aan te geven wat de consequenties kunnen zijn van de bepaalde (voorgenomen) maatregelen, zoals bijvoorbeeld rekeningrijden, voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In de inleiding is reeds vermeld dat een inventarisatie nodig is naar die gevolgen.

Verkenning 6

Het Kabinet zal inventariseren wat de consequenties zijn van (voorgenomen) overheidsmaatregelen in verschillende sectoren voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Waar mogelijk moet de overheid gebruik maken van mogelijkheden die ICT biedt om persoonsgegevens te beschermen, zoals Privacy Enhancing Technologies (PET, zie paragraaf 1.4.2). Een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van PET zijn de Trusted Third Party-diensten (TTP's) in het kader van het programma Public Key Infrastructure (PKI). Door inschakeling van TTP's als intermediaire «notarisachtige» functie bij de elektronische uitwisseling tussen overheid, burgers en bedrijven kan, door combinatie met intelligent sleutelbeheer, de anonimiteit van de communicatiepartner zoveel mogelijk worden gehandhaafd. Een ander voorbeeld is het «ontkoppeld koppelen», waarbij tussen verschillende administraties slechts de minimaal noodzakelijke informatie wordt uitgewisseld. Van ontkoppeld koppelen is bijvoorbeeld sprake als een vraag over het al dan niet overschrijden van een bepaalde inkomensdrempel slechts beantwoord wordt met ja of nee in plaats van een exacte opgave van het inkomen van de betreffende burger.

Verkenning 7

Het Kabinet zal nagaan op welke wijze invulling kan worden gegeven aan een «recht op regie over de eigen persoonsgegevens». Bekeken zal worden wat de gevolgen zijn voor de bedrijfsvoering van de overheid. Voor die gegevens die beheerd worden door de overheid, zal worden nagegaan of en hoe de burger, via een periodieke rapportage, kan worden geïnformeerd over de over hem vastgelegde gegevens. Het kabinet zal in kaart brengen wat de mogelijkheden zijn om de privacy te garanderen met behulp van PET.

5.4 Het recht op vrijwaring van onnodig gegevensverkeer

Ten behoeve van de uitvoering van haar taken verzamelt en beheert de overheid een groot aantal gegevens. Door de toenemende complexiteit van de samenleving en de onderlinge afhankelijkheid van wetgeving zijn de hoeveelheden de afgelopen jaren toegenomen. Dit ondanks pogingen

¹ ROB, ICT en het recht om anoniem te zijn, 2000.

tot deregulering en harmonisering van wetgeving, onder meer in het programma Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW). Veel van deze gegevens worden door meerdere overheidsinstanties gebruikt. Daarom wordt een zelfde vraag soms meerdere keren aan burgers en bedrijven gesteld.

Hergebruik van gegevens tussen overheidsorganisaties vindt nog slechts beperkt plaats. De Commissie Administratieve Lasten heeft uitgerekend dat de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven in de periode 1993–1998 is toegenomen van 13 naar 16,5 miljard¹. Ook de burger heeft te maken met administratieve lastendruk. Probleem is dat die burger daar veel minder tegen opgewassen is en soms uitkeringen en subsidies laat schieten omdat de administratieve drempel te hoog is. Stroomlijning van de basisgegevens die moeten worden aangeleverd aan de overheid betekent niet alleen een sterke vermindering van die lastendruk, maar is ook een belangrijke voorwaarde voor een efficiëncyslag in de backoffice van de overheid. Bovendien is koppeling van gegevens nodig om de burger de keuze voor een pro-actieve dienstverlening te bieden.

Als er, dankzij de stroomlijning van basisgegevens, een goed stelsel van authentieke registraties ontstaat, kan worden gewaarborgd dat burgers en bedrijven geen gegevens meer hoeven aan te leveren waarover de overheid al beschikt. De overheid heeft zelf ook de verplichting om de gegevens waarover zij beschikt zo efficiënt en effectief mogelijk te benutten. Stroomlijning van basisgegevens heeft vergaande consequenties voor taak- en verantwoordelijkheidstoedeling binnen de overheid. Het is daarom een kwestie van lange adem.

Verkenning 8

Het Kabinet zal, mede aan de hand van buitenlandse voorbeelden, onderzoeken of in de informatierelatie tussen overheid en burger kan worden uitgegaan van het uitgangspunt van eenmalige aanlevering van gegevens en welke maatregelen nodig zijn om daartoe te komen. Op die manier kan invulling worden gegeven aan het toekomstig recht van burgers en bedrijven om hun gegevens slechts éénmaal aan de overheid te verstrekken.

6. De aanspreekbare overheid: participatie

6.1 Inleiding

De sterke opkomst van het Internet roept vragen op over allerlei structurele en culturele aspecten van ons democratisch bestel. Kunnen we niet via het Internet gaan stemmen in plaats van naar het stemlokaal te moeten komen? Kunnen we niet van huis uit meebeslissen over allerlei zaken, waar nu het parlement, de gemeenteraad en andere vertegenwoordigende lichamen namens ons over beslissen?

Momenteel wordt dan ook in Nederland op verschillende wijze door meerdere instanties, en onderzoekers in beeld gebracht wat de invloed van ICT op (een facet van) ons parlementaire stelsel is en hoe daarop gereageerd zou kunnen worden. Veelal worden hierbij ook elementen betrokken als dalende interesse in «de politiek» zoals die onder meer tot uiting komt in dalende opkomstcijfers bij verkiezingen en een afnemend aantal leden van politieke partijen en de tendens tot individualisering. In dit kader wordt wel gesproken van het «democratisch tekort», de veronderstelde kloof tussen burgers en overheid respectievelijk politiek.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)² heeft overigens geconstateerd dat er in de afgelopen decennia van een sterke daling van de sociale en politieke participatie geen sprake is geweest. Het SCP stelt zelfs dat in Nederland gesproken kan worden van «actief burgerschap» dat vorm

¹ Regels zonder overlast, Eindrapport van de Commissie Administratieve Lasten, 1999.

