

# De elektronische overheid en haar mythen

## Oogst van vier jaar ELO-plannen

**E**LO is het parool voor iedere bestuurder die een beetje met zijn tijd wil meegaan. De afkorting staat voor elektronische overheid, goed-Nederlands voor 'e-government'. Het is 'de grootste verandering sinds Thorbecke', zei minister Rogier van Boxtel (Grote Steden- en Integratiebeleid) een jaar geleden tegen de *Staatscourant*. Hij is de verantwoordelijke bewindsman voor de coördinatie van de gigantische informatiseringslag die de overheid moet maken. Inclusief de gemeenten. Voor de lokale sector had de minister in een interview met *NRC Handelsblad* van 2 december 2000 overigens een minder mooie kwalificatie in petto: 'in honderden gemeenten is de temperatuur nog ver beneden Kelvin'.

De encyclopedie leert gelukkig dat dit fysiek onmogelijk is: de naam van de eerste Baron Kelvin of Largs is verbonden aan een absolute temperatuurschaal. Daar kan je per definitie niet onder komen. Wat de minister maar wilde zeggen was dat de sector lokaal bestuur onder de kabinetsdoelstelling bleef om ten minste een kwart van de overheidsdienstverlening die daarvoor in aanmerking komt, elektronisch af te doen.

Het Rijk zat bij een nulmeting eind 2000 al boven de norm (niet zo'n kunst met grootautomatiseerders als de Belastingdienst en de Studiefinanciering in huis) terwijl de gemeenten volgens de laatste berichten 17 procent scoorden, de politie 8 en de provincies nog op nul zaten.<sup>1</sup>

**MR. FRANK KUITENBROUWER**  
Commentator van NRC Handelsblad

### Bestuurlijke uitdaging

Minister Van Boxtel heeft wat je noemt de handschoen opgepakt. Bij zijn aantreden vielen beschouwingen te lezen met titels als 'IT-beleid overheid gaat de mist in' en 'Witte IT-vlekken in een droombegroting'.<sup>2</sup> Het antwoord van Van Boxtel bleef niet uit. Zijn ambtsperiode wordt gekenmerkt door een niet-aflatende stroom van beleidsproza, doel- en kaderstellende beleidsplannen en -initiatieven.

Het startsein vormt het *Aktieprogramma Elektronische Overheid van maart 1999*.<sup>3</sup> Dit postuleerde een drievoudige doelstelling:

- Een goede elektronische toegankelijkheid van de overheid.
- Een betere publieke dienstverlening.
- Een verbeterde interne bedrijfsvoering bij de rijksoverheid. Van Boxtel had aanvankelijk de handen vol aan het millenniumprobleem, maar toen kwam hij ook goed los. Direct na het passeren van de gevreesde tijdsgrens kondigde hij in de nota *Contract met de Toekomst, een visie op de elektronische relatie overheid-burger* maar liefst tien 'verkenningen' en vijf 'acties' aan.<sup>4</sup>

De onderwerpen varieerden van een 'recht op regie over de eigen persoonsgegevens' voor iedere burger tot de rol van de overheid als 'launching customer' om impulsen te geven op gebieden als beveiliging, digitale archivering en juridische knowledge-ware. Het van zijn voorganger Kohnstamm overgeërfde project OL 2000 – elektronische overheidsloketten voor burgers en bedrijven<sup>5</sup> – kreeg een apart plaatsje, evenals het project *Kiezen Op Afstand* (KOA). Het huidige verkiezingsjaar had een mooie vuurdoop kunnen leveren, maar het kabinet vond het toch verstandiger een 'adem Pauze' in te lassen.<sup>6</sup>

Optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie is in veel gevallen een voorwaarde die

voorafgaat aan de 'aanspreekbare overheid' die de minister voor ogen staat. Daarom wijdde hij aan dit thema een afzonderlijke beleidsnota, beter gezegd: een 'beleidslijn', met de titel *Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie*.<sup>7</sup> Openbaarheid van bestuur maakt ook onderdeel uit van een voorgenomen wijziging van de Grondwet met het oog op de 'digitale grondrechten' – al is dat project bepaald niet onomstreden.<sup>8</sup>