² SCP, 1998, pagina 772.

krijgt in een toegenomen affiniteit met buitenparlementaire actievormen, «giro-activisme» en een bloei van de zogenaamde civil society. Er zou sprake zijn van een verschuiving van politieke participatie in enge zin (stemgedrag en partijpolitieke activiteiten) naar sociale participatie (burgerschap en maatschappelijk engagement). Deze verschuiving leidt tot de paradox van enerzijds individualisering en anderzijds een bloei van maatschappelijke betrokkenheid. Dat het fenomeen Internet hierbij een rol speelt, is duidelijk. Het netwerkarakter van het Internet sluit bij uitstek aan bij de nieuwe vormen van sociale participatie, die voortvloeien uit engagement met «single issues», met name met die onderwerpen die in het leven van alledag als belangrijk worden ervaren. Geconstateerd kan worden dat op het Internet zich in wezen nieuwe vormen van interactie en communicatie ontwikkelen, die een andere manier van omgaan met formele relaties weerspiegelen en het aangaan van en de betrokkenheid bij nieuwe verbanden lijken te vergemakkelijken. Bovendien leidt het gebruik van het Internet tot een andere betekenis van tijd en ruimte, zodat mensen zich rondom bepaalde issues of gedeelde interesses kunnen organiseren, zonder daadwerkelijk fysiek contact te hebben en zonder tijd verloren te laten gaan met het organiseren van die ontmoetingen.

Als het gebruik van ICT, en het Internet in het bijzonder, de sociale participatie van burgers stimuleert, dan is het relevant om te weten wat dit betekent voor de rol van de overheid en de politiek. In dit hoofdstuk wordt geen sluitend antwoord gegeven op dit vraagstuk, maar worden de mogelijke gevolgen geschetst die als input kunnen dienen voor de discussie. In de volgende paragraaf wordt verder uitgewerkt wat de gevolgen van ICT voor ons democratisch bestel kunnen zijn. Op grond hiervan wordt in paragraaf 6.3 aangegeven welke kwaliteitseisen van belang zijn voor digitale democratie. Met de term «digitale democratie» wordt bedoeld de elektronische participatie van burgers in debatten of besluitvormingsprocessen over publieke zaken. Ook hier geldt weer dat de digitale democratie eerder een aanvulling zal zijn op ons democratisch bestel, dan dat ze het huidige bestel zal vervangen.

6.2 Invloed van ICT op het democratisch bestel

Reeds in 1998 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken zich de vraag gesteld of het zinvol was om Internet in te zetten om burgers te betrekken bij politieke besluitvorming en zo ja, op welke wijze dit dan zou kunnen. In een publicatie uit voorjaar 1998, Handleiding «Elektronische Burgerconsultatie»¹, wordt geconcludeerd dat een elektronische burgerconsultatie in feite veronderstelt dat het politiek bestuur kiest voor interactieve beleidsvorming. Gesteld wordt dat het instrument elektronische burgerconsultatie te beschouwen is als een combinatie van interactieve beleidvorming en het Internet. Belangrijke constatering uit deze handleiding is dat burgers alleen deelnemen aan een «discussie zonder politicus» als van tevoren vaststaat dat de politiek er meer mee zal doen dan alleen het verslag in ontvangst nemen.

Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft zich – op verzoek van BZK – gebogen over de mogelijke invloed die ICT heeft voor de (representatieve) democratie. In haar advies «Grenzen aan de Internetdemocratie» uit 1998 stelt de ROB onder meer dat voor een systeem van representatieve democratie in een complexe samenleving geen geloofwaardig alternatief bestaat, maar dat elektronische debatten onder voorwaarden een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan ons democratisch bestel. Duidelijk moet zijn wie initieert, wie deelneemt, wat het doel is en hoe het debat wordt voorbereid en gestuurd. Ondanks kanttekeningen en relativeringen beveelt de ROB aan om de mogelijkheden van ICT stelselmatig te benutten om het publieke debat, dat in de klassieke gremia is verschaald,

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1998.

elders te verbreden en te verdiepen, met als actiepunten: doel en randvoorwaarden van het debat vastleggen, de media zorgvuldig kiezen, het visualiseren van beleidsvoornemens, het openen van burgerkanalen en het bevorderen van deskundigheid.

6.3 Kwaliteit van de digitale democratie

Digitale gemeenschappen ofwel «communities» worden steeds belangrijker en ook internationaal nemen ze in betekenis toe. Via geheel verschillende virtuele netwerken kunnen mensen hun behoeften, wensen en zelfs eisen kenbaar maken. Iedereen kan zelf bepalen aan welke netwerken hij deel zal nemen, voor hoe lang en met welke bijdrage. Zowel onderwerp als aard van de discussie worden bepaald door deelnemers, rekening houdend met de, vaak ongeschreven, sociale normen van het netwerk. Dit betekent ook een cultuuromslag voor het functioneren van de overheid in ons democratisch bestel. Er is steeds minder ruimte om lang na te denken, grondig te overleggen en af te stemmen voor een beleidsvoornemen naar buiten komt. Daar komt bij dat juist in de fase van planvorming het meer voorkomt dat mensen worden uitgenodigd mee te denken. Daardoor vinden meer discussies plaats, zowel rijp als groen, over overheidsbeleid.

Zal democratische meningsvorming gegeneerd worden in spontane virtuele gemeenschappen en is dat erg? Moeten de ideeën die deze gemeenschappen genereren op een geïnstitutionaliseerde wijze worden geïntegreerd in bestaande besluitvormingsprocessen, en zo ja, hoe moet dit worden vorm gegeven? Gaat de overheid *deel*nemen aan deze gemeenschappen of alleen «nemen»?

De vraag naar democratische waarden is een ander punt, waarbij momenteel veel vragen rijzen en nog weinig antwoorden zijn te geven. Wat is nu werkelijk het hart van het democratisch bestel? Is het de rol van de politieke partijen, het principe van vertegenwoordiging, of de constitutionele ordening van macht en tegenmacht? De waarden van ons democratisch bestel zijn vertaald in allerlei rechten: stemrecht, recht op zorgvuldigheid, recht op gelijke behandeling en bescherming van de minderheid. Wat is de betekenis van deze waarden in een digitale democratie, waar individuele keuzevrijheid steeds groter wordt?

Daarnaast lijkt het digitale instrumentarium grote kansen te bieden om vaker en meer adequaat politieke verantwoording af te leggen. Maar wat houdt digitale verantwoording precies in? Is transparantie het hoogste goed? Wordt de digitale democratie dan niet een klokkenwinkel, waarin niemand meer weet hoe laat het is? Hoe verhoudt het streven naar een toegankelijke overheid, die maatwerk levert, zich hiermee?

De toepassing van ICT zal grote gevolgen kunnen hebben voor de democratie. Toch zijn er nog te weinig echt interactieve debatten over beleid in wording. Veel overheidsorganisaties beperken zich tot publicatie van vastgesteld beleid. Dankzij technologische ontwikkelingen zou de elektronische overheid de soms slecht bezochte inspraakavond in het wijkgebouw kunnen aanvullen en misschien op termijn vervangen. Zo kan elektronische inspraak over beleidsplannen toekomst hebben, zeker als het de directe leefomgeving van burgers betreft.

Voorwaarde voor succes is dat burgers een keuze mogen maken uit een aantal oplossingsrichtingen. De presentatie daarvan moet niet alleen toegankelijk te zijn (zie hoofdstuk 3), maar ook moeten de mogelijke consequenties zijn uitgewerkt. «Virtual reality»-technieken kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het inzichtelijk maken van de gevolgen. Het gaat hier om systemen ter ondersteuning van democratische

participatieprocessen. Hierbij gaat het niet alleen om het moderniseren van kiesprocessen, maar vooral om het ICT-ondersteund innoveren van besluitvormingsprocessen, zodat burgers op een transparante en democratische gelegitimeerde manier meer invloed kunnen krijgen. In deel III wordt zowel hierop als op het elektronisch stemmen nader ingegaan.

Inspraak op zich is voor een calculerende burger niet meer voldoende. De elektronisch overheid zal open moeten staan voor actief meedenkende burgers, die mogelijk zelf met oplossingen komen. In dat geval zal de overheid moeten nagaan of deze oplossing voldoende is onderbouwd en het betreffende beleidsprobleem goed wordt aangepakt. Interactiviteit kan een belangrijke bijdrage leveren aan de totstandkoming van de digitale democratie. Dat lukt alleen als de mening van de burger serieus wordt genomen, ook al kan niet altijd rekening worden gehouden met ieders individuele inbreng. Er moet duidelijk worden gemaakt wat de status is van het debat en hoe de verschillende bijdragen tegen elkaar worden afgewogen. Volledige transparantie ten aanzien van het besluitvormingsproces is noodzakelijk. Ook moet duidelijk zijn wat de status is van deelnemers vanuit de elektronische overheid. Bij digitale debatten gebeurt het steeds meer dat ambtenaren worden gemandateerd en namens het politiek bestuur meepraten. Maar de bevoegdheid van een gemandateerd ambtenaar moet tevoren en voor iedereen helder zijn. Het moet niet zo zijn dat hij langzaam maar zeker op de stoel van zijn politiek bestuurder gaat zitten. De huidige verantwoordelijkheidstoedeling geldt ook in de digitale democratie. Het politiek bestuur blijft verantwoordelijk voor de inhoud van een beleidsbeslissing en de uitvoering daarvan.

De rol van de elektronische overheid in het democratisch bestel dient glashelder te zijn. Deze rol is over het algemeen duidelijk wanneer het gaat over de digitale debatten die zijn geïnitieerd door de overheid zelf. Het is echter de vraag of de betekenis van de overheidsrol ook bekend is wanneer de elektronische overheid deel gaat nemen aan digitale debatten van andere partijen, zoals bijvoorbeeld een discussie over rekeningrijden, geïnitieerd door de ANWB. Een vraag die hieraan vooraf gaat, is of de overheid in haar ordenende rol zonder meer deel kan nemen aan digitale discussie van anderen. Voor deze situaties zullen we moeten verkennen of deze ordenende rol niet conflicteert met participatie in een discussienetwerk. Misschien moet de elektronische overheid niet meedoen met digitale discussies van anderen, maar ligt haar taak vooral in het wegwijs maken van geïnteresseerde burgers. Dit kan bijvoorbeeld door te verwijzen naar verschillende digitale discussies die over een bepaald onderwerp worden gehouden. Hierdoor wordt de pluriformiteit van informatie(bronnen) gewaarborgd.

Verkenning 9

Het Kabinet wil nagaan welke randvoorwaarden moeten worden geformuleerd voor de betrokkenheid van de elektronische overheid bij verschillende digitale debatten, gegeven ons politieke stelsel. Dit geldt zowel voor debatten die de overheid zelf organiseert, als voor debatten van anderen waaraan zij al dan niet deelneemt.

Er is nog weinig bekend over de kwaliteitseisen van de digitale democratie. Zowel van de kant van de Tweede Kamer als van het wetenschappelijk onderzoek is belangstelling voor dit onderwerp. Er zijn nog veel vragen en nog veel onzekerheden. Duidelijk is al wel dat burgers vooral mee willen doen aan digitale debatten over dingen die hen direct raken. Het is de vraag of het bevoegd gezag eerst beslist over de keuzemogelijkheden voordat burgers hun voorkeur mogen weergeven. Vervolgens komt de vraag of zo'n digitaal tot stand gekomen standpunt als een

definitief besluit beschouwd moet worden of als een advies aan de gemeenteraad. Wellicht varieert dit per onderwerp. Als de spelregels openbaar zijn, wordt het gemakkelijker om de overheid hierop af te rekenen. De elektronische overheid zal dan ook verantwoording af moeten leggen over de wijze waarop zij de burger betreft bij het besluitvormingsproces.