Tussen alle bedrijven door vond minister Van Boxtel nog tijd voor het inrichten van 'digitale trapveldjes' waar jong en oud hun ICT-vaardigheden kunnen oefenen en het lanceren van een WebWijzer om de websites te waarderen van Nederlandse overheidsorganisaties en nauw daarmee verbonden instellingen als musea, onderwijsinstellingen, bibliotheken etc.<sup>9</sup>

Zijn grootste troef was natuurlijk de internetportal [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl) dat toegang geeft tot een breed scala van overheidsorganisaties en bijvoorbeeld de Kamerstukken.

En dan waren er nog de commissies die Van Boxtel (mede) instelde. Hun aanbevelingen liegen er ook niet om.

- Commissie-Cerfontaine: *digitalisering van onze steden en dorpen*.<sup>10</sup>
- Commissie-Wallage: *duizenden overheidsdocumenten op Internet*.<sup>11</sup>
- Commissie-Docters van Leeuwen: *afschaffen van medebewind*.<sup>12</sup>
- Commissie-Snellen: *een 'digitaal kluisje' voor iedere burger binnen de GBA*.<sup>13</sup>
- Raad voor het Openbaar Bestuur: *eenmalige opslag van gegevens van de burger*.<sup>14</sup>

Zo gaat het maar door: 'real time' en 'on line' elektronisch zakendoen met overheid, ontwikkeling van een elektronische identificatiekaart voor iedere burger (eNIK) met Trusted Third Party toepassingen. Dit vergt dan weer de inrichting van een PKI-infrastructuur voor het vertrouwd en vertrouwelijk communiceren met de overheid door medeoverheden, burgers en bedrijfsleven.<sup>15</sup>

Veel belang hecht de bewindsman ook aan het stroomlijnen van (clusters van) basale gegevensbestanden die cruciaal zijn voor het functioneren van de overheid. Deze moeten worden doorontwikkeld tot authentieke registraties, met voorop de Basisbedrijvenregisters (BBS) en Geografische basisregistratie (GBR). Alleen al aan de startversie van het BBS hangt een prijskaartje van 3,5 miljoen euro plus een commitment voor een jaarlijkse exploitatielast van 2,2 miljoen euro tot het jaar 2005.<sup>16</sup> En dit is volgens sommigen nog maar het begin.

## DERTIEN MAAL ELO

Onder de paraplu van [www.ictu.nl](http://www.ictu.nl) gaat een scala schuil aan programmabureau's, ieder gespecialiseerd in een segment van de driehoek overheid-burgers-ICT:

1 Advies Overheid.nl stimuleert en inspireert ruim 1300 overheidsorganisaties bij de ontwikkeling van een website.

2 CERT-RO is het 'computer emergency response team', een centraal meld- en coördinatiepunt van het Rijk voor veiligheidsincidenten zoals een virusaanval.

3 EHD is een samenwerkingsverband tussen Belastingdienst, CBS en UWV (voorheen Lisv) ter vermindering van administratieve lasten.

4 Elektronische overheid in aanbouw: een communicatieprogramma om overheidsinstellingen te motiveren.

5 InterWad biedt gratis alle beschikbare kennis en informatie over het beleid voor het waddengebied: regionaal, nationaal en internationaal.

6 OL 2000: het organisatieconcept voor de één-loketgedachte.

7 ON21: gezamenlijke inkoop van ICT-diensten of -middelen voor de openbare sector. Plus ondersteuning van het beheer van afgesloten contracten.

8 RYX: een besloten intranet voor de rijksoverheid.

9 Stroomlijning Basisgegevens: invoering van een stelsel van authentieke basisregistraties.

10 Taskforce Digitale Duurzaamheid: helpt bij het voorkomen van 'digitaal geheugenverlies'.

11 Taskforce PKI-overheid: moet een Public Key Infrastructure opzetten voor het zetten van een elektronische handtekening, identificatie op afstand en versleuteling van berichten.