7. De aanspreekbare overheid: gevolgen voor positie en structuur

Het is duidelijk dat het functioneren van de overheid door de toepassing van ICT fundamenteel is veranderd. Getuige de hiervoor genoemde verkenningen kan niet verwacht worden dat daaraan binnenkort een eind komt. De informatiemaatschappij biedt de overheid kansen de relatie met zijn burgers wezenlijk te vernieuwen, door een pro-actievare en betere dienstverlening, door meer transparantie en door een actievare participatie.

Deze kanteling veronderstelt een fundamenteel herontwerp van het bestaande business model en heeft bij veel overheidsorganisaties al geleid tot belangrijke organisatorische aanpassingen. Bij de Rijksoverheid is onder andere de Belastingdienst een aansprekend voorbeeld van een organisatie die zijn business model voortdurend transformeert, vooral gedreven door de mogelijkheden van de ICT.

Wil de overheid kunnen voldoen aan de eisen die ze zichzelf oplegt dan zal ze het proces van «business model redesign» ook over de grenzen van overheidsorganisaties heen moeten toepassen. Dat vergt een intensieve samenwerking tussen ministeries, uitvoeringsorganisaties, provincies, gemeenten en andere overheidsorganisaties. Het programma Overheidsloket 2000 heeft door zijn organisatieoverstijgende aanpak al de eerste fundamentele gelegd voor zo'n heel nieuw business model voor overheidsdienstverlening. Door het op gang brengen van een bewustwordingsproces, door het opzetten van organisatieoverstijgende pilots, door het ontwikkelen van instrumenten en door de gerichte implementatie van een aantal loketten zijn de eerste stappen gezet. Dit proces zal worden voortgezet. En ook voor andere processen dan die van dienstverlening zal op soortgelijke wijze aan de ontwikkeling van een nieuw business model moeten worden gewerkt. Dit vereist een intensieve, niet-vrijblijvende samenwerking, die verder gaat dan onderlinge afspraken over standaarden en procedures, maar uitgaat van wezenlijke veranderingen in de verantwoordelijkheids- en taakverdeling tussen overheidsorganisaties. Doelstelling is het creëren van een netwerkorganisatie die, in nauwe samenwerking met andere netwerken, kennis ontwikkelt en deelt en op basis daarvan waarde toevoegt aan de nationale en internationale gemeenschap. Ook voor de overheid wordt het Internet dan een toepasselijke metafoer.

Eerder is uitvoerig geschetst hoe de ontwikkelingen in de ICT de relatie tussen overheid en burger veranderen, ten dele omdat er sprake is van onomkeerbare externe ontwikkelingen, maar ook omdat de overheid die ontwikkelingen zelf moet aangrijpen om beter te functioneren. Het gaat daarbij om belangrijke veranderingen in het handelen – en soms ook in de organisatie – van de overheid.

De besproken veranderingen leiden tot een wezenlijk veranderende rol en positie van de overheid. Ook in een bredere perspectief gaat het om fundamentele veranderingen. Door mondialisering, privatisering en concentraties in het bedrijfsleven neemt het risico toe dat de overheid ondanks de staatsrechtelijke monopolies die zij heeft, mogelijkheden

verliest om de noodzakelijke maatschappelijke ontwikkelingen te beïnvloeden. Eerder in deze nota is al geschetst hoe juist de combinatie van mondialisering en ICT-ontwikkelingen kan leiden tot beleidsconcurrentie tussen nationale en regionale overheden (zie hoofdstuk 2).

Dit alles maakt het wenselijk, naast de op de relatie overheid-burger gerichte verkenningen, een breed en grondig proces in gang te zetten, gericht op een verkenning van de gecombineerde gevolgen van ICT en mondialisering naar de positie, de rol en de institutionele structuur van de overheid.

Verkenning 10

Het Kabinet zal voor het einde van 2000 een advies vragen over de vraag wat de gevolgen van ICT zijn voor de positie, de rol en de institutionele structuur van de overheid. Deze adviesaanvraag zal ook ingaan op de gevolgen van mondialisering, juist in wisselwerking met ICT.

8. Overheid in beweging

8.1 Inleiding

In de voorgaande delen (I en II) is aangegeven dat de informatierelatie tussen overheid en burger steeds meer wordt onderhouden via elektronische weg. Om zo ver te komen moeten nog vele acties worden uitgevoerd. Voor een belangrijk deel zijn die acties in volle gang. In het actieprogramma Elektronische Overheid zijn actielijnen uitgezet die nu worden uitgevoerd. Hoewel de ontwikkelingen razendsnel gaan, kan worden geconstateerd dat de acties die in de Elektronische Overheid zijn aangekondigd precies in de roos waren. Nieuw verworven inzichten geven echter wel aanleiding tot aanvullende accenten op terreinen die ten tijde van het uitkomen van het actieprogramma Elektronische Overheid nog onvoldoende waren uitgekristalliseerd, dan wel intensiveringen op die terreinen waarop, toen nog tastend, ooit voorzichtig is gestart. In deze nota gaat het dus om aanvullende activiteiten die, ongeacht de uitkomst van de discussie, die met deel I gestart wordt, en ongeacht de uitkomst van de verkenningen uit deel II, nuttig en noodzakelijk en zijn om de overheid klaar te stomen voor de informatiesamenleving. Uitstel van deze aanvullende acties tot een eventueel nieuw actieprogramma, kan ongewenste gevolgen hebben voor de positie van de Nederlandse overheid en voor de internationale positie van ons land in het algemeen en het Nederlandse bedrijfsleven in het bijzonder.

De publieke sector bepaalt ongeveer de helft van de economie. In alle Europese landen wordt tussen de 45 en de 55% van het nationaal product via de publieke sector besteed, terwijl dat in de VS ongeveer 25% is. Dit komt omdat in Europa onderwijs, zorg en inkomensverzekeringen grotendeels uit de publieke middelen worden betaald. Daardoor is de overheid zo'n belangrijke partner in de nationale economie. Als de overheid te weinig of verkeerd in ICT investeert, heeft dat dus niet alleen gevolgen voor de kwaliteit van de samenleving en het niveau van de dienstverlening van de overheid, maar ook voor de economische groei.

Met ICT kan de structuur en cultuur van overheidsorganisaties worden verbeterd. «Oude» informatietechnologie bestond vooral uit specifieke maatwerkoplossingen, waardoor samenwerking niet eenvoudig was. Kosten en tijd waren niet in verhouding met de voordelen. Dankzij «nieuwe» ICT, en vooral internetachtige toepassingen, is samenwerking eenvoudiger. Organisaties maken steeds meer gebruik van standaardpakketten in plaats van het (laten) ontwikkelen van maatwerk. Ook in de softwaremarkt ontstaan daardoor steeds meer (wereldwijde) standaarden. Nieuwe ICT leidt tot samenwerking binnen netwerken, waardoor er sprake is van «vernetwerking» van organisaties.

Iedere overheidsorganisatie moet volop innoveren en investeren in ICT om te voorkomen dat er een kloof ontstaat tussen on-line burgers, bedrijven en instellingen en een off-line overheid. Daarbij gaat het niet alleen om investeringen in hardware (pc's en infrastructuur) en de software (behalve om standaard-software gaat het daarbij ook om specifieke programma's die overheidsdiensten en -informatie veilig, betrouwbaar en duurzaam maken), maar ook om het digitaliseren van werkprocessen. Het gaat om ontwikkelingen van conventionele brief- en notawisselingen naar digitale communicatie, van losse gegevensverzamelingen naar gekoppelde authentieke registraties en van eilandautomatisering naar digitale beleidsprocessen. Werkprocessen worden nu nog meestal op papier uitgevoerd, maar zullen binnen de hele overheid opnieuw ontworpen

moeten worden vanuit een digitale invalshoek. Het uiteindelijke doel zal moeten zijn dat de papierstroom binnen de overheid sterk wordt beperkt en het werk digitaal wordt uitgevoerd. Daarvoor zijn investeringen nodig die zich in een later stadium zeker terugverdienen.

Wanneer de overheid in toenemende mate werkt binnen netwerken, heeft dat gevolgen voor de informatierelatie met de burger en hiervoor zijn veranderingen binnen de overheid noodzakelijk. In dit deel gaat het om de acties die op korte termijn moeten worden opgepakt en zowel gericht zijn op de relatie overheid-burger als op de relaties tussen overheden. In dit laatste hoofdstuk van de nota komen de verschillende acties aan de orde.

8.2 Een vernieuwende overheid

Wanneer de overheid innoveert en investeert doet zich de vraag voor of dat in technologie moet zijn die zich bewezen heeft of dat de overheid zich als een «launching customer» kan opstellen. Deze term houdt in dat de overheid als belangrijke afnemer van ICT-diensten voorop loopt en een stimulerende, lancerende rol speelt bij de toepassingen van nieuwe technieken. Daar is geen eenvoudig antwoord op te geven. De overheid verricht cruciale maatschappelijke taken en kan zich niet veroorloven risico's te lopen bij de uitvoering. Aan de andere kant investeert de openbare sector ongeveer f 4 miljard per jaar in ICT en alleen de financiële sector investeert meer. Daarmee speelt de overheid een heel belangrijke rol en kan dus een belangrijke bijdrage leveren aan het creëren van een voorloperspositie van Nederland.¹

De overheid onderneemt zelf onderzoeksactiviteiten, omdat zij bijvoorbeeld specifieke eisen stelt aan betrouwbaarheid en de markt die producten nog niet standaard aanbiedt. Er worden in opdracht van de overheid al verschillende technische toepassingen getest en geïmplementeerd om infrastructuren, informatie-uitwisseling, -verwerking en -opslag te verbeteren. Er zijn hier extra impulsen van de overheid nodig om de markt te stimuleren en innovatie uit te lokken. De overheid wil op een aantal belangwekkende terreinen zijn rol als «launching customer» uitbouwen door gerichte extra impulsen te geven en daar jaarlijks f 10 à f 15 mln extra voor uittrekken:

- beveiligingstechnieken, zoals public key infrastructure (encryptie), de digitale handtekening en biometrische identificatie; zgn. privacy enhancing technologies (die het op termijn mogelijk maken gegevens-uitwisseling en privacy met elkaar te combineren);
- digitalisering van administratieve werk- en verantwoordingsprocessen met daarin een digitaal systeem voor documentaire informatievoorziening en archivering voor de bewaring van documenten en gegevens (zo is de archivering van e-mail nog een geheel onontwikkeld gebied);
- Juridische knowledge-ware is een ICT-toepassing die het mogelijk maakt alle bekende externe en interne kennis over wetten en regels, zoals deze zijn vastgelegd in afzonderlijke systemen, met elkaar te verbinden. Op deze manier kunnen wetgevingsprocessen, vergunningsverlening en de interpretatie van regelgeving (zoals bezwaar- en beroepsprocedures) sneller, doelmatiger en effectiever verlopen. Tevens wordt daarmee voorkomen dat de overheid haar weerbaarheid verliest in een zich steeds verder juridiserende samenleving.
- Systemen ter ondersteuning van democratische participatieprocessen, waarbij het met name gaat om het ICT-ondersteund innoveren van besluitvormingsprocessen, zodat burgers op een transparante en democratische gelegitimeerde manier meer invloed kunnen krijgen. Concrete resultaten: systemen en methodieken die complexe

¹ Zie de nota Concurrenieren met ICT-competenties, ministeries van EZ en OCW, april 2000.

besluitvorming- en adviesprocessen ondersteunen, waardoor overheden responsiever worden en hun legitimiteit wordt versterkt.

In deze rol van «launching customer» loopt de overheid risico's. Vooruit lopen kan betekenen dat voor de verkeerde technieken wordt gekozen. Maar tegen dit probleem lopen overheden in de hele wereld op. Het zou de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven versterken als de overheid hierin het voortouw zou nemen. Om de risico's zoveel mogelijk te beperken is internationale afstemming en samenwerking nodig.

Actie 1

De overheid zal middelen vrijmaken om haar beleids- en bedrijfsprocessen sterk te vernieuwen. Zij doet dit door zich op te stellen als «launching customer» en wil zo het Nederlandse onderzoek en de ontwikkeling van ICT een extra impuls te geven.