12 Testbed Digitale Bewaring: werkt aan het waarborgen van de blijvende toegankelijkheid van digitale overheidsinformatie (langdurige en authentieke bewaring van archiefstukken).

13 XPN, het expertisebureau voor 'innovatieve beleidsvorming'.

## Ambitie en werkelijkheid

‘De overheid heeft zichzelf hoge ambities gesteld’, wilde Van Boxtel in december 2000, terugblikkend op de door hem ontketende beleidslawine, wel kwijt.<sup>17</sup> De Tilburgse hoogleraar informaticarecht, Corine Prins, trok een andere conclusie uit de notavloed. Daaruit – met name de nota *Contract met de Toekomst* – blijkt vooral ‘dat de wereld van het beleid een volstrekt andere lijkt dan de wereld van de dagelijkse praktijk in de publieke sector’.<sup>18</sup>

Tijd om eens te praten met dr. Victor Bekkers. Hij is bijzonder hoogleraar ICT-infrastructuren in de publieke en private sector aan de Erasmusuniversiteit in Rotterdam. Daarnaast is hij verbonden aan de divisie ‘management consultancy’ van CMG Publieke Sector in Den Haag. Directe aanleiding is een opmerkelijke beschouwing die hij publiceerde over ‘de mythen van de elektronische overheid’.<sup>19</sup>

Ook deze beschouwing begint met ‘het gekreun van veel gemeenten’. Het is niet alleen een kwestie van willen maar ook van kunnen, tekent Bekkers daarbij aan. Vaak ontbreekt het gemeenten aan de noodzakelijke expertise en de financiële middelen. Dat is illustratief voor de vraagtekens die volgens hem passen bij de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het zo populaire denken over e-government.

Om de spanning tussen de wensen van de notaschrijvers en de werkelijkheid van de kreunende gemeenten te verduidelijken, bespreekt Bekkers vijf mythen die worden gehanteerd om nut en noodzaak van een elektronische overheid te legitimeren. Als illustratiemateriaal grijpt hij vooral terug op nog weer een plaatsbepalend beleidsstuk, de nota *Digitale Delta* uit 1999.<sup>20</sup> Daarin formuleerde het kabinet de ambitie om Nederland te voorzien van een excellente ICT-basis. Het trefwoord ELO vormt daarvan een integrerend onderdeel.

## DE VIJF MYTHEN

De kneep is dat een mythe een bron van inspiratie is, maar ook versluisend kan werken.

De vijf mythen van Bekkers zijn in vogelvlucht:

### 1 De mythe van de technologische vooruitgang

Typerend is de opening van de nota *Digitale Delta* uit 1999: de technologische mogelijkheden die een medium als internet nu biedt, vormen slechts ‘een flauwe afspiegeling van wat in het begin van het volgende millennium werkelijkheid kan worden’. Daarmee werd niet de ‘millenniumbug’ bedoeld.

### 2 De mythe van de onvermijdelijkheid

Volgens de *Digitale Delta* is er geen ontkomen aan: ‘ICT heeft een alles doordringend karakter en is niet meer uit ons leven weg te denken, een draaggolf voor grote veranderingen’. En denk niet dat er veel te kiezen valt. De overheid dient iedere belastingguld tweemaal om te draaien en is dus verplicht zich te bedienen van ‘de meest geavanceerde gereedschappen’ – dus ICT.

### 3 De mythe van de maakbaarheid

Alweer geeft de *Digitale Delta* een recept voor ‘vele economische en sociale vernieuwingen’. Door ICT kunnen bedrijven, overheidsorganisaties, consumenten en burgers immers onafhankelijk van hun fysieke lokatie 24 uur per dag en zeven dagen per week met elkaar in contact komen.