De veranderingen binnen de overheid kunnen alleen tot stand komen door samenwerking, kennisbundeling en door met elkaar op zoek te gaan naar kansrijke nieuwe mogelijkheden. Een van de belangrijkste processen binnen de overheid is het beleidsproces. Dat vindt plaats op basis van kennis binnen de organisatie zelf, maar ook van daar buiten, soms interactief. In deze kennismaatschappij is het ook voor de overheid van groot belang dat kennis goed beheerd wordt binnen de verschillende overheidsorganen en dat informatie, ideeën en relaties worden uitgewisseld. De invulling van kennismanagement verschilt per departement en is vooral gericht op het eigen domein. Er is nog geen gemeenschappelijk beleid om kennis breed te delen en verkoking te doorbreken. Door volop gebruik te maken van de mogelijkheden van ICT zou het kennisniveau binnen de overheid sterk kunnen worden verhoogd. Zo kan de kwaliteit van de bedrijfsvoering binnen de overheid toenemen en kunnen beleidsprogramma's succesvoller en sneller worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Door onderling en met bedrijven coalities te sluiten kunnen overheidsorganisaties geld, middelen en menskracht gericht inzetten op trajecten die voor hen het meest belangrijk zijn. Ook overheidsorganisaties zullen een «contract met de toekomst» moeten aangaan, waarbij ze in ruil voor een geavanceerde bedrijfsvoering komen tot gezamenlijke beslissingen.

8.3 Een betrouwbare overheid

Burgers moeten vertrouwen kunnen hebben in het functioneren van de elektronische overheid. Continuïteit, veiligheid en duurzaamheid zijn daarbij belangrijke voorwaarden. Een betrouwbare overheid betekent in dit geval een elektronische overheid die zorgt dat informatie digitaal op elk moment beschikbaar is (continuïteit), dat informatie op een zorgvuldige wijze beveiligd is (informatiebeveiliging) en dat informatie voor langere termijn duurzaam is opgeslagen (digitale duurzaamheid) zodat er altijd een beroep op kan worden gedaan. Deze eisen gelden niet alleen binnen een overheidsorganisatie, maar ook tussen overheden en tussen overheid en burgers. In de WBP zullen gedragsregels worden vastgesteld en procedures worden afgesproken over de manier waarop met gegevens wordt omgegaan en welke eisen daarbij worden gesteld, rekening houdend met verschillende situaties en doelstellingen. De waarde van gegevens is niet overal en in alle omstandigheden gelijk. Zo kan een bedrijf economische waarde toekennen aan bepaalde gegevens, terwijl dezelfde gegevens door de overheid worden gezien als openbare informatie die gratis ter beschikking dient te worden gesteld.

De overheid moet ook vertrouwelijk omgaan met informatie over haar burgers. Bij een aanvraag van een brochure via het Internet, zal de overheid moeten aangeven of de hiermee gepaard gaande informatie direct weer verwijderd wordt of dat deze gebruikt wordt om de aanvrager op de hoogte te houden van nieuwe ontwikkelingen als daar prijs op wordt gesteld. In ieder geval mag de overheid de informatie niet gebruiken voor andere doeleinden. Daarnaast zullen in de herziening van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) eisen worden gesteld aan de elektronische communicatie tussen overheid en burger.

Niet alleen overheidsorganisaties maar ook burgers moeten op de hoogte zijn van afspraken en gedragsregels voor een betrouwbare communicatie. De eisen die aan een betrouwbare overheid worden gesteld moeten daarom gezamenlijk worden opgesteld, geëvalueerd en gecertificeerd, zodat ze breed worden gedragen.

In paragraaf 1.4.2 werd aangegeven dat de netwerksamenleving veel hinder kan ondervinden van virussen. Dat kan tot een aanzienlijke schade leiden en bedrijfsprocessen ernstig hinderen. Uiteraard geldt dit ook voor de overheid. Het kabinet is dan ook van mening dat de ervaring met dergelijke calamiteiten zo veel mogelijk moet worden gedeeld en dat er adequate maatregelen moeten worden genomen om schade zoveel mogelijk te beperken en, zo mogelijk, te voorkomen. Het kabinet wil dan ook dat, binnen de ICT-implementatie-organisatie, ruimschoots aandacht wordt besteed aan het beveiligen van het gegevensverkeer.

Actie 2

Het Kabinet zal in 2000 procedures en gedragsregels vaststellen om de betrouwbaarheid van persoonsinformatie te garanderen. Daarbij zal aandacht worden besteed aan aspecten van beveiliging en zal worden bezien hoe daaraan kan worden voldaan door gebruik van een Public Key Infrastructure (PKI). De procedures en regels zullen worden geëvalueerd en daarna worden gecertificeerd. Daarnaast zal het Kabinet nog dit najaar met een voorstel komen voor bundeling van kennis en maatregelen op basis van best practices, betreffende de overige beveiligingsaspecten van het overheidsinformatiebeleid.

8.4 Een dienstbare overheid

De overheid dient via het Internet snel en toegankelijk haar diensten beschikbaar te stellen. In het actieprogramma Elektronische Overheid en de nota Digitale Delta is reeds het voornemen geformuleerd om in 2002 25% van de publieke diensten via het Internet aan te bieden. Technologische ontwikkelingen en internationale concurrentieverhoudingen lijken in de richting van een meer ambitieuze doelstelling te wijzen.

In 1999 had slechts 30% van de 537 gemeenten in Nederland een site op het Internet. Dat is te weinig. Daarom geldt, naast de doelstelling om 25% van de overheidsdienstverlening langs elektronische weg te laten plaatsvinden, als nieuwe additionele doelstelling om eind 2002 alle gemeenten in Nederland aanwezig te laten zijn in de digitale wereld. Daarom zal in 2000 een gemeentelijke dienstencatalogus worden aanbesteed en vervolgens kosteloos aan gemeenten ter beschikking gesteld. Dit om te voorkomen dat de 537 gemeenten in Nederland ieder voor zich het wiel moeten gaan uitvinden.

Actie 3

In 2002 zouden alle gemeenten in Nederland een site op het Internet moeten hebben. In overleg met de VNG zal worden bezien hoe deze doelstelling kan worden gerealiseerd. Zo zal in 2000 een model-dienstverleningscatalogus worden ontwikkeld en gratis aangeboden aan alle gemeenten.

Het ingezette traject waarbij voor burgers en bedrijven relevante overheidsinformatie (wetten, kamerstukken en dergelijke) op het Internet wordt geplaatst, wordt dus met kracht voortgezet. Dit traject moet vervolgens worden uitgebreid met transactiediensten. Daarbij kan gedacht worden aan het elektronisch aanvragen en afhandelen van vergunningen en subsidies en aan elektronisch aanbesteden. Het programma Overheidsloket 2000, dat thans is gericht op het ontwikkelen van drie geclusterde loketten te ontwikkelen, het Bedrijvenloket (EZ), loket Bouwen en Wonen (VROM) en het loket Zorg en Welzijn (VWS), wordt uitgebreid met meerdere van dergelijke functionele loketten. In die pilots willen ministeries, ZBO's en lokale overheden op drie terreinen tot geïntegreerde dienstverlening komen. Aanvullend zal in 2000 een begin worden gemaakt met territoriaal geïntegreerde «super-pilots» in (deel)gemeenten. Doel is om alle gemeentelijke dienstverlening, waar mogelijk, elektronisch, via het Internet en/of call centra aan te bieden.

Actie 4

In 2001 wordt gestart met territoriaal geïntegreerde pilots. Doel hiervan is om in een aantal proefgebieden te komen tot een volledig aanbod van elektronische overheidsdiensten.

Aldus zijn en worden de fundamenten gelegd voor een geïntegreerde elektronische overheidsdienstverlening. Bovenstaande acties betekenen een flinke stap voorwaarts en geven mede-overheden een steun in de rug. Er zullen er bij alle overheidsorganisaties forse investeringen moeten worden gedaan om de overheidsdienstverlening grootschalig te digitaliseren. Deze investeringen zullen zich na verloop van tijd meer dan terugverdienen. Probleem is nu dat er in het algemeen grote verschillen zijn tussen de plaatsen waar de investeringen moeten worden gedaan en die waar ze worden terugverdiend. In veel gevallen zullen kosten en baten zelfs in verschillende organisaties neerslaan. Een toegespitste financieringsfaciliteit zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een snelle realisatie van de Elektronische Overheid in Nederland. Omvang en vorm van de faciliteit zijn dan wel doorslaggevend. In 2000 zal worden onderzocht welke kosten moeten worden gemaakt om de elektronische overheid volledig tot wasdom te laten komen. Ook zal gekeken worden naar de meest doelmatige wijze van financiering. Omdat de inzet van ICT uiteindelijk tot kostenbesparing zal leiden, zal de financieringsfaciliteit waarschijnlijk de vorm krijgen van een «eBank».

Actie 5

In 2001 zal worden bezien of een financieringsfaciliteit kan worden gecreëerd die overheidssectoren stimuleert om te investeren in uiteindelijk rendable ICT-investeringen met het oog op een betere dienstverlening.

Veel overheidsbeleid wordt door particuliere instellingen uitgevoerd, die hiervoor subsidie ontvangen of uit sociale premies worden gefinancierd.

Daarom moet ook in de gesubsidieerde en gepremieerde sector het gebruik van het Internet voor informatieverstopping en dienstverlening worden gestimuleerd. Voor de meeste burgers is het onderscheid tussen overheid en gesubsidieerde en gepremieerde sector niet duidelijk. Daarom zal de informatie geïntegreerd aangeboden moeten worden via de website www.overheid.nl. Daarmee samenhangend zal er een nieuwe technisch verbeterde versie van www.overheid.nl worden ontwikkeld.

In elk geval vraagt grootscheepse implementatie om bundeling van schaarse kennis op het snijvlak van ICT en Openbaar bestuur. In 2000 zal een ICT-implementatie organisatie van start gaan, zodat kennis wordt gebundeld, standaarden sneller worden verspreid en flexibel ingesprongen kan worden op zich snel ontwikkelende behoeften.

Actie 6

Het kabinet zal in 2000 een ICT-implementatie organisatie realiseren met de volgende taken:

- implementatie van ICT-programma's bij overheidsorganisaties;*
- certificering van organisatie-adviesbureaus en ICT-bedrijven die de OL2000 aanpak aanbieden;*
- monitoring voortgang elektronische dienstverlening;*
- verzamelen en uitwisselen van best practices in Nederland.*

8.5 Een overheid voor iedereen

Het Internet kan ook een bijdrage leveren aan het transparanter maken van het openbaar bestuur, het actief betrekken van de burgers bij de beleidsvorming en het verkleinen van de afstand kiezer/gekozenen. Om volop gebruik te maken van deze mogelijkheden en om vorm te geven aan de «Internetdemocratie» zal er een expertisebureau voor innovatieve besluitvorming worden opgezet. Dit bureau zal ondersteuning bieden aan overheidsorganisaties die via ICT hun besluitvormingsprocessen willen vernieuwen en die de burger in de gelegenheid willen stellen om mee te discussiëren en zo mogelijk te beslissen.

Actie 7

Het Kabinet zal nog in 2000, binnen de ICT-implementatie-organisatie, een expertisebureau voor innovatieve besluitvorming opzetten. Het expertisebureau zal best practices verzamelen, overheden adviseren bij het opzetten van interactieve, ICT-ondersteunde besluitvormings- en raadplegingsprocessen en ICT-middelen voor de ondersteuning van deze processen (laten) ontwikkelen. Bovendien zal het expertisebureau kennis verzamelen en handreikingen ontwikkelen over de manier waarop innovatieve besluitvorming en democratische legitimatie het best hand in hand kunnen gaan.