### 4 De mythe van een ‘nieuwe’ en ‘betere’ overheid

De *Digitale Delta* spreekt van ‘ongekende mogelijkheden om binnen en tussen delen van de overheid samen te werken, dwars door organisatorische grenzen’. Daarbij komt dat de overheid door de inzet van ICT ‘beter raadpleegbaar en transparanter is’ – een ‘responsieve’ overheidsorganisatie die actief met de burger meedenkt over zijn behoeften. Dat laatste is dan wel weer ontleend aan *Contract met de toekomst*.

### 5 De mythe van de mondige en intelligente burger

Dit gaat nog een stapje verder dan de meedenkende overheid. De nota *Contract met de toekomst*: de burger wil weten wanneer belangrijke zaken spelen, of en hoe hij betrokken kan zijn en op welke manier een besluit tot stand komt. Individualisering is hier het trefwoord. Dat gaat hand in hand met competentie. De competente burger maakt optimaal gebruik van de mogelijkheden van het internet om informatie te vergaren en politieke en maatschappelijke druk te organiseren.

## 'Chatten' en codes

Zoals alle mythen, bevat het Quintet van Bekkers een kern van waarheid. ICT is onmiskenbaar een breekijzer. Maar is dat voldoende om te spreken van een complete trendbreuk, een werkelijk nieuwe manier van werken? Bij deze ideologie plaatst Bekkers een aantal ontzuierende kanttekeningen. Neem het 'chatten' van wethouders en gemeenteraadsleden met burgers. Minister Van Boxtel ging daar direct na zijn aantreden als eerste bewindspersoon in voor met een eigen site. Een mooi voorbeeld hoe internet de toegankelijkheid van politiek en bestuur kan vergroten.

Of is het toch minder eenvoudig dan het lijkt? Bekkers karakteriseert 'chatten' als een vrijblijvende en virtuele pendant van het wekelijkse inloopsprekkuur. 'Chatten' is minder bedreigend voor het primaat van de politiek dan digitale discussieplatforms die fungeren in een proces van interactieve beleidsvoering.

Het is volgens hem dan ook te makkelijk om internet te betitelen als een bevrijdende technologie. ICT is vaak juist een middel de klanten beter onder controle te brengen. Het ligt er maar aan hoe de geldende wetten en regels worden vertaald in de software van de gebruikte ICT-systemen. De Amerikaanse hoogleraar Lawrence Lessig heeft er een bestseller over geschreven met de titel 'Code' (Basic Books, New York 1999). De titel is een veelbetekenende woordspeling. Code is tegelijk het woord voor regels en normen en voor de schrijfwijze van computerprogramma's.

In het *Nederlands Juristenblad* waarschuwen de bestuurskundigen Bovens en Zouridis onlangs met zoveel woorden tegen de 'discretionaire macht van de systeemontwerpers' die de rechtsregels omzetten in programmatuur.<sup>21</sup> Bekkers: 'wellicht dat de burger baat heeft bij een andere interpretatie, maar dit alternatief wordt niet geboden'. Hij concludeert dat de belofte van een nieuwe en betere overheid 'op los zand is gebouwd'.

Een tweede complicatie is dat achter dat ene loket voor de burger verschillende informatie-domeinen schuil gaan. Deze hechten elk aan hun eigen karakter en gebruiken. Sterker nog: 'achter menige website voltrekt zich een "battle of the back offices"', aldus Bekkers. Volgens hem is dat misschien wel het grootste probleem van ELO. Hij spreekt zelfs van 'de achilleshiel'. Maar daarover kom je in het optimistische beleidsproza bar weinig tegen.

Soms wappert toch even een puntje van de sluier op. Bij de behandeling van de politiebegroting in november werd in de Tweede Kamer van alle zijden gevraagd om een mogelijkheid voor de burger elektronisch aangifte te doen bij

de politie. Dat moet toch niet zo'n toer zijn nu menig huishouden beschikt over e-mail.

De politieke werkelijkheid is iets gecompliceerder, zo bleek uit de beschrijving die minister De Vries (Binnenlandse Zaken) gaf van een pilot elektronische aangifte in Noord-Holland: de aangever stuurt een e-mail naar een stand alone computer van de politie. Daar wordt het bericht uitgedraaid, gecontroleerd, ondertekend en in tweevoud verzonden naar de aangever die het vervolgens tekent en retourneert. Bij dat laatste gaat het vaak mis. 'De backoffice en de justitiële keten zijn er niet op ingericht', zei minister De Vries eerlijk.

## De keerzijde van dienstverlening

In het moderne ELO-denken staat vooral het aspect van de dienstverlening centraal, noteert Bekkers. Dat heeft een keerzijde. De overheid behandelt de burger als klant. Maar de overheid is méér dan een dienstverlenend bedrijf en de burger is méér dan een consument. Dat leidt in de woorden van Bekkers tot een 'legitimitieitsparadox': de nadruk op digitale dienstverlening om de legitimiteit van de gemeenten te versterken, draagt weinig bij aan het dichten van de vermeende kloof tussen burger en bestuur. Hij maakt hem eerder groter, want de nadruk op dienstverlening geeft op subtiële wijze aan dat de burger niet moet aankomen om daadwerkelijke participatie.



Een tweede complicatie levert de 'productencatalogus' die is ontwikkeld voor de interactieve éénloketbenadering van de burger. VIND is de naam: *Vraaggerichte Interactieve Diensten Catalogus*. Bekkers mag smakelijk vertellen hoe hij de proef op de som nam. 'Een relatief simpele eenduidige vraag – bijvoorbeeld het bouwen

*Minister  
Van Boxtel: 'De  
elektronische  
overheid is de  
grootste  
verandering  
sinds  
Thorbecke'*

van een dakkapel – lukt goed. Het wordt wat anders als ik een vraag heb over overlast door rondhangende jongeren in de buurt. Ik kies voor de categorie “kwaliteit van mijn leefomgeving” met als toevoeging “overlast”. Vervolgens moet ik kiezen tussen een aantal rollen. Stel, ik woon alleen, heb een handicap en val in de termen van hulpbehoevende. Dan kan ik kiezen voor mijn rol als individu (woningbezitter), als gehandicapte en als hulpbehoevende. Ik kies “zieke of gehandicapte” en kom vervolgens bij het product “psychiatrisch ziekenhuis – gedwongen opname”. En dat is wel het laatste wat ik wilde.’

Dit voorbeeld brengt volgens de bestuurskundige een aantal lastige zaken aan het licht. De constructie van de ELO-vraagpatronen is duidelijk getekend door de ambtelijke belevingswereld. Neem alleen al zo’n term als ‘leefomgeving’. Bij het opstellen van zo’n producten-catalogus is de grote moeilijkheid juist expliciet te maken welk onuitsproken beeld van de burger de makers in het achterhoofd hebben.

Wat voor normatieve veronderstellingen liggen eigenlijk ten grondslag aan het beeld dat men van de vragende burger heeft? Alweer: die lastige dubbele betekenis van het woord code. Een ding is in elk geval wel duidelijk voor Bekkers: vertrouw niet te snel op het vermogen van de burger langs de lijnen van ambtelijke logica en in ambtelijke taal te denken. Hij waarschuwt voor een nieuwe tweedeling: ‘in veel gevallen is de bureaucratisch incompetent burger ook digitaal incompetent’.

Eerlijk is eerlijk, voegt Bekkers daar aan toe: Er wordt hard gewerkt om de zoekroutines van VIND dichter naar de burger te brengen. Er zit duidelijk verbetering in de producten. Dat zijn er inmiddels meer dan 290 – variërend van ‘aansprakelijkheidsstelling gemeente’ tot ‘woonwagengstandplaats’.

## En dan nu: de uitrol

‘De fundamenten van het huis van de elektronische overheid zijn in de afgelopen kabinetsperiode gelegd’, concludeerde minister Van Boxtel eind vorig jaar in de zogeheten *Bouwstenennotitie, van pilots naar grootschalige implementatie*. Deze is bedoeld als aanzet voor de komende vier jaar. Er is het lieve bedrag mee gemoeid van tussen de 275 en 900 miljoen euro.

De ondertitel legt de vinger op de zere plek, de zogeheten ‘uitrol’ van e-government. Negen bestaande programmabureaus zijn door Van Boxtel gebundeld in de nieuwe Stichting ICTU (de U staat voor uitvoeringsorganisatie). Het zijn er inmiddels overigens al dertien (zie kader). Om de ELO-filosofie uit te dragen is een speciaal communicatieprogramma opgezet: *Elektro-*

*nische overheid in aanbouw*. Het wordt geleid door Matt Poelmans, die zijn sporen verdiende met het project OL 2000.

‘De periode van experimenteren is voorbij’, zei Poelmans in het blad *Binnenlands Bestuur* van 8 februari 2002. Het werd niet helemaal duidelijk of dat een belofte was of een dreigement.

### Noten

- 1 Peter Mom, Kamer hekelt e-overheden, *Computable* 15 maart 2002. Zie eerder Marguerite Sniijders, ‘Veel gemeenten staan nog langs de kant van de digitale snelweg’, *B&G* maart 2001.
- 2 Respectievelijk Arre Zuurmond in *Binnenlands Bestuur* 10 april 1999 en Koos van der Steehoven in *OBm*, januari 1998.
- 3 *Kamerstukken II* 26 387.
- 4 Nota Contract met de Toekomst, een visie op de elektronische relatie overheid-burger *Kamerstukken II* 26 387 nr. 8 (19 mei 2000).
- 5 F. Kuitenbrouwer, ‘Overheidsloket 2000 in nieuwe fase’, *B&G* februari 2000/2 p. 16-22.
- 6 Brief van de ministers van GSI en Binnenlandse Zaken van 4 februari 2002, *Kamerstukken II* 28 000 VI nr. 50.
- 7 Beleidslijn Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie, *Kamerstukken II* 26 387 nr. 7 (20 april 2000).
- 8 *Kamerstukken II* 27 460. Rapport Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, mei 2000. Kritische commentaren onder meer in Dossier Digitale grondrechten, *Computerrecht* 2000/4.
- 9 [www.webwijzer.net](http://www.webwijzer.net).
- 10 ICT en de Stad.
- 11 *Toekomst overheidscommunicatie, in dienst van de democratie* (augustus 2001) <<http://www.toekomst-comm.nl>>.
- 12 *Burger en overheid in de informatiesamenleving: de noodzaak van institutionele innovatie* (augustus 2001) <[www.minbzk.nl/directto.asp?tekst=3087](http://www.minbzk.nl/directto.asp?tekst=3087)>
- 13 *GBA in de toekomst, gemeentelijke Basis Administratie persoonsgegevens als spil voor de toekomstige identiteits-infrastructuur* (maart 2001) <<http://www.gba.nl/>>
- 14 *ICT en het recht om anoniem te zijn*, januari 2000.
- 15 F. Kuitenbrouwer, ‘Nieuwe informatie-infrastructuur draait om digitale identiteit’. *B&G* januari 2002/1 blz. 22-25.
- 16 Brieven van de ministers van Economische zaken 17 juli 2000 *Kamerstukken II* 26 643 nr. 31, en van Grote Stedenbeleid en Integratie 17 oktober 2001 *Kamerstukken II* 26 387 nr. 11.
- 17 Nota De elektronische Overheid aan het begin van de 21ste eeuw, *Kamerstukken II* 26 387 nr. 9, blz. 3.
- 18 J.E.J. Prins, E-overheid: evolutie of revolutie, *Nederlands Juristenblad* 2001/11 blz. 515v.
- 19 V.J.J.M. Bekkers, De mythen van de elektronische overheid, over retoriek en realiteit, *Bestuurswetenschappen* 2001/4 blz. 277v.
- 20 *Kamerstukken II* 26 643.
- 21 M. Bovens en S. Zouridis, Van street-level bureaucratie naar systeem-level bureaucratie, *Nederlands Juristenblad* 11 januari 2002/nr. 2 bl. 65v.