Een interessant voorbeeld van een best practice is bijvoorbeeld Almere, waar burgers in «een coproductie van interactief beleid» eind 1999 in de gelegenheid werden gesteld om via www.almere.nl invloed uit te oefenen op de herinrichting van een gedeelte van de stad. Dit was een aanvulling op de traditionele insprekavonden. Er werd gebruik gemaakt van de zgn. consensusmeter, waarbij de gebruiker paarsgewijs keuzes kon maken. Daaruit kwam dan een prioriteitsstelling ten aanzien van twintig mogelijke ingrepen in het stadsdeel. Door het gebruik van deze werd ook duidelijk over welke onderdelen geen overeenstemming bestond. Het ligt voor de hand dat de Gemeenteraad de consensuspunten overneemt en zelf beslist over punten waar een eensluidend oordeel ontbreekt.

Een ander voorbeeld is de site www.geefmijderuimte.nl. Hier wordt de mogelijkheid geboden om een mening te geven over de gewenste ruimtelijke ordening van Nederland. Er is een zogenaamde «Opiniewijzer» ontwikkeld, die via het Internet kan worden ingevuld. De antwoorden op de vragen zullen meegenomen worden in een landelijke discussie over de toekomstige ruimteverdeling

Door deze best practices op een rij te zetten kunnen er lessen uit worden getrokken. Door gebruik te maken van nieuwe technieken, zoals driedimensionele virtuele ruimten krijgen burgers een beter inzicht dan mogelijk is op basis van tekeningen en maquettes.

Stemmen is één van de belangrijkste grondrechten van de burger. Het Kabinet gaat daarom na of verkiezingen eenvoudiger en toegankelijker gemaakt kunnen worden door de toepassing van ICT. Hiertoe zullen de Kieswet en het Kiesbesluit worden aangepast, zal een op afstand raadpleegbaar kiezersregister worden opgezet, komt er een elektronisch identiteitsbewijs en zal een virtueel stemlokaal worden gebouwd. Hiervoor is f 19 mln beschikbaar in de periode 2001–2003.

Actie 8

Het Kabinet realiseert het project Kiezen Op Afstand (KOA). Doel is de ontwikkeling van een systeem waarbij de kiezer in elk willekeurig stemlokaal in Nederland zijn stem uit kan brengen. Het streven is erop gericht om in 2003 het systeem voor het eerst te testen tijdens verkiezingen die onder de Kieswet vallen. Tevens wordt onderzocht of stemmen vanuit huis of vanaf de werkplek mogelijk gemaakt kan worden.

Tot slot is er aandacht nodig voor de vaardigheden van de burgers. Wanneer straks de digitale democratie daadwerkelijk realiteit is geworden, waarbinnen onder andere elektronisch stemmen mogelijk is geworden en de elektronische overheid functioneert, is het van belang dat iedereen in Nederland ook in staat is via de elektronische weg te communiceren. Hier wordt al hard aan gewerkt door het ministerie van Onderwijs, Wetenschappen en Cultuur via het onderwijsstelsel. Ook de openbare bibliotheken bieden internetcursussen aan. Daarnaast zijn er ook vele particuliere initiatieven die hiertoe een steentje bijdragen. Echter, dit alles is niet voldoende. Zoals in deel II, paragraaf 6.2 is gesteld heeft iedereen recht op deelname aan de informatiemaatschappij. Om dit recht te realiseren, komen er in alle 30 grote steden «Digitale Trapveldjes».

Actie 9¹

Het kabinet realiseert in 2000 34 Digitale Trapveldjes in 30 grote steden. Vanuit de gedachte dat trapveldjes van oudsher in wijken een belangrijke ontmoetingsplaats zijn, kunnen digitale trapveldjes die functie vervullen in deze tijd. Zij kunnen de sociale cohesie in de wijk verbeteren, doordat iedereen binnen kan lopen en geholpen kan worden bij het aanleren van de vaardigheden die vereist zijn in de informatiemaatschappij. Ze kunnen echter ook een belangrijke functie vervullen bij de opstap naar een reguliere baan in de ICT-sector, doordat jongeren daar bijgeschoold kunnen worden.

Tot slot

Het uiteindelijke «Contract met de toekomst» moet nog gesloten worden. De contouren zijn echter met deze nota reeds zichtbaar geworden. Om alvast een start te maken zijn hier een groot aantal acties, verkenningen en voorgestelde rechten gepresenteerd. Tegelijkertijd wil ik vanuit mijn verantwoordelijkheid als minister voor het overheidsinformatiebeleid met

¹ Gefinancierd uit bestaand departementaal budget.

deze nota de discussie over de visie «Vrijheid in verbondenheid» en de daaraan gekoppelde rechten op gang brengen en voeren.

De uitvoering van de acties kan direct worden gestart. Wat de verkenningen betreft is het mijn bedoeling om binnen een periode van een jaar definitief vast te stellen wat de haalbaarheidsmarge is van deze voorstellen. Aan de hand van de resultaten van de uitgevoerde verkenningen kan ik deze voorstellen dan concretiseren in een tweede actieprogramma Elektronische Overheid.

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,
R. H. L. M. van Boxtel

Awb	Algemene wet bestuursrecht
BIOS 3	Beleidsnota Informatiebeleid Openbare Sector (ministerie van Binnenlandse Zaken, juli 1995)
CAL	Commissie Administratieve Lasten
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
ELO	actieprogramma Elektronische Overheid (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, december 1998)
EZ	ministerie van Economische Zaken
GBA	Gemeenschappelijke Basisadministratie Persoonsgegevens
ICT	Informatie- en Communicatie Technologie
ITeR	Interdepartementaal onderzoeksprogramma Informatietechnologie en Recht
KOA	Kiezen Op Afstand
MDW	Programma Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit
MES	Interdepartementaal onderzoeksprogramma Maatschappij en de Elektronische Snelweg
OL2000	Overheidsloket 2000
PDA	Personal Digital Assistant
PET	Privacy Enhancing Technologies
PKI	Public Key Infrastructure
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
TTP	Trusted Third Party
UMTS	Universal Mobile Telephony System
VROM	ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAP	Wireless Application Protocol
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
WLL	Wireless Local Loop
WOB	Wet openbaarheid van bestuur
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan