



Onderschat debat



Een internationaal vergelijkend onderzoek naar beleidsvisies op informatie- en communicatietechnologie en de democratische rechtsstaat

4 februari 2002

NF58796_0202



Onderschat debat

Een internationaal vergelijkend onderzoek naar beleidsvisies op informatie- en
communicatietechnologie en democratische rechtsstaat

CGE&Y/TNO-STB

Eindrapport

4 februari 2002

Hein van Duivenboden
Valerie Frissen
Marc van Lieshout
Peter Mooren

Met medewerking van
Maarten van As
Robert Elenbaas
Margriet Glazenborg
Desiree Hoving
Noortje Huijboom
Arnout Ponsioen
Mildo van Staden
Dominique de Wijn
Bernard Zwiers

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| 1. Inleiding | 6 |
| 1.1 Achtergronden | 6 |
| 1.2. Probleemstelling | 7 |
| 1.3. Leeswijzer | 9 |
| 2. Beginselen van de democratische rechtsstaat | 10 |
| 2.1. Reeksen van beginselen | 10 |
| 2.2. Democratietheorieën en democratietradities | 13 |
| 2.3. Synthese en afbakening | 15 |
| 3. De implicaties van ICT voor de democratische rechtsstaat | 16 |
| 3.1. Karakteristieken ICT-ontwikkelingen en de transformatie van de samenleving | 16 |
| 3.2. Implicaties voor de beginselen van de democratische rechtsstaat | 18 |
| 3.2.1 Vraagstukken met betrekking tot het politieke stelsel | 19 |
| 3.3 Synthese: Conceptueel kader | 23 |
| 4 Onderzoeksopzet | 26 |
| 4.1 Aanpak en landselectie | 26 |
| 4.2 Methode van onderzoek | 27 |
| 5 Estland | 29 |
| 5.1 Inleiding | 29 |
| 5.2 Typering van de democratische rechtsstaat, grondbeginselen en politieke cultuur | 29 |
| 5.3 Status-quo e-government ontwikkelingen | 30 |
| 5.3.1 Toegang en toegankelijkheid: voorwaarden voor digitale participatie | 30 |
| 5.3.2 Transparantie/openheid | 31 |
| 5.3.3 Dienstverlening en responsiviteit | 31 |
| 5.3.4 Participatie van burgers | 31 |
| 5.3.5 Institutionele innovatie | 32 |
| 5.4 De problematisering van de relatie ICT en democratische rechtsstaat | 32 |
| 5.4.1 Implicaties voor het politieke systeem | 32 |
| 5.4.2 Implicaties voor burgerrechten, met name 'informatierechten' | 34 |
| 5.4.3 Implicaties voor beginselen van behoorlijk bestuur | 34 |
| 5.5 Conclusie: centrale issues | 35 |
| 6 Canada | 36 |
| 6.1 Inleiding | 36 |
| 6.2 Typering van democratische rechtsstaat, grondbeginselen en politieke cultuur | 36 |
| 6.3 Status-quo e-government ontwikkelingen | 37 |
| 6.3.1 Toegang en toegankelijkheid: voorwaarden voor digitale participatie | 37 |
| 6.3.2 Transparantie/openheid | 37 |
| 6.3.3 Dienstverlening en responsiviteit | 37 |
| 6.3.4 Participatie van burgers | 38 |
| 6.3.5 Institutionele innovatie | 38 |
| 6.4 De problematisering van de relatie ICT en democratische rechtsstaat | 38 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 6.4.1 | Implicaties voor het politieke systeem | 38 |
| 6.4.2 | Implicaties voor burgerrechten, met name ‘informatierechten’ | 40 |
| 6.4.3 | Implicaties voor beginselen van behoorlijk bestuur | 41 |
| 6.5 | Conclusie: centrale issues | 42 |
| 7 | Singapore | 43 |
| 7.1 | Inleiding | 43 |
| 7.2 | Typering van de democratische rechtsstaat, grondbeginselen en politieke cultuur | 43 |
| 7.3 | Status-quo e-government ontwikkelingen | 44 |
| 7.3.1 | Toegang en toegankelijkheid: voorwaarden voor digitale participatie | 45 |
| 7.3.2 | Transparantie/openheid | 45 |
| 7.3.3 | Dienstverlening en responsiviteit | 45 |
| 7.3.4 | Participatie van burgers | 46 |
| 7.3.5 | Institutionele innovatie | 46 |
| 7.4 | De problematisering van de relatie ICT en democratische rechtsstaat | 47 |
| 7.4.1 | Implicaties voor het politieke systeem | 47 |
| 7.4.2 | Implicaties voor burgerrechten, met name ‘informatierechten’ | 48 |
| 7.4.3 | Implicaties voor beginselen van behoorlijk bestuur | 48 |
| 7.5 | Conclusie: centrale issues | 49 |
| 8 | Frankrijk | 50 |
| 8.1 | Inleiding | 50 |
| 8.2 | Typering van de democratische rechtsstaat, grondbeginselen en politieke cultuur | 50 |
| 8.3 | Status-quo e-government ontwikkelingen | 51 |
| 8.3.1 | Toegang en toegankelijkheid: voorwaarden voor digitale participatie | 51 |
| 8.3.2 | Transparantie/openheid | 51 |
| 8.3.3 | Dienstverlening en responsiviteit | 52 |
| 8.3.4 | Participatie van burgers | 52 |
| 8.3.5 | Institutionele innovatie | 52 |
| 8.4 | De problematisering van de relatie ICT en democratische rechtsstaat | 53 |
| 8.4.1 | Implicaties voor het politieke systeem | 53 |
| 8.4.2 | Implicaties voor burgerrechten, met name ‘informatierechten’ | 55 |
| 8.4.3 | Implicaties voor behoorlijk bestuur | 55 |
| 8.5 | Conclusie: centrale issues | 56 |
| 9 | De Verenigde Staten | 58 |
| 9.1 | Inleiding | 58 |
| 9.2 | Typering van democratische rechtsstaat, grondbeginselen en politieke cultuur | 58 |
| 9.3 | Status-quo e-government ontwikkelingen | 59 |
| 9.3.1 | Toegang en toegankelijkheid: voorwaarden voor digitale participatie | 60 |
| 9.3.2 | Transparantie/openheid | 60 |
| 9.3.3 | Dienstverlening en responsiviteit | 62 |
| 9.3.4 | Participatie van burgers | 62 |
| 9.3.5 | Institutionele innovatie | 63 |
| 9.4 | De problematisering van ICT en democratische rechtsstaat | 64 |
| 9.4.1 | Implicaties voor het politieke systeem | 64 |
| 9.4.2 | Implicaties voor burgerrechten, met name ‘informatierechten’ | 67 |
| 9.4.3 | Implicaties voor behoorlijk bestuur | 67 |
| 9.5 | Conclusie: centrale issues | 68 |
| 10 | Conclusies | 70 |

| | |
|-------------------------------|-----------|
| 11 Aanbevelingen | 77 |
| 12 Samenvatting | 83 |
| Literatuur en websites | 87 |
| Bijlagen | 93 |
| BIJLAGE 1 | 93 |
| BIJLAGE 2 | 94 |
| BIJLAGE 3 | 96 |

1. Inleiding

1.1 Achtergronden

In een rechtsstaat zijn de relaties tussen overheid en burgers en daarbij behorende vrijheden, rechten en plichten volgens bepaalde afspraken en procedures geregeld. In een *democratische* rechtsstaat blijkt dat onder meer uit de verankering van grondrechten van burgers in een constitutie (met als interessante uitzondering het Verenigd Koninkrijk) en uit de manier waarop het ‘democratische mandaat’ is ingericht. Daarbij gaat het om een specifieke invulling van de wijze waarop burgers kunnen deelnemen aan het politieke proces, waaronder processen van besluitvorming, en de manier waarop de verantwoording van besluitvorming aan burgers is georganiseerd en gewaarborgd. Ook principes van ‘behoorlijk bestuur’ (good governance) kunnen we rekenen tot de hoekstenen van de democratische rechtsstaat, met name omdat die garanties bieden voor een gezond evenwicht in de talloze, gecompliceerde relaties tussen overheid en burgers.¹ De discussie over good governance gaat vaak over de nieuwe invulling van het genoemde evenwicht door maatschappelijke, politieke, of - zoals in deze tijd - technologische ontwikkelingen. De manier waarop in een democratische rechtsstaat over de ‘kwaliteit van het bestuur’ wordt nagedacht, onderstreept het dynamische karakter van een rechtsstaat, omdat die ‘kwaliteitscriteria’ in wezen telkens opnieuw moeten worden ingevuld. Dat betekent ook dat, afhankelijk van de context in die discussie, het accent kan liggen op de bescherming van burgers tegen de macht van de overheid, op het versterken van de participatiemogelijkheden van burgers, of, zoals we in deze tijd zien, op het versterken van de transparantie van het overheidshandelen.

Momenteel gaat in de verschillende arrangementen tussen burger en overheid, die dienen als waarborgen voor de democratische rechtsstaat, ICT een steeds belangrijker rol spelen, zodanig zelfs dat volgens sommigen sprake is van een geheel nieuwe fase in de ontwikkeling van de democratische rechtsstaat. De afgelopen tijd wordt – niet in de laatste plaats in Nederland – steeds meer aandacht geschonken aan de gevolgen van ICT voor de positie van de overheid binnen de samenleving en voor haar relatie met burgers.² De inzet van ICT werpt allerlei vragen op over de inrichting en de positie van de overheid en het openbaar bestuur. ICT maakt andere vormen van communicatie met burgers en andere vormen van sturing mogelijk. Bovendien roept ICT geheel eigen problemen of vragen op, die om nieuw beleid vragen en om een heroriëntatie op de rol van de overheid in de informatiesamenleving. De kansen en bedreigingen van ICT dragen ertoe bij dat de overheid haar primaire taken (zoals beleidsvorming, maar bijvoorbeeld ook verkiezingen) op een andere wijze kan of zelfs moet gaan uitvoeren. In de nota *De grenzen van de Internetdemocratie* stelt de Raad voor het Openbaar Bestuur (1998) dat de mogelijkheden van ICT stelselmatig gebruikt kunnen worden ten gunste van democratische besluitvormingsprocessen (bijvoorbeeld ter ondersteuning van democratische participatieprocessen, als instrument voor verantwoording of voor de innovatie van beleidsprocessen). Dit roept echter ook de vraag op of deze ontwikkeling consequenties heeft voor bijvoorbeeld de rechtsstatelijke vormgeving van democratische participatie en of dat nieuwe eisen stelt aan de processen van verantwoording en de transparantie van besluitvormingsprocessen. Is, met andere woorden, de praktijk van de democratische rechtsstaat aan een nieuwe invulling toe?

Op het eerste gezicht verschillen de meningen daarover. Bovens (1999a) werpt de vraag op of ICT-ontwikkelingen misschien leiden tot een nieuwe fase in de inrichting van ‘het huis van de rechtsstaat’, die we zouden kunnen aanduiden als de *digitale rechtsstaat*. Hij concludeert dat

in dit huis zowel sprake zou moeten zijn van *renovatie* (herziening van bestaande beginselen) als van *innovatie* (bijvoorbeeld in de vorm van informatierechten en ‘beginselen van behoorlijke informatisering’). Koers pleitte al in 1995 voor de formulering van digitale grondrechten, in het bijzonder het recht op informationele zelfbeschikking van burgers. De Commissie Franken (2000) was daarentegen meer behoudend in haar problematisering van de betekenis van ICT-ontwikkelingen voor grondrechten. De vraag of de bestaande grondrechten in het digitale tijdperk aan herziening toe zijn dan wel of nieuwe grondrechten noodzakelijk zijn, leidde bij deze commissie slechts tot tamelijk bescheiden voorstellen voor aanpassing van de bestaande rechtsstatelijke beginselen aan de eisen van de informatiesamenleving. Het meest verregaande voorstel was een uitbreiding van de Wet Openbaarheid van Bestuur van een gebod aan de overheid tot openbaarheid van informatie naar een meeromvattend *recht* van burgers op toegang tot overheidsinformatie. Een meer radicaal advies over de transformatie van de democratische rechtsstaat kwam recent van de Commissie Docters van Leeuwen (2001) die spreekt van de noodzaak tot ‘institutionele innovatie’. Volgens deze commissie dreigt de Nederlandse overheid haar legitimiteit te verliezen als zij niet snel voortgang maakt met de hervorming van de democratische relatie tussen overheid en burgers.

Deze verschillen in opvattingen geven al aan dat het begrip democratische rechtsstaat een dynamisch karakter heeft. Zowel de kernbeginselen van de democratische rechtsstaat als de manier waarop maatschappelijke veranderingsprocessen van invloed worden geacht op de inrichting van die democratische rechtsstaat, zijn onderwerp van debat. De manier waarop aan een democratische rechtsstaat vorm wordt gegeven, is sterk historisch en cultureel bepaald. Historisch zien we een continue ontwikkeling van die democratische rechtsstaat, waarbij in verschillende fasen andere reeksen van beginselen belangrijk worden geacht of worden toegevoegd aan de reeds werkzame beginselen. De vraag van Bovens of we momenteel kunnen spreken van een nieuwe fase in de rechtsstaat – de digitale rechtsstaat – illustreert de historische gesitueerdheid van de democratische rechtsstaat. Daarnaast zijn er duidelijke culturele verschillen tussen landen bij de inrichting van de democratische rechtsstaat, die te herleiden zijn tot de democratische tradities die de geschiedenis van een specifiek land bepalen en die uiteenlopende combinaties van beginselen en andere accenten daarbinnen tot gevolg kunnen hebben. Het is evident dat vanuit die verschillen ook de betekenis van ICT-ontwikkelingen voor de democratische rechtsstaat anders geproblematiseerd zal worden. In dat licht is een internationale vergelijking van beleid ten aanzien van ICT en de democratische rechtsstaat interessant.

1.2. Probleemstelling

Om een internationale vergelijking te doen, is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan Cap Gemini Ernst & Young (CGE&Y) en TNO de volgende driedelige onderzoeksvraag gesteld:

- In hoeverre en op welke wijze wordt in verschillende landen de relatie tussen ICT-ontwikkelingen en de democratische rechtsstaat geproblematiseerd? Wat zijn hier de centrale vraagstukken?
- Welk beleid wordt ten aanzien van die vraagstukken in verschillende landen gevoerd?
- Welke aanbevelingen aan de Nederlandse overheid volgen uit de vergelijking van het beleid tussen de verschillende landen?

Uit de vraagstelling volgt dat het onderzoek zich niet zozeer is gericht op wat de implicaties zijn van ICT-ontwikkelingen voor de democratische rechtsstaat zelf, maar dat het vooral gaat om de manier waarop over die implicaties in beleidskringen wordt *gedacht* en op welke

manier die gedachten vervolgens gestalte krijgen in beleidsvisies en -praktijken. De daadwerkelijke invloed van ICT-ontwikkelingen op de vormgeving van de democratische rechtsstaat is hier dus niet onderzocht. De landen die geselecteerd zijn om nader te onderzoeken, zijn vanuit verschillende oogpunten interessant voor Nederland. Aan de ene kant zijn ze alle gebaseerd op min of meer dezelfde democratische rechtsprincipes, aan de andere kant zijn ze ook allemaal op onderdelen sterk afwijkend. Bij de presentatie van de resultaten van de empirische studie worden ook de overwegingen gegeven die hebben geleid tot de selectie van het betreffende land.

De onderzoeksvragen zijn in het licht van de voorafgaande probleemverkenning als volgt in deelvragen uitgewerkt:

- 1) Wat behoort tot de kernbeginselen of fundamenteën van de democratische rechtsstaat?
- 2) Op welke wijze wordt de relatie tussen ICT-ontwikkelingen en de democratische rechtsstaat in de literatuur geproblematiseerd? Wat zijn hier de centrale vraagstukken?
- 3) Hoe is in de onderscheiden landen aan de beginselen van de democratische rechtsstaat vormgegeven? Hoe verhoudt zich dat tot de democratische traditie van de verschillende landen?
- 4) Wat is de status-quo van ICT-ontwikkelingen, in het bijzonder van e-government, in de onderscheiden landen?
- 5) Op welke wijze worden de implicaties van ICT voor de democratische rechtsstaat in de onderscheiden landen geproblematiseerd en hoe komt dat in *beleidsactiviteiten* van de overheid tot uitdrukking? Met activiteiten wordt hier bedoeld: activiteiten in het kader van zowel visievorming als de uitwerking van die visie in gerealiseerd beleid.
- 6) Welke aanbevelingen aan de Nederlandse overheid volgen uit de vergelijking van het beleid van de verschillende landen?

Belang van een internationale vergelijking

Een internationale vergelijking van beleidsvisies biedt:

- inzicht in het algemene en het specifieke karakter van ontwikkelingen ten aanzien van de relatie ICT en de democratische rechtsstaat;
- inzicht in de positie van Nederland als het gaat om beleid ten aanzien van ICT en de democratische rechtsstaat;
- inzicht in 'best and worst practices', maar ook in verrassende perspectieven, die kunnen worden vertaald in aanbevelingen voor de Nederlandse overheid.

Het accent op *beleid* ten aanzien van ICT en de democratische rechtsstaat maakt duidelijk dat het perspectief van waaruit deze studie is opgezet primair een overheidsperspectief is. Bovendien ligt het accent hierbij op de visie van beleidsmakers, niet op de ervaringen van uitvoerders of projectmanagers uit de praktijk van het openbaar bestuur.

In de eerste plaats richt het onderzoek zich op de vraag of en op welke manier de relatie met ICT *door de overheid zelf* in verschillende contexten wordt geproblematiseerd en in de tweede plaats om hoe dat vervolgens wordt vertaald in beleid en wetgeving (hierbij inbegrepen de voorbereiding van beleid in de vorm van debatten en dergelijke).

1.3. Leeswijzer

In deel I van deze studie ('Analysekader') komen de resultaten van literatuurstudie aan de orde. In hoofdstuk 2 wordt een nadere afbakening van het begrip democratische rechtsstaat gegeven (waarmee deelvraag 1 van de probleemstelling wordt beantwoord). In hoofdstuk 3 wordt de discussie in de literatuur over wat ICT voor de inrichting van de democratische rechtsstaat zou kunnen betekenen verder uitgediept (deelvraag 2 in de probleemstelling). In hoofdstuk 4 wordt de opzet van het empirische onderzoek beschreven.

In deel II ('Landenstudies') komen de resultaten van het empirische onderzoek aan de orde. De deelvragen 3, 4 en 5 worden beantwoord en gepresenteerd in de vorm van vijf landenstudies.

In deel III ('Conclusies, aanbevelingen en samenvatting') worden de implicaties van de vergelijkende landenstudie voor de Nederlandse overheid behandeld. Dit deel is gebaseerd op een analyse van het empirische materiaal en de resultaten van een workshop met externe experts, waarin de resultaten van de landenstudies zijn besproken (zie bijlage 1). Ten slotte wordt deelvraag 6 van de probleemstelling beantwoord: welke aanbevelingen volgen uit de internationale vergelijking van het beleid ten aanzien van de relatie tussen ICT en democratische rechtsstaat?

2. Beginselen van de democratische rechtsstaat

2.1. Reeksen van beginselen

Het is niet mogelijk een definitie van het begrip democratische rechtsstaat te geven met één universele betekenis. De rechtsstaat heeft een dynamisch en organisch karakter: hij voegt zich naar zijn omgeving en groeit aan met telkens nieuwe beginselen, die versmelten met de al bestaande principes van de rechtsstaat.

In zijn oratie hanteert Bovens (1999a) de metafoor van een huis met verschillende verdiepingen en kamers (beginselen), om aan te geven dat het begrip democratische rechtsstaat is samengesteld uit een reeks van beginselen die in de loop der tijd van betekenis en belang veranderen (zie ook figuur 1):

- Het fundament van het huis van de rechtsstaat wordt gevormd door de klassieke liberale rechtsstaat, gevormd in de loop van de 18^e eeuw, waarin de bescherming van burgers tegen de macht van de staat centraal staat. Kamers op deze verdieping zijn, aldus Bovens: het legaliteitsbeginsel, rechtsbescherming, de Trias Politica en de klassieke vrijheidsrechten.
- Daarbovenop is in de 19^e eeuw de verdieping van de democratische rechtsstaat gebouwd, waarbij met name de participatie van burgers in het bestuur wordt geregeld. Kamers zijn hier: politieke rechten, het parlementaire stelsel en de scheiding van politiek en bestuur.
- In de loop van de 20^e eeuw is hier de verdieping van de sociale rechtsstaat bijgekomen, waarbij de bescherming van burgers door de overheid tegen sociaal-economische misstanden centraal staat. Dit komt tot uitdrukking in sociale grondrechten. Vanwege de sterke rol die de overheid hier heeft zijn daaraan een aantal specifieke principes van behoorlijk bestuur toegevoegd, die een zekere mate van ‘overheidshygiëne’ moeten garanderen (Commissie Franken, 2000), garanties voor een bepaald evenwicht in de relatie overheid - burger.
- De 21^e eeuw zou dan de vierde verdieping, die van de digitale rechtsstaat kunnen zijn.

Hoewel de sociale laag boven op de politieke laag komt en die beide weer steunen op de fundamente van de liberale rechtsstaat, betekent dit nog niet dat de culminatie van beginselen een adequaat beeld geeft van de democratische rechtsstaat. De uiteindelijke combinatie van beginselen die in een bepaalde context zeggingskracht heeft, wordt sterk bepaald door de juridische en democratische tradities die in een specifieke nationale cultuur leven.

| | Tijdperk ontstaan | Relatie overheid en burgers | Nieuwe beginselen |
|-------------------------------------|----------------------|--|---|
| De digitale rechtsstaat | 21 ^e eeuw | Vormgeving van de digitale relaties overheid - burgers | Digitale burgerrechten, informatierechten |
| De sociale rechtsstaat | 20 ^e eeuw | Bescherming van burgers door de staat | Sociale rechten (recht op onderwijs, gezondheid etc.) Algemene beginselen van behoorlijk bestuur |
| De democratische rechtsstaat | 19 ^e eeuw | Participatie van burgers in het bestuur | Politieke rechten Parlementair stelsel Scheiding bestuur en politiek |
| De liberale rechtsstaat | 18 ^e eeuw | Bescherming burgers tegen de macht van de staat | Legaliteitsbeginsel Rechtsbescherming Trias politica Klassieke vrijheidsrechten |

Figuur 1: Overzicht (gebaseerd op Bovens, 1999)

Bovens (1999b) werkt het aspect van burgerrechten nader uit aan de hand van drie rollen die de burger heeft in een democratische rechtsstaat: onderdaan, ‘citoyen’ en lid van de maatschappij.³ Hij focust op *burgerrechten*, omdat in zijn optiek juist hier aanzienlijke aanpassingen en toevoegingen noodzakelijk zijn als gevolg van ICT-ontwikkelingen.⁴

- Voor de burger als *onderdaan* zijn met name vrijheidsrechten cruciaal en geldt daarom als voornaamste beginsel het legaliteitsbeginsel, in het bijzonder de vereisten van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en kenbaarheid. Er worden grenzen gesteld aan de machtsuitoefening door de staat en waarborgen geformuleerd voor de individuele vrijheid van burgers in de vorm van stabiele, heldere en kenbare wetgeving die geen onderscheid maakt tussen individuen.⁵
- Voor de burger als *citoyen* is niet alleen het kiesrecht van belang en het politieke systeem (parlementair stelsel, scheiding der machten etc.) dat regelt op welke manier ‘de wil van het volk’ wordt behartigd door politiek en bestuur, maar vooral ook de waarborgen voor behoorlijk bestuur – zoals bijvoorbeeld de openbaarheid daarvan – die verantwoording aan en toezicht door burgers mogelijk maken. Hiertoe zouden we ook kunnen rekenen dat in de besluitvorming de belangen van minderheden worden meegewogen: een meerderheidsbesluit is vanuit die optiek niet altijd een democratisch besluit.

Voor de burger als *lid van de maatschappij* gaat het met name om het waarborgen van de mogelijkheden van burgers om gebruik te maken van hun democratische rechten; bijvoorbeeld doordat iedereen gelijke kansen op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en bestaanszekerheid geboden worden. Alleen vrijheidsrechten en politieke rechten garanderen immers niet dat iedereen daar in gelijke mate van kan profiteren. Ook hier gelden eisen van behoorlijk bestuur, omdat de beschermende rol van de staat (in de vorm van ‘zorgverplichtingen’) met zich meebrengt dat de staat meer ingrijpt en ook meer kennis moet hebben van wat zich bij burgers als lid van de maatschappij afspeelt. Dit kan haaks staan op de individuele vrijheidsrechten (bijvoorbeeld privacy van burgers).⁶

In deze drie rollen zijn in zekere zin ook de drie onderste verdiepingen van het ‘huis van de rechtsstaat’ te herkennen. Toegespitst op het democratische karakter van de rechtsstaat zou vorenstaande uiteenzetting over de beginselen van de democratische rechtsstaat kunnen worden teruggebracht tot drie kernelementen die van belang zijn bij de inrichting van een democratische rechtsstaat:

1. *Politiek stelsel* (regeringsvorm, scheiding der machten, mogelijkheden tot participatie van minderheden).
2. *Grondrechten, c.q. burgerrechten* (uiteenvallend in vrijheidsrechten, politieke rechten en sociale rechten).
3. *Principes van behoorlijk bestuur*, (‘good governance’ of kwaliteit van het overheidshandelen).⁷

In het derde element komt vooral een aantal beginselen samen, die zijn bedoeld om de macht van de overheid – die in principe groot is – enigszins in te perken en te controleren, waarbij het recht een cruciale rol kan spelen (bevoegdheden van de overheid dienen een wettelijke basis te hebben). Beginselen van behoorlijk bestuur geven burgers middelen in handen om de *kwaliteit van het overheidshandelen* te beoordelen. De belangrijkste functie van deze beginselen is om een democratisch evenwicht in de vormgeving van de relatie overheid en burger tot stand te brengen. De manier waarop dat gebeurt, verschilt per democratische rechtsstaat en hangt af van de manier waarop bijvoorbeeld een sterke rol van de overheid gewaardeerd wordt (in de VS zal dat waarschijnlijk anders liggen dan in Frankrijk). Te verwachten is dat ICT-ontwikkelingen met zich meebrengen dat die beginselen anders kunnen worden ingevuld (denk aan privacy-bescherming, maar ook het versterken van de transparantie van de overheid). Deze beginselen liggen voor een deel vast en hebben soms een codificerend karakter (zoals in Nederland de algemene beginselen van behoorlijk bestuur), maar kunnen ook een niet-bindend karakter hebben en desondanks als zeer belangrijk worden ervaren (vergelijk de adviezen van de Nationale Ombudsman). Voor de kwaliteit van een democratische rechtsstaat zijn deze principes – juist vanwege hun meer corrigerende karakter – dan ook zeer belangrijk. Belangrijk voor deze studie is om in het oog te houden dat de invulling van deze beginselen zich aanpast aan veranderende omstandigheden, wat ze dynamisch van aard en meer open voor debat maakt. De beginselen die onder 1 (politiek stelsel) en 2 (grondrechten c.q. burgerrechten) worden genoemd, hebben in vergelijking daarmee waarschijnlijk een meer stabiel en geïnstitutionaliseerd karakter en zullen derhalve minder snel ter discussie staan. In een recente uitwerking van deze beginselen door de Europese Commissie (2001) worden bijvoorbeeld vijf kernbeginselen genoemd van ‘good governance’: openheid, participatie, verantwoordingsplicht, doeltreffendheid en samenhang.

Zoals aangegeven wordt de combinatie van beginselen, die in een bepaalde context zeggingskracht heeft, echter sterk bepaald door de *specifieke democratische geschiedenis en cultuur* van een natie. Om daarop meer grip te krijgen is het zinvol enige tradities in het denken over democratie in beschouwing te nemen.

2.2. Democratietheorieën en democratietradities ⁸

De geschiedenis van het denken over democratie weerspiegelt een discussie over de vraag of democratie een soort van ‘macht aan het volk’ zou moeten inhouden (een politiek systeem waarin het volk zelfbestuur en zelfregulering heeft) of een hulpmiddel bij besluitvorming (een middel tot het toedelen van autoriteit aan de periodiek gekozen bestuurders). Deze discussie heeft onder andere geleid tot het ontstaan van de *liberale* democratietraditie, de grondslag van ons politieke systeem en dat van een groot deel van de Westerse wereld (en van het politieke systeem in de landen die in deze studie centraal staan). Naast de liberale traditie is er ook een *directe* democratietraditie en een democratietraditie die uitgaat van een *één partijstelsel*.⁹

Liberale democratische theorieën hebben voortdurend gezocht naar een rechtvaardiging van de soevereine macht van de staat enerzijds en naar een rechtvaardiging van de grenzen aan die macht anderzijds. De oplossing van dit dilemma wordt vastgelegd in de beginselen van de rechtsstaat. De klassieke liberale democratietraditie berust in essentie op twee te onderscheiden democratische tradities: de Angelsaksische traditie (Locke) en de Franse of continentale traditie (Rousseau). Al vanaf het eerste uur zijn binnen de democratietheorie de idealen vrijheid en gelijkheid aan elkaar gekoppeld en in de loop van de tijd is duidelijk geworden dat er een voortdurende spanning tussen deze twee idealen bestaat. De democratietheorie is min of meer gevangen in een dilemma: hoe meer vrijheid, des te minder gelijkheid en andersom.¹⁰ De Angelsaksische traditie legt het primaat bij het vrijheidsideaal, de Franse bij het gelijkheidsideaal. De oorsprong van de opkomst van deze theorieën ligt respectievelijk in de Engelse revolutie van 1688 en de Franse revolutie van 1789.

Enkele belangrijke kenmerken zijn:

- *Angelsaksische traditie*: vrijheid voor minderheden binnen een kader van door het recht beschermde en begrensde rechten en plichten; het handelingsgebied van de staat is vastgelegd in de wet en kan zich niet uitstrekken over alle handelingen en belangen van de burger; een groot scala aan sociale, morele en religieuze activiteiten kan aan de burgers zelf overgelaten worden.
- *Franse of continentale traditie*: gelijke politieke rechten en gelijke politieke plichten voor iedereen, maar ook een soevereine nationale staat die bovengeschied is aan alle andere vormen van sociale organisatie; staat en maatschappij overlappen elkaar op elk gebied. De burger draagt zijn individuele rechten en belangen over aan de staat. Zijn wil komt overeen met de ‘volkswil’ en ‘het algemene belang’.

In de loop der tijd raakten beide tradities meer en meer verweven. In Engeland, en verder overal waar democratie als staatsvorm gekozen was, ontstond de tendens om ongelijkheid in sociale positie te vereffenen. Kiesrecht werd algemener, de rechtsgelijkheid tussen burgers werd groter en de wetten werden dusdanig veranderd dat economische macht niet langer van grote invloed was op de politieke besluitvorming. In Frankrijk, en in alle andere landen waar democratie als staatsvorm gekozen was, ontstond een ontwikkeling in de richting van vrijheid van vergadering en vereniging en de collectieve macht van minderheden. Politieke partijen en belangengroepen werden toegestaan, collectieve onderhandelingen gelegaliseerd, vrijheid van meningsuiting en persvrijheid gestimuleerd en de vrijheid van minderheden gegarandeerd. In de Amerikaanse onafhankelijkheidsverklaring van 1776 zijn zowel elementen van de Engelse

revolutie als van de (latere) Franse revolutie terug te vinden en tot uitdrukking gebracht door de erkenning van vrijheid en gelijkheid, de waarborg van onvervreembare grondrechten en de erkenning van de volkssoevereiniteit. Die combinatie van tradities lijkt kenmerkend voor de huidige varianten van de democratische rechtsstaat.

In het kort is de klassieke theorie in haar synthese tussen de twee tradities samen te vatten in drie principes:

- Vrijheid van minderheden (libertair).
- Gelijke politieke rechten en plichten (egalitair).
- Evenwicht tussen betrokkenheid van het volk bij de regering en de getemperde uitoefening van overheidsmacht (rechtsstaatidee, 'checks and balances').

We kunnen dan ook voorlopig concluderen dat in deze drie reeksen van principes de basisbeginselen van de democratische rechtsstaat, zoals die in de meeste Westerse democratieën is gevestigd, tot uitdrukking komen. Hoewel vervlochten, hebben de onderscheiden tradities niettemin op eigen wijze vormgegeven aan de democratische instituties van Westerse samenlevingen: in de politieke culturen van verschillende democratieën zijn nog steeds accenten te vinden, die terug te voeren zijn op deze verschillende tradities.

Tot slot wordt in de literatuur gewezen op de *communautaire of republikeinse traditie* in het denken over democratie.¹¹ In de republikeinse traditie (die volgens Edwards (1994) haar wortels heeft in de Italiaanse stadsstaten en volgens Taylor (1995) in politiek-filosofische zin te herleiden is tot de Romantiek) staan zelfbestuur, actief burgerschap en deliberatie centraal, en staat in tegenstelling tot het liberale denken niet zozeer de individuele burger, maar de gemeenschap centraal en het geheel aan waarden en normen die binnen zo'n gemeenschap verwoord worden in termen van een algemeen belang (de 'res publica'). In dit model wordt veel betekenis gehecht aan publieke meningsvorming, participatie van burgers in allerlei maatschappelijke verbanden en aan de rol en betekenis van vrijwillige organisaties (met andere woorden een krachtige 'civil society'). In deze visie is het proces van meningsvorming en verbinding tussen burgers, gericht op definitie van het algemeen belang fundamenteel voor de democratie. De kwaliteit van de democratie hangt af van de kwaliteit van de meningsvorming in de politieke openbaarheid, die veel meer omvat dan dat wat aan politieke participatie via uitsluitend een systeem van vertegenwoordiging kan worden ontleend. Volgens Frissen (1996) is het communautaire denken momenteel vooral sterk in de VS, maar ook in Nederland. Interessant is hier om te bezien of dit samenhangt met specifieke communautaire tradities (zoals in Nederland de verzuiling) en of dit ook zijn weerslag heeft gevonden in beginselen van de rechtsstaat, bijvoorbeeld daar waar het gaat om de balans tussen de rol van de overheid en de vrijheden van gemeenschappen (boven individuen). Ook is interessant of de gevolgen van ICT in dit verband worden geïnterpreteerd (zo wordt in discussies over nieuwe vormen van verantwoording en vertegenwoordiging in de informatiesamenleving wel gewezen op het belang van de zogenaamde 'internetcommunities').^{12 13}

2.3. Synthese en afbakening

In de voorafgaande paragraaf is geconcludeerd dat de ‘democratische rechtsstaat’ gezien kan worden als een synthese van verschillende democratische tradities, samen te vatten in drie basis principes:

- Vrijheid van minderheden (libertair);
- Gelijke politieke rechten en plichten (egalitair);
- Evenwicht tussen betrokkenheid van het volk bij de regering en de getemperde uitoefening van overheidsmacht (rechtsstaatidee, ‘checks and balances’)

In paragraaf 2.1 is geconcludeerd dat in de beginselen van de democratische rechtsstaat, zoals die in de loop der tijd gestalte hebben gekregen in de meeste Westerse democratieën, drie kernelementen onderscheiden kunnen worden. Deze kernelementen zijn gebruikt om in het empirische deel van deze studie tot een typering van het democratische rechtsstaatmodel in de te onderzoeken landen te komen. Het gaat hier om de volgende drie aspecten van de democratische rechtsstaat:

1. Politiek stelsel (regeringsvorm, scheiding der machten, mogelijkheden tot participatie van minderheden).
2. Grondrechten van burgers (uiteenvallend in vrijheidsrechten, politieke rechten en sociale rechten).¹⁴
3. Principes van behoorlijk bestuur / ‘good governance’ (garanties voor goede balans tussen een sterke positie van de overheid en een sterke positie van burgers)

Voor dit onderzoek is het van belang om een beeld te hebben welke beginselen in de desbetreffende democratische rechtsstaten als de fundamentele worden beschouwd, maar daarnaast ook hoe dat verband houdt met de *politieke en democratische tradities* in dat land.

3. De implicaties van ICT voor de democratische rechtsstaat

In de literatuur wordt op vele plaatsen gewezen op de implicaties van de opkomst van de informatiemaatschappij voor de democratische rechtsstaat. Tamelijk eenstemmig wordt geconstateerd dat het begin van de 21^e eeuw wordt gekenmerkt door grote maatschappelijke en economische veranderingen die voor een deel aangejaagd worden en voor een deel versneld, verscherpt en verdiept door technologische veranderingen. ICT dringt door in alle facetten van het persoonlijke en maatschappelijke leven en heeft daarmee ook fundamentele implicaties voor de positie van politiek en openbaar bestuur in de samenleving en de min of meer geformaliseerde verhouding tussen staat en burgers in de democratische rechtsstaat. Niet alleen in de literatuur, maar ook in de praktijk van beleid en bestuur zijn er de eerste indicaties voor de richting waarin die democratische rechtsstaat zich onder invloed van ICT-ontwikkelingen kan gaan bewegen. De Commissie Docters van Leeuwen ziet legitimiteitsverlies van de overheid als een van de bedreigingen die van de informatiesamenleving uitgaan en pleit daarom voor een fundamentele herziening van de relatie tussen overheid en burger, ook in rechtsstatelijke zin: “De Nederlandse overheid dreigt in een sluipende crisis terecht te komen als zij niet spoedig maatregelen neemt ter ondersteuning van nieuwe democratische processen”, aldus de commissie (2001: 6).

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen de manier besproken waarop deze problematiek in de literatuur in de beleidspraktijk van de Nederlandse overheid geproblematiseerd wordt, aan de hand van een aantal voorbeelden van recente adviezen en uitwerkingen daarvan in beleid en wetgeving. In de weergave van de literatuur en de aan de beleidspraktijk gekoppelde analyses in paragraaf 3.1 en 3.2 wordt achtereenvolgens ingegaan op een aantal in dit opzicht richtinggevend karakteristieke van ICT en op de spanningsvelden die daarvan het gevolg zijn. Daarna worden deze problematiseringen toegespitst op de implicaties daarvan voor de hiervoor onderscheiden kernbeginselen van de democratische rechtsstaat (politiek stelsel, grondrechten en beginselen van behoorlijk bestuur).

3.1. Karakteristieke ICT-ontwikkelingen en de transformatie van de samenleving

De inherente technologische kenmerken van ICT (snelheid, capaciteit, netwerkarakter, technologische convergentie en onafhankelijkheid van tijd en plaats) hebben een aantal socio-technologische transformaties in gang gezet, die karakteristiek zijn voor de informatiesamenleving. Deze karakteristieke worden in wisselende terminologie in de literatuur benoemd als factoren die een gezichtsbepalende werking zullen hebben voor de toekomstige relatie overheid en burgers en voor de meer formele vormgeving daarvan in termen van een democratische rechtsstaat.¹⁵ Het gaat hier om de volgende trends.

Horizontalisering

De toegankelijkheid van informatiemiddelen en daarmee van grote hoeveelheden informatie en kennis over de samenleving leidt tot een verschuiving in de traditionele, meer verticaal georganiseerde machtsbalans in de samenleving. Die *horizontalisering* geldt voor alle informatie- en communicatierelaties en dus ook voor die tussen overheid en burgers, die steeds minder hiërarchisch kunnen worden vormgegeven. Implicaties daarvan zijn: een meer horizontale organisatie van het democratisch proces; minder monopolies op informatie; meer participatie in beleids- en besluitvorming en toezichtprocessen; meer gedeelde verantwoordelijkheid; het afbrokkelen van het verticale primaat van de politiek; afname van

het belang van de ministeriële verantwoordelijkheid c.q. de verplaatsing van de politiek naar horizontale netwerken van actoren (relaties worden steeds belangrijker). “Het belang van onderhandelen neemt toe in plaats van de kracht van bevelen” (Bovens, 1999b). Frissen spreekt hier van een ‘vermaatschappelijking van de politiek en politisering van maatschappelijke organisaties’ (Frissen et al., 2001).

Deterritorialisering

De grenzen van het fysieke en sociale territorium waarin we ons bewegen, vervagen. Door het netwerkarakter van ICT gaan mensen en organisaties verbindingen met elkaar aan, die de traditionele ordening van tijd en ruimte overschrijden, ondergraven en van nieuwe betekenissen voorzien. De betekenis van de natie of de staat als politiek territorium neemt af: er ontstaat een ‘staat zonder land’ (WRR, 1998). Kennis- en informatie-uitwisseling en sociaal gedrag in die netwerken krijgen een tegelijk globaal en lokaal karakter (‘glocalisering’); regulering en handhaving van wetten wordt daarmee problematisch. Ook politieke participatie en representatie van belangen krijgen op een andere manier gestalte. Het ‘publieke belang’ is niet langer voornamelijk verbonden met dat van de natie, maar wordt opnieuw gedefinieerd zowel in grote globale netwerken als in kleine, gefragmenteerde en sterk wisselende sociale verbindingen van mensen. Ook regulering c.q. besluitvorming vindt steeds meer op andere plekken plaats dan alleen op het niveau van de natie of staat, bijvoorbeeld in globale netwerken van bedrijven, in maatschappelijke organisaties of zogenoemde single issue belangengroepen.

Turbulentie

Nieuwe technologische ontwikkelingen en in het kielzog daarvan maatschappelijke ontwikkelingen volgen elkaar steeds sneller op. Dit leidt tot een steeds grotere veranderlijkheid en dus onvoorspelbaarheid van gedrag: het is steeds moeilijker om gedrag vast te leggen in normen, regels en voorschriften. Ook handhaving wordt steeds lastiger. Dit vraagt om een meer open en dynamische benadering. Het traditionele proces van beleids- en besluitvorming en zeker wetgeving ontbeert die dynamiek, is te log, statisch en te langzaam. De eis tot rechtszekerheid komt onder druk te staan; in zo’n situatie worden kwaliteitsprincipes (waardoor beleid op vertrouwen kan worden gebaseerd) wellicht belangrijker dan een wettelijke basis (dit zou kunnen leiden tot wat Bovens (1999) aanduidt als een ‘virtueel wetsbegrip’, zie 3.2.2).

Dematerialisering/virtualisering

Het belang van kennis en informatie neemt toe ten koste van materiële producten. Processen, activiteiten en producten zijn steeds vaker volledig immaterieel. Dit betekent dat informatierechten en principes van ‘behoorlijke informatisering’ steeds belangrijker worden. De virtuele werkelijkheid is een eigen werkelijkheid met eigen regels en normen, en de regels en normen van de fysieke wereld zijn niet meer van toepassing op dat virtuele domein, maar vragen om ‘innovatie en renovatie’.

Kwetsbaarheid (afhankelijkheid van technologie)

ICT, kennis en informatie raken verweven met alle facetten van het persoonlijke en maatschappelijke leven. Dit vergroot de kwetsbaarheid van de samenleving omdat die steeds afhankelijker is van technologie. Ook stelt dit hoge eisen aan (de competenties van) burgers: toegang tot ICT is in toenemende mate cruciaal voor maatschappelijke, economische en politieke participatie. Kennis is meer dan ooit macht.

Transparantie

De samenleving en de overheid worden door ICT steeds transparanter, waardoor openheid, maar ook surveillance- en controlemogelijkheden naar beide kanten toe versterkt worden. Dit betekent enerzijds dat burgers steeds makkelijker toegang kunnen hebben tot en inzicht kunnen krijgen in democratische besluitvorming en dat daarmee de kwaliteit van verantwoording en toezicht verbeterd zou kunnen worden. Anderzijds roept het de vraag op waar de grenzen van die openheid dan (moeten) liggen en in hoeverre hiermee de scheiding van bestuur en politiek onder druk komt te staan. De overheid kan door opslag en koppeling van gegevens ook steeds meer en beter inzicht krijgen in wat zich bij burgers afspeelt, wat ook hier de vraag oproept waar de grenzen van die transparantie liggen en wie de eigenaar is van al die gegevens (is er een recht op informationele zelfbeschikking nodig?)

In figuur 2 zijn de hiervoor uitgewerkte hoofdeffecten van samenhangende maatschappelijke en technologische trends voor de inrichting van de democratische rechtsstaat beknopt weergegeven:

| <i>Socio-technologische trends</i> | <i>Implicaties voor de democratische rechtsstaat</i> |
|------------------------------------|--|
| <i>Horizontalisering</i> | <i>Vooral van belang voor de vormgeving van de democratische verhouding tussen overheid en burgers en tussen burgers</i> |
| <i>Deterritorialisering</i> | <i>Vooral van belang voor de natie of staat als basis voor de democratische rechtsstaat</i> |
| <i>Turbulentie</i> | <i>Vooral van belang voor de wettelijke basis van de democratische rechtsstaat</i> |
| <i>Dematerialisering</i> | <i>Vooral van belang voor de materiële basis van de democratische rechtsstaat</i> |
| <i>Kwetsbaarheid</i> | <i>Vooral van belang voor de bescherming van de samenleving tegen nadelige technologische effecten</i> |
| <i>Transparantie</i> | <i>Vooral van belang voor de kwaliteit van het overheidshandelen</i> |

Figuur 2: Effecten van socio-technologische trends op de democratische rechtsstaat

3.2. Implicaties voor de beginselen van de democratische rechtsstaat

Toegesplitst op de drie kernelementen van de democratische rechtsstaat (politiek stelsel, burgerrechten en beginselen van goed bestuur) zoals die in het voorgaande hoofdstuk zijn onderscheiden, worden hierna de implicaties van ICT aangegeven.¹⁶

3.2.1 Vraagstukken met betrekking tot het politieke stelsel

Vanuit het perspectief van de overheid wordt in de beleidspraktijk en in de literatuur niet zozeer gediscussieerd over nieuwe democratiemodellen, maar meer over implicaties van ICT voor de representatieve democratie.¹⁷ Zo stelt Bovens dat horizontalisering het parlementaire stelsel onder grote druk zet, met name waar het gaat om de scheiding van politiek en bestuur, en dat daarom nieuwe vormen van ambtelijke en politieke verantwoording noodzakelijk worden. De Commissie Docters van Leeuwen gaat hierop door en stelt dat verantwoording, toezicht en controle in de netwerksamenleving meer gebaseerd moeten zijn op horizontaliteit en autonomie dan op verticaliteit en hiërarchie. Principes als het primaat van de politiek en ministeriële verantwoordelijkheid zijn dan minder bruikbaar dan ‘checks en balances’ en ‘countervailing powers’ (2001: 17). Verantwoordingsprocessen moeten meer gevarieerd en pluriform zijn om de dynamiek en verscheidenheid van de samenleving voldoende te kunnen weerspiegelen. Het politieke primaat komt – aldus de analyse van de Commissie Docters van Leeuwen – steeds meer bij de samenleving te liggen: die wordt steeds meer zelfregulerend, zelfsturend en zelforganiserend. De rol van de overheid is hier meer die van meta-verantwoordelijke; zij ziet toe op de democratische kwaliteit van de verantwoordingsprocessen en bevordert deze waar nodig. Dit impliceert een fundamentele verandering van de rol van de overheid van inhoudelijke sturing naar procesarchitectuur en kwaliteitsbewaking (2001: 33).

Ook het vraagstuk van de legitimiteit van de representatieve democratie is hier aan de orde, enerzijds als gevolg van horizontalisering, waardoor de traditionele, meer verticale vormen van representatie niet meer voldoen, anderzijds door deterritorialisering, waardoor de context waarin die legitimatie gedefinieerd werd, niet langer geldig is. Dit betekent overigens niet dat – zoals in de literatuur over digitale democratie vaak wordt benadrukt – sprake is van een verschuiving in de richting van meer directe democratiemodellen (immers tamelijk eenvoudig te realiseren door ICT). Er is eerder een verschuiving in de richting van andere, meer dynamische vormen van representatie, andere actoren en intermediairs (single issue-organisaties, een ‘nieuwe civil society’ – vergelijk Frissen et al. 2001, Van de Donk, 2001) en andere territoria (lokaal, Europees, globaal). Een fundamentele vraag is hier wat in de informatiesamenleving nog de politieke arena is en of we niet in twee opzichten kunnen spreken van een opkomende schaduwdemocratie: als gevolg van globalisering kunnen we ons enerzijds afvragen op welk niveau de belangrijke besluiten feitelijk worden genomen en wat dat nog te maken heeft met het vigerende systeem van democratische politieke representatie en besluitvorming. Anderzijds zien we steeds meer vormen van subpolitiek opkomen (vergelijk Beck, Giddens & Lash, 1994), wat de vraag oproept waar moderne burgers hun eigen belangen feitelijk het best vertegenwoordigd weten.

Ten aanzien van de scheiding der machten (de trias politica, de scheiding van politiek en bestuur, de uitvoering en de onafhankelijke rechterlijke macht) zien we dat door de toegankelijkheid van informatie, netwerkvorming en horizontalisering steeds meer sprake is van ‘ontgrenzing’ in het beleids- en besluitvormingsproces. Bekkers (1998) spreekt hier van drie vormen van ontgrenzing: integratie, penetratie en kolonisatie. Bovens spreekt van een verplaatsing van de politiek naar ‘ambtelijke voorportalen en maatschappelijke netwerken (...) die weliswaar de belofte brengen van nieuwe vormen van directe democratie, maar die ook het risico dragen van een verdere machtsconcentratie bij beleidsambtenaren en informatiseringsexperts en van een terugkeer naar de oude praktijken van corporatisme en achterkamertjespolitiek” (1999a). Er ontstaat een ingewikkeld web van informatie- en

communicatierelaties binnen de overheid, tussen de verschillende machten en tussen overheid en burgers, waardoor de scheiding en onafhankelijkheid der machten onder druk komt te staan; netwerken kenmerken zich immers juist door een sterke afhankelijkheid in de onderlinge relaties.

3.2.2 Vraagstukken met betrekking tot grondrechten c.q. burgerrechten

Het meest concreet is de discussie over de implicaties van ICT voor de democratische rechtsstaat als het gaat om grondrechten c.q. burgerrechten. Hier gaat het feitelijk om twee vragen: in hoeverre is een aanpassing van bestaande grondrechten noodzakelijk en ten tweede in hoeverre zijn nieuwe grondrechten noodzakelijk. Dit kan nog nader worden gespecificeerd in termen van vrijheidsrechten, politieke rechten en sociale rechten en – als het gaat om nieuwe rechten – informatierechten. De achterliggende vraag is hier of de bestaande Grondwet nog adequaat de rechten en plichten van burgers in de informatiesamenleving weerspiegelt.

In meer algemene zin gaat het hier ook om vraagstukken die te maken hebben met het legaliteitsbeginsel: in hoeverre zijn we nog in staat om in de turbulente tijd waarin wij leven, beginselen als een voor iedereen geldende rechtszekerheid en een formele, stabiele en (tijdrovende) wetgeving te handhaven? De Commissie Franken stelt zich op het standpunt dat aanpassing van de Grondwet terughoudend benaderd moet worden, juist omdat de Grondwet een sober karakter dient te hebben en ontwikkelingen uitgekristalliseerd moeten zijn om in de Grondwet een plaats te krijgen. Vanwege het turbulente karakter van ICT-ontwikkelingen kunnen we echter nauwelijks spreken van kristallisatie, wat wellicht verklaart waarom de Commissie Franken tot weinig fundamentele aanpassingen in de Grondwet komt. Tot een geheel andere conclusie komt Bovens die turbulentie als een inherente karakteristiek van de informatiesamenleving ziet, die vraagt om een nieuwe visie op het legaliteitsbeginsel. Voor de rechtszekerheid van burgers is het volgens Bovens belangrijker dat burgers zich tijdig op de hoogte kunnen stellen van rechten en plichten dan dat deze in een formele wet zijn vastgelegd. Met andere woorden, de eis van kenbaarheid is belangrijker geworden dan de eis van een wettelijke grondslag. Bovens spreekt hier van een ‘virtueel wetsbegrip’ (Bovens, 1999a).

Of die burgerrechten in het digitale tijdperk nu een materieel of een virtueel karakter krijgen, feit is dat het thema van de ‘digitale burgerrechten’ in de literatuur tamelijk dominant aanwezig is. De problematisering kan worden teruggebracht tot de volgende kernvragen die onder meer door de Commissie Franken worden geformuleerd:

- Impliceert het toenemend belang van horizontale werking van informatiegrondrechten (andere partijen dan de overheid kunnen macht uitoefenen op burgers; er is steeds meer grensoverschrijdende regulering, zelfregulering et cetera) een andere rol van de overheid, andere garanties en waarborgen?
- Zijn bestaande (informatie)grondrechten wel van toepassing op ICT-gerelateerde ontwikkelingen?
- Zijn er rechtsbelangen in de informatiesamenleving, die zo belangrijk (voor de ontplooiing van het individu) zijn dat ze in de Grondwet moeten worden opgenomen? (Bijvoorbeeld: is het noodzakelijk om het recht op toegang tot ICT – inclusief de bijbehorende vaardigheden - tot een grondrecht van burgers te maken, nu de rol van ICT in de samenleving steeds dominanter wordt?).

Vooral de laatste vraag – de noodzaak van informatierechten – heeft veel discussie (en veel verschillende antwoorden) opgeleverd. In de volgende paragraaf komt een aantal van die antwoorden in de beleidspraktijk concreet aan de orde. Het debat over digitale burgerrechten spitst zich toe op drie kernthema's:

- het recht op toegang tot overheidsinformatie;
- het recht op informatiele zelfbeschikking;
- en (in mindere mate) de horizontale werking van informatierechten.

Daaraan gekoppeld zou volgens Bovens (1999b) ook een discussie gevoerd moeten worden over de aard van de verplichting die de overheid heeft ten aanzien van die (grond)rechten. Hij maakt hier een onderscheid tussen een onthoudingsplicht, een garantieplicht, een zorgplicht en een beschermingsplicht (p. 21). Met name bij de eerste twee is de beleidsvrijheid van de overheid beperkt (denk aan het kiesrecht).

Het recht op *toegang tot overheidsinformatie* veronderstelt een garantieplicht en zou daarom ook betrekkelijk eenduidig en toetsbaar moeten zijn. De Commissie Franken stelt zelfs dat de toepassing van ICT hier mogelijkheden biedt om op effectieve wijze invulling te geven aan het legaliteitsbeginsel, in het bijzonder de eisen van kenbaarheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. In de literatuur is sprake van grote overeenstemming waar het gaat om de noodzaak van een dergelijk recht in het kader van de democratische rechtsstaat. In verschillende varianten wordt door zowel de Commissie Franken, de Commissie Wallage als de Commissie Docters van Leeuwen voor een dergelijk recht gepleit. Het lijkt er op dat het advies om te komen tot een recht op toegang tot overheidsinformatie ook politiek haalbaar is (het is overgenomen door het kabinet en ligt als ontwerpwet bij de Raad van State). Het gaat hierbij om een recht dat beduidend verder gaat dan de huidige burgerrechten (met name de vrijheid van nieuwsgaring en het recht op openbaarheid van bestuur), in het bijzonder wat de verplichtingen van de overheid betreft: de houding van de overheid in deze moet veel proactiever, dynamischer en gedifferentieerder zijn (zie Commissie Wallage, 2001). Een voorwaarde hierbij is dat burgers ook toegang hebben tot de kanalen voor informatie. Dit is niet zozeer een garantieplicht, maar behoort – aldus Bovens – meer tot de zorgtaken van de overheid en is ook meer voor interpretatie vatbaar (denk aan de voortdurende discussie over universele dienstverlening, eerst voor de telecommunicatie en nu voor de digitale communicatie). Het gaat hier in feite om een uitbreiding van de sociale rechten van burgers, waarbij toegang tot informatiekanalen als een noodzakelijke voorwaarde wordt gezien om sociale uitsluiting van burgers te voorkomen.

Het recht op *informatiele zelfbeschikking* is in de literatuur meer omstreden (vergelijk de klassieke oratie van Bull over dit onderwerp uit 1985 en Koers, 1995; Commissie Franken, 2000, Commissie Docters van Leeuwen, 2001). Dit recht veronderstelt enerzijds een onthoudingsplicht (waar het gaat om ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer door de overheid zelf) en anderzijds een beschermingsplicht (waar het gaat om ingrijpen door derden). Koers ziet het recht op informatiele zelfbeschikking als het meest fundamentele principe als het gaat om informatierechten. “Op grond van dit recht bepaalt elk individu in vrijheid de informatiele relaties die hij of zij wil aangaan met anderen en heeft elk individu zeggenschap over zijn of haar persoonlijke informatie en over doel en aard van zijn of haar informatiele relaties met anderen” (1995: 15). De Commissie Franken ziet echter geen aanleiding om het bestaande recht op privacy-bescherming te vervangen door een recht op informatiele zelfbeschikking.

De discussie over de *horizontale werking* van informatierechten, in wezen een van de meer verstrekkende implicaties van de opkomst van de ‘netwerksamenleving’ voor de democratische rechtsstaat, is nog het minst uitgekristalliseerd, maar dient volgens verschillende auteurs wel zeker gevoerd te worden. Horizontaliseringstendenzen in de samenleving vergen een nieuwe opvatting van burgerschap, die als uitgangspunt heeft dat de overheid nog slechts één van de actoren is in het politieke spel. Informatierechten moeten dan ook verder gaan dan de relatie overheid/burger. “Als de politiek zich verplaatst”, zo zegt Bovens, “dient ook de democratische verantwoording zich te verplaatsen”, en hebben burgers ook recht op verantwoording van private partijen, waarbij de overheid het kader moet bieden om dat recht te garanderen.”¹⁸ De Commissie Docters van Leeuwen gaat hierin het verst en stelt voor om te komen tot een ‘recht op weten’ – een recht op proces- en productinformatie ten aanzien van publieke *en* private partijen (denk in dit kader bijvoorbeeld aan voedselveiligheid of vergunningverlening).

3.2.3 Vraagstukken met betrekking tot behoorlijk bestuur:

In de literatuur wordt er vaak op gewezen dat de implicaties van ICT voor de democratische rechtsstaat tweeledig zijn; de relatie tussen overheid en burger wordt enerzijds bepaald door een beweging in de richting van horizontale netwerken, maar anderzijds is even evident sprake van een versterking van de klassieke verticale hiërarchie als gevolg van ICT (vergelijk het ideaaltipe van de ‘infocratie’ van Zuurmond, 1994). Zeker op het niveau van uitvoering van beleid is dat duidelijk waar te nemen. Er is sprake van grote en complexe informatiesystemen, waarin allerlei gegevens over burgers opgeslagen worden die in toenemende mate ook gekoppeld kunnen worden. In het voorafgaande gaven we al aan dat de discussie over beginselen van behoorlijk bestuur vooral wordt gevoerd wanneer de arrangementen die de balans in de democratische verhouding tussen overheid en burgers regelen, onder druk komen te staan. Juist door ICT worden burgers steeds transparanter, wat de balans tussen individuele vrijheid en controle onder druk zet. Ook andersom maakt ICT een grotere transparantie van beleidsprocessen mogelijk, omdat die meer systematisch en zonder willekeur kunnen worden toegepast en meer kenbaar zijn als gevolg van ICT. In dat licht vraagt ‘informatisering om een vertaling van de bestaande algemene beginselen van behoorlijk bestuur naar de digitale wereld’ (Bovens, 1999a). In Nederland betekent dit dat beginselen als rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en zorgvuldigheid opnieuw in overweging genomen moeten worden en wellicht gediend zijn met het inzetten van digitale middelen (zoals het organiseren van kennisgeving en inspraak via het internet of een betere meer vraaggerichte organisatie van de dienstverlening). Vraaggerichtheid brengt echter ook een hoge mate van transparantie met zich mee en is daarmee een potentiële bedreiging van de privacy van burgers. De meest fundamentele discussie die hier wordt gevoerd heeft betrekking op wat Bovens *beginselen van behoorlijke informatisering* noemt (bijvoorbeeld aangaande de betrouwbaarheid, integriteit, authenticiteit en transparantie van informatie en de bescherming van de privacy van burgers). In de virtuele wereld krijgen deze eisen een andere betekenis die al dan niet hun beslag krijgen in burgerrechten (bijvoorbeeld in het recht op informatiele zelfbeschikking).

In de informatiesamenleving kan de kwaliteit van de overheidscommunicatie dan ook als een fundamentele graadmeter voor behoorlijk bestuur worden gezien. Dat blijkt ook uit het gewicht dat er in de literatuur en in zekere zin ook al in de beleidspraktijk aan wordt toegekend. Openheid en communicatie zijn van levensbelang voor iedere democratie, zo stelt de Commissie Wallage. Dat geldt in extremo in het digitale tijdperk, omdat de overheid steeds virtueeler zal gaan opereren en de relatie tussen burgers en overheid een steeds virtueeler

karakter zal krijgen. Communicatie is vanuit het perspectief van de overheid van steeds groter belang om draagvlak en verantwoording voor beleid en besluitvorming te creëren, in een tijdperk waarin dat draagvlak steeds meer verdampt en fragmenteert en overheidshandelen meer ad hoc beoordeeld wordt. Wallage stelt in dat licht niet alleen voor om alle overheidsinformatie actief digitaal toegankelijk te maken en daarbij ook pro-actief naar burgers te communiceren (recht op communicatie, maximale transparantie), maar ook om communicatie veel meer in het hart van het beleid op te nemen en daarmee openheid, transparantie en verantwoording ook te laten gelden voor beleid dat nog niet aanvaard is (de burger die in de ladenkast van de ambtenaar mag kijken). Het is duidelijk dat hier een spanning kan ontstaan tussen overwegingen van behoorlijk bestuur – c.q. openheid en transparantie – en de inrichting van het politieke systeem (gebaseerd op het primaat van de politiek, het systeem van ministeriële verantwoordelijkheid etc.). Om die spanning op te lossen suggereert de Commissie Wallage dat een zekere mate van ‘beleidsintimiteit’ gehandhaafd zou moeten worden.

In meer fundamentele zin wordt gesteld dat in een meer horizontaal georganiseerde netwerksamenleving, waarin de overheid nog slechts één van de partijen is in de politieke arena en waarin fundamentele besluitvormingsprocessen steeds meer buiten het klassieke politieke systeem plaatsvinden, de rol van de overheid verschuift van de inhoud van het beleidsproces naar het proces zelf. De rol van de overheid is om die processen van beleids- en besluitvorming te regisseren, de kaders daarvoor aan te geven en de kwaliteit te bewaken. In die zin kan gesproken worden van een zekere professionalisering of verzakelijking van de overheid. Een veronderstelling is dat in zo’n context de principes van behoorlijk bestuur steeds belangrijker zullen worden en dat principes van behoorlijke informatisering daarvoor de randvoorwaarden bieden.

In de beleidsvisie van het ministerie van BZK op de digitale relatie tussen overheid en burger, zoals uitgewerkt in ‘Contract met de toekomst’, is deze verschuiving naar een discussie over de kwaliteit van het overheidshandelen duidelijk te herkennen (vergelijk ook EC, 2001). BZK spreekt hier van een ‘aanspreekbare overheid’. Die aanspreekbaarheid uit zich achtereenvolgens in bereikbaarheid, keuzevrijheid voor burgers, geloofwaardigheid en participatie.

3.3 Synthese: Conceptueel kader

In deze paragraaf is het hiervoor geschetste conceptuele kader in een aantal hoofdelementen samengevat. Aan deze hoofdelementen uit de conceptuele verkenning (de cursieve kopjes in het schema) is verder inhoud gegeven door middel van een checklist van vraagelementen. Deze checklist is gebruikt bij het achterhalen van de beleidsdiscussies in de verschillende landen. Het overzicht geeft dus een schematisch beeld van de verschillende manieren waarop de betekenis van ICT voor de democratische rechtsstaat geproblematiseerd kan worden.

I. Implicaties voor het politieke systeem

Implicaties voor de Trias Politica:

- 'Ontgrenzing' in scheiding der machten? Is er minder dan voorheen sprake van een strikte scheiding der machten? Is er sprake van machtsverschuiving?
- Verplaatsing van de politiek als forum voor meningsvorming (naar ambtenarij en/of naar samenleving)? Toe- of afnemende invloed van intermediaire organisaties (zoals politieke partijen)?
- Toe- of afnemende legitimiteit van de overheid?

Implicaties voor representatie

- Zijn er andere vormen van politieke representatie?
- Meer directe democratie (al dan niet geïnstitutionaliseerd)?
- Meer responsieve democratie (zie ook 'aanspreekbare overheid', BZK)?
- Verandering in de rol van de volksvertegenwoordiger, minder inhoud, meer proces?
- Andere vormen van meewegen van minderhedenbelangen?
- Meer of minder elitevorming?
- Digitale kloof, geen vertegenwoordiging van digibeten?
- Herstel of uitholling van het politieke primaat?

Implicaties voor taakuitoefening

- Verandering in taakuitoefening en zo ja, institutionalisering van deze innovaties?
- Nieuwe vormen van samenwerking door overheid met burgers/private sector?
 - Beleid (interactieve beleidsvorming)
 - Uitvoering (standaardisatie)
 - Toezicht (bijvoorbeeld toenemende controle)
- Nieuwe vormen van ambtelijke en politieke verantwoording, nieuwe vormen van toezicht (naar meer autonome toezichtorganen, naar burgers, naar maatschappelijke organisaties)?

Implicaties voor territorium

- Decentralisering (verschuiving naar lagere overheden)?
- Globalisering (verschuiving naar een internationale rechtsstaat)?

II. Implicaties voor grondrechten

Veranderingen in de bestaande grondrechten?

- Vrijheidsrechten?
- Politieke rechten?
- Sociale rechten?

Nieuwe grondrechten, informatierechten?

- Recht op deelname aan de informatiemaatschappij?
- Recht op toegang tot overheidsinformatie?
- Recht op informatiele zelfbeschikking? (regie/vrijwaring)

Horizontalisering van de werking van informatierechten?

Afname van het belang van het legaliteitsbeginsel ('virtueel wetsbegrip')?

III. Implicaties voor beginselen van behoorlijk bestuur¹⁹

Verschuiving van legaliteitsbeginsel naar beginselen van behoorlijk bestuur?

Implicaties voor openheid en transparantie

- Verschuiving van passieve openbaarheid naar actieve of pro-actieve communicatie over activiteiten en besluiten van de overheid?
- Toename van de digitale debatten?
- Beginselen van behoorlijke informatisering c.q. criteria voor kwaliteit van de digitale dienstverlening (bijvoorbeeld bereikbaarheid, interactiviteit, actualiteit, toegankelijkheid, responsiviteit)?

Implicaties voor participatie

- Toe- of afname van de georganiseerde betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij het beleid? (netwerken)
- Kwaliteit van digitale debatten?
- Horizontale werking van 'good governance' ook voor anderen dan overheidsactoren?

Implicaties voor verantwoording

- Verschuiving van verantwoording naar externe toezichthouders (experts, maatschappelijke organisaties, burgers)?
- Horizontale werking van verantwoording?

Implicaties voor doeltreffendheid en samenhang

- Meer helderheid en transparantie van beleidsprocessen door betere mogelijkheden tot 'accountability'?
- Meer flexibiliteit mogelijk?

4 Onderzoeksopzet

4.1 Aanpak en landselectie

In hoofdstuk 3 is het conceptuele kader geschetst waarmee de huidige ontwikkelingen rond de digitale rechtsstaat te begrijpen zijn. Deze schets is hoofdzakelijk gebaseerd op politicologische en (rechts-)sociologische studies en onderzoeken van de Nederlandse situatie. Tegelijkertijd is de indruk dat een aantal karakteristieken algemener van aard is en een bestudering van de ontwikkelingen in andere Westerse democratieën goed mogelijk maakt. Het doel van de studie is om een onderbouwde indruk te krijgen van de positie die Nederland momenteel inneemt ten opzichte van landen met een vergelijkbare staatsinrichting en een vergelijkbaar 'digitaal profiel'. Het gaat daarbij niet om een benchmark, maar om een onderzoek naar de overeenkomsten en verschillen tussen landen die een vergelijkbare achtergrond hebben, maar mogelijk toch op verschillende wijze reageren op de zich voordoende mogelijkheden. En zoals reeds eerder is aangegeven, richt de studie zich niet op concrete activiteiten die binnen de geselecteerde landen worden ondernomen, maar is de aandacht gericht op de wijze waarop de waargenomen ontwikkelingen worden *geproblematiseerd*. Het conceptuele kader biedt in hoofdlijnen de aandachtspunten van problematisering: de implicaties voor het politieke systeem, de implicaties voor grondrechten en de implicaties voor behoorlijk bestuur. Het onderzoek naar deze implicaties is *exploratief* en verkennend van aard. Dat wil zeggen dat niet onderzocht wordt of en in hoeverre de ontwikkelingen in de bestudeerde landen voldoen aan een vooraf opgestelde hypothese. De problematisering van de ontwikkelingen is eerst *sec* in kaart gebracht en pas daarna is de gelegenheid aangegrepen tot reflectie op de verkregen resultaten. De reflectie heeft tot doel om begrip te krijgen voor de relatie tussen technologische ontwikkelingen (digitalisering) en politieke ontwikkelingen, en om daarmee een onderbouwd antwoord te kunnen presenteren op de in het onderzoek centraal staande vraagstelling.

Om te vermijden dat het onderzoek een te voorspelbaar karakter zou krijgen, is de eis gesteld om bij de selectie van landen alert te zijn op voldoende onderscheid tussen de landen. Dit onderscheid zou zichtbaar moeten zijn in een zeker verschil in de vigerende democratische modellen. De geselecteerde landen dienden alle aan het Westers democratische model te voldoen, maar dienden tegelijkertijd op onderdelen duidelijk verschillend van elkaar te zijn. De tweede eis was dat de landen vanuit het perspectief van digitalisering interessant dienden te zijn. Er moest een zekere rijpheid van en rijkheid aan digitalisering zichtbaar zijn. Er is vervolgens een lijst van vijf landen opgesteld, die aan bovenstaande criteria voldoen: Canada, Estland, Frankrijk, Singapore en de Verenigde Staten (California en Minnesota). Canada is een tweetalig land met een uitstekende staat van dienst op het gebied van e-governmentontwikkelingen. De uitgestrektheid van het land, de complexiteit van een tweetalig federalisme en de andere, meer persoonlijk getinte vorm van politieke vertegenwoordiging in combinatie met de meer op Europese leest geschoeide democratische rechtsvorm maken Canada een goede kandidaat. Estland is een jonge democratie die in korte tijd een overgang doormaakt van een centralistische planning en een communistisch aangestuurd politiek naar een op het Westen gebaseerd democratisch model, waarbij het land zijn communistisch verleden een plaats dient te geven. Voor de begeleiding (en versnelling) van de overgang maakt Estland uitvoerig gebruik van de mogelijkheden van ICT. Frankrijk is

een land dat gekenmerkt wordt door een sterke centrum-periferie benadering, ook in politieke zin. Het land wordt bestuurd door een politieke elite met een ambivalente houding tegenover technologische ontwikkelingen. Hoewel geografisch dicht bij Nederland gesitueerd, zijn de verschillen in politieke cultuur en in omgaan met technologie aanzienlijk. Singapore is in naam een democratisch systeem, maar is te typeren als verlicht despotisme. Er is sprake van een eenpartijstelsel met een zodanige inrichting van het politieke systeem dat het voeren van werkelijke oppositie illusoir en ook gevaarlijk kan zijn. ICT vormt een belangrijke economische drijfveer voor Singapore en heeft verreikende politieke consequenties. Tot slot worden de Verenigde Staten gekenmerkt door een politiek systeem waarin de overheid een buitengewoon terughoudende rol dient te spelen. Hier is sprake van de meest vergaande vorm van liberalisme die denkbaar is, terwijl tegelijkertijd ook van de overheid een grote mate van innovatie (ten dienste van de burger) wordt verwacht.

4.2 Methode van onderzoek

Van ieder van de vijf landen is een eerste beeld verkregen door middel van onderzoek en bestudering van websites, literatuur, rapporten en andere informatiebronnen. Vervolgens is voor de interviews in de vijf landen een checklist/vragenlijst opgesteld. Voor elk land is een lijst opgesteld met te interviewen personen en is met geïnteresseerde respondenten zo snel mogelijk contact gezocht. De respondenten zijn geselecteerd op grond van hun deskundigheid op dit terrein, hetzij in de academische wereld hetzij in de beleidspraktijk. Een indicatie voor hun 'geschiktheid' was dat bij de selectie van namen, bepaalde respondenten meer dan eens naar boven kwamen en respondenten ook naar elkaar verwezen. De achtergronden van de respondenten in ieder land zijn te vinden in bijlage 2. In deze bijlage worden de namen en functies van respondenten opgesomd. In een tijdspanne van enkele weken zijn alle interviews door verschillende teams van onderzoekers ter plekke uitgevoerd. Per land is vervolgens een verslag opgesteld dat in een interne onderzoekswerkshop is gepresenteerd, becommentarieerd en waar nodig aangevuld. De verslagen zijn vervolgens omgewerkt volgens het format dat ook leidend was voor de interviews naar een beschrijvend en een analyserend deel. De gehele rapportage is vervolgens besproken in een workshop met externe deskundigen (zie bijlage 1) waaruit per land verdere aanvullingen en commentaren zijn gedestilleerd.

In bijlage 3 is de checklist weergegeven die ten behoeve van de landenstudies is opgesteld. De driedeling uit het conceptueel kader (vragen met betrekking tot het politiek stelsel en de politieke cultuur, vraagstukken met betrekking tot grondrechten/burgerrechten en vraagstukken met betrekking tot behoorlijk bestuur) is als leidraad gebruikt. Daarnaast zijn vragen naar de feitelijke stand van zaken rond benutting van ICT opgenomen (status-quo van ICT-ontwikkelingen in relatie tot activiteiten van de overheid; regeling van toegang en toegankelijkheid; transparantie en openheid; dienstverlening en responsiviteit; participatie van burgers; institutionele innovatie). Tot slot zijn vragen opgenomen met betrekking tot de (gepercipieerde) implicaties van de ontwikkelingen voor het politiek stelsel, de grondrechten/burgerrechten en de beginselen van behoorlijk bestuur.

In de navolgende hoofdstukken zijn de bevindingen per land langs deze structuur weergegeven.

DEEL II Landenstudies

In dit deel worden de vijf landenstudies gepresenteerd. Bij iedere beschrijving van een land wordt achtereenvolgens een typering van de democratische rechtsstaat gegeven en een korte schets van de status-quo van de e-government ontwikkelingen. Daarnaast wordt een analyse gemaakt van de manier waarop de gevolgen van ICT voor de rechtsstaat worden geproblematiseerd in een land. Daarbij gaat het niet zozeer om de vraag wat een land met ICT doet (bijvoorbeeld om bestaande processen meer efficiënt of klantvriendelijker te laten verlopen), maar meer om de vraag *waarom* dat op die manier gebeurt en hoe dat gerelateerd is aan een analyse van wat de implicaties zijn van ICT voor de democratische rechtsstaat (“wat doet ICT met de democratische rechtsstaat?”).

In de landenstudies worden drie typen van veronderstelde implicaties van ICT voor de democratische rechtsstaat besproken: implicaties voor het politieke systeem, voor burgerrechten en meer in het bijzonder voor informatierechten en beginselen van behoorlijk bestuur.

5 Estland

5.1 Inleiding

Estland is in deze studie gekozen om twee redenen: enerzijds gaat het om een jonge democratie, anderzijds om een land dat wat betreft de ontwikkelingen op ICT-gebied een grote stap voorwaarts lijkt te maken. Estland profileert zich zowel in democratische als technologische zin als een land dat geen last heeft van de wet van de remmende voorsprong en dus tamelijk voortvarend te werk gaat bij het zetten van stappen op weg naar een ‘digitale rechtsstaat’.

5.2 *Typering van de democratische rechtsstaat, grondbeginselen en politieke cultuur*

Na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie wordt in augustus 1991 de democratische republiek Estland gesticht. In juni 1992 accepteert een ruime meerderheid van de bevolking bij referendum een nieuwe Grondwet. Deze kent de volgende uitgangspunten:

- Algemeen kiesrecht voor Estlandse staatsburgers vanaf 18 jaar.
- Nationale, regionale en lokale verkiezingen en referenda.
- Door de bevolking gekozen parlement, eens per vier jaar.
- Door het parlement gekozen president, eens per vijf jaar.
- Principes van scheiding der machten en *checks and balances* ten aanzien van:
 - de president
 - het parlement (Riigikoru)
 - de uitvoerende macht
 - de rechterlijke macht;
- Financiële en bestuurlijke autonomie van het lokaal bestuur binnen nationale kaders.

De grondwet geeft de burgers van Estland alle naar Westers model gebruikelijke grondrechten, zowel wat betreft klassieke vrijheidsrechten als ook politieke en sociale rechten. Zo geldt het recht op vrijheid van meningsuiting, godsdienst, vergadering en betoging, is discriminatie verboden (en het 'propageren van haat') en geldt het recht op privacy, een eerlijke procesgang en vrijheid van onderwijs. Op twee onderdelen kent de grondwet opvallende bepalingen. Opmerkelijk is ten eerste de grondwettelijke plicht voor overheden om *alle* beschikbare overheidsinformatie (digitaal) te ontsluiten. De gelijktijdige ruime beschikbaarheid van moderne ICT en de start en verdere ontwikkeling van de nieuwe democratische rechtsstaat lijkt een positief effect te hebben op de (universele) e-government doelstelling van brede toegankelijkheid van overheidsinformatie. Het tweede opvallende element heeft betrekking op de positie van minderheden: de grondwet geeft culturele minderheden het *recht* op ontplooiing en organisatie, zonder een duidelijke relatie te leggen met de in een afzonderlijke bepaling opgenomen algemene *zorgplicht* van de overheid tot het scheppen van voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing. Voor zover bekend zijn er ook geen andere formeel-juridische regels of procedures omtrent de (mate van) participatie van politieke minderheden van kracht.

De politieke cultuur van de constitutionele parlementaire democratie van Estland is te kenschetsen als jong (rechtsstaat), innovatief (ICT) en competitief (politiek). Van een typisch Estlandse democratietraditie kan niet gesproken worden, omdat Estland vóór de Russische overheersing slechts enkele decennia als onafhankelijke staat heeft gefunctioneerd en erna pas

tien jaar. Het overheidshandelen beperkt zich tot op heden op hoofdlijnen tot een faciliterende en toezichthoudende rol; van directe sturing van maatschappelijke ontwikkelingen is doorgaans geen sprake, ook niet van een door ICT gefaciliteerde vorm van pro-actieve dienstverlening. Er is geen blind vertrouwen in het principe van marktwerking, getuige onder meer de oprichting van toezichthouders als de Estonian National Communications Board (vergelijkbaar met de OPTA) en de Personal Data Inspector (vergelijkbaar met het College Bescherming Persoonsgegevens).

5.3 Status-quo e-government ontwikkelingen

In 1993, slechts twee jaar na de onafhankelijkheid, is een bureau opgericht dat zich richt op het ICT-beleid en informatiesystemen van de rijksoverheid. Veel projecten worden uitbesteed aan het Estonian Informatics Centre, dat in de eerste jaren vooral de nadruk legt op het opbouwen van een informatie-infrastructuur en zich daarna steeds meer op strategische beleidsonderwerpen richt. In een in 1998 gepubliceerd beleidsplan ('Principles') geeft het kabinet de plannen aan voor de komende vijf jaar: bestrijding van ICT-analfabetisme, ontwikkeling van wetgeving en verdere uitbreiding van de infrastructuur. Daarnaast wordt jaarlijks een actieplan met bijbehorend budget vastgesteld op het terrein van ICT en overheid. Momenteel wordt een nieuw strategisch document ontwikkeld, dat naar verwachting de aandacht verschuift naar meer beleidsmatige thema's als democratie, privacy, de digitale kloof en verdeling van verantwoordelijkheden. De snelheid waarmee de Estlandse overheid de mogelijkheden van ICT wil benutten lijkt niet primair vanuit democratische overwegingen te zijn ingegeven, maar veel meer door de wens snel aansluiting te vinden bij de Europese Unie en de NAVO. Nadeel van het hoge tempo is dat de nadruk wat eenzijdig lijkt te liggen op de hoger opgeleide (autochtone) bevolking in dichter bevolkte gebieden (waardoor minderheden relatief minder betrokken raken) en dat er eigenlijk onvoldoende tijd is om alle nieuwe ontwikkelingen en toepassingen goed te evalueren met de diverse betrokken partijen en doelgroepen (waaronder deze minderheden).

5.3.1 Toegang en toegankelijkheid: voorwaarden voor digitale participatie

Estland legt de nadruk op de plicht van de overheid moderne ICT zodanig te gebruiken dat de toegang tot overheidsinformatie zo breed mogelijk wordt. Om dit te realiseren is een uitgebreid stelsel van regels van kracht. Zo is naast de eerdergenoemde plicht van de overheid tot ontsluiting van alle overheidsinformatie sprake van een recht op toegang tot internet 'op fietsafstand' voor alle burgers. Medio 2001 maakt naar schatting maximaal 30% van de inwoners gebruik van internet. Om een snelle toename te stimuleren heeft de overheid in alle bibliotheken (Külatee) en scholen en veel van de gemeentehuizen internetaansluitingen (Public Internet Access Points) gerealiseerd.²⁰ Daarnaast heeft Estland sterk geïnvesteerd in de toepassing van ICT binnen het eigen overheidsapparaat: op 92% van de overheidsbureaus staat een computer met internetaansluiting. Daarnaast is er een universal service verplichting voor telecom/Internet-providers. Iedere burger heeft het recht op internet tegen een acceptabele prijs en kwaliteit en telecombedrijven hebben de plicht die diensten, als de burger daarom vraagt, binnen twee weken ter beschikking te stellen.

5.3.2 Transparantie/openheid

In Estland is geregeld dat alle door de overheid geproduceerde informatie via de gangbare informatiekanaal openbaar moet worden gemaakt, waarbij het internet als een van de gangbare informatiekanaal is gedefinieerd. De Estlandse overheid heeft een centrale portal (riik.ee) met actueel beleid, regelgeving, verslagen van zittingen en dergelijke. De president, alle ministeries, inspecties, regionale en lokale overheden hebben een eigen website. Bovendien worden kabinetsvergaderingen regelmatig live op het internet (streaming video en audio) uitgezonden en is sinds augustus 2001 een heus e-kabinet operationeel. Dit Government of Ministers Session Information System ondersteunt kabinetszittingen door het (in principe) mogelijk te maken alle werkzaamheden (agenda vaststellen, stukken schrijven en versturen, stemmen) via LCD-schermen en draadloze toetsenborden digitaal te verrichten. Overigens is de overheidsinformatie op internet niet voor elke inwoner van Estland even transparant of openbaar: het merendeel is beschikbaar in het Estlands, soms ook in het Engels, maar vaak niet in het Russisch, de spreektaal van een belangrijke minderheid.

Ten slotte draagt een aantal individuele rechten bij aan de openbaarheid van bestuur: het recht van burgers op inzage in onderzoeken (koppelingen) van publieke databases en het recht om bepaalde persoonsgegevens af te schermen. Deze en andere rechten, die rechtstreeks te maken hebben met de inzet van ICT en de wijze waarop de democratische rechtsstaat daar vorm aan wil geven, lijken gestoeld op de dominante opvatting van de rol van de staat sinds de onafhankelijkheid: de staat behoort toe aan het publiek – en niet andersom – en daarom heeft de staat de plicht zich zo transparant mogelijk op te stellen wat betreft haar handelen, dienstverlening, besluitvorming et cetera.

5.3.3 Dienstverlening en responsiviteit

Met het aanbieden van elektronische dienstverlening of het bieden van mogelijkheden tot elektronische respons op beleid, regelgeving of besluitvorming is Estland nog niet vergevorderd. Wel is er de mogelijkheid tot elektronische belastingaangifte (in 2001 werd er door 12.000 personen gebruik gemaakt van deze dienst), doorgeven van adreswijzigingen, registratie van voertuigen en van bedrijfsinformatie. In het geval van de belastingen wordt elektronische aangifte door de regering gestimuleerd omdat zij aangeeft deze aangiften sneller af te handelen dan de schriftelijk ingediende aangiften.

5.3.4 Participatie van burgers

Ten aanzien van de inzet van ICT om de deelname van burgers aan de politieke besluitvorming te bevorderen is het project TOM (Today I Decide) het meest interessant. Het belangrijkste doel van TOM is expliciet het dichterbij de burger brengen van het besluitvormingsproces van de overheid. Het is een portal die burgers kunnen gebruiken om ideeën en suggesties in te brengen ten aanzien van (bestaande of niet bestaande) regelgeving, waarbij een reactie van de overheid gegarandeerd wordt. Verder kunnen burgers en maatschappelijke belangengroepen wetsvoorstellen indienen en stemmen uitbrengen op ingebrachte standpunten of officiële wetsvoorstellen. Interessant is dat de geregistreerde gebruikers van TOM in een speciale *chatroom* commentaar kunnen geven op wetsvoorstellen op het moment dat deze nog niet naar het parlement zijn doorgestuurd.

Bij meerderheid van stemmen worden concepten door de premier ondertekend, waarna er op de site een klok gaat lopen en de bezoekers vanaf dat moment kunnen zien bij wie het voorstel ligt en hoeveel tijd deze persoon juridisch gezien nog heeft om formeel te reageren.

Met nog twee andere projecten tracht Estland in de nabije toekomst ICT in te zetten op een intensievere deelname van burgers aan besluitvormingsprocessen: E-citizen en E-elections. In het eerste geval gaat het om een portal waarop alleen op de individuele persoonskenmerken en wensen afgestemde overheidsinformatie wordt aangeboden. E-elections of E-voting is vergelijkbaar met Kiezen op Afstand: een gevorderd plan voor elektronisch stemmen. Vooralsnog is er geen sprake van een hoge mate van interactiviteit: aangeboden wordt (slechts) informatie over de standpunten van de diverse politieke partijen en de mogelijkheid tot elektronisch stemmen zelf. Afhankelijk van de voortgang die gemaakt wordt met de ontwikkeling van een ID-card (planning: 2002), kan een experiment met E-voting of E-elections bij de verkiezingen van 2003 plaatsvinden.

5.3.5 Institutionele innovatie

ICT leidt in Estland (nog) niet of nauwelijks zichtbaar tot institutionele vernieuwing – het is ook geen onderwerp van politiek of maatschappelijk debat. Op zich lijkt het vanwege het jonge karakter van de rechtsstaat, van de overheidsorganisatie en van de toepassing van ICT niet verwonderlijk dat in dit land weinig veranderingen in de nog maar net bestaande instituties waarneembaar zijn. Nu in het kader van e-government in de eerste jaren de aandacht vooral is uitgegaan naar toegankelijkheid en openbaarheid, zal met de implementatie van meer op dienstverlening en transactie gerichte ICT-toepassingen naar verwachting ook de transformatie van organisaties en instituties een grotere rol gaan spelen. Op dit moment wijst de inhoud van een aantal belangrijke wetten wel al op het grote belang dat door de Estlandse staat wordt gehecht aan (overheidshandelen via) internet. Zo zijn achtereenvolgens in werking getreden de Telecommunications Act (2000), die internet erkent als universal service, de Public Information Act (2001), waarin bepaald wordt dat de overheid al haar informatie via internet beschikbaar stelt en de Digital Signatures Act (2001), die onder meer de erkenning van e-bills en e-agreements inhoudt.

5.4 De problematisering van de relatie ICT en democratische rechtsstaat

In de voorafgaande paragrafen werd duidelijk dat Estland zich sterk profileert op het gebied van e-government en digitale democratie en dat dit land daarmee een voortrekkersrol speelt in Oost-Europa. In deze paragraaf wordt geprobeerd de onderliggende motieven en problematiseringen in de activiteiten en het (voorgenomen) beleid van de overheid te expliciteren.

5.4.1 Implicaties voor het politieke systeem

Het meest opvallend in Estland is de *bepalende rol van de centrale overheid* in het realiseren van een samenhangend e-government beleid, waar die activiteiten zich voorheen meer decentraal, toevallig en ongestuurd ontwikkelden. Zoals aangegeven wil Estland zich in het post-Sovjet tijdperk binnen de regio profileren met behulp van zijn ICT-beleid en aansluiting zoeken bij de rest van de wereld. Esten hebben zich altijd al meer geassocieerd met het Westen dan met het Oosten. Men begrijpt dat voorlopen op ICT-gebied snel de aandacht trekt: diverse internationale delegaties bezochten al de *paperless office* van de regering en

bewonderden de *life-streaming* via het Internet. Ook ziet men in dat het voor een klein land met weinig inwoners, relatief eenvoudig is om grote stappen ('tiger leaps') te zetten op ICT-gebied.

'For us, all the new things come together with our independence. We knew that the Russian time wouldn't last forever. And guess what, it changed. Everyone has been in a hurry to gain back what we had lost in the last fifty years. We have to be innovative, and we have to hurry. Now the occupation is over and here we are, so let's take everything that's out there.'²¹

De centrale overheid werkt al sinds 1993 vanuit deze motivatie aan een coherente en geprioriteerde langetermijnvisie, waaraan ook een actieplan gekoppeld is. Zij gaat hierbij voortvarend te werk. Daarbij is nauwelijks sprake van enig debat met bijvoorbeeld lagere overheden, externe partijen of experts. Een van de belangrijkste adviseurs van de Prime Minister (Linnar ViiK) wijst er op dat er weinig tijd wordt genomen om processen en ontwikkelingen met betrokken partijen goed door te spreken. Het handelen is sterk top-down gericht en niet gebaseerd op expliciete reflectie over wat de implicaties van ICT zouden kunnen zijn voor het democratische systeem en voor het eigen functioneren van de overheid. Voorbeelden van die centralistische benadering zien we onder meer bij het realiseren van een gestandaardiseerde ICT-infrastructuur en het opleggen van centrale registratiesystemen ('tools') aan lagere overheden en de standaardisering / koppeling van gegevens.

Door middel van ICT lijkt de centrale overheid dan ook haar grip op de samenleving te versterken:

"Hoewel webtechnologie een decentraliserende werking kan hebben, werkt het hier juist andersom (...) de overheid stuurt de ontwikkelingen eenvoudig met geld"²²

In hoeverre de versterking van de centrale rol een bedoelde implicatie is en in hoeverre dit als een potentiële bedreiging van de democratie wordt ervaren, is niet geheel duidelijk. Wel kunnen we concluderen dat het draagvlak en enthousiasme voor de activiteiten van de overheid nog niet bijzonder groot zijn.

Vooralsnog is door deze sterk aanbodgestuurde aanpak nauwelijks sprake van een *responsieve democratie*. Ondanks interessante experimenten op het gebied van digitale burgerparticipatie (TOM) blijft onduidelijk wat er precies met de input van burgers gebeurt.

Een mogelijke implicatie van ICT voor het politieke systeem is dat ICT het beter mogelijk maakt om *minderheidsbelangen* te kennen en mee te laten wegen in besluitvormingsprocessen. In Estland wordt ICT echter niet ingezet om dat te doen. Hoewel dit historisch te begrijpen is, moet geconcludeerd worden dat op grond van een gelijkheidsargumentatie die minderheden feitelijk zelfs buiten de (democratische) mogelijkheden van ICT worden gehouden, omdat diensten amper in andere talen worden aangeboden. Problemen op dit gebied worden afgedaan als 'Russische propaganda'.

"We behandelen mensen in Estland gelijk. Natuurlijk zijn er problemen, meer misdaad, minder opleiding, meer werkloosheid, minder ICT en een andere taal en cultuur (...). Maar ze hebben zelf de verantwoordelijkheid en vrijheid om Estlands te leren"²³.

“We behandelen iedereen gelijk, we willen geen speciale behandeling van bepaalde minderheidsgroepen”²⁴.

5.4.2 Implicaties voor burgerrechten, met name ‘informatierechten’

De vraag die hier centraal staat is in hoeverre ICT-ontwikkelingen leiden tot (discussie over) het realiseren van nieuwe burgerrechten dan wel het aanpassen van bestaande burgerrechten en wat daarbij dan de doorslaggevende overwegingen zijn.

In vergelijking met de andere landen is opvallend dat Estland als enige een *recht op deelname aan de informatiesamenleving* heeft, dat onder meer gestalte krijgt door een universal telecom/internet serviceverplichting en een prijsmechanisme aan providers op te leggen, en door verplichte toegang tot public access points ‘within a bicycle ride’. Zoals hiervoor al is aangegeven, is de argumentatie voor het in recordtempo ‘wegwerken’ van die digitale kloof niet zozeer democratisch, maar veeleer economisch: het inhalen van 50 jaar achterstand.

Daarnaast kent Estland een *recht op overheidsinformatie*, dat een ver doorgevoerde vorm van actieve openbaarheid inhoudt. Dit kan worden gezien als een duidelijke reactie op de Sovjettijd: sinds de onafhankelijkheid ligt de idee dat ‘de staat toebehoort aan het publiek’ ten grondslag aan de Estlandse democratie. Dit wordt vertaald in de plicht van het overheidsapparaat om *volledig transparant* te zijn wat betreft de manier van werken en de producten die worden geleverd. Transparantie wordt bereikt via *live-streamings* van kabinetsessies, het beschikbaar maken van alle staatsregisters via internet en het online beschikbaar maken via www.riik.nl van de integrale transcripties van kabinets- en parlementszittingen. Naast transparantie wordt ook *efficiency* genoemd als belangrijke doelstelling van alle ICT-activiteiten. Men streeft ernaar de regering als een soort *paperless office* te laten werken met slechts 30 seconden vertraging tussen besluitvorming en online publicatie van die besluiten.

De *Privacywetgeving* in Estland is nog in ontwikkeling en gaat uit van het recht van iedere burger op inzage in doorzoekingen van publieke databases. Burgers krijgen daarbij ook het recht informatie af te schermen. Dit accent kan vermoedelijk worden verklaard als een reactie op de Sovjettijd en een anti-surveillandehouding die daarvan het gevolg is. De informatie kan echter niet beschouwd worden als het persoonlijke bezit van burgers waarvoor de overheid gebruikstoestemming moet vragen.

5.4.3 Implicaties voor beginselen van behoorlijk bestuur

In het conceptuele kader wordt onderscheid gemaakt tussen transparantie, participatie, verantwoording en doeltreffendheid.

Het meest opvallend in Estland is het sterke en grondwettelijk verankerde accent op volledige *transparantie* van de overheid, in het voorafgaande al verklaard vanuit een reactie op het Sovjetverleden. Het is duidelijk dat ICT en in het bijzonder het internet als een belangrijke stap voorwaarts bij het realiseren van dit beginsel worden gezien. Dit impliceert ook dat ICT bijdraagt aan een betere *verantwoording* door de overheid; er zijn echter geen aanwijzingen dat dit ook leidt tot *andere* vormen van verantwoording (bijvoorbeeld meer externe toezichthouders, de burger als toezichthouder etc.). In de privacywetgeving is wel sprake van een externe autoriteit, vergelijkbaar met het College Bescherming Persoonsgegevens in

Nederland. Ook draagt de grotere transparantie van de overheid bij aan meer helderheid over en actualiteit en compleetheid van de informatie. We kunnen dit zien als een bijdrage aan een meer *doeltreffende overheid*.

Wat betreft *participatie* is er bepaald geen traditie van tweerichtingsverkeer. Er is nauwelijks sprake van geformaliseerde interactie met burgers in de vorm van een vraaggerichte benadering, het betrekken van maatschappelijke organisaties bij beleid, het peilen van meningen of het organiseren van publieke debatten over beleid. Beïnvloeding van beleid vindt van oudsher meer plaats in informeel georganiseerde lobbystructuren, die overigens nu digitale platforms als TOM wel meer voor dat doel gaan gebruiken. Opmerkelijk is dat de omvang van het land hier als verklaring voor een gebrekkige investering in participatie wordt aangevoerd:

“We zijn een klein land. We kennen de meeste mensen en ideeën wel. De mensen met ideeën leven dicht bij elkaar. Het inwinnen van die ideeën hoeft niet in formeel georganiseerd verband, vaak weten we wel wat ze denken. We hebben niet een raad of tweedaags seminar nodig om ideeën te verzamelen. Bovendien hebben de mensen vertrouwen in de besluiten die worden genomen op basis van de ideeën *en common sense* van experts”.²⁵

Een initiatief als TOM is vanuit deze traditie wel bijzonder te noemen, maar levert nog niet zoveel op en wordt volgens sommige respondenten ook vooral gebruikt door mensen die ‘het ergens mee oneens zijn’.

5.5 Conclusie: centrale issues

De overwegingen van de Estlandse overheid, die leiden tot specifieke acties en discussies, worden vooral ingegeven door de gedachte dat een snelle inhaalslag noodzakelijk is: ICT is een strategisch middel om snelle aansluiting met het Westen te realiseren, enerzijds omdat er met ‘ICT goed te scoren valt’, anderzijds omdat ICT een middel is om die aansluiting tot stand te brengen (in economische zin). Dat ICT ook een bijdrage zou kunnen leveren aan het inhalen van een democratische achterstand (laat staan aan democratische vernieuwing), speelt hier slechts zijdelings een rol. Alleen in het beleid ten aanzien van een transparante overheid is te zien dat het ondemocratische karakter van het Sovjetverleden een belangrijke en expliciete overweging is. Opvallend in Estland is het überhaupt ontbreken van reflectie en debat over deze toch tamelijk ingrijpende processen, wat te maken lijkt te hebben met het ontbreken van een deliberatieve traditie. De houding van de Estlandse overheid kenmerkt zich door pragmatisme; geen woorden, maar daden en geen tijd te verliezen.

6 Canada

6.1 Inleiding

Canada is in deze studie opgenomen vanwege haar koploperspositie als het gaat om e-government ontwikkelingen. Ook de democratische geschiedenis en politieke cultuur vormen een belangrijke overweging bij de keuze voor Canada, vanwege de Europese traditie verschilt het bijvoorbeeld aanzienlijk van het buurland, de Verenigde Staten (VS).

6.2 *Typering van democratische rechtsstaat, grondbeginselen en politieke cultuur*

De democratische rechtsstaat in Canada vindt haar wortels in een Europese traditie. Met name de invloed van de Britten is aanzienlijk geweest. Ter illustratie: de Canadese grondwet dateert van 1867. Deze grondwet was in eerste instantie een Brits statuut. Veranderingen in de grondwet moesten door het Britse parlement worden goedgekeurd, zelfs nadat Canada onafhankelijk was geworden. Pas sinds 1982, het jaar waarin de nieuwe grondwet van kracht werd, is deze goedkeuring niet meer nodig.

De volgende kenmerken springen naar voren als het gaat om het begrijpen van de relatie tussen ICT en democratische rechtsstaat. In de eerste plaats is het opvallend dat er een belangrijke rol is weggelegd voor de uitvoerende macht. In tegenstelling tot in de VS is er geen strikte scheiding tussen wetgevende en uitvoerende macht. De premier en ministers vormen niet alleen de regering, zij maken ook deel uit van het parlement. Bovendien is de macht van de premier erg groot. Het kabinet van Canada wordt altijd gevormd door één partij. Die partij heeft dan ook in bijna alle gevallen de meerderheid in het parlement. Op het moment dat een partij (langdurig) aan de macht is, is er weinig ruimte voor de oppositie.²⁶ In de tweede plaats hechten burgers traditioneel groot belang aan een directe relatie met hun vertegenwoordigers. Het huidige kiesstelsel leidt ertoe dat burgers hun stem veeleer uitbrengen op een specifiek persoon dan op een partij. Eenmaal in het parlement zijn deze personen echter gebonden aan de lijnen van de partij waartoe zij behoren. Hierdoor wordt de afstand tot de kiezer vergroot. Burgers zoeken dan naar andere wegen om invloed uit te oefenen. De andere kant van de medaille is dat volksvertegenwoordigers juist doordat burgers veeleer op personen stemmen, fungeren als intermediairs tussen burgers en ambtenaren. Op het moment dat een burger een probleem heeft met een overheidsinstantie, neemt hij contact op met zijn vertegenwoordiger. Volksvertegenwoordigers zijn daarom traditioneel gevoelig voor directe contacten met burgers. In de derde plaats is een belangrijk kenmerk van de Canadese democratische rechtsstaat de grote aandacht voor burgerrechten. In de grondwet van 1982 is een groot aantal grondrechten voor burgers opgenomen. Daarnaast speelt het recht op privacy in Canada een prominente rol. Zowel grondrechten als rechten op het gebied van privacy blijken in Canada goed geregeld te zijn. In de laatste plaats is een belangrijk kenmerk de politieke cultuur in Canada. In deze cultuur worden burgers gezien als 'het centrum van de politiek' ('burgercentrisme'). In dit licht is het niet verwonderlijk dat Canada een lange traditie kent van politiek-maatschappelijke betrokkenheid van burgers ('citizens engagement').

6.3 Status-quo e-government ontwikkelingen

6.3.1 Toegang en toegankelijkheid: voorwaarden voor digitale participatie

Canada investeert al sinds 1994 in het bieden van toegang tot de elektronische snelweg. De Canadese overheid heeft de ambitie om het beste ‘connected’ land in de wereld te worden. Op dit moment hebben vrijwel alle scholen en bibliotheken toegang tot internet. Niet alleen de toegang is goed geregeld, maar mede ook juist daardoor is het gebruik van internet aanzienlijk. Gedurende het jaar 2000 maakten 13 miljoen Canadezen (53%) ouder dan 15 jaar thuis, op het werk of op een andere locatie gebruik van het Internet. Dit is drie keer zoveel als in 1994. Hoewel 11.6 miljoen Canadezen ouder dan 15 jaar aangaven geen gebruik te maken van het internet was 27% daarvan er wel in geïnteresseerd. Ongeveer 40% van de internet gebruikers heeft aangegeven dat zij informatie over de overheid hebben opgezocht op internet. Opvallend is dat Franstalige Canadezen minder vaak gebruik maken van internet dan Engelstalige Canadezen. De reden die daarvoor wordt aangevoerd is dat de meeste content in het Engels wordt aangeboden. Daarnaast gebruiken Canadezen in stedelijke gebieden ook vaker internet dan Canadezen in rurale gebieden. Het lijkt erop dat toegang tot en het gebruik van internet in Canada vanzelfsprekend zijn geworden.

6.3.2 Transparantie/openheid

Canada heeft een ‘Access to Information Act’ (1985). In deze wet is het recht op overheidsinformatie voor de burger bepaald. Alle overheidsinformatie is in principe beschikbaar voor burgers, maar de burgers moeten zelf het initiatief daartoe nemen. De overheid is niet verplicht alle informatie voor het publiek beschikbaar te stellen. Bovendien wordt de gevraagde informatie eerst door een aparte functionaris (Access to Information Officer) getoetst aan de criteria zoals beschreven in de wet, voordat deze informatie beschikbaar wordt gesteld. Met andere woorden: er is sprake van passieve openbaarheid en niet van actieve openbaarheid. Op dit moment is (het ontbreken van) actieve openbaarheid overigens ook geen issue.

Wat wel regelmatig een issue is in Canada, is privacy. De Privacy Act van Canada dateert van 1980. Door de respondenten wordt aangegeven dat burgers (en daarmee ook de overheid) gevoelig zijn voor alles wat met privacy te maken heeft. Het is dan ook niet verwonderlijk dat privacy het eerste onderwerp is waarover gesproken werd in een politiek-maatschappelijk debat over het gebruik van ICT binnen de overheid. Het debat werd georganiseerd vanuit het besef dat het gebruik van technologie ertoe leidt dat informatie omtrent overheidshandelen en besluitvorming toegankelijker wordt. De vraag die in het debat centraal stond, was wat de consequenties zijn van deze openheid voor de privacy van het individu.

6.3.3 Dienstverlening en responsiviteit

Van alle Canadezen verwacht 77% dat internet de dienstverlening van de overheid zal verbeteren. Het aanbieden van diensten, programma’s en informatie via internet door de overheid vindt 73% een goede besteding van het belastinggeld. 78% vindt dat het de overheid innovatiever maakt en 77% vindt dat het de interactie tussen overheid en burgers verbetert. In de toekomst verwacht 43% van de Canadezen meer contact te hebben met de overheid door middel van internet.

De Canadese overheid erkent dat de informatiemaatschappij vraagt om een moderne overheid. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is het betrekken van burgers bij de overheid. De federale overheid ziet een grote rol weggelegd voor ICT als instrument om de publieke dienstverlening te verbeteren en de kwaliteit en legitimiteit van de overheid zeker te stellen. Zij heeft zich bijvoorbeeld tot doel gesteld om alle overheidsdiensten in 2004 online aan te bieden. Het uitgangspunt daarbij is het gemak van de burger en niet de wijze waarop de overheid is georganiseerd.

6.3.4 Participatie van burgers

Canada kent een lange traditie als het gaat om het betrekken van burgers bij politieke besluitvorming ('citizens engagement'). In het begin was *citizens engagement* gericht op belangengroepen, maar de laatste jaren verschuift de betrokkenheid meer in de richting van burgers. Het *citizens engagement* in Canada heeft zich de laatste jaren geëvolueerd. Er zijn nieuwe methoden uitgetest zoals *deliberative polling*, jury's bestaande uit burgers, conferenties, publieke dialogen etc. Online *citizens engagement* is een stap verder in dit proces. De overheid stimuleert de online participatie van burgers door middel van het uitvoeren van onderzoeken en het opstellen van beleidsrichtlijnen.

6.3.5 Institutionele innovatie

In Canada is men zich bewust van een mogelijke invloed van ICT op het functioneren van het parlement. Het *Institute on Governance* heeft bijvoorbeeld in dit kader onderzoek gedaan onder leden van het parlement met als centrale vraag hoe ICT hun werkzaamheden beïnvloedt.

6.4 De problematisering van de relatie ICT en democratische rechtsstaat

Canada neemt op het terrein van e-government een vooraanstaande positie in (zie ook de benchmark van Accenture, waarin Canada op de eerste plaats staat).²⁷ Dit geldt voor activiteiten op het gebied van toegang, transparantie, dienstverlening en burgerparticipatie. Daarbij is ook zeker sprake van een *responsieve* overheid. Het gaat Canada niet primair om het digitaal aanbieden van overheidsinformatie en -diensten, maar er is juist een zekere gevoeligheid voor de vraagzijde. De drijvende kracht hierachter is het gegeven dat burgers in Canada worden beschouwd als 'het centrum van de politiek'. De mogelijkheid van *institutionele vernieuwing* wordt in Canada onderkend. Het is onderwerp van onderzoek. In de volgende paragrafen wordt meer in detail ingegaan op de manier waarop in Canada wordt aangekeken tegen de implicaties van ICT voor de democratische rechtsstaat.

6.4.1 Implicaties voor het politieke systeem

Opmerkelijk is dat er in Canada (in tegenstelling tot de andere onderzochte landen) veel aandacht is voor de implicaties van ICT-ontwikkelingen voor de legitimiteit en de positie van de politiek/de volksvertegenwoordigers, een probleem dat wordt aangeduid als *disintermediation*. Hiermee wordt bedoeld dat de rol van gekozen vertegenwoordigers afneemt als gevolg van een toenemende directe communicatie tussen burgers en ambtenaren. Deze thematiek wordt door alle respondenten aangehaald. Dit heeft wellicht te maken met het feit dat juist in Canada de relatie volksvertegenwoordiger - burger traditioneel sterk was (door het systeem van 'constituencies') en een bedreiging van die relatie daarom extra gevoeld wordt. De klassieke organisatie van verantwoording en verantwoordelijkheid in het politieke

systeem in Canada en de bijbehorende taakverdeling tussen ambtenaren, vertegenwoordigers en burgers staan volgens de betrokkenen als gevolg van ICT-ontwikkelingen onder druk. Doordat ICT wordt ingezet om burgers meer en beter bij het besluitvormingsproces te betrekken en om meer openheid en transparantie te bewerkstelligen, zullen burgers steeds meer direct contact met ambtenaren hebben. Dit leidt tot ontgrenzing in de verdeling der machten. Ambtenaren en burgers bewegen zich (met voorbij gaan van politici) in toenemende mate in netwerken en maatschappelijke verbanden. De respondenten verwachten dat dit een aantal implicaties zal hebben voor de democratische rechtsstaat:

- De verantwoordingsrelatie tussen overheid en burgers 'komt in gevaar', omdat die niet meer via vertegenwoordigers loopt, maar via ambtenaren die niet democratisch gekozen zijn. De rol van die vertegenwoordigers marginaliseert, de 'macht van ambtenaren' neemt toe.
- Traditioneel is er een dialoog tussen burgers en gekozen vertegenwoordigers. Met het uitbreiden van de dialoog met een derde partij (ambtenaren) zou gesproken kunnen worden van het ontstaan van meer directe democratische processen. Daar past wel de kanttekening bij dat ambtenaren niet gekozen zijn en daardoor buiten de democratische controle van burgers vallen. Burgers kunnen dus wel meer in dialoog treden met ambtenaren, maar zij kunnen ambtenaren niet 'wegstemmen'.
- Het belang van nieuwe intermediairs, zoals maatschappelijke organisaties en belangengroepen, neemt toe: ook hier wordt erop gewezen dat die nieuwe 'vertegenwoordigers' niet democratisch gekozen zijn.

Het onderwerp 'disintermediation' leeft volgens een van de respondenten (Brown) op het moment met name bij de oppositiepartij, omdat zij in deze ontwikkeling nieuwe mogelijkheden zien. Vertegenwoordigers van de regeringspartij zullen, als deze ontwikkeling zich doorzet, 'disintermediation' uiteindelijk wel op de agenda moeten zetten. Echter, zolang zij hun positie niet aangetast of veranderd zien, zullen zij minder behoefte hebben om actie te ondernemen. De verwachting is dat gekozen vertegenwoordigers van de regeringspartij veranderingen niet zullen initiëren, de gekozen vertegenwoordigers van de oppositiepartij juist wel.

Een andere in het oog springende ontwikkeling in Canada is de relatief grote aandacht voor online burgerparticipatie. Cook benadrukt dat dit geen ontwikkeling is, die alleen aan ICT kan worden toegeschreven, maar aan het feit dat *citizens engagement* zo'n belangrijk onderdeel is van de Canadese politieke cultuur. Ambtenaren en burgers hebben al jaren een relatie van interactie en consultatie, ICT is daarin slechts een nieuw instrument. Volgens Cook maakt ICT het proces en het belang van burgerparticipatie in de politieke cultuur van Canada alleen maar zichtbaarder. ICT maakt andere methoden van interactie en dialoog mogelijk, maar is in feite volgens haar een nieuw instrument voor hetzelfde. De mate waarin de overheid erin slaagt burgers bij beleids- en besluitvorming te betrekken hangt niet zozeer af van het instrument als wel van factoren zoals de bereidheid van burgers te participeren (tijd en motivatie), de capaciteit van de overheid en de mate waarin de overheid zich bereid toont zich te committeren aan de resultaten en hoe de overheid daar over vervolgens communiceert. De overheid (Privy Council) heeft een beleidsrichtlijn gemaakt over hoe om te gaan met burgers indien zij meer bij het besluitvormingsproces worden betrokken. Online burgerparticipatie is dus in Canada niet alleen een onderwerp van debat, maar ook van beleidsvorming. In Canada realiseert men zich wel dat digitale burgerparticipatie betekent dat extra aandacht moet worden geschonken aan groepen die niet op het internet aangesloten zijn (Brown).

In een onderzoek van het *Institute of Governance* werd Canadese parlementsleden gevraagd naar de implicaties van ICT-ontwikkelingen voor hun *taakuitoefening*²⁸. Daarin geven zij aan dat ICT wel de manier waarop, maar niet de aard van hun werkzaamheden verandert. Voorts maakt ICT het mogelijk om veel sneller met burgers te communiceren; parlementariërs zijn zich ervan bewust dat burgers in dat opzicht veel van hen verwachten. Ook lijkt er sprake te zijn van een versnelling van de beleidscyclus, bijvoorbeeld in wetgevingsprocessen. Men vraagt zich af of dit de kwaliteit van de wetgeving wel ten goede komt en of er niet te weinig wordt gedelibereerd voor die wetten worden aangenomen. Dit sluit enigszins aan bij de thematiek van een ‘virtueel wetsbegrip’ zoals door Bovens werd geïntroduceerd. Door de turbulentie van ICT-ontwikkelingen komt het klassieke proces van wetgeving onder druk te staan en krijgt wetgeving mogelijk op de langere termijn een meer virtueel en dynamisch karakter.

ICT wordt in Canada aan de ene kant benaderd als een nieuw instrument ter ondersteuning en verbetering van het functioneren van de overheid, maar aan de andere kant lijken de Canadese respondenten zich meer dan die in andere landen bewust van de eigen dynamiek van ICT. Dit bewustzijn blijkt ook uit de conferenties die de Canadese overheid organiseert (in 1999, 2000 en 2001) over e-government ontwikkelingen, de zogenaamde ‘Crossing Boundaries’ conferenties, waar niet alleen wordt gesproken over ICT als instrument voor de overheid, maar veel meer over de implicaties van ICT voor overheid en politiek. De eigen dynamiek van ICT brengt met zich mee dat een aantal elementen van het politieke systeem en van de rechtsstaat onder druk komen te staan. Het debat hierover verplaatst zich volgens de respondenten langzaam van een academische naar een meer politieke arena. Een brede discussie over de effecten van ICT en de noodzaak van institutionele en democratische vernieuwing zal volgens de respondenten in de nabije toekomst gevoerd worden en gaat dan bijvoorbeeld over wat de integratie van dienstverlening betekent voor de interne organisatie van de overheid, maar ook voor de kwaliteit van het overheidshandelen (waarover later meer).

6.4.2 Implicaties voor burgerrechten, met name ‘informatierechten’

In Canada is er op dit moment geen echt fundamentele discussie over de implicaties van ICT voor burgerrechten/grondrechten. In het algemeen heeft men het gevoel dat die rechten al goed geregeld zijn en geen substantiële vernieuwing behoeven onder invloed van ICT-ontwikkelingen (buiten enkele amendementen). Informatierechten zijn vastgelegd in onder meer de Access to Information Act van 1985 (passieve openbaarheid) en de Privacy Act van 1980 (recht op inzage en correctie van persoonsgegevens in bezit van de overheid). Er is een Privacy Commissioner waar burgers terecht kunnen voor klachten over het schenden van de privacy en een information officer voor klachten over het openbaar maken van overheidsinformatie (een soort onafhankelijke ombudsman). Elk departement heeft – zoals eerder aangegeven – een eigen ‘access to information officer’, die vragen om informatie toetst aan de wet en uiteindelijk beslist welke informatie burgers wel en niet krijgen.

Er is in het verleden wel een discussie gevoerd over de implicaties van ICT voor de privacy van burgers. De eerste ‘Crossing Boundaries’ conferentie van 1999 had als thema *Privacy, Policy and Information Technology*. De privacykwestie leidde echter vooral tot een verdergaande discussie over de positie van de overheid in het digitale tijdperk. Uit het conferentieverlag (<http://www.crossingboundaries.ca/>):

First, privacy issues turned out to be the tip of a large iceberg. We found that increased networking and the use of Internet technology are changing the organizational structure of government. This raises issues of governance in a number of areas, including accountability, transparency, openness and fairness. Second, many elected officials still tend to regard ICT issues as largely technical ones. They are relatively unaware of the impact on governance. Upon reviewing the findings of Crossing Boundaries 1 with several ministers whose departments had participated in the project, we were strongly encouraged by them to look more closely at the range of governance issues that had emerged, to expand our dialogue with politicians and to include provincial and municipal governments.

Dit geeft wederom aan dat in Canada juist de implicaties van ICT voor het eigen handelen van de overheid en de institutionele vormgeving daarvan in vergelijking met de andere landen sterk geagendeerd worden, ook op het politieke niveau. In Canada lijkt daarmee meer dan in andere landen een accent te liggen op *e-governance* (in de zin van het inzetten van ICT om de kwaliteit van het democratische overheidshandelen te verbeteren) dan uitsluitend op *e-government* (in de zin van het inzetten van ICT voor de verbetering van de ‘bedrijfsprocessen’ van de overheid). Dit leidde er dan ook toe dat op Crossing Boundaries 2 (in 2000) deze meer strategische issues voor de overheid centraal stonden:

A significant broadening of the discussion from Crossing Boundaries 1 occurred as we recognized that the governance implications of ICTs reach beyond internal concerns over transparency, accountability or privacy. As organizations outside government begin using the new technology to engage and influence governments, they appear to be *transforming the practice of democracy*.

Het rapport naar aanleiding van deze conferentie ‘Opening the E-Government File: Governing in the 21st Century’ geeft een goed beeld van deze meer strategische discussie tussen overheid en interne en externe betrokkenen.²⁹ Die discussie spitst zich in wezen toe op ‘good governance’ in het digitale tijdperk.

6.4.3 Implicaties voor beginselen van behoorlijk bestuur

De gevoeligheid in Canada voor de implicaties van ICT voor de institutionele vormgeving van de democratische rechtsstaat zoals hierboven gesignaleerd betekent ook dat er in discussies – zoals die rond de Crossing Boundaries conferenties – vrij veel aandacht is voor ‘good governance’ en wat ICT daaraan kan bijdragen. Voorafgaande citaten geven dat ook al aan. In het rapport van Crossing Boundaries 2 wordt een onderscheid gemaakt tussen ‘internal governance issues’ (*transparantie en openheid, verantwoording, eerlijkheid en respect voor privacy*) en external issues (*toegankelijkheid van informatie en versterken van de democratische participatie*). De tenor van deze rapportage is dat ICT er toe leidt dat aan al deze beginselen van behoorlijk bestuur nieuwe eisen worden gesteld en dat dit noodzakelijkerwijs institutionele vernieuwing met zich meebrengt. Een treffend citaat in deze:

“Although single window service delivery is the sexiest sibling spawned by the new technology, we should be alert to the massive but less visible changes it is bringing to other aspects of government, including policy development, reporting and program evaluation”.

Dit wordt in het rapport systematisch verder uitgewerkt voor beleidsontwikkeling, rapportage en evaluatie van beleid.

De indruk op basis van de interviews is dat deze discussie zich nog vooral in het debatstadium bevindt en nog niet echt hoog op de politieke agenda staat. Lenihen (een van de auteurs van het Crossing Boundaries 2 rapport) stelt dat de discussie over de kwaliteit en het functioneren van de elektronische overheid meer wordt gevoerd onder ambtenaren dan onder politici (volgens Brown zitten die nog in de ontkenningfase). De officiële website van de Canadese overheid vermeldt dat zij erkent dat de informatiemaatschappij vraagt om een modernere overheid en dat de legitimiteit van publieke instellingen, de kwaliteit van overheidsbeleid en van de publieke dienstverlening vereisen dat er betere middelen komen om burgers en samenleving bij de overheid te betrekken. De burgers worden opgevat als ‘centrum van de politiek’. Om burgers beter bij de overheid te betrekken moet de overheid zelf transparanter worden en beter verantwoording afleggen. Alle Canadese overheden zijn daarom bezig met het ontwikkelen van nieuwe methoden om het eigen functioneren transparant te maken en resultaten beter te meten en te rapporteren.

Volgens Edwards worden in de diverse overheidsprogramma’s vier stadia onderscheiden in de elektronische interacties tussen burgers en overheid: online beschikbaar maken van informatie, elektronische dienstverlening, interactie/consultatie en continue dialoog. Canada staat volgens Edwards aan het begin van het derde stadium. Het vierde stadium is technisch gezien haalbaar. Juist dat vierde stadium zal naar verwachting fundamentele institutionele vernieuwingen met zich meebrengen.

6.5 Conclusie: centrale issues

Het meest opmerkelijk aan de Canadese case is de in vergelijking met andere landen meer expliciete problematisering van de gevolgen van ICT voor de democratische rechtsstaat. Canada – op e-government gebied te kenmerken als een van de koplopers in de wereld – is zich meer dan de andere landen bewust van de implicaties van ICT voor haar eigen functioneren en voor de democratische verhouding van overheid en burgers. Opvallend hierbij is dat het debat gaat over de rol van gekozen vertegenwoordigers, zonder dat deze vertegenwoordigers zelf een belangrijke rol spelen in het debat. De consequenties van een mogelijk afnemende invloed van politici onder een gelijktijdig toenemende invloed van ambtenaren en burgers worden vooralsnog alleen door ambtenaren geïdentificeerd.

De noodzaak tot institutionele innovatie wordt onderkend, maar is nog niet uitgewerkt in concrete beleidsvisies, actieplannen of wetgeving. Vooralsnog krijgt dat vooral gestalte in een debat met interne en externe betrokkenen, wat ook past bij de politieke cultuur van Canada en de traditie van betrokkenheid van burgers bij bestuurlijke processen. Kenmerkend voor de discussie in Canada is ook dat niet zozeer gesproken wordt over nieuwe wetgeving, maar veel meer over de noodzaak van ‘good governance’ in het digitale tijdperk.

7 Singapore

7.1 Inleiding

Singapore is in deze studie om een aantal redenen gekozen. Singapore is een democratische rechtsstaat met op onderdelen een van de andere landen in dit onderzoek afwijkende benadering. Juist vanwege de afwijkende democratieopvatting van Singapore lijkt het interessant om hier de implicaties van ICT voor de democratische rechtsstaat te onderzoeken, te meer omdat Singapore zich inmiddels profileert als een koploper op e-government gebied (in de top 3 van Accenture). De vraag hoe die e-government activiteiten zich verhouden tot het democratische karakter van Singapore als rechtsstaat dringt zich hier dan ook onontkoombaar op. Wellicht kan juist deze case ons iets leren over de potentiële bedreigingen van ICT-activiteiten van de overheid voor een democratische rechtsstaat.

7.2 Typering van de democratische rechtsstaat, grondbeginselen en politieke cultuur

In de Grondwet van 1965 is bepaald dat Singapore een republiek is met een via een districtenstelsel gekozen parlement. Mede dankzij aanhoudende economische groei, de inrichting van het openbaar bestuur en de kwaliteit van de oppositie regeert één partij – de People's Action Party (PAP) – het land al sinds 1959 met absolute meerderheid. De invoering – binnen het districtenstelsel – van een systeem van Group Representation Constituencies (met een bepaalde verdeelsleutel tussen religieuze en etnische afkomst) maakt het voor oppositiepartijen lastig een zetel in het parlement te halen. Bovendien benoemt de president steeds een zestal ervaren en/of specialistische 'genomineerde' parlementariërs die in de praktijk grote invloed hebben op de besluitvorming. Ook toen een lichte daling van de economische groei in de jaren tachtig leidde tot een aantal veranderingen in het politiek-bestuurlijke systeem (zoals de instelling van een Economisch Comité en de vorming van stadsraden) heeft dit de macht van de PAP niet in gevaar gebracht. Maar als zich een echte economische recessie gaat voltrekken – niet ondenkbaar in de huidige situatie – dan wordt wel verwacht dat ook de democratische rechtsstaat zelf onder druk zal komen te staan. Immers, de belangrijkste reden dat tot op heden nauwelijks druk op de bestaande rechtsstaat is komen te staan is dat de staat en het grootste deel van de bevolking belang hebben bij de huidige status-quo.

Wat de grondbeginselen van de Singaporaaanse staat aangaat kan geconstateerd worden dat dit land formeel gezien de meeste van de naar Westerse maatstaven geldende grondrechten in de grondwet heeft opgenomen, maar dat op onderdelen opmerkelijke beperkingen aangebracht zijn op de gelding daarvan. Zo geldt in Singapore de grondwet niet per definitie als *supreme law*. Verder heeft de regering bijvoorbeeld het recht om het reisgedrag van burgers te beperken en de vrijheid van spreken en vergadering in te dammen. Dat laatste vindt bijvoorbeeld plaats bij speeches van de oppositie, die buiten het parlement worden gehouden: deze dienen vooraf ter goedkeuring te worden voorgelegd. Een andere hindernis voor oppositieleiden is de gewoonte aanhoudend kritische parlementsleden een (in de aard legaal) smaadproces aan te doen, waarbij de rechter vaak de claim honoreert, zodat dit voor de gedaagde tot faillissement leidt. Omdat failliet verklaarde personen geen zitting mogen hebben in het parlement, staat dit gelijk aan een politiek doodvonnis.

Ten slotte geldt een (van de meeste democratische rechtsstaten) afwijkende invulling van het recht op een eerlijke procesgang: detentie is mogelijk zonder voorgeleiding.

Kenmerkend voor de politieke cultuur van Singapore zijn de vergaande mate van maatschappelijke, bestuurlijke en economische ordening en de dominante rol van de overheid daarbij. Doordat er de facto al bijna een halve eeuw sprake is van een eenpartijstelsel, is er in de praktijk geen sprake van een met de Westerse democratieën vergelijkbare scheiding tussen wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. Wetgeving en rechtspraak zijn niet zelden in het voordeel van de dominante politieke partij. Kenmerkend voor het land is verder de substantiële aandacht voor evenredige vertegenwoordiging van alle bevolkingsgroepen (de eerder genoemde Group Representation), die overigens heeft geleid tot de plicht dit op het niveau van politieke partijen te realiseren; de vorming van aparte, op religieuze voorkeur of etnische afkomst gebaseerde partijen is zelfs verboden.

In meer algemene zin wordt een economische crisis als voornaamste bedreiging van de bestaande democratische rechtsstaat beschouwd en staat, gezien het uitblijven van die crisis, de bestaande rechtsstaat niet onder druk en is er geen politiek-bestuurlijk of maatschappelijk debat gaande over de relatie tussen ICT en de democratische rechtsstaat. De Singapuraanse democratietraditie laat zich samenvatten als elitistisch (één partij), competitief (tussen de fracties van die ene partij), innovatief (zij het eenzijdig gericht op de economische rationaliteit) en gericht op gelijkheid (onder de bevolkingsgroepen).

7.3 Status-quo e-government ontwikkelingen

Als één van de eerste landen ter wereld publiceerde Singapore in 1992 een beleidsplan voor de inzet van ICT met als doel zich te ontwikkelen tot een 'Intelligent Island'. In dat kader wordt de implementatie van een nationale hoogwaardige informatie-infrastructuur waarop elke inwoner van Singapore een aansluiting krijgt, van cruciaal belang geacht. Naast dit inmiddels gerealiseerde multimedia breedband netwerk – Singapore ONE (One Network for Everyone) – levert de overheid informatie en diensten via internet en publiekioskens en is een speciale overheidsinstantie op het terrein van e-government in het leven geroepen: de Infocomm Development Authority. In het meest recente beleidsplan, the Singapore e-Government Action Plan 2000, geeft de regering aan dat de overheid de rol van katalysator wil (blijven) spelen op weg naar de ontwikkeling van een echte e-government, een die toonaangevend is in het stimuleren en ondersteunen van het land in de digitale economie (Lips, 2000).

In Singapore lijkt versterking van de economische slagkracht feitelijk de belangrijkste *driver* voor het inzetten van moderne ICT. Verbetering van bijvoorbeeld de toegankelijkheid van informatie of de interne bedrijfsvoering, met als doel versterking van de participatie van burgers aan het proces van politieke besluitvorming, is geen doel op zich. Zo is de gedachte dat ICT een belangrijke bijdrage kan leveren aan het opleidingsniveau van de individuele inwoner vooral een politiek-bestuurlijk aandachtspunt omdat hierdoor een behoorlijke toename van de economische competenties van de gehele bevolking kan worden gerealiseerd. Wel worden de vergroting van de doelmatigheid van de communicatie en transactie met de burger en verbetering van het (nationale en internationale) imago van Singapore als aanleiding gezien voor de actieve overheidsbemoeienis met de inzet van ICT.

7.3.1 Toegang en toegankelijkheid: voorwaarden voor digitale participatie

In 2001 is de internetpenetratie in Singapore 48%. In 2005 zal Singapore ONE 99% van de Singaporeaanse inwoners toegang tot internet (met een keuze tussen ADSL of een toegangsmogelijkheid via de kabel) verschaffen. Met de realisatie van dit bijzonder geavanceerde nationale breedbandnetwerk vervult de overheid een belangrijke voorwaarde voor digitale informatie, communicatie, transactie en participatie. Singapore heeft hiervoor de eerder genoemde economische motieven, maar ook de democratische traditie van gelijkheid (leeftijd, geloof, etnische afkomst) onder de diverse leden van de bevolkingsgroepen vormt een belangrijk motief. Volgens het e-Government actieplan dient veel aandacht te worden geschonken aan de 'digitale alfabetisering' van burgers en ambtenaren:

"Public servants at all levels must be infocomm literate and tap the power of infocomm technology to improve work processes, service delivery and teamwork."³⁰

Op de website www.ida.gov.sg is alle informatie over ontwikkelingen op het vlak van toegang tot internet en de plannen van de overheid op het terrein van e-Government beschikbaar; op de algemene overheidsportal www.gov.sg wordt toegang geboden tot alle informatie van en over de overheid van Singapore.

7.3.2 Transparantie/openheid

Singapore kent formeel geen Wet Openbaarheid van Bestuur (Public Information Act) of vergelijkbare wetgeving. Wel beschikt het land over een mediawet en een zogenoemde Infocomm Act, die volledige en actieve digitale toegang tot overheidsinformatie reguleren. Singapore kent enkele tientallen voorbeelden van ICT-initiatieven die de openbaarheid van bestuur bevorderen. De eerdergenoemde website www.gov.sg biedt toegang tot onder meer alle informatie over wetgeving en een database met alle wet- en regelgeving (LawNet), er is een 'Education System' met informatie over onderwijs, scholen, vakanties en dergelijke en het digitale Baby Bonus Scheme System bevat een bonusregeling om de voortplantingsratio van 1,48 op 2,1 te krijgen – de door de politiek vastgestelde 'vervangingsratio'. In het laatste (wat opmerkelijke) voorbeeld zet de Singaporeaanse rechtsstaat ICT derhalve in voor de realisatie van het (digitaal transparant gemaakte) bevolkingsbeleid.

7.3.3 Dienstverlening en responsiviteit

Singapore biedt via het internet vele diensten aan en alle politici, veel ambtenaren en andere personen met een publieke functie zijn via e-mail en het internet benaderbaar. De portal eCitizen biedt – vormgegeven op basis van 'life events', belangrijke gebeurtenissen in het leven van burgers – bijvoorbeeld de diensten aan van de Inland Revenue Authority of Singapore (IRAS): elektronische belastingaangifte, gebaseerd op bij de overheid bekende salarisgegevens. Aan bedrijven wordt in een samenwerkingsconstructie van twee overheidsorganisaties eveneens elektronische belastingaangifte op het internet aangeboden:

"CPF/IRAS Line is a new electronic service jointly provided by the Central Provident Fund Board (CPF Board) and Inland Revenue Authority of Singapore (IRAS). With this service, businesses in Singapore can electronically submit their CPF contribution details to CPF Board and GST returns to IRAS."³¹

Een laatste voorbeeld betreft de Health Promotion Board, die online de mogelijkheid biedt tot trainingen en faciliteiten ten behoeve van gezondheidseducatie. Veel van deze elektronische vormen van dienstverlening zijn gebaseerd op de plichtenkant van de burger (belastingaangiften) of gestoeld op economische motieven (gezondheidsstraining met het oog op maximale beschikbaarheid van inwoners voor de arbeidsmarkt), wat overeenkomt met de eerdere constatering dat de economische rationaliteit de belangrijkste drijfveer is voor de inzet van ICT door de Singaporanese staat.

7.3.4 Participatie van burgers

Alle Singaporanese burgers krijgen bij de geboorte een nationale identiteitskaart met een uniek identificerend persoonsnummer, waarmee de identiteit de rest van hun leven bij alle interacties wordt vastgesteld. Inmiddels is ook een betrouwbaar geachte digitale handtekening beschikbaar, waarmee identificatie bij elektronische dienstverlening, maar ook bij politieke participatie via internet mogelijk is geworden. De invoering van deze digitale handtekening is versneld tot stand gekomen om elektronisch stemmen (e-Voting) mogelijk te maken voor overzeese ingezetenen, omdat Singapore deze staatsburgers tot op heden vanwege het vertragende effect op de uitslag bij stemmen per post niet liet deelnemen aan verkiezingen. Toch heeft invoering van een elektronisch identiteitsbewijs niet tot gevolg gehad dat de participatie van burgers en maatschappelijke belangengroepen op weg naar de verkiezingen (van november 2001) sterk is toegenomen. De reden hiervoor is de strenge regulering (bij formele wet) van de staat op dit punt: het is voor belangengroepen en andere niet-politieke organisaties verboden op het internet politieke uitlatingen te doen; politieke partijen mogen dat alleen op de eigen website en dan nog maar in een beperkte periode en (elektronische of fysieke) verkiezingspeilingen zijn in de regel geheel verboden. Conclusie: politieke discussie via internet wordt door de staat niet erg gestimuleerd (maar vindt overigens wel plaats). Een van de verklaringen hiervoor is dat niet zozeer de deelname van burgers aan het politieke proces van belang wordt geacht, maar juist de deelname aan het economische proces. Een opvallende uitzondering op de regel is de site www.feedback.gov.sg, die is ingericht als platform voor een (door de overheid gemonitorde) discussie over politieke en maatschappelijke onderwerpen. De informatie van deze site wordt als input gebruikt voor parlementaire discussie. Daarnaast reageren politici en ambtenaren op het elektronisch ingebrachte commentaar.

7.3.5 Institutionele innovatie

De jarenlange en nog steeds bestaande dominantie van één politieke partij maakt dat de behoeften en mogelijkheden tot grote institutionele veranderingen, ook waar het gaat om de inzet van ICT, niet voor de hand liggen. De inzet van ICT is dan ook redelijk eenzijdig gericht op behoud van de bestaande inrichting (inclusief de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden) van het openbaar bestuur en de staat en vooral om behoud en zo mogelijk verdere uitbouw van het succesnummer van de PAP te faciliteren: economische vooruitgang. Het aannemen van een wet op elektronisch stemmen (e-voting) en de inzet van ICT voor verdere verbetering van de publieke dienstverlening wijzen overigens wel op innovatie van – niet zozeer de formeel-juridische inrichting als wel – de *procesmatige* kant van het openbaar bestuur.

7.4 De problematisering van de relatie ICT en democratische rechtsstaat

Singapore zet ICT in als hét ultieme middel om de economische slagkracht van het land te versterken en in de regio, maar ook in de wereld in economisch en technologisch opzicht een koploperspositie in te nemen. Het e-government beleid van de overheid is zeer ambitieus en gebaseerd op een pro-actieve en ingrijpende rol van de centrale overheid. ICT-activiteiten van de overheid zijn er zowel op het gebied van toegang (infrastructuur en ICT-vaardigheden), transparantie (beschikbaarheid van overheidsinformatie), dienstverlening (een breed scala aan elektronische diensten) als participatie (e-voting, gereguleerde vormen van participatie). Kenmerkend voor die activiteiten is een vooral instrumentele benadering. Voor de Singaporaanse overheid geldt in de eerste plaats de vraag: ‘wat kunnen wij met ICT?’ en niet zozeer: ‘wat doet ICT met ons?’. De vraag op welke manier de implicaties van ICT voor de democratische rechtsstaat in Singapore geagendeerd worden, is voor de Singaporaanse overheid dan ook een moeilijke vraag. Kenmerkend voor de politieke cultuur van Singapore is de neiging tot een verregaande mate van ordening van de samenleving en daarmee samenhangend een zeer dominante rol van de overheid. Vanuit die gedachte is ICT vooral een middel om te sturen en de samenleving efficiënt te organiseren en wordt ICT vooral gebruikt om de primair economische doelstellingen van de overheid te realiseren. De *democratische rechtsstaat* is in wezen geen onderwerp van discussie. In de volgende paragrafen wordt desondanks toch geprobeerd een meer gedetailleerd beeld te geven van de issues die in Singapore aan de orde zijn en de onderliggende argumentaties en overwegingen daarbij.

7.4.1 Implicaties voor het politieke systeem

Het meest opmerkelijke (vergelijk ook Estland) is het feit dat de inzet van ICT leidt tot een *versterking van de rol van de centrale overheid* (regering) en dat ICT vooral wordt gebruikt om nog meer grip op de samenleving te krijgen. Discussies over de betekenis van ICT voor het politieke systeem zijn niet manifest. Discussies over overheidsbeleid worden gevoerd in parlementaire comités en via wat genoemd wordt de ‘feedback structuur’, ingesteld door het ‘Ministry of Community Development’. De resultaten van deze discussies zijn niet eenvoudig te vinden maar komen tot uiting in het beleid van de overheidsinstanties, dat via het internet openbaar wordt gemaakt op de overheidssite. De Infocomm Development Authority (IDA) is de gezaghebbende overheidsorganisatie op dit vlak en communiceert voornamelijk via het internet met burgers.

In zekere zin is de verandering van de *uitoefening van overheidstaken* wel een issue, maar vooral vanuit de gedachte dat ICT kan leiden tot verbetering van de efficiëntie, planning en controle. In dat licht is het niet verbazingwekkend dat met name praktijkgerelateerde onderwerpen op de overheidsagenda staan, zoals beveiliging en toepassing van ICT in het economisch verkeer of in de interactie tussen overheid en burger (elektronische identificatie, de geldigheid van digitale handtekeningen). E-voting werd ingevoerd niet vanwege de democratische vernieuwing, maar om het deelnemen aan verkiezingen van overzeese ingezetenen mogelijk te maken. De overheid streeft weliswaar naar digitale participatie van burgers, maar voornamelijk met economische motieven en in het kader van het organiseren van een effectieve en efficiënte interactie tussen overheid en burgers. Zo beschikken Singaporaanse burgers al jaren over een identiteitskaart met een persoonsnummer dat bij de geboorte wordt uitgegeven. Dit nummer (barcode) is het identificatienummer bij alle interacties met de overheid. Privacyoverwegingen zijn hierbij ondergeschikt.

In hoeverre de Singaporaanse overheid als gevolg van ICT-ontwikkelingen meer *responsief* is geworden en wellicht ook meer (of anders) *verantwoording* aflegt, is een lastige vraag. Op het eerste gezicht is dit wel het geval omdat bijvoorbeeld bij alle publieke optredens van politici en ambtenaren (op tv) de e-mailadressen van betrokkenen getoond worden. Op welke manier vragen van burgers worden beantwoord, zeker de meer kritische, blijft echter onduidelijk. Gezien de opmerkelijke manier waarop in Singapore met de oppositie wordt omgegaan, mag die responsiviteit wel betwijfeld worden. Tijdens het onderzoek (november 2001) waren er in Singapore verkiezingen. In de aanloop naar de verkiezingen was er enige commotie rond het gebruik van internet als informatiekanaal. Recent is echter een wetswijziging van de mediawet aangenomen, waarin is vastgelegd dat ook het internet onder de regie van de Singaporaanse overheid valt. NGO's en andere niet-politieke organisaties mogen op het internet geen politieke uitlatingen doen. Politieke partijen mogen alleen politieke uitlatingen doen via hun eigen website en dan alleen in bepaalde perioden.

7.4.2 Implicaties voor burgerrechten, met name 'informatierechten'

Singapore kent weliswaar de bekende grondrechten, ook als het gaat om informatierechten. Maar de grondwet – hoewel pro forma de hoogste wetgeving – wordt niet als zodanig gehanteerd. De grondwet is niet de 'supreme law'. In veel gevallen prevaleert lagere wetgeving, maar ook staand overheidsbeleid. Discussies over uitbreiding van grondrechten en burgerrechten als gevolg van de opkomst van ICT zijn in Singapore dan ook vreemd. De aandacht gaat vooral uit naar meer praktische vraagstukken en de toepassing en ontsluiting van wetgeving en jurisprudentie). Voorbeelden daarvan zijn de bescherming van elektronisch dataverkeer en de bestrijding van computercriminaliteit, waarover recentelijk wetten zijn aangenomen. Een ander voorbeeld is een discussie over de vraag of het briefgeheim ook voor e-mail en SMS zou moeten gelden. Deze vraag is op typisch Singaporaanse wijze beantwoord met ja, mits het niet het karakter van verspreiding van informatie heeft, waarmee het wel onder de overheidscontrole valt. Persoonlijke vrijheden van burgers worden weliswaar gerespecteerd, maar moeten wel passen in het beeld van volledige integratie van bevolkingsgroepen in de samenleving (vergelijk de eisen die worden gesteld aan de samenstelling van politieke partijen). De 'gelijke behandeling' van etnische groepen is een belangrijk uitgangspunt, waarmee een potentiële oppositie veel wind uit de zeilen wordt genomen. Omdat er via internet toch informatie over democratiseringsprocessen elders binnenkwam, heeft dit een tijd gezorgd voor een discussie over de *vrijheid van (politieke) meningsuiting*. Dit leidde er toe dat er een 'speakerscorner' werd ingesteld, waar mensen, met een vergunning van de politie, in het openbaar politieke discussies mochten houden. In het kader van de verkiezingen werd dit echter weer teruggedraaid met als argument verstoring van de openbare orde.

7.4.3 Implicaties voor beginselen van behoorlijk bestuur

De democratische kwaliteit van het overheidshandelen is geen onderwerp van discussie. 'Good governance' in de zin van openheid en verantwoording over het overheidshandelen en het versterken van de democratische participatie van burgers is hier niet aan de orde. Onder goed bestuur wordt in Singapore wat anders verstaan dan in de meeste rechtsstaten, namelijk bestuur dat 'in het voordeel van de burgers' is. Dat blijkt in Singaporaanse termen vooral uit een geordende, goed functionerende en effectieve samenleving. Overheidsoptreden wordt als positief ervaren wanneer de meerderheid van de burgers er wel bij vaart: gewezen wordt hier

op de lage criminaliteit en de, zeker in de regio, relatief goede economische situatie. De voornaamste bedreiging van de democratische rechtsstaat waar men zich in Singapore dan ook druk om maakt is de dreiging van een economische crisis.

7.5 Conclusie: centrale issues

Het meest opmerkelijk is dat de inzet van ICT in het kader van e-government activiteiten in een land als Singapore leidt tot een versterking van de centralistische greep van de overheid op de samenleving. ICT stelt die overheid bovendien in staat om haar wat van andere rechtsstaten afwijkende democratie-opvatting nog sterker in praktijk te brengen. Een vraag die zich hierbij voordoet is of de eigen dynamiek van ICT-ontwikkelingen (netwerkkarakter, horizontalisering e.d.) er op den duur niet toe zal leiden dat die grip op de samenleving ondergraven zal worden. Duidelijk is in ieder geval wel dat een hoge score op e-government gebied niet per definitie leidt tot een versterking van de democratische kwaliteit van de rechtsstaat. Singapore biedt in die zin goede aanknopingspunten om na te denken over hoe ver de overheid eigenlijk zou moeten gaan in haar e-government activiteiten en met welke politieke doeleinden e-government wordt ingezet.

8 Frankrijk

8.1 Inleiding

Frankrijk is hier als case geselecteerd vanwege haar karakteristieke positie als democratische rechtsstaat. Frankrijk kan namelijk worden getypeerd als een centraal en dirigistisch geleide democratie met nog sterke wortels in de continentale democratische traditie. Daarnaast is Frankrijk ook interessant omdat het land in de jaren tachtig voorloper was bij de introductie van Télétel/Minitel.³² De Franse politieke cultuur wordt onder meer bepaald door een houding die sterk gericht is op het beschermen van de eigen cultuur. Deze houding heeft ook bijgedragen aan het politieke succes van Minitel als een aansprekend voorbeeld van hoe een 'eigen benadering' sociaal, cultureel en economisch tot goede resultaten kan leiden. Tegelijkertijd blokkeert deze houding een vanzelfsprekende omarming van het voornamelijk Anglo-Amerikaanse cultuurgoed dat inherent is aan het internet (met name Engels als internet-voertaal). Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot de opmerkelijke verplichting om voor alle ICT-gerelateerde objecten een Franse benaming te leveren. Dit heeft de uitwisselbaarheid van Franse ICT-producten met ICT-producten van niet-Franstalige landen niet bevorderd. Tegen deze achtergrond valt te verwachten dat Frankrijk in het debat over en de praktijken rond e-government een geheel eigen positie zal innemen.

8.2 *Typering van de democratische rechtsstaat, grondbeginselen en politieke cultuur*

De democratische republiek Frankrijk is te kenschetsen als een representatieve democratie met (als bakermat ervan) een scheiding van de uitvoerende, wetgevende en rechtsprekende macht. De uitvoerende macht heeft twee hoofden: de rechtstreeks door de bevolking gekozen president en de door de president benoemde premier. Op voorstel van de premier benoemt de president ook de overige leden van het kabinet; daarnaast heeft hij de formele bevoegdheid een referendum uit te schrijven en kan hij de Tweede Kamer (Assemblée) ontbinden. Het parlement (de wetgevende macht) bestaat uit een door indirecte lokale verkiezingen samengestelde Eerste Kamer (Sénat) en een rechtstreeks door de bevolking gekozen Tweede Kamer. Waar de president de grote lijnen van de te volgen politiek aangeeft (en dus relatief veel macht heeft), leidt de premier de regering en geeft hij richting aan het optreden van het parlement. Aan datzelfde parlement dient de regering wel op elk gewenst moment verantwoording af te leggen; het parlement heeft bovendien de mogelijkheid de regering tot aftreden te dwingen. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is in de grondwet gegarandeerd.

De grondrechten zijn reeds in de Déclaration van 1789 vastgelegd (met het accent op vrijheidsrechten) en in 1946 aangevuld in de Préambule de la Constitution (met het accent op sociale grondrechten). Lange tijd is in Frankrijk een verbod op encryptie van kracht geweest, maar in 1999 is deze vrijgegeven behoudens speciale gevallen van vervolging en opsporing. Frankrijk kent sinds 1987 wetgeving op het terrein van de openbaarheid van bestuursdocumenten en in 1999 zijn maatregelen getroffen om sociale en geografische ongelijkheid inzake de toegang tot informatienetwerken te bestrijden.

De politieke cultuur van Frankrijk wordt gekenmerkt door een tweedeling in Republikeinen en Democraten, waarbij de eerste politieke stroming terughoudend is ten aanzien van de toepassing van nieuwe technologie voor bijvoorbeeld meer directe democratie of een betere

participatie van burgers aan politieke besluitvormingsprocessen. Hoogopgeleide mensen (studenten, politici) zijn vandaag de dag nog steeds niet echt te interesseren voor de mogelijkheden die moderne ICT biedt. De historisch (cultureel en religieus) bepaalde terughoudendheid ten aanzien van veranderingen (juist ten aanzien van de inrichting van het openbaar bestuur zelf) heeft tot gevolg dat de staat maar in geringe mate initiatieven neemt inzake de inzet van ICT voor andere zaken dan het verschaffen van informatie.

8.3 Status-quo e-government ontwikkelingen

In Frankrijk heeft ongeveer 30% van de burgers toegang tot internet, maar de Franse overheid heeft ambitieuze plannen en projecten om dit percentage in hoog tempo op te schroeven. Het Programme d'Action Gouvernementale pour la Société Informatique (1998) en de voortgangsnota Quatre ans d'action gouvernementale pour la Société de l'Information (2000) omvatten onder meer de doelstelling burgers zo breed mogelijk toegang te verschaffen tot internet (thuis, in bibliotheken, postkantoren, gemeentehuizen) en tot een project waarbij studenten 'digibeten', zoals bijvoorbeeld oudere mensen, gaan bijscholen wat betreft het gebruik van internet. Een speciale instantie, het Commissariat du Plan, is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en coördinatie van e-government strategieën; daarnaast is elk ministerie zelf verantwoordelijk voor het in toenemende mate elektronisch aanbieden van de eigen diensten en producten.

8.3.1 Toegang en toegankelijkheid: voorwaarden voor digitale participatie

Veel inwoners van Frankrijk zijn reeds jaren gewend aan elektronische overheidsinformatie vanwege de wijdverbreide toepassing van Minitel. Het succes van Minitel heeft op het ontstaan van interesse van de Franse politiek in internet als communicatiekanaal en daarmee op de ontwikkeling van toegang tot overheidsinformatie via het internet, een vertragend effect gehad – en in zekere zin is het gebruik van Minitel vandaag de dag nog een belemmering voor innovatie.

Het Franse beleid richt zich met name op de toegang tot elektronische overheidsinformatie via internetaansluitingen op scholen, postkantoren, bibliotheken en andere openbare plekken (sociale werkplaatsen, jongerencentra). Concreet uit de toename van elektronisch beschikbaar gestelde overheidsinformatie zich bijvoorbeeld in het gegeven dat van de meest gangbare formulieren voor transacties met burgers bijna 100% online beschikbaar is. Verder is recentelijk in interdepartementaal verband besloten een Public Key Infrastructure te ontwikkelen met het oog op de betrouwbaarheid van communicatie en transactie via de overheidssites van internet. Tot op heden is de toegang tot internet voor de verschillende bevolkingsgroepen nog ongelijk; welvarende huishoudens en hoger opgeleiden profiteren momenteel meer van de elektronische overheid dan andere doelgroepen.

8.3.2 Transparantie/openheid

Frankrijk kent een algemene overheidsportal (www.service-public.fr) waarop in principe alle wetgeving en beleidsstukken beschikbaar worden gesteld. Daarnaast zijn op aparte sites alle wetten en beleidsstukken van de rijksoverheid openbaar gemaakt. Omdat het in Frankrijk toch al beleid was om alle stukken openbaar te maken (via papieren media), is er voor de overheid geen culturele barrière om dit nu ook elektronisch te doen. Wel houdt zij zich strikt aan de lijn dat alleen de overheid zelf deze informatie mag publiceren: het is particuliere bedrijven

verboden om wetgeving via het internet te ontsluiten. Interessant lijken de initiatieven op lokaal niveau, waar elke stad met meer dan 100.000 inwoners inmiddels een website aanbiedt met informatie over de lokale activiteiten op onder meer cultureel en recreatief gebied. Aangezien de inhoud van de informatie vaak niet politiek-bestuurlijk gevoelige informatie is, zoals jaarplannen, beleid-in-ontwikkeling of budgettaire gegevens, wordt de transparantie van het openbaar bestuur hierdoor maar mondjesmaat vergroot.

8.3.3 Dienstverlening en responsiviteit

Speerpunt van beleid is – naast het digitaal beschikbaar stellen van alle informatie – ook de dienstverlening effectiever en efficiënter aan te bieden door middel van informatisering en Internet. In de praktijk zijn de diensten via onder meer de algemene overheidsportal te benaderen, maar is de verwerking ervan traditioneel, op papier. Zo kunnen bedrijven digitaal belastingaangifte doen en kunnen burgers via de algemene overheidsportal een identiteitsbewijs aanvragen; dat betekent dan invullen op het scherm, vervolgens printen en per post opsturen naar de betreffende instantie. Van echte elektronische dienstverlening is derhalve nauwelijks sprake. Wel is voortvarend gewerkt aan de vaststelling van een betrouwbare digitale handtekening; in maart 2000 is deze bij wet vastgesteld en is de geldigheid ervan – onder nadere bepaalde voorwaarden – juridisch gelijkgesteld aan de schriftelijke handtekening. Vooralsnog beperkt het gebruik daarvan zich tot handtekeningen van ambtenaren in e-mailverkeer, waarbij de ontvanger de e-mail kan gebruiken in een eventuele bezwaar- of beroepsprocedure.

8.3.4 Participatie van burgers

Er is, in tegenstelling tot de toegang en de elektronische dienstverlening, nog geen actief beleid ten aanzien van de versterking van de participatie van burgers aan de politieke besluitvorming met behulp van ICT. De belangrijkste verklaring hiervoor ligt in de algemene terughoudendheid op politiek-cultureel niveau ten aanzien van het bieden van mogelijkheden tot meer directe democratie. Een uitzondering op de regel wordt gevormd door twee afdelingen van het nationale parlement, die in ruime mate informatie verschaffen over actuele beleidsonderwerpen, en die voor elk parlementslid een aparte pagina en bijbehorend e-mail adres hebben gerealiseerd. Deze afdelingen organiseren bovendien regelmatig digitale debatten (experimenteel, zonder garanties of regels) en proberen via online surveys de mening van burgers te peilen. Van deze meningspeilingen wordt echter nog niet veel gebruik gemaakt. Anderzijds lijken maatschappelijke belangengroepen de druk op de overheid via internet op te voeren. Zo is er een aantal burgerinitiatieven met actieve fora, die regelmatig voorstellen aan parlementsleden voorleggen. De overheid zelf is geen actief deelnemer noch initiator van deze debatten en lijkt derhalve niet echt warm te lopen voor burgerinitiatieven. Wel staat een experiment op stapel, waarbij parallel aan de traditionele nationale verkiezingen voor de kiezers ook een elektronische versie georganiseerd gaat worden.

8.3.5 Institutionele innovatie

Er is een toename van het aantal vragen dat burgers stellen aan de overheid; deze toename komt voornamelijk voor rekening van de mogelijkheid elektronisch vragen te stellen via de overheidsportal en onderliggende websites. Uit een evaluatie blijkt dat de overheid hierdoor veel meer vragen van burgers beantwoordt dan voorheen en dat het karakter van deze antwoorden een net zo formele status heeft als een papieren document (denk aan de geldigheid van de digitale handtekening van ambtenaren). Deze antwoorden worden in

toenemende mate gegeven door communicatie-afdelingen van overheidsorganisaties in plaats van door de politiek verantwoordelijken zelf. Het gebruik van ICT door de Franse overheid lijkt hiermee (vermoedelijk onbewust) een verschuiving van verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid van politiek verantwoordelijken naar een deel van de ambtenarij te impliceren. In andere bewoordingen: de scheiding tussen wetgevende en uitvoerende macht lijkt geleidelijk aan minder duidelijk te worden.

Verder leidt de inzet van ICT, zoals het interdepartementale intranet, tot meer samenwerking tussen de traditioneel sterk verkokerde (gefragmenteerde) overheidsinstellingen. Ook hier lijkt de omgang van de Franse overheid met de mogelijkheden van ICT – bewust of onbewust, ICT als sturend of faciliterend instrument – op zijn minst het intern functioneren van het openbaar bestuur te veranderen.

8.4 De problematisering van de relatie ICT en democratische rechtsstaat

Uit het voorafgaande blijkt dat de e-government activiteiten van de overheid zich met name richten op het realiseren van gelijke toegang en het dichten van de digitale kloof, op het digitaal ontsluiten van overheidsinformatie en op het aanbieden van overheidsdiensten. Vergeleken daarmee zijn de activiteiten op het gebied van communicatie met burgers en institutionele vernieuwing onderontwikkeld. De houding van de Franse overheid ten aanzien van ICT-ontwikkelingen kenmerkt zich door een zekere ambivalentie. Enerzijds zien we een enigszins afwerende houding tegenover de snelle ontwikkelingen rond internet. Met name de Republikeinen vertonen in het algemeen een weinig toeschietelijke houding als het gaat om het invoeren van en experimenteren met nieuwe technologie. Daarnaast kent Frankrijk een rijke traditie van intellectuelen die geneigd zijn zich nogal afzijdig te houden van kwesties die met technologie van doen hebben, terwijl ze wel een grote bijdrage leveren aan het publieke debat over politieke kwesties. Anderzijds is het opvallend met welke voortvarendheid Frankrijk de door ICT ingezette ontwikkelingen juist verrat heeft in *wet- en regelgeving*.

8.4.1 Implicaties voor het politieke systeem

Het Franse politieke systeem is in zijn aard centralistisch en dirigistisch. Er is een sterke centrum-periferie tegenstelling en de Franse politieke elite bepaalt het politieke landschap in Frankrijk. ICT-ontwikkelingen lijken schijnbaar in conflict met deze karakteristieken. Aan ICT worden vaak egalitaire karakteristieken toegedicht en internet doorbreekt traditionele geografisch georiënteerde centrum-periferie tegenstellingen. Toch zijn er weinig aanwijzingen dat ICT en internet tot wijzigingen in de politieke cultuur en het politieke systeem van Frankrijk leiden.

In de voorgaande paragraaf is al gewezen op de relatief snelle vertaling van de ontwikkelingen in wet- en regelgeving. Deze benadering sluit in wezen goed aan bij de formalistische en gecentraliseerde politieke cultuur van Frankrijk. Zo kent Frankrijk al een elektronische handtekening die er toe heeft bijgedragen dat de Franse ambtenarij langs elektronische weg vragen van de Franse burgerbevolking kan afhandelen. Er is een overheidsportal dat burgers de mogelijkheid biedt om via e-mail vragen te stellen. Per week wordt er zo'n 700 tot 900 maal van deze gelegenheid gebruik gemaakt. Deze vragen worden binnen 48 uur beantwoord. De antwoorden zijn echter net zo formeel als een op schrift gesteld ambtelijk antwoord. Het gevolg daarvan is dat de stijl en structuur van het elektronische antwoord niet afwijken van zijn papieren tegenhanger. Het is cruciaal dat het antwoord het enige en juiste is; ongeacht de ambtenaar die het verzoek in behandeling neemt, zou de

uitkomst van de behandeling identiek moeten zijn. De zorgvuldigheid die gehanteerd wordt bij het beantwoorden van schriftelijke verzoeken tot informatie wordt ook bij de elektronische variant aangehouden.

De Franse ambtenarij is ook al redelijk gewend aan *openbaarheid van bestuur*. De in 1978 aangenomen wet op de openbaarheid van bestuursdocumenten heeft ertoe geleid dat er een open houding bestaat tegenover het beschikbaar stellen van overheidsdocumenten. De overheid streeft er nu naar om ook zoveel mogelijk overheidsinformatie op het internet aan te bieden. Alle wetten en beleidsdocumenten zijn op (verschillende) overheidssites te vinden. De rijksoverheid stimuleert de lagere overheden om informatie ook via het internet beschikbaar te stellen.

Ook ten aanzien van *communicatie en interactie met burgers* (of nog verdergaand: nieuwe vormen van representatie of verantwoording) is er niet zoveel veranderd. Mogelijkheden tot vormen van *directe democratie* zijn niet aan de orde. Er is sprake van eenrichtingsverkeer. De overheid stelt iedere burger in de gelegenheid om kennis te nemen van relevante overheidsinformatie en internet is een medium om dit nog beter te organiseren. Er zijn echter weinig voorzieningen getroffen om de burger tegelijkertijd de mogelijkheid te geven het beleidsvormingsproces te beïnvloeden. De erfenis van de Franse revolutie, een sterke liberale en individuele inrichting van de samenleving, gaat uit van een gedelegeerde bevoegdheid van het individu aan een volksvertegenwoordiger (en de 'soevereine staat') die vervolgens weinig directe verantwoording aan de burger verschuldigd is. De pogingen van de overheid om interactieve sites in te richten waar burgers konden meepraten over politieke thema's en daarmee mede richting konden geven aan beleid, zijn tamelijk halfhartig uitgevoerd. Daar waar de Franse overheid experimenteert met nieuwe vormen van inspraak, blijft de regie in handen van de overheid zelf. Het is onduidelijk welke rol de inbreng van burgers speelt in het besluitvormingsproces. Er lopen wel verschillende initiatieven die door de overheid zelf zijn ingezet om de burger in verschillende stadia van het besluitvormingsproces de gelegenheid te bieden zijn of haar opvatting kenbaar te maken. Deze sites zijn echter niet erg populair. Steden met meer dan 100.000 inwoners hebben in het algemeen een site met grote hoeveelheden informatie. Bovendien bieden vele van deze steden burgers de mogelijkheid om politieke debatten online te volgen en soms ook de mogelijkheid om aan vraag- en antwoordsessies deel te nemen. Daarnaast is er een aantal burgerinitiatieven met zeer actieve fora. Een verzameling van de beste voorstellen die uit deze burgerinitiatieven zijn gekomen is aan parlementsleden voorgelegd. Ook hier is het onduidelijk wat er met de voorstellen is gebeurd.

Bij de *taakuitvoering* zien we dat de dienstverlening wel wordt gemoderniseerd, maar de diensten zelf niet. Zo is er wel een koppeling van centrale naar decentrale websites, maar geen kanteling van de organisatie, bijvoorbeeld door integratie van dienstverlening: er is dan ook geen sprake van een overgang van aanbod- naar vraaggestuurde dienstverlening, en in die zin niet naar een meer *responsieve* democratie. De Franse overheid heeft een overwegend instrumentele opvatting over de inzet van nieuwe ICT. ICT wordt vooral gezien als een instrument om de dienstverlening efficiënter te organiseren en om de burger beter van dienst te zijn.

De conclusie kan zijn dat de Franse politieke reactie op de ICT-ontwikkelingen is ingegeven door de opvatting dat er weinig reden is om te vrezen voor een aantasting van de *legitimiteit van de Franse overheid*. Er worden nauwelijks mogelijkheden gecreëerd, die ertoe zouden kunnen bijdragen dat ICT leidt tot noodzakelijke aanpassing van het Franse politieke systeem.

De invloed op de Franse politieke cultuur is niet noemenswaardig. Institutionele innovatie is in Frankrijk een non-issue.

8.4.2 Implicaties voor burgerrechten, met name ‘informatierechten’

De Franse grondrechten ‘staan als een huis’ en behoeven, zo wordt in het algemeen gedacht, weinig fundamentele veranderingen als gevolg van ICT, uitgezonderd wat kleine aanpassingen. De Franse houding is in het algemeen zeer behoudzuchtig. Privacy en toegang worden als belangrijke issues gezien.

Burgerrechten en informatierechten zijn in Frankrijk in het algemeen al bij wet geregeld. Frankrijk voerde aan het eind van de jaren 70 al een privacywet en de daarbij behorende institutionele context in (de CNIL, La Commission Nationale de l’Informatique et des Libertés, vergelijkbaar met het huidige College Bescherming Persoonsgegevens). Terwijl in Nederland nu nog steeds een debat gaande is over de regeling van de rechtsgeldigheid van de elektronische handtekening, is deze in Frankrijk reeds van kracht. En terwijl in Nederland nog steeds gedebatteerd wordt over de toelaatbaarheid van sterke cryptografie, is dit in Frankrijk inmiddels via een wet vrijgegeven.

Een tweede onderwerp dat in deze context van belang is, is de toegankelijkheid van de informatie- en communicatievoorzieningen. Het ‘recht op toegang’ tot ICT en tot informatie is belangrijk en wellicht te verklaren vanuit het fundamentele gelijkheidsbeginsel in de Franse democratische traditie. De overheid werkt er hard aan om internet voor iedereen toegankelijk te maken. In publieke ruimten worden computers met internetaansluiting geplaatst. Tot aan 2003 moeten er zo nog 7.000 publieke toegangsplaatsen worden gecreëerd in bibliotheken, postkantoren, werkvoorzieningen en jongerencentra. Om de digitale kloof tegen te gaan heeft de overheid verschillende projecten gelanceerd, waaronder een project waarbij studenten mensen die nog geen kennis hebben van internet (ouderen bijvoorbeeld), de beginselen bijbrengen. Dit accent in het Franse denken blijkt ook uit de definitie van e-government in Frankrijk:

“Het gebruik van alle beschikbare interactieve technologieën en diensten door alle inwoners en organisaties door hen toe te staan informatie te verkrijgen over publiek beleid, door regeringsvoorstellen bekend te maken en door hen uiteindelijk in staat te stellen een stem over dit beleid uit te brengen.”

Om deze opvatting van e-government ook daadwerkelijk te realiseren zijn verschillende programma’s geformuleerd, die tot doel hebben ICT in de publieke sector (zoals onderwijs, cultuurbeleid en openbare dienstverlening) te verspreiden en voor iedereen toegankelijk te maken. De activiteiten hebben er toe geleid dat er in vier jaar tijd bijna 3.500 publieke (overheids)sites zijn geopend, met een tienvoudige toename van het aantal bezoekers over de periode 1998 – 2000.

8.4.3 Implicaties voor behoorlijk bestuur

In het conceptueel kader zijn de volgende karakteristieken van implicaties voor behoorlijk bestuur onderscheiden: *transparantie, participatie, verantwoording en doeltreffendheid*.

Uit de voorgaande paragrafen is al een beeld te halen van de eerste drie van deze karakteristieken. De Franse overheid werkt buitengewoon hard aan het aanbieden van zoveel

mogelijk beleidsrelevante informatie. Het gaat daarbij overigens wel om geaccordeerd beleid, en niet om beleid in wording. De aanbodkant krijgt veel aandacht en de burger kan op vele sites terecht om kennis op te doen over de activiteiten van de overheid. De vraagzijde en met name de koppeling tussen vraag- en aanbodzijde is nauwelijks geregeld. Uit het onderzoek volgt dat er in het algemeen geen duidelijk beeld bestaat van wat er met de geboden input (vanuit burgerinitiatieven maar ook op overheidssites zelf) gebeurt in het beleidsvormingsproces.

Participatie is nauwelijks een issue. Er zijn wel de nodige initiatieven om participatie in beleidsprocessen te bevorderen, maar de werkelijke bedoeling van deze initiatieven bleek moeilijk boven water te krijgen. De Franse overheid is traditioneel gesloten en kent een sterke hiërarchie binnen de politieke elite die toegang heeft tot het politieke systeem. Burgerparticipatie hoort niet bij het politieke systeem en daar wordt dan ook met een zeker ongemak op gereageerd. Opvallend is wel dat de overheid ook zelf initiatieven onderneemt, tot aan het Kabinet van de Minister-president toe, terwijl het tegelijkertijd onduidelijk is waartoe deze initiatieven dienen te leiden.

De overheid benut ICT wel om verantwoording over gevoerd beleid af te leggen. Dit is conform de idee van een gedelegeerde verantwoordelijkheid door de burgers aan de parlementsleden. De bestuurscultuur is in dit opzicht redelijk open; ambtenaren zijn gewend in een redelijk open omgeving te opereren en vertonen weinig schroom om internet als communicatieplatform met de burger op te nemen in het bestaande repertoire.

De bijdrage van de doeltreffendheid van ICT aan het bestuur is moeilijker te beoordelen. Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat de Franse overheid veelvuldig gebruik wil maken van de mogelijkheden om op elektronische wijze te regelen wat ze ook al op andere wijze deed. Dit is te zien als een sterk instrumentele benadering waarin goed wordt gekeken naar de mogelijkheden om de dienstverlening te optimaliseren en om informatie over bestuurs- en beleidsaangelegenheden breed te verspreiden. Optimalisering van de bestuurlijke efficiëntie is ongetwijfeld een doel, maar uit het onderzoek kwam dit niet als een zwaar en wezenlijk aspect naar voren.

Hier moet de deelconclusie luiden dat goed bestuur altijd een belangrijk aandachtspunt is geweest binnen de Franse overheid en dat ICT wordt gezien als een manier om dit verder te optimaliseren. Van die beginselen is ‘participatie van burgers’ – in lijn met de Franse politieke traditie – het minst uitgewerkt.

8.5 Conclusie: centrale issues

De Franse overheid heeft een strategie ten aanzien van ICT en internet, die leidt tot een volledige assimilatie in de politieke cultuur van het land. Er is een bewustzijn ten aanzien van de mogelijkheden die internet biedt om dienstverlening te optimaliseren en burgers beter te informeren over beleid en doeleinden van beleid. De centralistische tekening van de Franse politiek wordt gecontinueerd in het internet-tijdperk. Snelle vertaling van zich ontwikkelende praktijken in wet- en regelgeving is één van de manieren die worden gehanteerd om te voorkomen dat de politiek wordt ingehaald door de technologisch geïnduceerde maatschappelijke veranderingspatronen. De ‘resilience to change’ wordt op adequate wijze omgezet in incorporatie van nieuwe technologische ontwikkelingen in de heersende beleidspraktijk die vervolgens per saldo dus weinig verandert.

Vanuit het perspectief van de burger konden zaken die vroeger konden nu nog steeds, maar soms beter, sneller en efficiënter. Veel zaken die vroeger niet konden, kunnen nu nog steeds niet. Typerend voor Frankrijk is ook de toonzettende rol van de politieke elite in de manier waarop tegen technologische ontwikkelingen wordt aangekeken: de opvatting dat de 'techniek' de politiek niet mag overvleugelen klinkt ook door in de instrumentele aanpak van het ICT-beleid.

9 De Verenigde Staten

9.1 Inleiding

De Verenigde Staten (VS) zijn hier gekozen enerzijds vanwege het bijzondere karakter van de democratische rechtsstaat, dat tot uitdrukking komt in een federatie en in afzonderlijke, relatief autonome staten en dat zich kenmerkt door een zeer liberale politieke cultuur. Anderzijds scoren de VS hoog in onderzoeken op het gebied van e-government ontwikkelingen.³³ Californië profileert zich sterk als het gaat om zowel transactiemogelijkheden voor klanten van de elektronische overheid als om e-democracy initiatieven. Minnesota is daarnaast ook interessant omdat het om een dunbevolkte staat gaat, waarin vaak grote geografische afstanden overbrugd moeten worden.

9.2 Typering van democratische rechtsstaat, grondbeginselen en politieke cultuur

Politiek systeem

De VS hebben in vergelijking met Europa een jonge rechtsstaat. De constitutie is geïnspireerd door het gedachtegoed van de Founding Fathers. Op hun beurt lieten de Founding Fathers zich beïnvloeden door de Britse constitutie uit de zeventiende eeuw. De constitutie heeft twee belangrijke doctrines: scheiding van wetgevende, uitvoerende en rechterlijk macht, maar ook zorg voor controle en evenwicht tussen deze machten. De president heeft bijvoorbeeld een vetorecht op beslissingen van de wetgevende macht (senaat, congres) en de rechterlijke macht (Supreme Court) kan beslissingen van de wetgevende macht nietig verklaren. Een balans tussen eenheid en diversiteit is ook terug te vinden in het kiesstelsel. Officieel is er een meerpartijstelsel, maar in de praktijk – zeker op federaal niveau – is sprake van een tweepartijstelsel als gevolg van het meerderheidssysteem ('the winner takes it all'). De VS zijn het land met de meeste verkiezingen, van congresleden tot de sheriff. De staten zijn evenredig vertegenwoordigd in de senaat. De bevolking is evenredig vertegenwoordigd in het Huis van Afgevaardigden.

In de afgelopen twee eeuwen zijn er geen structurele wijzigingen in de constitutie van de VS aangebracht. De problemen bij de recente presidentsverkiezingen in de VS hebben wel de discussie over modernisering van de constitutie nieuw leven ingeblazen. Het kiesstelsel maakte het mogelijk dat Bush de nieuwe president kon worden zonder een absolute meerderheid van stemmen.

Alle staten, dus ook Californië en Minnesota, hebben een eigen constitutie. Ten opzichte van de federale staat beschikken de 50 staten over redelijk veel autonomie op het gebied van wetgeving en regulering, zolang de staten de constitutie van de VS gehoorzamen en ondergeschikt blijven aan federale wetgeving. Een voorbeeld van autonomie zijn lokale verkiezingswetten. In Californië en Minnesota zijn er mogelijkheden voor referenda. De federale staat heeft financiële instrumenten in handen, die de mate van autonomie van de staten sterk kunnen beïnvloeden (grant-in-aid of block-grants). In de VS is een permanente discussie aan de gang hoever de macht en invloed van de federale staat reikt.

Grondrechten

Vrijheid van meningsuiting en politieke vrijheid zijn belangrijke grondrechten in de VS. Deze vormen de basis voor een open politieke dialoog. Overheidsingrijpen in de private levenssfeer wordt zoveel mogelijk beperkt. Deze grondrechten zijn gebaseerd op het eerste amendement op de constitutie:

“Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances.”

Op basis van dit amendement kennen de VS van oudsher een beleid van ‘open government information’. De overheid is verplicht informatie openbaar te maken. Sinds 1895 is statutair vastgelegd dat de federale overheid geen gebruik mag maken van auteursrecht. De wet geldt niet voor staten en lokale overheden. Beide wettelijke bepalingen vormen een verklaring voor het feit dat federale overheidsinformatie publiek domein is, die door eenieder hergebruikt mag worden in elke vorm en tegen elke prijs. Deze bepalingen beperken de macht van de overheid en bevorderen, aldus de Amerikanen, de democratie. Het beleid van ‘open government information’ is volgens de Amerikanen een belangrijke motor van de Amerikaanse democratie.

Politieke cultuur

In Amerika is de vrijheid van de burger bepalend voor het overheidshandelen. In de constitutie van de VS ligt dan ook sterk de nadruk op zaken die de overheid *niet* mag. Het gaat veeleer om vrijheden om iets te mogen dan op rechten op iets waar de overheid of de maatschappij voor zou moeten zorgen.

9.3 Status-quo e-government ontwikkelingen

De VS behoren tot de eerste landen die de mogelijkheden van het internet wilden benutten. Op federaal niveau zijn halverwege de jaren 90 verschillende internetprogramma's opgesteld waarvan die van Al Gore en zijn ‘information highway’ de meest spraakmakende en inspirerende was. Belangrijke accenten in het federale beleid zijn het verbeteren van de interacties en transacties tussen overheid en burger, het breed toegankelijk maken van overheidsinformatie, het realiseren van een transparantere overheid (terugdringing van ‘red tape’) en het bevorderen van participatie van de bevolking.

Darell West van de Brown University heeft de sites van de federale overheid en van de staten onderzocht op kenmerken van e-government. De sites van de federale overheid bieden meer informatie en diensten aan dan de sites van overheden in afzonderlijke staten. Federale overheden bieden vooral meer toegang tot databases en geavanceerde zoekmogelijkheden. De staten ontwikkelen steeds meer portals waar verschillende overheden en agentschappen informatie en diensten aanbieden. Van alle staten biedt Californië de meeste diensten aan (41% van de overheidswebsites), Minnesota scoort laag met 20%. Zowel op federaal niveau als op statenniveau ligt het accent vooral op het toegang verschaffen tot overheidsbronnen. Toepassingen (chat rooms, prikborden, realtime beelden van vergaderingen of toespraken e.d.) die de participatie van de bevolking bij het democratisch proces moeten bevorderen, zijn nog spaarzaam.

De staten hebben vaak eigen beleidsprogramma's ontwikkeld. Californië heeft bijvoorbeeld een e-government actieplan uit 1999 (http://www.ss.ca.gov/executive/bj_tech_plan.htm). Spierpunten in dit actieprogramma zijn: het bevorderen van transactiemogelijkheden, het oprichten van een portal, het verkleinen van de digitale kloof en het efficiënter inrichten en transparanter maken van de overheidsorganisatie. Om het proces te versnellen heeft de nieuwe gouverneur een director of e-government aangesteld, die veel invloed heeft.

In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op de status-quo met betrekking tot e-government van Minnesota en Californië.

9.3.1 Toegang en toegankelijkheid: voorwaarden voor digitale participatie

In het overgrote deel van Minnesota is het mogelijk op de een of andere manier (telefoon, kabel, glasvezel) toegang te krijgen tot internet. Circa 60% tot 65% van de inwoners (5,2 miljoen mensen) heeft thuis, op school of op het werk toegang tot internet. Er zijn openbare toegangspunten in bibliotheken en andere openbare plaatsen. Alleen een paar zeer geïsoleerde gebieden hebben geen toegangsmogelijkheden. De Gouverneur is van mening dat iedereen laagdrempelig toegang tot internet moet kunnen hebben.

In Californië heeft ongeveer 67% tot 70% van de 33 miljoen inwoners thuis, op school of op het werk toegang tot internet. Daarnaast zijn er veel openbare toegangspunten in bibliotheken en openbare plaatsen.

9.3.2 Transparantie/openheid

De VS kennen van oudsher een beleid van 'open government information'. Maar onder invloed van democratiseringsbewegingen in de jaren '60 wezen critici op de weigerachtige houding van overheden om informatie ter beschikking te stellen. Daarop volgde de Freedom of Information Act (FOIA) uit 1966. De FOIA regelt het recht op toegang tot informatie van de federale overheid: de uitvoerende macht. De wetgevende en rechterlijke macht en ook de staten vallen niet onder de FOIA. Volgens de FOIA kan eenieder informatie die in het bezit is van de federale overheidsinstellingen, opvragen. Als een overheidsinstelling een verzoek niet inwilligt, moet ze daarvoor een reden geven. Met de komst van ICT krijgt het beleid van 'open government information' een verdere stimulans. Er zijn verschillende amendementen op de FOIA gekomen (bijv. 'Electronic Freedom of Information Improvement Act' uit 1993). Om de papierlast bij de overheid terug te dringen en de mogelijkheden van informatietechnologie volop te benutten is in 1990 de 'Government Printing Office Improvement Act' ingevoerd. Deze wet moet voor overheidsinstellingen een stimulans betekenen om informatie meer in elektronische vorm te publiceren. Van nog recentere datum is de Paperwork Reduction Act (1995), bedoeld om de papierlast terug te dringen en de diversiteit van bronnen en kanalen voor de verspreiding van overheidsinformatie zoveel mogelijk te garanderen. De PRA is alleen van toepassing op federale overheidsorganisaties.

De FOIA geldt dan wel niet voor staten, de meeste staten baseren zich wel op de FOIA en regelen dat in eigen wetgeving.

In Minnesota is de openbaarheid juridisch vastgelegd in de Minnesota Government Data Practices Act (MGDPA) die stamt uit de jaren zeventig. De MGDPA omschrijft veel specifiekere dan de FOIA welke informatie wel en welke niet openbaar is. In Minnesota is de passieve openbaarheid van informatie groot. Alle informatie die de staat heeft en produceert –

ook tijdens het besluitvormingsproces – is in principe openbaar, tenzij in de MGDPA staat dat het niet openbaar is. In de praktijk houdt dit in dat ongeveer 40% van de informatie openbaar is. Dit lijkt niet veel, maar dat komt doordat privacygevoelige informatie meestal niet openbaar is: op personen betrekking hebbende informatie over opleidingen, uitkeringen, gezondheid, bepaalde vergunningen et cetera. Van de andere – niet privacygevoelige informatie – is 98% openbaar en tegen een redelijke vergoeding opvraagbaar. De openbaarheid van informatie gaat in principe heel ver en geldt voor alle vormen van data. Zelfs een voicemailbericht van een ambtenaar is in principe openbare informatie. ICT wordt actief ingezet om de openbaarheid van overheidsinformatie te bevorderen. Minnesota was in 1993 de eerste staat in de wereld, waar alle wetgeving op een zgn. Gopher server (een zoekmachine) is gezet. Op dit moment staat er veel informatie op het internet en het streven is uiteindelijk alle informatie via internet toegankelijk te maken.

Ook in Californië is in principe alle overheidsinformatie openbaar voor burgers. Dit is vastgelegd in de California Public Records Act (CPRA):

“It purpose is to permit the public to understand how the government is performing its functions. As stated in its preamble (Section 6250), the law was enacted because “the Legislature, mindful of the right of individuals to privacy, finds and declares that access to information concerning the conduct of the people's business is a fundamental and necessary right of every person in this state” (Q&A op www.cfac.org).

De openbaarheid van informatie geldt voor alle vormen van data en informatiedragers, dus zowel een rapport als een emailbericht is in principe openbaar.

De Verenigde Staten kennen geen uitgebreide wetten voor de bescherming van persoonsgegevens. Er is wel de Privacy Act die uitvoerig ingaat op het hergebruik van overheidsdata die persoonsgegevens bevatten. Overheidsinstellingen moeten officieel toestemming vragen aan de desbetreffende persoon wiens persoonsgegevens in openbare stukken voorkomen. In de praktijk gebeurt dat weinig. De komst van ICT schept allerlei mogelijkheden om databestanden te koppelen en overheidsprogramma's en dienstverlening beter en efficiënter uit te voeren. Dat wordt in de VS als heel belangrijk gezien (OMB Memorandum No. 01-05), maar de privacy van de burger komt onder druk te staan, omdat veel gegevens van burgers in databestanden voorkomen. Daarom zijn er amendementen op de Privacy Act gekomen, te weten de Computer Matching en Privacy Protection Act uit 1988. Zo regelt de Computer Matching Act dat overheden die databestanden willen koppelen dit 30 dagen tevoren moeten melden in het Federal Register met daarin aangegeven o.a. voor welk doel de bestanden gekoppeld worden en om welke individuele records het gaat. Ook hebben burgers het recht om eigen bestanden te actualiseren. Wetgeving rond privacy regelt vooral de zorgvuldigheid en integriteit met betrekking tot allerlei procedures, maar de privacy van de burger is niet onaangetast omdat bestanden tussen federale overheden en tussen federale overheden en staten uitgewisseld mogen worden.

Voor beide staten geldt dat de inzet van ICT de overheid doorzichtiger en opener maakt. Burgers kunnen bijvoorbeeld veel beter zien wat er binnen de overheid gebeurt en de processen volgen. Daarnaast wordt internet door de overheid actief gebruikt om met burgers te communiceren.

9.3.3 Dienstverlening en responsiviteit

Alle overheidsinformatie is in Minnesota via de portal Northstar te vinden. Via deze portal wordt op dit moment een aantal e-services aangeboden. Ook heeft Northstar een 'Tools of democracy' site met daarop alle informatie over het democratische proces. Burgers kunnen via deze site ook vragen stellen aan politici.

De invoering van ICT wordt aangepakt om overheidsdiensten opnieuw te bezien en te evalueren: is er wel behoefte aan bepaalde diensten? In een klein aantal gevallen is dit al in praktijk gebracht met behulp van burgerfora die geconsulteerd werden. Een andere ontwikkeling is dat de communicatie met burgers met behulp van ICT verbeterd wordt. Een voorbeeld is te vinden in de stad St. Paul. De gemeente communiceert actief met haar burgers door middel van 'notifiers'. Burgers kunnen via internet opgeven van welke onderwerpen zij op de hoogte gehouden willen worden. Zodra er nieuws is, ontvangen ze een e-mailbericht. Deze manier van informatieverstrekking beperkt zich tot op dit moment tot agenda's van vergaderingen, data van bijeenkomsten etc.

Minnesota verwacht in de nabije toekomst een explosie van e-services. Deze e-services zijn 'custom demand driven'. Een speciale service is dat een burger via de website een mail kan sturen, waarin hij vraagt wie zijn of haar vertegenwoordiger is. Voor veel burgers is dit niet duidelijk. De aanvrager krijgt dan op korte termijn antwoord. Ook kan gevraagd worden wie een regio vertegenwoordigt, maar ook welke vertegenwoordiger het best bij een probleem of vraag past (portefeuilles). De vragen komen bij de *legislative library* terecht, die deze vragen gebruikt om de site beter en toegankelijker te maken.

De belangrijkste reden om ICT in Californië actief in te zetten is om de relatie met de burger te verbeteren. De staat gebruikt internet om te communiceren met haar burgers en biedt een groeiend aantal E-services (zie www.ca.gov/state/portal/myca_homepage.jsp). Voorbeelden zijn het online aangifte doen van belasting, het online inzenden van blueprints van bouwtekeningen (het resultaat van de vele verzoeken door de grote en snelle expansiebehoefte in Silicon Valley) en het aanvragen en verlengen van rijbewijzen, visvergunningen en zogenoemde *professional licenses* (bijvoorbeeld voor verpleegsters).

9.3.4 Participatie van burgers

In de Verenigde Staten worden veel verkiezingen gehouden. Schaduwzijde is dat kiezers verkiezingsmoe worden. Bovendien moeten Amerikanen zich voor verkiezingen steeds opnieuw registreren. Omdat lang niet alle Amerikanen daar de moeite voor nemen, zijn de opkomstpercentages laag. Via burger- en overheidsinitiatieven wordt getracht de participatie van de burger in het democratisch proces te bevorderen. Een mogelijkheid is stemmen via internet. In Californië heeft de California Internet Voting Task Force de mogelijkheden van stemmen via internet onderzocht. Conclusie van dit onderzoek is dat de technische mogelijkheden er wel zijn, en dat burgers ook wel via internet willen stemmen, mits de integriteit van de uitgebrachte stemmen en de beveiliging gegarandeerd zijn.

Een burgerinitiatief is afkomstig van The League of Woman Voters die democracy.net heeft opgezet. Daarnaast is er een site die per staat inzicht geeft waar verkiezingen zijn en wat de standpunten van kandidaten zijn (www.democracy.org). Een non-profit organisatie, TCFN, heeft in Minnesota een Freenet opgezet (www.freenet.msp.mn.us), een community site waar

getracht wordt via burgernetwerken de burgerparticipatie bij verkiezingen en inspraak te vergroten.

Minnesota kent een sterke ‘Civic Tradition’. Er wordt veel aan burgers overgelaten, het ‘*care about your community*’ gevoel is sterk. Een belangrijk instrument om iets gedaan te krijgen is een wetsvoorstel (Bill) indienen via een volksvertegenwoordiger. Dit proces is sterk gepolitiseerd: het is vooral een spel tussen politici en lobbyisten. Burgers kunnen nu via Northstar veel eenvoudiger over veel meer informatie beschikken, waardoor zij makkelijker kunnen deelnemen aan dit proces. Stemmen via internet is in Minnesota nog niet mogelijk.

Internet is in Californië een extra kanaal naar de burger. Door ICT krijgen burgers steeds meer toegang tot informatie en hierdoor kunnen zij makkelijker in het democratische proces participeren. Stemmen via internet is niet mogelijk en dit zal voorlopig ook niet mogelijk worden. Beveiliging, controleerbaarheid (met name de mogelijkheid tot handmatig natellen) en privacy spelen een rol, maar ook het sterk gedecentraliseerde County Systeem is hier voor een deel debet aan. 100% digitale verkiezingen zal de transparantie en controleerbaarheid bovendien verlagen. Er wordt wel gedacht aan gemixte systemen. ICT heeft ook een negatieve kant: het ‘uitprofielen’ (‘outvoting’) van niet-kiezers. Dit is het verschijnsel waarbij politieke partijen in hun campagnes zich alleen nog richten op die groep burgers die wel stemmen. Omdat de registratiegegevens van kiezers openbaar zijn, is het eenvoudig om via digitale technieken kiezers en hun politieke voorkeur op te sporen en te benaderen.

9.3.5 Institutionele innovatie

De scheiding tussen de uitvoerende en de wetgevende macht lijkt in Minnesota kleiner te worden: burgers denken te maken te hebben met één overheid in plaats van met een uitvoerende en een wetgevende macht en dit vraagt dus om een éénportalbenadering. Bovendien beschikt de uitvoerende macht over meer middelen om optimaal gebruik te kunnen van internet, waardoor zij meer invloed lijkt te krijgen. Een andere ontwikkeling is dat burgers makkelijker toegang krijgen tot (overheids)informatie. Dit lijkt gevolgen te hebben voor het wetgevende proces: er is een grotere betrokkenheid van burgers en belangenorganisaties.

In Californië springen twee ontwikkelingen in het oog: een overheid die meer maatwerk biedt en een overheid die minder zichtbaar wordt. ICT maakt het mogelijk dat de overheid meer ‘tailor made’ werkt dan voorheen. ICT zorgt er ook voor dat de overheid voor de burger minder duidelijk zichtbaar blijft, doordat private partijen publieke taken ‘overnemen’: bij het online kopen van een hengel kan bijvoorbeeld direct bij hetzelfde bedrijf een visvergunning worden aangevraagd.

Als gevolg van de inzet van ICT staat in Californië de scheiding der machten onder druk. Het niet kunnen, of beter gezegd, het niet mogen uitwisselen van informatie vormt een belemmering voor het functioneren van de overheid en voor de dienstverlening aan de burger.³⁴ De burger benadert de overheid via één portal en beschouwt de overheid daarom steeds meer als één geheel.

9.4 De problematisering van ICT en democratische rechtsstaat

In de Verenigde Staten is de democratische rechtstaat bij uitstek een geliberaliseerde rechtstaat, waarin de Leviathan zoveel mogelijk bedwongen moet worden en de overheid in dienst van het volk staat. In de praktijk leidt dit tot een overheid die zich er met name van moet vergewissen geen activiteiten te ontplooien, die niet ook door de burgers zelf hadden kunnen worden ondernomen. In dit opzicht onderscheidt de Amerikaanse rechtsstaat zich van die van de andere onderzochte landen. De overheid is daarnaast zo georganiseerd dat er sprake is van een directe relatie tussen overheid en burger. Integratie van overheidsloketten en het integreren van backoffice activiteiten zijn in de meeste staten van de VS aan strenge wettelijke voorwaarden gebonden. Het koppelen van gegevens over burgers en de uitwisseling van gegevens tussen afzonderlijke overheidsinstellingen op gezag van de overheid zelf passen niet in het liberale gedachtegoed van de Verenigde Staten.

In dit politieke klimaat kan ICT op twee manieren doorwerken. ICT kan worden benut om het primaat van de activiteiten nog nadrukkelijker dan voorheen bij de burger te leggen. Daarmee zou de burger nagenoeg volledige controle en zeggenschap kunnen krijgen over verzameling, benutting en verspreiding van gegevens die over hem of haar binnen de Amerikaanse overheidsorganisaties de ronde doen. Aan de andere kant kan ICT benut worden om de interne organisatie van de overheid te stroomlijnen. In beide gevallen is sprake van een overheid die zo ‘lean and mean’ mogelijk is. Het moge duidelijk zijn dat de eerste vorm van toepassing wel past binnen de politieke kaders van de Amerikaanse democratische rechtsstaat en de tweede niet. In de navolgende paragrafen worden de concrete ontwikkelingen zoals die zich momenteel binnen Minnesota en Californië voltrekken aan een nadere analyse onderworpen. Het gaat daarbij vooral om op de overeenkomsten tussen beide staten.

9.4.1 Implicaties voor het politieke systeem

Zoals in het voorgaande kort is aangegeven, kan ICT de heersende, sterk liberale politieke cultuur zowel versterken als ondergraven. ICT biedt het individu mogelijkheden om zijn leven naar eigen believen in te richten. Daarnaast vergroot ICT de transparantie van het overheidshandelen en biedt burgers dus tegelijkertijd de mogelijkheden om nauwkeuriger te volgen of de overheid zich aan haar taakstelling houdt en geen ongewenste uitbreiding van haar verantwoordelijkheden nastreeft. Uit het onderzoek kwam naar voren dat ICT in de VS ontgrenzing in de Trias Politica verder in de hand werkt. De grenzen tussen de drie machten waren al niet altijd even scherp meer te trekken, maar de ontwikkelingen in de toepassing van ICT leiden tot verdere grensvervaging. Voor de meeste burgers is de overheid één geheel. Het gaat er hun niet om of ze met de wetgevende of de uitvoerende overheid te maken hebben, maar of de overheid voor hen kan doen (of laten) wat zij willen.

Binnen de Amerikaanse overheid worden pogingen ondernomen om tot invoering van de één-loketgedachte te komen. De ambtenaren in Minnesota proberen hier al geruime tijd steun voor te krijgen, maar de Senaat en het Huis van Afgevaardigden voelen er weinig voor. Zij zien de pogingen om gegevensstromen te koppelen ten behoeve van de dienstverlening aan de burger als een ongewenste vergroting van de gegevensuitwisseling binnen de overheid. Er zijn meer ontwikkelingen die wijzen op een toenemende spanning tussen de mogelijkheden die introductie van nieuwe ICT biedt voor een efficiënter opererende overheid enerzijds en een overheid op afstand anderzijds. ICT biedt mogelijkheden die de transparantie van de overheid

vergroten. Met behulp van ICT wordt het voor burgers bijvoorbeeld mogelijk om te volgen in welke fase de behandeling van een wetsvoorstel is geraakt en wat het stemgedrag van de afgevaardigden is. Dit is binnen de Amerikaanse context van groot belang. Er worden veel wetten voorgesteld en een groot aantal van deze wetten is het rechtstreekse resultaat van interventie van belangengroepen die hun afgevaardigde opdragen om een bepaald wetsvoorstel in te dienen. Deze belangengroepen (die langs lijnen van de staten georganiseerd kunnen zijn, maar ook langs maatschappelijke issues die meerdere staten omvatten) stellen er prijs op de afhandeling van hun wet te kunnen volgen. Dergelijke vormen van informatieverschaffing worden ook in Minnesota aangeboden.

Een ander voorbeeld betreft de organisatie van *polls* om te weten hoe bepaalde bevolkingsgroepen over bepaalde kwesties denken, en welke beleidsmaatregelen wel gesteund worden en welke niet. Met de komst van internet wordt het steeds eenvoudiger om via enquêtes te achterhalen hoe er in het land (of binnen een bepaalde staat) over bepaalde kwesties wordt gedacht. Politici laten een proefballonnetje op en kijken vervolgens hoe daar op gereageerd wordt. Op deze wijze wordt de politiek steeds meer gekoppeld aan het draagvlak dat voor maatregelen te vinden is. Internet biedt een goed en relatief goedkoop medium om dit draagvlak voor vele uiteenlopende onderwerpen te toetsen.

Zoals hiervoor al aangegeven is een gevolg van deze manier van profilering dat sommige politici zich nog uitsluitend richten op de door hen geïdentificeerde groep mensen van wie de politieke interesse overeenkomt met die van de afgevaardigde. Dit verschijnsel wordt *out-profiling/outvoting* genoemd. Het leidt er toe dat grote delen van de bevolking nauwelijks nog gehoord worden over kwesties die politiek van belang zijn. Kiezers dienen bij registratie aan te geven op welke partij zij gaan stemmen. Politici investeren vervolgens uitsluitend nog in deze kiezers. Daarmee valt een groot deel van de potentiële kiezers buiten de boot. De keerzijde is dat politici die wel oog voor deze kiezers hebben, voor verrassende uitslagen in de verkiezingen kunnen zorgen. De huidige senator van Minnesota bijvoorbeeld heeft zich via internet specifiek op de jongeren gericht en is er zo in geslaagd een zetel te veroveren.

Deze voorbeelden hebben te maken met de *representatieve democratie*. ICT leidt tot het vergroten van de mogelijkheden van politici om zich een beeld van het electoraat te vormen en hun gedrag daarop af te stemmen. In principe biedt internet politici de mogelijkheid om zich zo goed mogelijk te richten op wat de kiezers die zij vertegenwoordigen willen. In de praktijk zal dit afhangen van een groot aantal andere factoren. Enkele daarvan hangen weer samen met de mogelijkheden die burgers hebben om veel nauwkeuriger dan dit in het verleden het geval was te volgen wat er binnen de overheid gebeurt.

Met betrekking tot de mogelijke vergroting van de *transparantie* van de politiek is de algemene conclusie (die zowel op Californië als op Minnesota betrekking heeft) dat ICT daar niet veel aan veranderd heeft. De overheid in de Verenigde Staten opereert al in een glazen huis. Het politieke systeem heeft van oudsher gevraagd om de politiek zelf zo open en transparant mogelijk te houden. Burgers dienden te allen tijde te kunnen controleren of de overheid zich nog wel voldoende terughoudend opstelde in zaken die het algemeen belang aangaan. Een interessant neveneffect hiervan is dat ook private partijen tot op zekere hoogte redelijk transparant opereren, zeker waar dat betrekking heeft op hun functioneren binnen de politieke arena. Zo worden alle donaties boven de \$100 aan een politieke partij openbaar gemaakt. ICT maakt deze informatie misschien ook wel te openbaar, waardoor mensen geen of minder dan \$100 overmaken. Een mogelijk positieve uitwerking is het combineren van informatie over bedrijven die grote bedragen schenken, informatie over lobbyisten en

informatie over stemgedrag van politici. Op die manier ontstaat er meer zicht op de rol die lobbyisten, bedrijven en geld in de politiek spelen (en met name tijdens de politieke onderhandelingen over bepaalde wetten).

Een punt dat binnen de Verenigde Staten veel aandacht krijgt en waar ook de overheid een belangrijke rol in krijgt toebedeeld is het tegengaan of het voorkomen van het ontstaan van een *digitale tweedeling*. De overheid heeft hier een taak. Het plaatsen van terminals in openbare ruimten is echter niet genoeg. De tweedeling waarmee de Verenigde Staten te maken hebben, is een scheidslijn die loopt langs arm en rijk, jong en oud en langs lijnen van herkomst. Een groot deel van de armere Amerikaanse bevolking weet niet alleen niet om te gaan met computers, maar kan überhaupt niet lezen of schrijven. Een bijkomend, maar zeer belangrijk probleem is dat veel informatie in de Engelse taal wordt aangeboden. In Minnesota wordt het probleem onderkend, maar in deze staat heeft plaatsing van terminals in openbare ruimten weinig effect. Het land is te dunbevolkt. De enige oplossing die daadwerkelijk zoden aan de dijk zet is het aanbieden van computers aan mensen thuis. Dit is echter een kostbare aangelegenheid. De tarieven voor aansluiting op het telecommunicatienet verschillen fors; verschillen van een factor tien tussen dunbevolkte rurale gebieden en dichtbevolkte stedelijke centra zijn niet ongewoon. Naast het ontbreken van een goede fysieke aansluiting op het internet is er sprake van het ontbreken van voldoende competenties om zinvol met een computer op internet te kunnen werken.

Een ander onderwerp betreft de mogelijkheid om internet in te zetten om te kunnen *stemmen*. In de Verenigde Staten worden buitengewoon veel stemmingen georganiseerd. Probleem is dat kiezers zich iedere keer dienen te registreren om aan een stemming mee te mogen doen. In de in 1995 ingevoerde 'Motor Voter Law' werd geregeld dat registratie ook gelijktijdig met het verlengen van een rijbewijs kan plaatsvinden. Registreren via internet zou de drempel tot registratie kunnen verlagen. Minnesota accepteert net als 26 andere staten de National Mail Voter Registration Form. Dit formulier kan van internet worden gedownload, geprint, ingevuld en ondertekend, en vervolgens met de gewone post worden opgestuurd. Tot op heden wordt deze mogelijkheid weinig gebruikt. Minnesota ontvangt jaarlijks ongeveer honderd formulieren die grotendeels afkomstig zijn van studenten die buiten de staat studeren of Amerikanen die in het buitenland wonen.

E-government geniet veel belangstelling. E-government moet in de VS *on custom demand* zijn. In Californië zijn verschillende E-services waar bedrijven nadrukkelijk om vroegen een groot succes geworden. Andere E-services die zijn aangeboden zonder dat er een vraag van burgers tegenover stond, zijn mislukt. Het aanbieden van diensten is aan de ene kant een dienst die particulieren in de Verenigde Staten hogelijk waarderen, zeker indien het hen omslachtig werk uit handen neemt. Aan de andere kant wordt er doorgaans op toegezien dat geen sprake is van een uitwisseling van gegevens tussen verschillende overheidsinstellingen aan de achterkant van het loket. Pro-actieve dienstverlening lijkt in het politieke klimaat van de VS een hachelijke onderneming, omdat de wettelijke restricties voor gegevensuitwisseling ertoe leiden dat de praktijk van bestandsuitwisseling zich concentreert op fraudebestrijding en handhaving en in mindere mate is toegestaan ten behoeve van het verbeteren van de dienstverlening aan de burger.

We kunnen concluderen dat er een zekere verkrampde relatie is tussen de mogelijkheden die ICT biedt voor optimalisering van dienstverlening en voor stroomlijning van de democratie en het toegestane gebruik ervan binnen het openbaar bestuur. Die verkramping wordt soms door de ontwikkelingen ingehaald. Een interessant voorbeeld van de invloed van ICT op de

werkzaamheden van de overheid gaf de recente staking van ambtenaren in Minnesota te zien. De uitgifte van kentekens via internet kon gewoon doorgaan omdat dit systeem volledig geautomatiseerd was.

9.4.2 Implicaties voor burgerrechten, met name ‘informatierechten’

Amerikaanse burgers hebben geen *recht* op internettoegang of andere vergelijkbare rechten op toegang tot ICT-infrastructuur. Wel hebben ze recht op (overheids)informatie (Freedom of Information Act) en het recht om te zien wat er over hen aan gegevens is opgeslagen (Privacy Act). Het is moeilijk om op dit moment te overzien welke grondrechten er in het geding kunnen zijn. De reeds toegekende rechten zijn niet gerelateerd aan de opkomst van Internet, maar reflecteren de algemenere politieke cultuur: de overheid is er voor de burger en de burger dient dus ook in de gelegenheid te zijn te controleren hoe de overheid opereert. Californië kent al sinds 1974 een Privacy Act. De overheid is aan strenge regels en procedures gebonden. Het bedrijfsleven valt niet onder deze wet en maakt zelf afspraken met klanten/burgers hoe met gegevens om te gaan. Deze Privacy Act heeft dus geen horizontale werking, er is sprake van zelfregulering. Internet heeft geleid tot een aanvulling van de wetgeving op e-signatures en op de verificatie van digitale documenten. Een probleem binnen de Verenigde Staten is het ontbreken van een Nationaal Identiteitsbewijs. Lang niet iedereen heeft een paspoort en er bestaat ook geen nationale ID-card. *Identity Theft* (zonder toestemming gebruik maken van andermans identiteit) komt met enige regelmaat voor. Hoe dit doorwerkt op elektronische identiteiten is niet bekend. Wat betreft het omgaan met gegevens van burgers is ook de overheid aan strikte regels gebonden. Zo is het niet toegestaan om ‘cookies’ te plaatsen bij individuen die de portal Northstar bezoeken.

9.4.3 Implicaties voor behoorlijk bestuur

De opkomst van internet heeft niet geleid tot een radicale transformatie van de organisatie van de Amerikaanse overheid. Er is sprake van een versterking van al bestaande structuren met een overheid die vooral een reactieve rol krijgt toebedeeld. Tegelijkertijd wordt van de overheid gevraagd om zo efficiënt mogelijk met de geboden middelen om te gaan. Via internet is het mogelijk om de dienstverlening aan de burger te optimaliseren. Ook is het mogelijk om de politieke besluitvorming transparanter te maken. De Amerikaanse overheid verkeert in een lastige positie. Optimalisering van de dienstverlening vraagt om verwerking van meer gegevens en om een actievere houding dan tot nu toe gebruikelijk is. Het dichten van de digitale kloof vraagt om het kunnen inzetten van omvangrijke financiële middelen, zeker in dunbevolkte gebieden. Afhankelijk van het karakter van de staat wordt er meer of minder werk gemaakt van de benutting van ICT voor de verbetering van het openbaar bestuur en voor het beter toegankelijk maken van het openbaar bestuur en de politiek voor de burger.

Vergroting van de *transparantie* leidt ertoe dat burgers daadwerkelijk meer kennis nemen van de handel en wandel van de overheid en daar ook op reageren. De *participatie* neemt toe. Mensen zoeken sneller informatie over bijvoorbeeld verkiezingskandidaten. Maatschappelijke organisaties kunnen veel sneller dan voorheen informatie verzamelen en deze informatie benutten om pressie uit te oefenen. Aan de ene kant versterkt dit de *legitimiteit* van de overheid – de rol die de overheid speelt en de activiteiten die de overheid onderneemt worden serieus genomen – aan de andere kant wordt de verkregen informatie gebruikt om er nauwlettend op toe te zien dat de overheid haar territorium niet uitbreidt.

Deze dubbele moraal (eisen dat de overheid zich optimaal inzet voor de burger, maar tegelijkertijd eisen dat de middelen die de overheid daarvoor benut niet ook gebruikt worden voor uitbreiding van de machtsbasis van het openbaar bestuur) heeft zijn weerslag op het bestuurlijk handelen van de overheid. Nog sterker dan voorheen moet de overheid haar handelen *verantwoorden*. Californië heeft daartoe een ‘Scorecard’ ontwikkeld, waardoor op websites de actuele stand van zaken op enkele relevante gebieden (vervuiling, quality of life, fileproblematiek, gezondheidszorg) gepresenteerd kan worden. Minnesota richt zich op het aanbieden van begrijpelijke informatie en heeft voor dat doel een aantal editor-officers aangesteld.

De aandacht in de Verenigde Staten is altijd al sterk gericht geweest op de principes van behoorlijk bestuur. Internet en in ruimere zin ICT hebben de spagaat waarin de Amerikaanse overheid zich bevindt, alleen maar verder versterkt. ICT wordt benut om de transparantie, de openheid en de *accountability* van de overheid verder te optimaliseren. Behoorlijk bestuur impliceert bovendien dat de overheid dit doet zonder veel gebruik te kunnen maken van de voordelen van ICT, zoals de mogelijkheid om makkelijker gegevens uit te wisselen tussen overheidsinstellingen, en de interne gegevensverwerking te stroomlijnen.

9.5 Conclusie: centrale issues

Het meest opmerkelijk in de VS is dat de zeer liberale politieke cultuur, waarin de vrijheidsrechten van burgers bepalend zijn, evidente restricties oplegt aan het handelen van de overheid. Dit heeft een aantal implicaties voor de manier waarop de overheid ICT-ontwikkelingen kan integreren in haar beleid. Enerzijds kenden de VS al lang vóór het internettijdperk een aantal fundamentele bepalingen over openheid en transparantie van de overheid en rechten van burgers op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, die met behulp van ICT alleen maar geoptimaliseerd konden worden. In die zin (transparantie, openheid, verantwoording) leidt ICT tot een verbetering van de kwaliteit van het overheidshandelen. Anderzijds leiden ICT-ontwikkelingen tot spanningen in het overheidsbeleid. De mogelijkheden die ICT biedt om te komen tot een betere dienstverlening aan burgers en om de democratische participatiemogelijkheden van burgers te versterken worden met enig wantrouwen gezien, omdat men veronderstelt dat dit gepaard gaat met een versterking van de invloedssfeer van de overheid. Dat wantrouwen is in een aantal staten van de VS zo sterk dat voor een goede dienstverlening noodzakelijke operaties als de koppeling van gegevens vooralsnog vaak aan veel wettelijke restricties gebonden zijn. Op dat terrein worden dus niet alle mogelijkheden van ICT aangewend om tot een verbetering van de kwaliteit van het overheidshandelen te komen.

DEEL III Conclusies, aanbevelingen en samenvatting

In dit deel staat de vraag centraal wat de strategische implicaties van de discussies en de praktijk in de onderzochte landen voor de Nederlandse overheid zouden kunnen zijn. Met andere woorden: welke conclusies zijn er te trekken uit de internationale vergelijking en welke beleidsaanbevelingen zijn uit de onderzoeksresultaten te destilleren?

In dit onderzoek is, vanuit een internationaal vergelijkend perspectief, met name gekeken naar de vraag of, en zo ja op welke wijze, in beleidskringen wordt *gedacht* en *gehandeld* met betrekking tot het thema ICT en de democratische rechtsstaat en op welke manier dit vervolgens gestalte krijgt in beleidsvisies en beleidspraktijk. Een belangrijk kenmerk van het onderzoek is het exploratieve en verkennende karakter. Niet het toetsen van een vooropgezette hypothese staat centraal, maar het in beeld brengen van het denken in beleidskringen over mogelijke implicaties van ICT op de democratische rechtsstaat.

Het onderzoek heeft zich niet gericht op de vraag wat de feitelijke invloed is – in termen van het wel of niet optreden van vanuit de beleidspraktijk gewenste veranderingen – in de relatie ICT en democratische rechtsstaat. Het is heel goed mogelijk dat zich in de uitvoeringspraktijk allerlei ‘complicaties’ en onverwachte effecten voordoen, die de aanpak van dat beleid ondergraven en die bijvoorbeeld duidelijk maken dat een instrumentele aanpak van het ICT-beleid onherroepelijk zal leiden tot institutionele innovatievraagstukken. Dat vergt echter ander onderzoek waarin het beleid zelf geëvalueerd zou moeten worden. Ook is in dit onderzoek geen aandacht besteed aan de vraag wat een goede beleidsstrategie zou zijn om innovaties in de relatie tussen ICT en de democratische rechtsstaat door te voeren. Ook dit vereist een andere onderzoeks aanpak. Hierbij geldt de kanttekening dat als in een land wordt gediscussieerd over zo’n strategie, de relevantie voor dit onderzoek gelegen is in het feit *dat* er over gediscussieerd wordt en - uiteraard – wat de *inhoud* van die discussie is. Het is voorts goed om te benadrukken dat hier geconcentreerd is op de discussie in beleidskringen. Discussies in wetenschappelijke kringen komen alleen aan de orde voor zover ze een directe relatie met dat beleidsdebat hebben.

De conclusies en aanbevelingen zijn langs dezelfde lijnen opgebouwd als het empirische gedeelte. Vanuit een internationaal vergelijkend perspectief worden de implicaties van ICT voor de democratische rechtsstaat (politiek stelsel, grondrechten, behoorlijk bestuur) geanalyseerd. Bij deze vergelijking is allereerst geprobeerd een beeld te krijgen van hoe sterk het bewustzijn van de implicaties van ICT voor de democratische rechtsstaat ontwikkeld is in de onderscheiden landen: op welke manier worden die implicaties gethematiseerd en waarom gebeurt dat op die manier? Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen centrale, meer algemeen gedeelde issues (spanningsvelden, knelpunten, maar ook nieuwe mogelijkheden en kansen) en meer cultuurspecifieke vraagstukken, die in de context van het desbetreffende land een eigen betekenis hebben. Op basis van de vergelijking is een aantal conclusies te trekken. Deze conclusies vormen weer aanknopingspunten voor het formuleren van beleidsaanbevelingen.

10 Conclusies

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de algemene vraagstelling en vervolgens op de manier waarop de implicaties voor politiek stelsel, grondrechten en behoorlijk bestuur in de beleidspraktijk in de verschillende landen aan de orde worden gesteld.

Technologie is de drijvende kracht, reflectie in de beleidspraktijk op implicaties is gering

Afgaande op de literatuur over de mogelijke implicaties van ICT-ontwikkelingen voor de democratische rechtsstaat bevinden we ons op de drempel van een nieuwe fase in de ontwikkeling van de democratische rechtsstaat. ICT-ontwikkelingen dwingen de overheid tot reflectie op ten minste aanpassing van de democratische rechtsstaat aan de eisen van de nieuwe tijd en volgens sommigen zelfs tot een radicale herziening van de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat. De opkomst van de informatie- of netwerksamenleving brengt met zich mee dat ook de politieke en maatschappelijke arrangementen waarin de verhoudingen tussen overheid en burgers zijn geregeld, veranderen en daarom opnieuw in overweging moeten worden genomen. Bovendien kan dit om nieuw beleid vragen.

Dit suggereert dat het uitgangspunt dat ICT implicaties heeft voor de democratische rechtsstaat min of meer vanzelfsprekend is. Voor deze studie zou dit betekenen dat slechts de manier waarop in de onderscheiden landen aan die implicaties invulling wordt gegeven, beschreven hoeft te worden. Een van de eerste conclusies van dit rapport is echter dat het bewust zijn van – en daardoor de reflectie op – wat ICT voor de democratische rechtsstaat zou kunnen betekenen, lang niet overal zo expliciet is. De vergelijking van activiteiten op het gebied van e-government laat zien dat er weliswaar sprake is van talloze initiatieven en praktijken op het gebied van de ‘digitale overheid’, maar ook dat die activiteiten doorgaans niet geworteld zijn in een expliciete visie op de veranderende positie van de overheid in de informatiesamenleving of op de gevolgen van ICT voor de vormgeving van de relatie tussen overheid en burger. De activiteiten van de overheid worden primair gedreven door een technologisch-economische innovatielogica. Alle landen hameren op het belang van ICT om de overheid te ‘moderniseren’. Daarmee gepaard gaat een *sense of urgency* ‘niet achter te kunnen blijven’ en meer nog de wens om hier een voortrekkersrol te vervullen. Het standpunt dat de overheid verplicht is om ICT in te zetten om haar processen te ondersteunen en te verbeteren, wordt min of meer overal gedeeld.

In alle landen wordt gesteld dat:

- het realiseren van (*gelijke*) toegang tot ICT voor burgers een belangrijke taak van de overheid is;
- ICT moet worden ingezet om burgers te *informer*en over *datgene* wat de overheid doet;
- ICT moet worden toegepast om het *eigen functioneren* van de overheid te verbeteren. In het laatste geval gaat het dan om zowel interne processen (efficiency van de overheidsorganisatie) als externe processen, zoals de verbetering van de dienstverlening aan burgers of het verbeteren van de mogelijkheden voor burgers om in besluitvormingsprocessen te participeren.

Dat het inzetten van ICT ook met zich mee kan brengen dat de positie van de overheid en de relaties met burgers een heel ander karakter kunnen krijgen (met andere woorden dat de democratische rechtsstaat zelf aan verandering onderhevig kan zijn als gevolg van ICT), is echter nog weinig onderwerp van discussie (in dit onderzoek is met name Canada de uitzondering daarop), laat staan dat dergelijke overwegingen aan het gevoerde beleid ten grondslag liggen.

Implicaties van ICT voor politiek stelsel: bij uitzondering onderwerp van discussie

Slechts in enkele gevallen wordt in beleidskringen gediscussieerd over de implicaties van ICT voor het politieke stelsel. De veronderstelling dat de traditionele verticale benadering van beleids- en besluitvorming, de ministeriële verantwoordelijkheid en de scheiding van politiek en bestuur (overigens niet in iedere democratische rechtsstaat even belangrijk) onder druk komen te staan, is in twee landen waarneembaar. In Canada komt deze thematiek terug in de discussie over ‘disintermediation’: directe contacten tussen ambtenaren en burgers in allerlei fasen van het beleidsproces leiden tot ‘ontgrenzing’ in de scheiding der machten en tot een zekere marginalisering van de volksvertegenwoordigers. Opvallend is dat het debat vooral gevoerd wordt in ambtelijke en daaraan gerelateerde academische kringen en in mindere mate door de politiek, uitgezonderd de oppositiepartij. Ook in de VS wordt geconstateerd dat het ontsluiten van overheidsinformatie via één portal ertoe leidt dat burgers de overheid in haar verschillende hoedanigheden nog meer dan voorheen als één geheel zien en als zodanig benaderen, terwijl de overheid als organisatie daarop vaak niet is ingesteld. Een opvallend verschijnsel in de VS is de tendens naar ‘outvoting/outprofiling’. Hiermee wordt bedoeld dat politici via nieuwe technologieën groepen mensen identificeren en zich vervolgens uitsluitend op deze nieuwe groep van gelijkgestemden richten.

Implicaties voor burgerrechten: overal onderwerp van discussie, maar discussie wordt sterk bepaald door politieke cultuur

In alle onderzochte landen is het thema grondrechten/burgerrechten een onderwerp waarover uitgebreid gesproken wordt. Zelfs in Singapore is dit het geval. De wijze waarop aan deze discussie invulling wordt gegeven, is echter zeer *verschillend* en wordt bepaald door de bestaande politieke cultuur en democratische tradities van het land.

Dit wordt geïllustreerd aan de hand van de manier waarop in de verschillende landen tegen *informatierechten* wordt aangekeken. In een aantal landen zijn informatierechten – zoals bescherming van persoonsgegevens – al lang voor de opkomst van moderne ICT naar tevredenheid (van dat land) geregeld (bijvoorbeeld Frankrijk, VS en Canada). In andere landen is de behoefte aan regelgeving op dit gebied in het informatietijdperk juist groter geworden. Tot op zekere hoogte kan echter wel gesproken worden van een gedeelde visie op een aantal fundamentele ‘informatierechten’ van burgers. Zo is er overal aandacht voor de problematiek van privacybescherming en voor het realiseren van toegang voor zoveel mogelijk burgers tot de mogelijkheden die ICT biedt en in het bijzonder tot informatie van en over de overheid.

De noodzaak van *bescherming van privacy en persoonsgegevens* wordt bijvoorbeeld overal erkend. Tegelijk is er sprake van een vaak sterk afwijkende invulling van de daarmee samenhangende rechten van burgers en plichten van de overheid per land. In Canada zien we een recht op inzage in de manier waarop gegevens worden gebruikt en op correctie daarvan. In Singapore is het recht op bescherming van persoonsgegevens aan beperkingen gebonden

(‘mits die gegevens niet het karakter hebben dat ze wel onder controle van de overheid vallen’), terwijl in Estland burgers het recht hebben om bepaalde gegevens voor de overheid af te schermen. Deze laatste invulling impliceert een zekere mate van informationele zelfbeschikking van burgers, een thematiek waarover ook in Nederland gediscussieerd wordt. Met het realiseren van die mogelijkheid tot afscherming van gegevens gaat Estland in de onderlinge vergelijking van landen het verst. In Nederland is sprake van tamelijk vergaande visies, bijvoorbeeld die van de Commissie Snellen en de Commissie Docters van Leeuwen. Daarbij wordt de burger gezien als de eigenaar van persoonlijke gegevens. Deze visies beogen een omkering van de klassieke informatierelaties tussen overheid en burger, maar ze zijn in de praktijk van het beleid nog niet gerealiseerd.

De manier waarop invulling wordt gegeven aan informatierechten weerspiegelt in wezen de manier waarop in een land wordt aangekeken tegen de precare balans tussen overheidshandelen en autonomie van burgers en de ‘checks and balances’ die daarbij vanuit het perspectief van de eigen politieke cultuur noodzakelijk zijn. In de VS, waar veel waarde wordt gehecht aan vrijheidsrechten van burgers, was er al lang vóór de opkomst van ICT allerlei wetgeving die het handelen van de overheid beperkt, de persoonlijke levenssfeer beschermt (Privacy Act) en het handelen van de overheid zoveel mogelijk transparant maakt (de Freedom of Information Act).

Ook het ‘*recht op toegang tot ICT*’ (ook wel aangeduid als het recht op deelname aan de informatiemaatschappij) en de daarmee samenhangende rol van de overheid (garantieplicht, zorgplicht etc.) kunnen zeer verschillend en meer of minder dwingend worden ingevuld. Het meest ver gaan Estland en Singapore hierin. De Estlandse overheid legt zichzelf niet alleen de verplichting op iedere burger ‘within a bicycle ride’ toegang te geven tot een ‘public access point’, maar kent ook een universal service verplichting met prijsbepalingen voor telecom/internetproviders. De Singaporeanse overheid heeft zich als taak gesteld in snel tempo een geavanceerd breedband netwerk te realiseren, waarop alle Singaporeanse burgers zijn aangesloten (Singapore One). In andere landen wordt dat recht op toegang echter veel minder dwingend opgevat, doorgaans meer in termen van een zorgplicht van de overheid, wat vervolgens wordt uitgewerkt in bijvoorbeeld speciale projecten voor achterstandsgroepen. Er zijn dan ook aanzienlijke verschillen in de mate van sturing door de overheid bij de invulling van deze rechten. Het is dus niet zo dat de opvatting gedeeld wordt dat hier sprake is van een ‘fundamenteel rechtsbelang’: het recht op toegang tot ICT wordt nergens als een nieuw grondrecht gezien en wordt in veel gevallen ingevuld met behulp van meer flankerend beleid. Ook in Nederland is dat nu het geval, hoewel het pleidooi van de Commissie Docters van Leeuwen om ‘de fysieke, intellectuele en financiële toegang van burgers tot de informatiemaatschappij te garanderen’ (p. 38) wel een stap verder gaat dan het huidige beleid (verschuiving van een zorgplicht naar een garantieplicht van de overheid).

Ten slotte is ook het ‘*recht op openbaarheid van of toegang tot overheidsinformatie*’ (bijvoorbeeld via een centrale overheidsportal) overal onomstreden, maar verschilt de invulling van dit recht per land toch aanzienlijk. Juist deze verschillen maken duidelijk of het beleid van de overheid primair gericht is op *renovatie* van de bestaande rechtsstaat (aanpassing aan de eisen van de tijd) dan wel op *innovatie* (herziening van de grondbeginselen van de rechtsstaat, institutionele vernieuwing). De bereidheid van de overheid om haar eigen handelen transparant te maken raakt nog het meest aan de grondslagen van de democratische rechtsstaat, omdat daarmee ook meer ruimte wordt geboden voor nieuwe vormen van toezicht op en verantwoording van het overheidshandelen en verschuivingen in het veronderstelde evenwicht tussen staat en burger. Tegelijkertijd roepen de mogelijkheden die ICT de overheid biedt om zichzelf dichter naar de burger te

brengen en burgers te informeren over datgene wat de overheid doet – zeker wanneer dat pro-actief en gepersonaliseerd gebeurt zoals bijvoorbeeld in Singapore en (vooralsnog op papier in plannen) in Estland – de vraag op in hoeverre de burger daarop zit te wachten. Het onderzoek maakt duidelijk dat het nog maar de vraag is in hoeverre men zich ook bewust is van dergelijke potentiële implicaties van ICT-ontwikkelingen.

De invulling van het recht op toegang tot overheidsinformatie beweegt zich op een continuüm van passieve openbaarheid (vergelijk in Nederland de WOB), via variërende gradaties van actieve openbaarheid (alle overheidsinformatie digitaal beschikbaar stellen zoals in veel landen inmiddels gebeurt dan wel wordt nagestreefd) naar pro-actieve openbaarheid (op basis van een persoonlijk profiel burgers gericht informatie sturen, zoals in Singapore/Estland). Het ‘sluitstuk’ van dat continuüm is volledige transparantie van het overheidshandelen (waarbij bijvoorbeeld ook sprake is van informatie over beleidsprocessen en onvoltooid beleid – in termen van de Commissie Wallage: het opheffen van de ‘beleidsintimiteit’). In Nederland heeft de Commissie Docters van Leeuwen het recht op toegang tot informatie van burgers nog verder uitgewerkt door dat recht ook een horizontale werking toe te kennen (het ‘grondrecht op weten’).

Volledige transparantie (zeker als dat gekoppeld is aan een hoge mate van responsiviteit) brengt met zich mee dat de noodzaak van institutionele vernieuwing zich veel pregnanter aandient, omdat dat burgers immers veel meer mogelijkheden geeft om toezicht te houden op en mogelijk mee te denken dan wel in te grijpen in het proces van beleids- en besluitvorming. Een mooi voorbeeld daarvan is het TOM-experiment in Estland, dat, althans in potentie, het handelen van de overheid zo transparant mogelijk wil maken (inzicht in het proces) en burgers de mogelijkheid biedt daarin deel te nemen (wetsvoorstellen te doen, stemmen op ingebrachte standpunten of wetsvoorstellen).³⁵

Deze illustratie van enige verschillen tussen landen aan de hand van de discussie over en de verdere invulling van informatierechten maakt duidelijk dat de manier waarop daar in een land tegenaan gekeken wordt, sterk samenhangt met de bestaande inrichting van de democratische rechtsstaat in dat land en de politieke cultuur die daaraan richting heeft gegeven. Fundamenteel daarbij is de manier waarop de balans tussen overheidshandelen en autonomie van burgers in een land gestalte heeft gekregen. Zo is in de VS het liberale uitgangspunt dat burgers zoveel mogelijk gevrijwaard moeten blijven van invloed van de staat sterk bepalend voor de manier waarop het ICT-beleid van de overheid wordt vormgegeven en voor de discussie over mogelijke spanningen die zich daarbij voordoen (bijvoorbeeld als gevolg van de koppeling van gegevens). In Frankrijk daarentegen blijkt het principe dat burgers hun ‘wil’ overdragen aan een soevereine staat, sterk van invloed is op hoe wordt aangekeken tegen het betrekken van burgers bij beleids- en besluitvormingsprocessen. In Singapore, waar de rol van de centrale overheid zeer sturend en ordenend is, weerspiegelt zich dat ook in een uitstekend geregelde digitale dienstverlening van de overheid, die zich uitstrekt tot vrijwel alle aspecten van het dagelijks leven van burgers (zo biedt de overheid zelfs een dating-service aan!), maar zijn de participatiemogelijkheden van burgers in beleids- en besluitvormingsprocessen juist bijzonder beperkt. In Estland, waar in het post-Sovjet tijdperk een sterke noodzaak gevoeld wordt om in democratisch en economisch opzicht snel aansluiting te vinden bij het Westen, is de rol van de centrale overheid vanuit die optiek zeer sturend en dat weerspiegelt zich in het ICT-beleid.

Implicaties voor behoorlijk bestuur: vooral onderwerp van discussie in ‘responsieve’ democratische cultuur

In Canada en de VS bestaat – net als in Nederland – een grotere gevoeligheid voor wat ICT-ontwikkelingen zouden kunnen betekenen voor de beginselen van de democratische rechtsstaat (vergelijkbaar met Nederland) en met name voor de in deze landen traditioneel gecompliceerde balans tussen een sterke rol van de overheid en de autonomie van burgers. Dit verklaart ook waarom juist in deze landen (en ook in Nederland) veel gesproken wordt over ‘good governance’, omdat we daarin vooral de problematisering van die balans terugvinden. In discussies over good governance zien we het dynamische karakter van de democratische rechtsstaat terug: daar waar spanningen optreden (bijvoorbeeld als gevolg van ICT-ontwikkelingen) kunnen beginselen van behoorlijk bestuur zorgen voor het herstel van die balans. Naarmate er meer overeenstemming over die balans is, krijgen die beginselen een meer codificerend karakter.³⁶ Wellicht dat op de langere termijn dan ook ‘beginselen van behoorlijke informatisering’ onderdeel worden van de beginselen van behoorlijk bestuur. Het onderzoek maakt echter duidelijk dat de invulling van die beginselen sterk contextbepaald is en dat het vanuit die optiek moeilijk is om hier min of meer universele ‘waarden’ na te streven. Dit wordt duidelijk als bedacht wordt dat in Singapore iets heel anders wordt verstaan onder behoorlijk bestuur dan in bijvoorbeeld de VS. Bovendien staan sommige beginselen met elkaar op gespannen voet. In de VS bijvoorbeeld ondervindt de overheid een fundamenteel dilemma als het gaat om het verbeteren van de kwaliteit van haar eigen handelen: zo liggen vooral de koppeling van gegevens ten behoeve van een goede dienstverlening aan burgers, maar ook het versterken van de burgerparticipatie in de VS gevoelig, omdat het primaire uitgangspunt is dat burgers zo min mogelijk met de overheid te maken moeten hebben.

Uitgaande van die grote invloed van de nationale democratische cultuur kan de conclusie zijn dat er grofweg twee stijlen te onderkennen zijn in het beleid ten aanzien van ICT en de democratische rechtsstaat. Wanneer in de relatie overheid - burger de balans doorslaat naar een sterke rol van de overheid (Singapore, Estland, Frankrijk) bestaat er ook een sterk instrumentele benadering van het ICT-beleid en een laag ontwikkeld bewustzijn van de mogelijk eigen dynamiek van ICT en de implicaties daarvan voor het functioneren en de positie van de overheid. In landen waar vanuit de democratische traditie van oudsher al veel rekening wordt gehouden met de belangen en vrijheden van burgers (VS, Canada en wellicht ook Nederland) en ‘checks & balances’ in de relatie overheid - burger veel aandacht krijgen, kenmerkt het ICT-beleid zich door meer aandacht voor responsiviteit en een grotere gevoeligheid voor de eigen dynamiek van ICT-ontwikkelingen en de mogelijke implicaties daarvan voor het evenwicht in de relatie overheid - burger. ‘Responsiviteit’ duidt hier niet alleen op vraaggerichtheid, maar vooral op een bereidheid van de overheid om in interactie met burgers beleid te ontwikkelen, uit te voeren en te evalueren. Hierbij kan worden aangetekend dat ook in deze landen het ICT-beleid in eerste instantie gekenmerkt wordt door een technologische innovatieloga en dat er pas in tweede instantie ook sprake is van reflectie op institutionele innovatie (als een soort ‘rebound effect’).

Een laatste conclusie is ten slotte dat een hoge kwaliteit van de digitale dienstverlening of informatievoorziening van de overheid niet per definitie een garantie is voor een verbetering van de kwaliteit van democratische processen. Een ‘goed’ ICT-beleid kan bijvoorbeeld nauwelijks responsief zijn, zoals in Singapore, kan leiden tot een versterking van het centralisme, zoals in Frankrijk of kan bestaande ongelijkheden versterken, zoals in Estland. In het voorgaande is benadrukt dat de ‘kwaliteit van het overheidshandelen’ een rekkelijk begrip

is en bovendien een aantal fundamentele spanningen oplevert, die in de onderscheiden landen uiteenlopend, maar doorgaans in de lijn van de eigen democratische traditie worden opgelost. Dit impliceert dat het vaststellen van min of meer universele beginselen voor een democratische vormgeving van de rechtsstaat in de netwerksamenleving niet mogelijk is. Voor Nederland betekent dat dan ook dat een discussie over de implicaties van ICT voor de democratische rechtsstaat niet los kan staan van een debat over de (normatieve) grondslagen van het eigen democratische model (in de context van een netwerksamenleving). Mede op basis van die laatste conclusie worden in het volgende hoofdstuk een aantal issues beschreven, die voor het Nederlandse overheidsbeleid interessant zijn. Op grond daarvan worden vervolgens aanbevelingen gedaan.

Samenvatting van de conclusies

1. Het bewustzijn zijn van en daardoor de reflectie op wat ICT voor de democratische rechtsstaat zou kunnen betekenen, zijn in de meeste landen die zijn onderzocht, niet erg uitgesproken. Praktijken op het gebied van de ‘digitale overheid’ worden primair gedreven door een technologisch gedreven innovatieloga.
2. In de activiteiten van de overheid in de onderzochte landen zijn drie gemeenschappelijke thema’s te onderkennen:
 - Het realiseren van (gelijke) toegang tot ICT voor burgers is een belangrijke taak van de overheid.
 - ICT moet worden ingezet om burgers te informeren over datgene wat de overheid doet.
 - ICT moet worden toegepast om het eigen functioneren van de overheid te verbeteren. Hierbij gaat het om zowel interne processen (efficiency van de overheidsorganisatie) als externe processen, zoals de verbetering van de dienstverlening aan burgers of het verbeteren van de mogelijkheden voor burgers om in besluitvormingsprocessen te participeren.
3. De wijze waarop in de onderzochte landen invulling wordt gegeven aan het debat over burger- en informatierechten is zeer verschillend en de bestaande politieke cultuur en democratische tradities van het land zijn bepalend voor die verschillen. Juist die verschillen maken duidelijk waarom op een bepaalde manier tegen de relatie ICT en de democratische rechtsstaat wordt aangekeken; fundamenteel daarbij is hoe de betekenis van ICT voor de balans tussen overheidshandelen en autonomie van burgers wordt geproblematiseerd (discussie over ‘good governance’).
4. Er zijn twee stijlen te onderkennen in het beleid ten aanzien van ICT en de democratische rechtsstaat:
 - Een sterke rol van de overheid gaat gepaard met een sterk instrumentele benadering van het ICT-beleid en een laag ontwikkeld bewustzijn van de mogelijk eigen dynamiek van ICT en de implicaties daarvan voor het functioneren en de positie van de overheid.
 - Een sterke rol van burgers en daarmee samenhangend veel aandacht voor ‘checks & balances’ in de relatie overheid en burger gaan samen met een ICT-beleid dat zich kenmerkt door een grotere responsiviteit en grotere gevoeligheid voor de eigen dynamiek van ICT-ontwikkelingen en de mogelijke implicaties daarvan voor het evenwicht in de relatie overheid en burger.

5. Een hoge kwaliteit van de digitale dienstverlening en informatievoorziening van de overheid is geen garantie voor de verbetering van de kwaliteit van democratische processen.

6. Het vaststellen van universele beginselen voor de vormgeving van de democratische rechtsstaat in de netwerksamenleving (b)lijkt niet mogelijk. Een discussie over de implicaties van ICT voor de democratische rechtsstaat kan niet los staan van een debat over de (normatieve) grondslagen van ons eigen democratische bestel.

11 Aanbevelingen

Een van de hoofdvragen van het onderzoek is de vraag welke aanbevelingen aan de Nederlandse overheid volgen uit de internationale vergelijking van het beleidsdebat over de mogelijke invloed van ICT op de democratische rechtsstaat.

Voor de Nederlandse overheid is een internationale vergelijking van beleidsvisies vanuit drie perspectieven van belang:

- het biedt inzicht in internationale en nationale ontwikkelingen in het denken bij beleidsmakers over de relatie tussen ICT en democratische rechtsstaat;
- het geeft inzicht in goede en slechte praktijkvoorbeelden en ook in verrassende perspectieven;
- het biedt ook inzicht in de positie van Nederland.

De centrale vraag in dit hoofdstuk is: wat valt er te leren van de internationale vergelijking van landen? Gegeven de hiervoor geschetste drie perspectieven valt deze vraag uiteen in drie deelvragen:

- Wat zijn algemene (internationale) vraagstukken en wat zijn specifieke (nationale) vraagstukken? Wat valt hiervan te leren?
- Wat zijn aansprekende voorbeelden uit andere landen (best/worst practices) waar we iets van kunnen leren?
- Waar staat Nederland in vergelijking met deze landen en wat staat de Nederlandse overheid in die context te doen?

1. Wat valt er te leren vanuit een (inter)nationaal perspectief?

Een van de meest opvallende conclusies uit het onderzoek is dat er nauwelijks sprake is van internationale convergentie in het beleidsdebat over ICT en democratische rechtsstaat. Er zijn weinig algemeen gedeelde hot issues of vraagstukken die in alle landen aan de orde zijn en ook nog hoog op de politieke agenda staan. Dit betekent niet dat er geen internationale vraagstukken zijn of dat over deze onderwerpen niet wordt nagedacht. Het debat vindt echter nog (te) veel plaats vanuit een nationale context. Dit heeft twee consequenties: ten eerste is het van belang rekening te houden met die 'lokale kleur' van kwesties op het gebied van de democratische rechtsstaat. Dit betekent ook dat we meer inzicht nodig hebben in het specifiek Nederlandse karakter van de discussie die momenteel in Nederland wordt gevoerd over ICT en de democratische rechtsstaat. Ten tweede is het van belang om deze discussie meer vanuit internationaal perspectief te benaderen:

- het begrip democratische rechtsstaat is weliswaar historisch en cultureel bepaald, maar de toekomstige invulling van het begrip democratische rechtsstaat speelt zich af binnen een context van globaliserende verhoudingen, waarin landen steeds afhankelijker van elkaar worden;
- het grensoverschrijdende karakter van ICT noodzaakt vooral landen met een vergelijkbare democratische achtergrond tot het voeren van een debat over gewenste veranderingen in de democratische rechtsstaat.

Op grond van deze ontwikkelingen is het noodzakelijk om een debat te voeren, waarbij aandacht moet worden geschonken aan de volgende vragen: Waar willen we naar toe, wat is in nationaal/internationaal verband haalbaar? Wat betekent het nu voor Nederland dat de

thematiek overal zo verschillend wordt ingevuld? Deze vragen zouden vanuit verschillende perspectieven c.q. in diverse scenario's uitgewerkt moeten worden.

Wij bevelen aan het debat in Nederland over de invloed van ICT op de democratische rechtsstaat op basis van de volgende pijlers te voeren:

- uitgaan van de constatering dat er geen universele vraagstukken zijn;
- de noodzaak voor een debat vanuit een internationaal perspectief;
- het benaderen van de thematiek vanuit verschillende perspectieven.

Meer concreet stellen wij daarom het volgende voor:

Aanbeveling 1. Verricht onderzoek naar het specifiek Nederlandse karakter van de discussie over ICT en de democratische rechtsstaat.

- Denk goed na over wat in Nederland de 'democratische kernwaarden' zijn en waarom. Het gaat vooral om de vraag hoe specifiek Nederlands deze kernwaarden zijn en wat het belang is om die waarden te handhaven dan wel ter discussie te stellen in een veranderende context (netwerksamenleving, globaliserende verhoudingen).

Aanbeveling 2. Voer het debat in internationaal verband.

- Zoek aansluiting bij de landen met een vergelijkbare achtergrond. In deze studie zijn dat Canada en de VS.

Aanbeveling 3. Ontwikkel meerdere scenario's.

- Schets op basis van een aantal globale en nationale ontwikkelingsrichtingen en trends een aantal scenario's voor wat de implicaties van ICT voor de democratische rechtsstaat zouden kunnen zijn.

2. *Wat valt er te leren van praktijkvoorbeelden uit het buitenland?*

Het onderzoek levert een groot scala van praktijkvoorbeelden op. De Nederlandse overheid kan op drie manieren van de praktijkervaringen van andere landen leren.

In de eerste plaats door het monitoren van een aantal specifieke aansprekende praktijkvoorbeelden en het analyseren van de consequenties hiervan voor de democratische rechtsstaat. Een aantal interessante praktijkvoorbeelden zijn:

- Het TOM-project in Estland. Dit project is van belang vanwege de participatie van burgers in beleids- en besluitvorming.
- De elektronische publieke dienstverlening aan burgers in Singapore. Van Singapore valt veel te leren voor zover het gaat om het verlenen van diensten aan burgers vanuit een aanbodgerichte benadering.
- De invoering van encryptie en elektronische handtekening in Frankrijk. Frankrijk is erin geslaagd om twee, ook in dit land, politiek gevoelige onderwerpen wettelijk te regelen.
- De wijze waarop Canada de online participatie van burgers stimuleert. Canada slaagt erin om burgers actief te betrekken bij beleidsvorming. In tegenstelling tot Estland gebeurt dit niet vanuit het perspectief van een transparante overheid, maar vanuit het perspectief van een responsieve democratie.
- De wijze waarop de VS burgers toegang bieden tot overheidsinformatie en overheidsdiensten. De VS slagen erin om met innovatieve toepassingen (onder andere portals, notifiers en e-services) burgers optimaal op hun wenken te bedienen.

In de tweede plaats kan Nederland veel leren van de experimenteerhouding die in veel landen bestaat. In bepaalde landen zoals Canada, VS en vooral Estland bestaat er een sterke wil tot experimenteren. Deze benadering is in Nederland niet gangbaar. De cultuur van overleg en consensusvorming staat een dergelijke benadering nog te veel in de weg. Een meer pragmatische houding van beleidsmakers in Nederland kan een bloeiende praktijk van kleinschalige experimenten in Nederland opleveren.

In de derde plaats kan de overheid in Nederland specifiek leren van bepaalde knelpunten die zich in andere landen met betrekking tot ICT en democratische rechtsstaat voordoen. Voorbeelden van knelpunten met betrekking tot de invloed van ICT op het politieke stelsel zijn de 'disintermediation' ontwikkelingen in Canada, de 'outvoting' tendens in de VS en de 'inclusion' problematiek in Estland. Voor deze onderwerpen geldt dat de Nederlandse overheid een visie kan ontwikkelen over de doorwerking van deze vraagstukken in de Nederlandse situatie.

Daarom stellen we voor:

Aanbeveling 4. Voer een nadere analyse uit met de vraag hoe geleerd kan worden van ervaringen uit het buitenland.

3a. Waar staat Nederland nu?

De discussie in Nederland heeft de meeste raakvlakken met Canada en de VS. In beide landen is er aandacht voor een ontwikkeling naar een 'meer responsieve democratie' en voor institutionele vernieuwing. Vooral vanuit die optiek zijn deze landen voor Nederland interessant. De andere landen zijn interessant omdat daar minder gedacht en meer gedaan wordt. Ook dat kan implicaties hebben voor de wijze waarop de democratische rechtsstaat in de praktijk gestalte krijgt.

Dat maakt de vraag interessant waar aanknopingspunten liggen voor de manier waarop in Nederland beleid ten aanzien van ICT en de democratische rechtsstaat gestalte kan krijgen. De belangrijkste aanknopingspunten liggen op twee terreinen (zie ook conclusies 3 en 4).

Balans overheid - burger

In de eerste plaats is de wijze waarop de betekenis van ICT voor de balans tussen overheidshandelen en autonomie van burgers in de VS en Canada wordt gethematiseerd een inspiratiebron voor de Nederlandse beleidspraktijk. In beide landen is er een sterke nadruk op het 'civic society' denken. De discussie in Nederland wordt op dit moment nog zeer gedomineerd door mogelijke veranderingen in de 'rule of state' en de 'rule of law'. Deze laatste aspecten sluiten aan bij de door ons onderscheiden indeling in politiek stelsel en burgerrechten. Wij pleiten ervoor om het debat in Nederland vooral te voeren over 'good governance'. De zich in Nederland ontwikkelende praktijk van horizontale arrangementen (bijvoorbeeld interactieve besluitvorming) en de consequenties die deze praktijk heeft voor de interactie tussen burger en overheid kunnen door middel van principes of beginselen gestructureerd worden. Een voorbeeld van zo'n principe is dat de overheid expliciet moet aangeven *dat* zij de resultaten van interactie en participatie in haar denken en handelen incorporeert.

In dit kader hebben wij de volgende suggesties:

- Verschuif het accent in de discussie van een meer formele focus op institutionele kaders en burgerrechten c.q. informatierechten naar een focus op beginselen van behoorlijk bestuur en in het bijzonder beginselen van behoorlijke informatisering, waardoor de discussie een meer dynamisch karakter krijgt.

- Besteed expliciet aandacht aan de rol van het parlement in het algemeen en politici in het bijzonder. De vraag is of bij een meer horizontale relatie overheid en burger de rol van politici niet aan verandering onderhevig is. Fungeert het parlement nog als aanvoerder of is zij één van de spelers in het spel?
- Voer een verkenning uit naar de ‘democratic groundrules’ die ten grondslag liggen aan digitale gemeenschappen en, in samenhang hiermee, naar het fenomeen van een ‘virtual public sphere’. Is er een vorm van ‘virtual governance’ mogelijk of is die aan het ontstaan binnen het publieke domein van internet?
- Stimuleer actief burgerschap door het inrichten van een digitale, interactieve kennisbank. Denk daarbij aan een website waar de burger die geïnteresseerd is in virtuele communicatie met de overheid op weg wordt geholpen. Hij kan hier richtlijnen en verwijzingen vinden. Overigens is deze gedachte iets anders dan het inrichten van één portal c.q. toegangsmogelijkheid tot de overheid.

Dit leidt tot:

Aanbeveling 5. Hanteer de balans overheid – burger als een kernprincipe in het beleidsdebat.

Stijl van beleid: meer horizontaal georiënteerd

In de tweede plaats kan de stijl van het beleid met betrekking tot ICT en de democratische rechtsstaat een bron van inspiratie zijn. In de Nederlandse beleidspraktijk is het denken over veranderingen binnen de overheid (van efficiencyverbetering tot institutionele vernieuwing) sterk ontwikkeld. Inmiddels zijn ook het denken over de elektronische relatie tussen overheid en burger en de eisen die dit stelt aan de elektronische overheid onderwerp van debat. Kenmerk van beide ontwikkelingen is dat zij sterk ‘overheidsgedreven’ zijn. Uit het onderzoek – met name uit de analyse in de VS – blijkt dat op het terrein van ICT en de democratische rechtsstaat ook een andere invalshoek mogelijk is: de overheid zou aan haar omgeving ook meer ruimte kunnen geven om in het beleidsproces te participeren. In deze benadering is vernieuwing van de overheid wel noodzakelijk, maar niet voldoende. In deze benadering, waarbij ruimte wordt gegeven aan zelforganiserende maatschappelijke verbanden (burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen), gaat het vooral om een overheid die burgers in staat stelt invloed te kunnen uitoefenen en die daarvoor ook nieuwe instrumenten ontwikkelt.

Suggesties voor beleidsontwikkeling:

- De ontwikkeling naar een meer transparante overheid – zoals op dit moment inzet is van het kabinetsbeleid – is een belangrijke voorwaarde om ruimte te geven aan anderen. Op dit punt bevelen wij aan verder te gaan op de ingeslagen weg.
- In een netwerksamenleving, waarin maatschappelijke verbanden en netwerken steeds meer zelfsturend (kunnen) zijn, is ook discussie nodig over het democratische karakter van die maatschappelijke verbanden en over de taak die de overheid heeft om daarop toe te zien. Is hier een nieuwe taak voor de overheid weggelegd? Heeft zij een rol in het voorkomen van een digitale tweedeling: tussen degenen die wel en degenen die niet gebruik kunnen maken van de politieke bronnen en mogelijkheden op internet?

Kort samengevat:

Aanbeveling 6. Hanteer een meer horizontale georiënteerde stijl van beleid.

3b. *Wat staat Nederland te doen?*

Stap 1. Start het debat

Onze aanbeveling is om in Nederland een debat te starten dat expliciet is gericht op de relatie tussen ICT en de democratische rechtsstaat. Hierbij zou dan in alle openbaarheid gediscussieerd kunnen worden over de wijze waarop de Nederlandse overheid op dit terrein beleid kan ontwikkelen, dat rekening houdt met het eigen politieke stelsel, burgerrechten en principes van behoorlijk bestuur. Dit debat moet tot doel hebben om meer expliciete (normatieve) keuzen te maken ten aanzien van een democratisch bestel in de netwerksamenleving. Beginselen van behoorlijke informatisering dan wel informatierechten en plichten van overheid en burgers zouden uit die keuzes moeten voort vloeien. Het debat zou bijvoorbeeld kunnen beginnen met de volgende drie zaken:

- nodig een aantal andere – bijvoorbeeld de in dit onderzoek betrokken – landen uit om het Nederlandse systeem te onderzoeken en te reflecteren op de onderzoeksresultaten;
- maak een analyse van de Nederlandse situatie en besteed hierbij expliciet aandacht aan de vraag wat er zou gebeuren als er niets wordt gedaan (geen specifiek beleid ontwikkelen ten aanzien van het thema ICT en de democratische rechtsstaat);
- breng een verbinding tot stand tussen de debatten over democratische vernieuwing, institutionele innovatie en technologische ontwikkelingen.

Stap 2. Focus in het debat op de democratische rechtsstaat, niet op de ICT

De discussies over technologische, democratische en institutionele vernieuwing kunnen niet los van elkaar gevoerd worden. De inzet van ICT in het overheidsbeleid leidt immers niet vanzelfsprekend tot een verbetering van de kwaliteit van de democratische rechtsstaat. Daarvoor is reflectie nodig op de (veranderende) grondslagen van het democratisch bestel en op de implicaties van ICT voor die grondslagen. Deze reflectie dient te beginnen met een discussie over de vraag of democratische vernieuwing wenselijk en noodzakelijk is. Hierbij is ook van belang dat de implicaties van ICT-ontwikkelingen voor de democratie veel meer expliciet gemaakt worden. Dit betekent dat de overheid zich zou moeten verplichten steeds duidelijk te maken wat de verwachte implicaties zijn van ICT-beleid voor de democratische rechtsstaat. Uit het onderzoek blijkt ook dat een discussie over (met name de institutionele) implicaties van ICT voor het democratische bestel alleen zin heeft als politieke vertegenwoordigers aan het debat deelnemen en ook bereid zijn om na te denken over fundamentele veranderingen in het politieke stelsel. Vaak beperkt de discussie zich nog te veel tot wetenschappelijke en ambtelijke kringen. Verdere reflectie in een beleidsdebat is op dit punt noodzakelijk, waarbij geleerd kan worden van de ervaringen in onder meer de VS en Canada.

Gezien de ervaringen in beide landen bevelen wij het volgende aan:

- maak expliciet óf, en zo ja waarom, democratische vernieuwing in de netwerksamenleving noodzakelijk is (een discussie met een normatief karakter is onvermijdelijk);
- maak, in de vorm van scenario's, duidelijk wat de verwachte implicaties zijn van ICT-beleid voor de democratische rechtsstaat;
- zorg ervoor dat een debat over de implicaties van ICT voor de democratische rechtsstaat een politiek draagvlak heeft.

Daarom ten slotte:

Aanbeveling 7

Start als overheid het debat. Formuleer als beginpunt van het debat een visie waarbij rekening wordt gehouden met een goede afweging tussen internationale en nationale vraagstukken. Dit vereist dat (normatieve) keuzen worden gemaakt over democratische beginselen. Voer het debat aan de hand van scenario's over de mogelijke betekenis van ICT voor de democratische rechtsstaat. Ga hierbij uit van democratische waarden die beschermd zouden moeten worden en besteed ook aandacht aan mogelijke negatieve gevolgen van ICT. Zorg ervoor dat deze discussie ook een politiek draagvlak heeft.

12 Samenvatting

De democratische rechtsstaat is dynamisch van aard. De invulling van het begrip wordt sterk bepaald door de historische en culturele context van een land. Ook technologische ontwikkelingen zoals ICT, zeker als die een mondiaal karakter hebben, beïnvloeden naar verwachting de inrichting van de democratische rechtsstaat.

In opdracht van het ministerie van BZK is door Cap Gemini Ernst & Young en TNO een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop in de beleidspraktijk van verschillende landen de relatie tussen ICT en democratische rechtsstaat gestalte krijgt.

In dit rapport is het antwoord te vinden op de volgende onderzoeksvragen.

- In hoeverre en op welke wijze wordt in verschillende landen de relatie tussen ICT-ontwikkelingen en de democratische rechtsstaat geproblematiseerd? Wat zijn hier de centrale vraagstukken?
- Welk beleid wordt in verschillende landen gevoerd ten aanzien van die vraagstukken?
- Welke aanbevelingen aan de Nederlandse overheid volgen uit de vergelijking van het beleid van de verschillende landen?

In deel I van het rapport wordt het analysekader geschetst op basis waarvan het onderzoek uitgevoerd is. Het conceptuele kader voor het onderzoek bestaat uit een ordening van mogelijke implicaties van ICT op de democratische rechtsstaat op drie niveau's: het politieke stelsel, grondrechten en beginselen voor behoorlijk bestuur (zie paragraaf 3.3. voor een gedetailleerde uitwerking van de mogelijke implicaties).

Aan de hand van het conceptuele raamwerk is in vijf landen onderzoek gedaan naar de wijze waarop de implicaties van ICT voor de democratische rechtsstaat geproblematiseerd worden en hoe dat tot uitdrukking komt in beleidsactiviteiten van de overheid. Met activiteiten wordt hier bedoeld: activiteiten in het kader van zowel visievorming als de uitwerking van die visie in gerealiseerd beleid.

Het resultaat van de landenonderzoeken is terug te vinden in deel II van het rapport. Het beeld dat uit de diverse landen naar voren komt verschilt sterk.

Estland

Voor Estland geldt dat ICT vooral een strategisch middel is om snelle aansluiting met het Westen te realiseren. Dat ICT ook een bijdrage zou kunnen leveren aan het inhalen van een democratische achterstand (laat staan aan democratische vernieuwing), speelt slechts zijdelings een rol. De houding van de Estlandse overheid kenmerkt zich door pragmatisme: geen woorden maar daden en geen tijd te verliezen.

Canada

Een opvallend element van de Canadese case is de relatief expliciete problematisering van de gevolgen van ICT voor de democratische rechtsstaat in vergelijking met andere landen. Canada – op e-government gebied aan te merken als een van de koplopers in de wereld – is zich meer dan de andere landen bewust van de implicaties van ICT voor haar eigen functioneren en voor de democratische verhouding van overheid en burgers.

Opvallend hierbij is dat het debat gaat over de rol van gekozen vertegenwoordigers, zonder dat deze vertegenwoordigers zelf een belangrijke rol spelen in het debat. De consequenties van een mogelijk afnemende invloed van politici onder een gelijktijdig toenemende invloed van ambtenaren en burgers worden vooralsnog alleen door ambtenaren geïdentificeerd.

Singapore

Het meest opmerkelijk is dat de inzet van ICT in het kader van e-government activiteiten in een land als Singapore leidt tot een versterking van de centralistische greep van de overheid op de samenleving. ICT stelt die overheid bovendien in staat om haar wat van andere rechtsstaten afwijkende democratie-opvatting nog sterker in praktijk te brengen. Duidelijk is in ieder geval wel dat een hoge score op e-government gebied niet per definitie leidt tot een versterking van de democratische kwaliteit van de rechtsstaat. Singapore biedt in die zin goede aanknopingspunten om na te denken over hoe ver de overheid eigenlijk zou moeten gaan in haar e-government activiteiten en met welke politieke doeleinden e-government wordt ingezet.

Frankrijk

De Franse overheid heeft een strategie ten aanzien van ICT en internet die sterk wordt bepaald door de politieke cultuur van het land. Een snelle vertaling van de zich ontwikkelende praktijk in wet- en regelgeving is één van de manieren die worden gehanteerd om te voorkomen dat de politiek wordt ingehaald door de technologisch geïnduceerde maatschappelijke veranderingspatronen. De 'resilience to change' wordt op adequate wijze omgezet in incorporatie van nieuwe technologische ontwikkelingen in de heersende beleidspraktijk die vervolgens per saldo weinig verandert. Vanuit het perspectief van de burger kunnen zaken die vroeger konden nu nog steeds, maar soms beter, sneller en efficiënter. Veel zaken die vroeger niet konden, kunnen nu nog steeds niet.

Verenigde Staten

Het meest opmerkelijk in de VS is dat de zeer liberale politieke cultuur waarin de vrijheidsrechten van burgers bepalend zijn, evidente restricties oplegt aan het handelen van de overheid. Dit heeft een aantal implicaties voor de manier waarop de overheid ICT-ontwikkelingen kan integreren in haar beleid. De mogelijkheden die ICT biedt om te komen tot een betere dienstverlening aan burgers en om de democratische participatiemogelijkheden van burgers te versterken worden met enig wantrouwen bezien, omdat men veronderstelt dat dit gepaard gaat met een versterking van de invloedssfeer van de overheid.

In het derde deel van het rapport worden op basis van de landenstudies conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

De *conclusies* zijn als volgt samen te vatten:

1. Het bewust zijn van en daardoor de reflectie op wat ICT voor de democratische rechtsstaat zou kunnen betekenen zijn niet erg uitgesproken in de meeste landen die onderzocht zijn. Praktijken op het gebied van de 'digitale overheid' worden primair gedreven door een technologisch gedreven innovatielogica.

2. In de activiteiten van de overheid in de onderzochte landen zijn drie gemeenschappelijke thema's te onderkennen:

- het realiseren van (gelijke) toegang tot ICT voor burgers is een belangrijke taak van de overheid;
- ICT moet worden ingezet om burgers te informeren over datgene wat de overheid doet;
- ICT moet worden toegepast om het eigen functioneren van de overheid te verbeteren. Het gaat hierbij om zowel interne processen (efficiency van de overheidsorganisatie) als externe processen, zoals de verbetering van de dienstverlening aan burgers of het verbeteren van de mogelijkheden voor burgers om in besluitvormingsprocessen te participeren.

3. De wijze waarop in de onderzochte landen invulling wordt gegeven aan het debat over burger- en informatierechten is zeer verschillend, en de bestaande politieke cultuur en democratische tradities van het land zijn bepalend voor die verschillen. Juist die verschillen maken duidelijk waarom op een bepaalde manier tegen de relatie ICT en de democratische rechtsstaat wordt aangekeken; fundamenteel daarbij is hoe de betekenis van ICT voor de balans tussen overheidshandelen en autonomie van burgers wordt geproblematiseerd (discussie over 'good governance').

4. Er zijn in het beleid ten aanzien van ICT en de democratische rechtsstaat twee stijlen te onderkennen:

- Een sterke rol van de overheid gaat gepaard met een sterk instrumentele benadering van het ICT-beleid en een laag ontwikkeld bewustzijn van de mogelijk eigen dynamiek van ICT en de implicaties daarvan voor het functioneren en de positie van de overheid.
- Een sterke rol van burgers en daarmee samenhangend veel aandacht voor 'checks & balances' in de relatie overheid/burger gaan samen met een ICT-beleid dat zich kenmerkt door een grotere responsiviteit en grotere gevoeligheid voor de eigen dynamiek van ICT-ontwikkelingen en de mogelijke implicaties daarvan voor het evenwicht in de relatie overheid/burger.

5. Een hoge kwaliteit van de digitale dienstverlening en informatievoorziening van de overheid is geen garantie voor de verbetering van de kwaliteit van democratische processen.

6. Het vaststellen van universele beginselen voor de vormgeving van de democratische rechtsstaat in de netwerksamenleving (b)lijkt niet mogelijk. Een discussie over de implicaties van ICT voor de democratische rechtsstaat kan niet los staan van een debat over de (normatieve) grondslagen van ons eigen democratische bestel.

De belangrijkste *aanbevelingen* luiden als volgt:

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Verricht onderzoek naar het specifiek Nederlandse karakter van de discussie over ICT en de democratische rechtsstaat.2. Voer het debat in internationaal verband.3. Ontwikkel meerdere scenario's.4. Voer een nadere analyse uit met de vraag hoe er geleerd kan worden van ervaringen uit het buitenland. |
|--|

5. Hanteer de balans overheid – burger als een kernprincipe in het beleidsdebat.

6. Hanteer een meer horizontale georiënteerde stijl van beleid.

7. Start als overheid het debat. Formuleer als beginpunt van het debat een visie waarbij rekening wordt gehouden met een goede afweging tussen internationale en nationale vraagstukken. Dit vereist dat (normatieve) keuzen worden gemaakt over democratische beginselen. Voer het debat aan de hand van scenario's over de mogelijke betekenis van ICT voor de democratische rechtsstaat. Ga hierbij uit van democratische waarden die beschermd zouden moeten worden en besteed ook aandacht aan mogelijke negatieve gevolgen van ICT. Zorg ervoor dat deze discussie ook een politiek draagvlak heeft.

Literatuur en websites

Algemeen

- Accenture, Report: “*Rhetoric vs. Reality – closing the gap*”, April 2001.
- Beck, U., Giddens, A. & Lasch, S. (1994), *Reflexive modernization. Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. Cambridge: Polity Press.
- Bekkers, V.J.J.M. (1998), *Grenzeloze overheid*. Over informatisering en grensveranderingen in het openbaar bestuur, Samson: Alphen aan den Rijn.
- Bekkers, V.J.J.M. (2001), Virtuele beleidsgemeenschappen. Over responsieve democratie en digitale participatie, in: *Bestuurskunde* 2001/6, pp. 252-261.
- Bekkers, V.J.J.M & H.P.M. van Duivenboden (1995), Democracy and Datacoupling, in: W.B.H.J. van de Donk, I.Th.M. Snellen & P.W. Tops (eds.), *Orwell in Athens. A Perspective on Informatization and Democracy*, IOS Press: Amsterdam, pp. 213-223.
- Bovens, M.A.P (1999a), *De Digitale Rechtsstaat. Beschouwingen over informatiemaatschappij en rechtsstaat*, Alphen aan de Rijn: Samson.
- Bovens, M.A.P. (1999b), Informatierechten: over burgerschap in de informatiemaatschappij, Preadvis voor de Nederlandse Vereniging voor Wijsbegeerte van het Recht, in: *R&R, Nederlands Tijdschrift voor Wijsbegeerte en Rechtstheorie*, nr.2, pp 102-124.
- Bovens, M.A.P. (2000), *De vierde macht revisited: over ambtelijke macht en publieke verantwoording*, oratie: Utrecht
- Bovens, M.A.P. & S. Zouridis (2002), Van street-level bureaucratie naar systeem level bureaucratie. Over ICT, ambtelijke discretie en democratische rechtsstaat, in: *NJB*, afl. 2, 11 januari 2002, pp. 65-74.
- Bull, H.P. (1985), *De fundamentele problemen van het informatierecht*, inaugurale rede, W.E.J. Tjeenk Willink: Zwolle
- Burkens, M.C. (1989), *Algemene leerstukken van grondrechten naar Nederlands constitutioneel recht*. Handboeken staats- en bestuursrecht deel II, W.E.J. Tjeenk Willink: Zwolle.
- Burkens, M., Kummeling, H. & B. Vermeulen (1992) *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*. Zwolle: Tjeenk Willink
- Castells, M. (1996) *The information age: economy, society and culture*. Vol I-III. Oxford:Blackwell Publishers
- Clarke, R. (1996), Computer Matching by Government Agencies: the Failure of Cost/Benefit Analysis as a Control Mechanism. In: *Information Infrastructure and Policy* 4 (1996), IOS Press, pp. 29-65
- Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk. (Commissie Franken) (2000) *Grondrechten in het digitale tijdperk*. Den Haag: Ministerie van BZK
- Commissie ICT en Overheid (Commissie Docters van Leeuwen) (2001), *Burger en overheid* van BZK.
- Commissie Toekomst van de Overheidscommunicatie (commissie Wallage) (2001), *In dienst van de democratie*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Cruse, Robin E., Jr. (1992), Invasions of privacy and computer matching programs: a different perspective In: *Computer/Law Journal*, vol. XI, no. 3, october 1992
- Dahlberg, L. (2001), Democracy via cyberspace: mapping the rhetorics and practices of three prominent camps. In: *New Media & Society*, vol. 3, nr.2, pp. 157-178

- Docters van Leeuwen, A.H.W. & L.M.N. Kroon, Van een klantgerichte naar een burgergerichte overheid, in: H.P.M. van Duivenboden & A.M.B. Lips (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector. Inrichting van de elektronische overheid*, Uitgeverij Lemma BV: Utrecht, pp. 445-456.
- Donk, W.B.H.J. van de (1997), *De arena in schema. Een verkenning van de betekenis van informatisering voor beleid en politiek inzake de verdeling van middelen onder verzorgingshuizen*, Koninklijke Vermande: Lelystad.
- Donk, W.B.H.J. van de (2001), *De gedragen gemeenschap. Over katholiek maatschappelijk organiseren de ontzuiling voorbij, inaugurele rede*, SDU uitgevers: Den Haag.
- Donk, W.B.H.J. van de, I.Th.M. Snellen & P.W. Tops (eds.) (1995), *Orwell in Athens. A Perspective on Informatization and Democracy*, IOS Press: Amsterdam.
- Duivenboden, H.P.M. van (1996), Informatisering van de beleidsuitvoering: veranderingen in de positie van de burger, in: S. Nouwt & W. Voermans (red.), *Privacy in het informatietijdperk*, SDU Uitgevers: Den Haag, pp. 185-204
- Duivenboden, H.P.M. van (1999), *Koppeling in uitvoering*. Een verkennende studie naar de betekenis van het koppelen van persoonsgegevens door uitvoerende overheidsinstanties voor de positie van de burger als cliënt van de overheid, Uitgeverij Eburon: Delft.
- Duivenboden, H.P.M. van & A.M.B. Lips (2001), *Taking Citizens Seriously. Applying Hirschman's Model to Various Practices of Customer-Oriented E-Governance*. Paper presented at the XVth meeting of EGPA's permanent Study Group on Informatization in Public Administration, Vaasa, Finland.
- Europese Commissie (2001). *Europese governance. Een witboek*. Brussel.
- Edwards, A.R. (1994), Informatisering, democratie en de staatsburgerrol., In: A. Zuurmond et al. *Informatisering in het Openbaar Bestuur*. Den Haag: VUGA, pp. 309-318
- Edwards, A.R. (1998), Towards an Informed Citizenry?, in: I.Th.M. Snellen & W.B.H.J. van de Donk (eds.), *Public Administration in an Information Age. A Handbook*, IOS Press: Amsterdam, pp. 191-206.
- Frissen, P.H.A & I.Th.M. Snellen (red.) (1995), *Orwell of Athene? Democratie en informatiesamenleving*, NOTA, SDU: Den Haag
- Frissen, P., (1996), *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*. Schoonhoven: Academic Service
- Frissen, V. & Bockxmeer, H. van (2001) The paradox of individual commitment. The implications of Internet for social involvement. In: *Communications & Strategies*, 42, 2nd quarter 2001, p.225-258
- Frissen, V. et al. (2001), *De Schaduwdemocratie: ICT en Maatschappelijke Participatie*. In: Zouridis, S. et al., (red.) *Internet en openbaar bestuur*, een vervolg. Den Haag.
- GAO (1999), *Government and Commercial Use of the Social Security Number*, United States General Accounting Office/HEHS-99-28
- Held, D. (1996), *Models of Democracy*. Second edition. Cambridge: Polity Press
- Van den Hoven van Genderen, R., Nouwt, J. & Prins, J. (red.) (1995). *Recht op de elektronische snelweg?! Drie thema's inzake overheidsbeleid en nieuwe mogelijkheden voor informatievoorziening*. Pre-advies ten behoeve van de Nederlandse Vereniging voor Informatietechnologie en Recht (NVIR). Alphen aan de Rijn: Samson.
- Koekoek, A, F. Vlemminx, G.J. Leenknecht, S. Nouwt en L. Matthijssen (1999), *Vergelijking van grondrechten inzake informatie en privacy. Een oriënterend onderzoek*, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie ten behoeve van de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg.

- Koers, A. (1995). *Rechten en plichten van het individu op de elektronische snelweg*. Den Haag: Rathenau Instituut
- Lips, A.M.B. (2001), International Policy Developments Towards E-Government, in: J.E.J. Prins. (ed.), *Designing E-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*, Kluwer Law International: The Hague, pp. 75-90.
- Ministerie van BZK. *Contract met de toekomst. Een visie op de elektronische relatie overheid/burger*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Nielsen NetRatings Global Internet Trends, Q1 2001 www.corporate-ir.net
- Poland, P.M. & S.L.M. Keulards (2001), De democratische rechtsstaat in het ICT-tijdperk: nieuwe burgers in samenspel met een nieuwe overheid?, in: H.P.M. van Duivenboden & A.M.B. Lips (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector. Inrichting van de elektronische overheid*, Uitgeverij Lemma BV: Utrecht, pp. 429-444.
- Prins, J.E.J. (ed.) (2001), *Designing E-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*, Kluwer Law International: The Hague.
- Raad voor het openbaar bestuur (1998), *De grenzen van de Internetdemocratie*, Den Haag, december 1998.
- Rosenthal, U, A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart en M.J.W. van Twist (1996), *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Samson H.D. Tjeenk Willink: Alphen aan den Rijn.
- Snellen, I.Th.M. & W.B.H.J. van de Donk (eds.) (1998), *Public Administration in an Information Age. A Handbook*, IOS Press: Amsterdam.
- Taylor, C. (1996) *De politieke cultuur van de moderniteit*. Kampen: Kok Agora.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998), *Staat zonder land. Een verkenning van de bestuurlijke gevolgen van ICT*. Den Haag: SDU.
- Wijk, H.D. van (1990), *Hoofdstukken van administratief recht*, Zevende druk bewerkt door W. Konijnenbelt, Lemma BV: Utrecht.
- Zouridis, S. (2000), *Digitale disciplineren: over ICT, organisatie, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen*, Eburon: Delft.
- Zwiers, B.A. (1996), *Democratie in Ontwikkeling*, Faculteit der Bestuurskunde Universiteit Twente: Enschede.
- Zuurmond, A., *De infocratie: een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype*, Phaedrus: Rotterdam

Canada

- Birdsall, W.F. (2000), The digital divide in the liberal state: A Canadian Perspective.
- canada.gc.ca
- cap-pac.ic.gc.ca
- Forsey, Senator E.A. (2001), How Canadians govern themselves – 4th edition. Canada's report on portals, submitted to the Government on-line international network, Treasury Board Secretariat Canada.
- laws.justice.gc.ca
- What tomorrow Holds: Exploring citizen engagement through e-participation, In: *A Day in the Life of the Public Service of Canada*, Vol. 3, No. 3. October 2001.
- www.canadians-canadien.gc.ca
- www.citizen.org
- www.citzine.ca
- www.communicatie/gc.ca
- www.connect.gc.ca (portal site)
- www.elections.ca
- www.gol-ged.gc.ca

- www.leadership.gc.ca
- www.nlc-bnc.ca
- www.opengovernmentcanada.org
- www.privcom.gc.ca/index_e.asp
- www.statcan.ca (Bureau voor de statistiek)

Estland

- Centrale portal van Estland: www.riik.ee
- The Washington Times International Advertising Department (2001). E-Estonia. The internet penetrates every aspect of private and public life in Estonia from banking services to local elections.
www.internationalspecialreports.com/europe/01/estonia/banking_finance%20/
- Douglas Herbert (CNN) (2001) E-innovation, Estonian-styl.
www.europe.cnn.com/SPECIALS/2001/ukvote/stories/epolitics/estonia.html
- Estonia Country Guido – State / Political System. www.ciesin.ee/ESTCG/STATE/
- Estonia: Experiment In Direct Democracy Launched Through The Internet by Jeremy Bransten. www.rferk.org/nca/features/2001/06/27062001112435.asp
- Estonia Online by Andrew Meier.
www.time.com/europe/specials/eeurope/field/estonia/html
- Estonia: Preparing for the information Age by Imre Siil. In: ICA, No. 74, 2001
- Estonian CEEC Review report on information society. Implementation of the EU-CEEC IS Forum recommendations. Report for the Joint High Level Committee. A review of implementation of the conclusions and recommendations of the 3rd EU-CEEC Information Society Forum (Brussels, Oct '97) in Estonia and reports to the Ministerial Conference of May 2000 in Warsaw. (2000).<http://www.riik.ee/infosystems/Esto-re6.htm>
- www.riik.ee/infosystems/Esto-re6.htm
- Estonian Human Development Report 1998. By Erik Terk (ed.). Chapter 5: Estonia on the Threshold of the Information Society. www.ciesin.ee/undp/nhdr.html
- Estonian ID-program. Estonian Informatics Centre (1998) Principles of Estonian Information Policy. <http://www.eik.ee/english/index.html> <http://id.ee/english/index.html>
- Implementation Plan for the Estonian Information Policy.
www.eik.ee/english/policy/plan/htm
- Information Technology in Public Administration of Estonia. Yearbook 2000.
www.riik.ee/infosystems/publicadm.html
- Information Update about Estonia for the McConnell International Second E-Readiness Report. www.riik.ee/riso/report.htm
- Külatee – what is it? <http://www.kylatee.ee/sisue.htm>
- Naar een Europabrede Unie. Hoofdstuk 3: Het transformatieproces in midden- en oost-europa: dynamiek, kansen en bedreigingen. WRR-rapport nummer 59, september 2001
- Principles of Estonian Information Policy. Mei 1998
- www.eik.ee/english/index.html
- Tallinn. The Guru. Linnar Viik – The PM's guru.
www.noweurope.com/CitybyCity.asp?ArticleNo=292
- Websites for Exporters. Op de website van Trade Partners for UK.
www.dti.hyperco.net/cgi-bin/tp_links_search.pl?tp_country=Estonia

Frankrijk

- Christian, P. (2000), 'Du droit et des libertés sur l'Internet'.
- Conseil d'Etat (1998), 'Internet et les réseaux numériques'.

- Hall, P.A., Hayward, J., Machin, H. Macmillan (1990), Developments in French Politics.: London.
- Meny, Y. (1990), Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, West Germany. Oxford University Press: Oxford.
- Ministerie van Economische Zaken (2000), Quick Scan: ICT in de publieke sector.
- République Française (1997), 'Charte de l'Internet'.
- République Française (1998), 'Programme d'Action Gouvernementale pour la Société Informatique'.
- République Française (2001), Quatre ans d'action gouvernementale pour la société de l'information.
- Wright, V. (1983), The Government and Politics of France. Hutchinson University Library: London.
- www.ambafrance.nl/page.cfm?PageID=1&CFID=2487061&CFTOKEN=94627658 (de Franse ambassade in Nederland)
- www.assemblee-nationale.fr (Parliament)
- www.cnil.fr
- www.conseil-constitutionnel.fr (Constitutional Council)
- www.e-envoy.gov.uk/ (e-democracy in France)
- www.elysee.fr/ang/instit/sites .htm (official site from the office of the French President)
- www.finances.goev.fr
- www.fonction-publique.fouv.fr (DIRE is bezig met de versimpeling van het administratieve proces, een afdeling van het ministerie van "Public Services")
- www.gouver-internet.fr
- www.legis.fr
- www.mtic.pm.gouv.fr (MTIC is verantwoordelijk voor de "security" van het intranet)
- www.nua.ie
- www.premier-ministre.gouv.fr (Prime Minister)
- www.senat.fr (Senate)
- www.service-public.fr

Singapore

- Landenoverzicht Singapore (1999) - via www.buza.nl
- Amnesty International Report 2001 - Singapore - via www.amnesty.org
- Amnesty International Report 2000 - Singapore - via www.amnesty.org
- Grondwet Singapore (19 september 1963)
- www.gov.sg Singapore Overheid portalsite
- Infocomm21, Infocomm Development Authority of Singapore (IDA), 2000 - via www.gov.sg
- Infocomm Development Authority of Singapore Act, 1999 - via <http://lawnet.com.sg/>
- eCitizen - Overheidsdienstverlening via www.gov.sg
- LawNet - Online wetgeving van Singapore via <http://lawnet.com.sg/>
- Prime Minister's Office - Online communicatie met het Kabinet van de Minister President via www.gov.sg
- Transcript of Senior Minister Lee Kuan Yew's Q&A session with Majlis Pusat on Friday, 2 March 2001 At Parliament House - via www.gov.sg (Prime Minister's Office)
- http://lawnet.com.sg/freeaccess/ech/Legal_Study_Group1.htm
- The Law Society of Singapore Annual Report 2001-2002, 2001.

- The Internet and Political Control in Singapore, in: Political Science Quarterly vol. 113, The Academy of Political Science, New York, 1998.
- Statistics Singapore Newsletter, Singapore Department of Statistics, 2000.

Verenigde Staten

- Little Hoover Commission (2000), Better.gov, State of California.
- Minnesota Planning, Critical Issues, Perspectives, (2001), Click and vote: Citizenship on the Internet.
- Minnesota Planning, Critical Issues, Perspectives, (2001), Digital Divide: beyond the infrastructure.
- Minnesota Office of Technology (2001), The Journey to Minnesota's Digital Future, Two Year Strategic Plan For the Office of Technology, State of Minnesota.
- www.democracy.net (burgerinitiatief om participatie van burgers bij verkiezingen te vergroten)
- www.e-democracy.org (burgerinitiatief Minnesota om burgers bij verkiezingen te betrekken)
- www.firstgov.gov (federale overheidsportal)
- www.freenet.msp.mn.us (community in Minnesota die burgers bij democratie moet betrekken)
- www.gpo.gov/su_docs (de GPO, de Amerikaanse SDU)
- www.law.cornell.edu/constitution/constitution.billofrights.html (Amerikaanse constitutie)
- www.npr.gov (plannen m.b.t. reinventing government)
- www.sec.gov/foia.shtml (informatie over de FOIA)
- www.sos.state.mn.us (website van de Secretary of State van Minnesota)
- www.ss.ca.gov (website van de Secretary of State van Californië)
- www.ss.ca.gov/executive/ivote (rapport met informatie over Internet Voting in Californië)

Bijlagen

BIJLAGE 1

Deelnemers workshop ICT en democratische rechtsstaat op 8 januari 2002

1. Mark Bovens (UU)
2. Kees Breed (CGEY)
3. Wim van de Donk (KUB)
4. Hein van Duivenboden (CGEY)
5. Valérie Frissen (TNO-STB)
6. Edo Haan (BZK)
7. Jurgen van der Heijden (UvA / XPIN)
8. Susan Keulards (BZK)
9. John Kootstra (BZK)
10. Peter Mooren (CGEY)
11. Marie-Louise van Muijen (BZK)
12. Matt Poelmans (ICTU)
13. Pauline Poland (BZK)
14. Arnout Ponsioen (TNO-STB)
15. Jan van Schagen (BZK)
16. Ig Snellen (EUR)

BIJLAGE 2

USA

Landenonderzoekers: Maarten van As, Mildo van Staden & Margriet Glazenberg

| Naam | Functie | Datum interview |
|-------------------------------|---|-----------------|
| <i>Minnesota, St.Pauls</i> | | |
| Steven L. Clift | Online strateeg op e-democracy onderwerpen | 29 oktober 2001 |
| Don Gemberling | Directeur Information Policy Analysis Division van State Department | 29 oktober 2001 |
| Jay Fonkert | Medewerker Minnesota Planning | 29 oktober 2001 |
| Reginia David | Assistant Commissioner Office of Technology | 30 oktober 2001 |
| Robbie Lafleur | Head of Legislative Library | 30 oktober 2001 |
| <i>California, Sacramento</i> | | |
| Vinnie Patel | werkzaam bij Governor's Office for innovation in government | 1 november 2001 |
| Kim Alexander | Voorzitter Californian Voter Foundation | 2 november 2001 |
| Peter McNamee | Project Manager Little Hoover Commission | 2 november 2001 |
| Russell Snyder | Project Manager Governor's Office for Innovation in Government | 2 november 2001 |

Singapore

Landenonderzoekers: Bernard Zwiers & Arnout Ponsoen

| Naam | Functie | Datum interview |
|-----------------------|---|-------------------------------|
| Hans Veenbaas | Ambassaderaad van de Nederlandse Ambassade in Singapore | 22 t/m 26 oktober 2001 |
| Ho Meng Third | Member of the IT Committee of the Law Society Singapore | 22 t/m 26 oktober 2001 |
| Patrick P.K. Ang Koon | Council member of the Law Society of Singapore | 22 t/m 26 oktober 2001 |
| Andrew Haire | Senior Director Regulations 7 Operations Division of the Infocomm Development Authority | (uiteindelijk geen interview) |

Canada

Landenonderzoekers: Margriet Glazenberg & Mildo van Staden

| Naam | Functie | Datum interview |
|-------------------------------------|--|-----------------|
| <i>Ottawa</i> | | |
| Heather Edwards | Institute on Governance | 29 oktober 2001 |
| Donald Lenihan | Directeur van het Centre for Collaborative Government | 30 oktober 2001 |
| Dhr. Rosenberg Polak en dhr. Buijze | Nederlandse Ambassade te Ottawa | 31 oktober 2001 |
| David Brown | Directeur speciale projecten, Public Policy Forum | 31 oktober 2001 |
| Tineke Kuipers | Senior policy analyst, Departement van Human Resource Development Canada | 31 oktober 2001 |
| <i>Toronto</i> | | |
| Debbie Cook en Amanda Coe | Privy Council Office | 1 november 2001 |

*Estland***Landenonderzoekers: Arnout Ponsoen & Bernard Zwiers**

| Naam | Functie | Datum interview |
|--------------|---|------------------------|
| Linnar Viik | IT advisor for Prime Minister and lecturer at Estonian IT-college | 29 oktober 2001 |
| Arvo Ott | Ministry of Transport and Communication, head department of State Informationsystems (RISO) | 29 oktober 2001 |
| Jaan Oruaans | Chairman of Estonian Information Technology Society | 30 oktober 2001 |
| Marko Männik | Estonian Informatics Center, data communications department | 30 oktober 2001 |

*Frankrijk***Landenonderzoekers: Desiree Hoving & Noortje Huijboom**

| Naam | Functie | Datum interview |
|---|---|------------------------|
| Clarice Giro | Jurisconsulte, La Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés | 30 oktober 2001 |
| Jean-Jacques Léandri | Chargé de mission (mission utilisation des NTIC par l'administration délégué du gouvernement au Comité européen 'télématique entre administration') | 30 oktober 2001 |
| Prof. Jacques Perriault Drs. Brigitte Juanals Michel Arnaud | Département des sciences de l'information et de la communication Université PARIS X NANTERRE | 31 oktober 2001 |
| Henri Hudrisier | Université Paris 8 Département of documentation and hypermedia | 31 oktober 2001 |
| Benoit Thieulin | head of the multimedia department of the SIG (service d'information du gouvernement) and webmaster of the internet site of the Prime minister, which is also the governmental portal. | 31 oktober 2001 |
| Anne-Sylvie Capitani | about "service-public.gouv.fr", a portal site for administrative information. | 31 oktober 2001 |
| Régis Jamin | Senior Vice-President Europe, Middle-East, Africa, Election.com | 1 november 2001 |

BIJLAGE 3

Checklist onderzoek op basis van analysekader

I. Democratische Rechtsstaat

A. Politiek systeem

- A1 Regeringsvorm
- A2 Scheiding der machten (verhouding politiek/bestuur/rechterlijke macht)
- A3 Mogelijkheden tot participatie van politieke minderheden (bijvoorbeeld in inspraakprocedures)

B. Grondrechten van burgers

- B1 Vrijheidsrechten
- B2 Politieke rechten
- B3 Sociale rechten

Indicatoren (uitwerking in burgerrechten in Nederland, ontleend aan NVvIR en de Commissie Franken)

- het recht op vrijheid van mening en meningsuiting
- het recht op vrijheid van gedachten, geweten en godsdienst
- het recht op vrijheid van vreedzame vereniging, vergadering en betoging
- het recht op petitie
- het recht op bescherming tegen oorlogpropaganda en tegen het propageren van op nationale afkomst, ras of godsdienst gebaseerde haatgevoelens die aanzetten tot discriminatie, vijandigheid of geweld
- het recht op bescherming van het kind
- het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer
- het recht op briefgeheim
- het recht op een eerlijk proces
- het kiesrecht
- het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam
- het huisrecht
- toegang tot overheidsinformatie (geen recht maar een bepaling, gebod aan de overheid)
- het scheppen van voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing (zorgplicht van de overheid)
- de vrijheid van onderwijs (zorgplicht)

C. 'Good governance', principes van behoorlijk bestuur (normen voor overheidshandelen), kwaliteit van het overheidshandelen

Principles of good governance gebaseerd op Witboek EC (2001):

C1 Openheid, transparantie

(Actieve) communicatie over activiteiten en besluiten van de overheid leidt tot meer vertrouwen in het handelen van de overheid. Geldt zowel de procedures op weg naar als de inhoud van beleid/besluitvorming

- passieve openbaarheid
- actief/pro-actief communiceren met burgers
- debatten aangaan over beleid

C2 Participatie

Kwaliteit, relevantie en doeltreffendheid van beleid wordt bepaald door brede participatie van burgers / de 'civil society' in elke fase van besluitvorming te stimuleren

- verbinding zoeken met NGO's, aanhaken bij netwerken
- wederzijdse verantwoordelijkheid stimuleren; good governance beginselen binnen deze NGO's (verantwoordelijkheid, openheid en dergelijke) van NGO's bevorderen (NB: horizontale werking)
- versterken van de cultuur van raadpleging en dialoog (bijvoorbeeld interactieve besluitvorming, gedragscodes, partnerschapsovereenkomsten)

C3 Verantwoordingsplicht

Rolverdeling in beleidsproces moet duidelijk zijn en er moet verantwoording over afgelegd worden op ieder niveau en door alle betrokken partijen. In kader van co-regulering dus ook gedeelde verantwoording en verantwoordelijkheid. Rol overheid is voorwaardenscheppend (bijvoorbeeld certificering) of coördinerend

C4 Doeltreffendheid en samenhang

Beleed moet doeltreffend, eenvoudig te begrijpen en flexibel zijn; moet op juiste moment komen, moet resultaten opleveren op basis van duidelijke, lange termijn doelstellingen. Uitvoering op evenredige manier, op het juiste niveau (centraal/decentraal), juiste combinatie van instrumenten, beperken van wetgeving tot kernaspecten (wetgeving als onderdeel van groter geheel, waarin ook niet bindende instrumenten als richtlijnen, of zelfregulering aan de orde kunnen komen)

Indicatoren: formele uitwerking in Nederland in 'a.b.b.b.' (gecodificeerde beginselen, bedoeld voor toetsing aan de wet):

- zorgvuldigheidsbeginsel
- motiveringsbeginsel
- verbod op machtsmisbruik/ willekeur (misbruik van bevoegdheid)
- vertrouwensbeginsel
- gelijkheidsbeginsel
- evenredigheidsbeginsel

Minder gecodificeerde uitwerking zie ook uitwerking door: BZK (2000) in ‘Contract met de toekomst’ onder de noemer: ‘de Aanspreekbare Overheid’

Noties:

- bereikbaarheid
- keuzevrijheid
- geloofwaardigheid
- participatie

D. Politieke cultuur, democratische tradities

D1.

Twee hoofdtradities in de liberaal-democratische tradities waartoe de meeste democratieën in deze studie worden gerekend:

- *Angelsaksische traditie*: vrijheid voor minderheden, binnen een kader van door het recht beschermde en begrensde rechten en plichten; het handelingsgebied van de staat is vastgelegd in de wet en kan zich niet uitstrekken over alle handelingen en belangen van de burger; een groot scala aan sociale, morele en religieuze activiteiten kan aan de burgers zelf overgelaten worden;
- *Franse of continentale traditie*: gelijke politieke rechten en gelijke politieke plichten voor iedereen, maar ook een soevereine nationale staat, die bovengeschied is aan alle andere vormen van sociale organisatie; staat en maatschappij overlappen elkaar op elk gebied. De burger geeft zijn individuele rechten en belangen over aan de staat. Zijn wil komt overeen met de ‘volkswil’ en ‘het algemene belang’.

Verdere uitwerking op basis van Held (1996).

D2 *Competitive elitist democracy*

Key features

- parliamentary government with strong executive
- competition between rival political elites and parties
- domination of parliament by party politics
- centrality of political leadership
- bureaucracy (independent well trained administration)
- constitutional and practical limits on the effective range of political decisions

D3 *Legal democracy*

Key features:

- constitutional state
- rule of law
- minimal state intervention in civil society and private life
- free market society given fullest possible scope

D4 *Pluralism* (valt uiteen in classical and neo-pluralism)

Key features

- citizenship rights
- a system of checks and balances between legislature, executive, judiciary and administrative bureaucracy
- competitive electoral system with at least two parties

D5 *Participatory democracy*

Key Features

- direct participation of citizens in regulation of key institutions of society, including workplace and local community
- reorganization of party system by making party officials directly accountable to membership
- operation of participatory parties in a parliamentary or congressional structure
- maintenance of an open institutional system to ensure the experimentation with political forms

II. Status-quo ICT-ontwikkelingen in relatie tot activiteiten van de overheid

E. Status-quo ICT-toegang burgers

E1 Internet-toegang thuis en op het werk/elders

E2 Frequentie van gebruik

F. Status quo activiteiten van de overheid op gebied van e-governance

- ‘Activiteiten’ op te vatten als acties en reacties van de overheid: hier gaat het vooral om de houding van de overheid; bij welke thema’s is die als actief en anticiperend of als reagerend en volgend aan te duiden? Welke experimenten zijn aan de gang, op welke manier wordt gereageerd op acties van maatschappelijke actoren, welke discussies worden aangegaan en op welke wijze participeert de overheid daarin? Het gaat dan om activiteiten op de volgende 4 gebieden:

F1 Informatie

(indicator: toegankelijk maken van overheidsinformatie, passieve en (pro)actieve openbaarheid)

F2 Transactie

(indicator: dienstverlening, mate van responsiviteit van die dienstverlening’ aanbod/vraaggericht)

F3 Interactie en Communicatie

(indicator: digitale debatten, interactieve besluitvorming)

F4 Transformatie / Institutionele vernieuwing

(indicator; vgl. Cie Docters van Leeuwen)

III. Problematisering van de Democratische Rechtsstaat

Hoofdvraag: Op welke manier worden de implicaties van ICT voor de democratische rechtsstaat geproblematiseerd in activiteiten van de overheid en waarom?

- Activiteiten van de overheid uitsplitsen naar activiteiten in resp. de meningsvormingsfase, de besluitvormingsfase/wetgeving en de uitvoeringsfase
- Activiteiten van de overheid typeren in termen van actief / reactief (zie onder II)

Mogelijke problematiseringen van de implicaties van ICT

G Implicaties voor het politieke systeem

G1 Implicaties voor de Trias Politica:

- ‘Ontgrenzing’ in scheiding der machten? Is er minder dan voorheen sprake van een strikte scheiding der machten? Is sprake van machtsverschuiving?
- Verplaatsing van de politiek als forum voor meningsvorming (naar ambtenarij en/of naar samenleving)? Toe/afnemende invloed van intermediaire organisaties (zoals politieke partijen)?
- Toe/afnemende legitimiteit van de overheid?

G2 Implicaties voor representatie

- Andere vormen van politieke representatie?
- Meer directe democratie (al dan niet geïnstitutionaliseerd??)
- Meer responsieve democratie (zie ook ‘aanspreekbare overheid’, BZK)?
- Verandering in de rol van de volksvertegenwoordiger, minder inhoud, meer proces?
- Andere vormen van meewegen van minderhedenbelangen?
- Meer of minder elitevorming?
- Digitale kloof, geen vertegenwoordiging van digibeten?
- Herstel of uitholling van politieke primaat?

G3 Implicaties voor taakuitoefening

- Verandering in taakuitoefening en zo ja, institutionalisering van deze innovaties?
- Nieuwe vormen van samenwerking door overheid met burgers/private sector?
 - Beleid (interactieve beleidsvorming)
 - Uitvoering (standaardisatie)
 - Toezicht (bijvoorbeeld toenemende controle)
- Nieuwe vormen van ambtelijke en politieke verantwoording, nieuwe vormen van toezicht (naar meer autonome toezichtorganen, naar burgers, naar maatschappelijke organisaties)?

G4 Implicaties voor territorium

- Decentralisering (verschuiving naar lagere overheden)?
- Globalisering (verschuiving naar een internationale rechtsstaat)?

H. Implicaties voor grondrechten

H1 Veranderingen in de bestaande grondrechten?

- Vrijheidsrechten
- Politieke rechten
- Sociale rechten

H2 Nieuwe grondrechten, informatierechten ?

- Recht op deelname aan de informatiemaatschappij?

- Recht op toegang tot overheidsinformatie?
- Recht op informationele zelfbeschikking? (regie/vrijwaring)

H3 *Horizontalisering van de werking van informatierechten?*

H4 *Afname van het belang van het legaliteitsbeginsel? ('virtueel wetsbegrip')*

1. Implicaties voor behoorlijk bestuur

I1 *Verschuiving van legaliteitsbeginsel naar beginselen van behoorlijk bestuur?*

I2 *Implicaties voor openheid en transparantie*

- Verschuiving van passieve openbaarheid naar actieve/ pro-actieve communicatie over activiteiten en besluiten van de overheid?
- Afname van de 'beleidsintimiteit'?
- Toename van de digitale debatten?
- Beginselen van behoorlijke informatisering c.q. criteria voor kwaliteit van de digitale dienstverlening (bijvoorbeeld bereikbaarheid, interactiviteit, actualiteit, toegankelijkheid, responsiviteit)?

I3 *Implicaties voor participatie*

- Toe/afname van de georganiseerde betrokkenheid van burgers/maatschappelijke organisaties bij het beleid? (netwerken)
- Kwaliteit van digitale debatten?
- Horizontale werking van 'good governance' ook voor andere dan overheidsactoren?

I3 *Implicaties voor verantwoording*

- Verschuiving van verantwoording naar externe toezichthouders (experts, maatschappelijke organisaties, burgers)?
- Horizontale werking van verantwoording?

I4 *Doeltreffendheid en samenhang*

- Meer helderheid en transparantie van beleidsprocessen door betere mogelijkheden tot 'accountability'?
- Meer flexibiliteit mogelijk?

-

Noten

¹ Zo worden door de EC de volgende pijlers van 'good governance' benoemd: 'openheid, betrokkenheid, verantwoordingsplicht, doeltreffendheid en samenhang' (cf. Witboek Europese Governance, EC, 2001).

² Zie bijvoorbeeld het rapport van de Commissie ICT en Overheid: "Burger en overheid in de informatiesamenleving. De noodzaak van institutionele innovatie" (2001) en "Contract met de toekomst. Een visie op de elektronische relatie overheid-burger" (Ministerie van BZK, 2000).

³ 'Informatierechten. Over burgerschap in de informatiesamenleving'. Preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor Wijsbegeerte van het recht, in: *Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie en Rechtstheorie*, nr. 3, 1999.

⁴ We komen daar in hoofdstuk 3 nog uitgebreid op terug.

⁵ Zie ook Burkens et al. 1992: 'De vrijheid van het individu is de hoofdregel, de beperking daarvan de uitzondering; die beperkingen dienen daarom nauwkeurig omschreven, zeker, duidelijk en onwillekeurig te zijn'.

⁶ We kunnen overigens ook nog de rol van burger als klant onderscheiden, vooral van belang als het gaat om dienstverlening van de overheid aan burgers. In deze studie richten we ons niet in eerste instantie op de burger als klant. Het is evenwel van belang om in de gaten te houden dat er sprake is van een zekere vervaging van rollen (citoyen/burger) in de manier waarop de overheid burgers wil aanspreken (vraag- c.q. burgergericht werken), (vergelijk Poland en Keulards, 2001).

⁷ In Nederland is dit bijvoorbeeld uitgewerkt in een aantal gecodificeerde 'algemene beginselen van behoorlijk bestuur', waarmee burgers beleid van de overheid bij de rechter kunnen toetsen, uiteenvallend in beginselen over voorbereiding en besluitvorming, beginselen over motivering van besluitvorming en beginselen over inhoud van besluiten. In Contract met de Toekomst (BZK, 2000) zien we een soort opleving van en nieuwe oriëntatie op de discussie over behoorlijk bestuur.

⁸ Met name gebaseerd op Zwiers, 1996..

⁹ In complexe industriële samenlevingen, gekenmerkt door een hoge mate van sociale, economische en politieke differentiatie, is het moeilijk voor te stellen dat een model dat op de directe democratietheorie terug te voeren is, toepasbaar zou zijn op grote schaal (uitzondering tot op zekere hoogte is hier Zwitserland). Het model wordt echter vaak aangehaald als ideale of zuivere vorm van democratie en heeft daarmee een sterk normatief karakter. Ook in de discussies over digitale democratie komt dit normatieve ideaal vaak terug, als het gaat om de toepassing van ICT om meer direct contact tussen burgers en overheid te bewerkstelligen (referenda, e-voting etc.). Wanneer dit zou leiden tot een fundamentele herziening van de beginselen van politieke participatie, vertegenwoordiging en verantwoording is deze traditie van belang. Vooralsnog lijkt dit niet aan de orde, zeker niet in de in deze studie onderscheiden landen. De éénpartij democratie is een getrapte vorm van democratie waarbij de vertegenwoordiging van kleine gemeenschappen (communes) uiteindelijk vorm krijgt in de regerende (communistische) partij. De universele democratische idealen van 'vrijheid, gelijkheid en rechtvaardigheid' worden niet gegarandeerd door de 'vrije' concurrentie om stemmen en het 'vrije' streven naar economische winst. Het kapitalistische economische systeem resulteert onvermijdelijk in systematische ongelijkheid en grote beperkingen van de reële vrijheid. Het alternatief is een commune-structuur: de kleinste gemeenschappen kiezen afgevaardigden in bestuurlijke raden ('Sovjets' in de voormalige Sovjetunie) waaruit weer afgevaardigden voor de nationale afvaardiging worden aangewezen. Dit wordt wel de piramidestructuur van de 'delegatieve democratie' genoemd. De delegatieve democratie wordt gecombineerd door een formeel op zichzelf staand, maar gelijkvormig systeem van de Communistische Partij. In de praktijk betekent dit dat de Partij regeert. Slechts onder het bewind van Gorbatsjov had de piramide van raden, of Sovjets, meer dan een symbolische of rituele rol (Held, 1993: 23). Duidelijk is dat deze democratie-opvatting inmiddels vrijwel nergens meer wordt gedeeld. Feit is echter wel dat de traditie van dit model tot voor kort grote delen van de wereld heeft beheerst; vanuit die optiek is het interessant om te zien hoe in een jonge post-communistische democratie als Estland aan de beginselen van de democratische rechtsstaat wordt vormgegeven.

¹⁰ Naar deze twee tradities kan ook verwezen worden met de termen 'libertair' (Anglo-Amerikaans) en 'egalitair' (continentaal).

¹¹ Vergelijk de kritiek van Taylor (1995) op het klassieke liberalisme als pijler van het modernistische maatschappijbeeld.

¹² Zie onder meer Frissen & van Bockxmeer (2001).

¹³ Held (1996) werkt een aantal 20^e eeuwse democratiemodellen nader uit. Samengevat gaat het om de volgende varianten, die in onderstaande box zijn uitgewerkt in een aantal kernelementen. Deze modellen zijn terug te vinden in de checklist voor de landenstudies, als indicator voor het democratiemodel dat van toepassing zou kunnen zijn op de onderzochte landen.

Democratiemodellen volgens Held (1996)

1. Competitieve elitaire democratie

Hoofdkenmerken

- Parlementaire overheid met sterk uitvoerend orgaan
- Competitie tussen rivaliserende politieke elites en partijen
- Overheersing van het parlement door partijpolitiek
- Centrale rol voor politiek leiderschap
- Bureaucratie (onafhankelijk goed opgeleid ambtenarenapparaat)
- Grondwettelijke en praktische beperkingen aan de effectiviteit van politieke besluiten

2. Wettelijke democratie

Hoofdkenmerken

- Staat met grondwet
- Recht van wetten
- Minimale staatsinterventie in burgermaatschappij en privé-sfeer
- Vrije markt krijgt optimale ruimte

3. Pluralisme

Hoofdkenmerken

- Burgerrechten
- Systeem van checks en balances tussen de wetgevende, de uitvoerende, de controlerende en de bestuurlijke macht
- Competitief electoraal systeem met ten minste twee partijen

4. Participatieve democratie

Hoofdkenmerken

- Directe deelname van burgers in de regulering van de sleutelinstututen van de samenleving, inclusief de werkplaats en de lokale gemeenschap
- Reorganisatie van het partijstelsel door partijleiding rechtstreeks verantwoording af te laten leggen aan de leden
- Werking van participatieve partijen in een parlementaire- of congresstructuur
- Behoud van een open institutioneel systeem om experimenten met politieke (her-)vormingen te blijven garanderen.

¹⁴ Wellicht kunnen we hier beter spreken van burgerrechten, omdat het gaat om rechten met een grondwettelijke basis, maar niet uitsluitend om grondrechten. Burgerrechten zijn volgens de Nederlandse Vereniging voor Informatietechnologie en Recht (NVvIR) internationale grondrechten of mensenrechten, grondwettelijke grondrechten, klassieke grondrechten (artikel 1-18), sociale grondrechten (artikel 19-23), politieke en participatierechten (artikel 5,7,8 en 9) en burgerschapsrechten (artikel 2,3,4) (NvVIR, 1995). Burgerrechten kunnen op basis van onderscheiden grondrechten in het rapport van de Commissie Franken enerzijds en een studie van de NVvIR (1995) over digitale burgerrechten anderzijds worden uitgewerkt in de volgende indicatoren ten behoeve van voorbereiding van landenstudies, waarbij de manier waarop die rechten in Nederland zijn uitgewerkt als ijkpunt dient:

- het recht op vrijheid van mening en meningsuiting;
- het recht op vrijheid van gedachten, geweten en godsdienst;
- het recht op vrijheid van vreedzame vereniging, vergadering en betoging;
- het recht op petitie;
- het recht op bescherming tegen oorlogspropaganda en tegen het propageren van op nationale afkomst, ras of godsdienst gebaseerde haatgevoelens die aanzetten tot discriminatie, vijandigheid of geweld;
- het recht op bescherming van het kind;
- het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- het briefgeheim;
- het recht op een eerlijk proces;
- het kiesrecht;
- het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam;
- het huisrecht;
- toegang tot overheidsinformatie (geen recht maar een bepaling, gebod aan de overheid);
- het scheppen van voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing (zorgplicht van de overheid);

-
- de vrijheid van onderwijs (zorgplicht).

¹⁵Vergelijk: Castells (1996). *The Information Age*. en WRR (1998). *Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*.

¹⁶ Ter illustratie gebruiken we hier een aantal voorbeelden, ontleend aan de huidige discussies over beleid c.q. de beleidspraktijk ten aanzien van de democratische rechtsstaat in Nederland. Het is goed om hierbij in gedachte te houden dat het gebruik van deze voorbeelden niet betekent dat Nederland door ons als norm wordt gesteld voor de waardering van de stand van zaken met betrekking tot de democratische rechtsstaat.

¹⁷ Dit betekent dat de discussie over 'digitale democratie/ e-democracy' voor deze studie minder relevant geacht wordt. In de literatuur wordt dit overigens wel als een belangrijk thema gezien.

¹⁸ Bovens (1999)

¹⁹ We hebben hier de beginselen uit het EC-Witboek over *good governance* als uitgangspunt genomen, omdat die voor een belangrijk deel overeenkomen met de 'beginselen' zoals uitgewerkt in Contract met de Toekomst, dat zich toespitst op de betekenis van ICT-ontwikkelingen voor de relatie overheid/burger.

²⁰ Het realiseren van internetaansluitingen vindt plaats binnen het kader van het overheidsprogramma 'Tiger Leap'. De uitvoering van het programma wordt verzorgd door de Tiger Leap Foundation.

²¹ Citaat afkomstig van Enel Mägi, General Manager Tiger Leap in: Peter Darling, "From Communism to dot.com".

²² Citaat uit interview met Arvo Ott (zie ook bijlage 2).

²³ Citaat uit interview met Marko Männik (zie ook bijlage 2).

²⁴ Citaat uit interview met Jaan Oruaans (zie ook bijlage 2).

²⁵ Citaat uit interview met Jaan Oruaans (zie ook bijlage 2).

²⁶ Dit verklaart dat met name vanuit de oppositie het debat gevoerd wordt over 'disintermediation'. We komen hier nog op terug.

²⁷ Onderzoek Accenture, Report: "*Rhetoric vs. Reality – closing the gap*", April 2001 (www.accenture.ca)

²⁸ Uit interview met Heather Edwards van het Institute of Governance (waar Heather Edwards sinds 1 jaar werkzaam is).

²⁹ Opening the E-Government File: Governing in the 21st Century ;Crossing Boundaries: Privacy, Policy and Information Technology (Reports te downloaden op de website).

³⁰ Citaat uit het e-government beleidsplan van Singapore: Infocomm21.

³¹ Citaat afkomstig van IRAS website via de portal www.gov.sg

³² Teletel was een netwerkinfrastructuur waarop mini-terminals (Minitel) werden aangesloten die in eerste instantie vooral bedoeld waren om toegang te bieden tot informatiediensten zoals een elektronische versie van het telefoonboek. In tegenstelling tot vele gelijksoortige experimenten in de Frankrijk omringende landen (met inbegrip van Nederland) was de invoering van Minitel een groot succes.

³³ Accenture, Report: "*Rhetoric vs. Reality – closing the gap*", April 2001.

³⁴ Op federaal niveau wordt op basis van de Computer Matching and Privacy Protection Act van 1988 overigens wel relatief veel informatie tussen overheidsinstellingen uitgewisseld. Ook het gebruik van het Social Security Number (SSN) is wijdverbreid. Het gaat dan doorgaans om het opsporen van fraude (de plichtenkant), en niet zozeer om het verbeteren van de dienstverlening aan burgers (de rechtenkant). Zie Cruse, 1992; Clarke, 1996 en GAO, 1999.

³⁵ Daarbij kan overigens de kanttekening gemaakt worden dat de rol van ICT ook niet moet worden overschat, omdat de responsiviteit van een politieke cultuur minstens zo belangrijk is: in de VS en Canada, landen met een lange traditie van 'civic engagement' en een actieve rol van lobbyorganisaties voor burgerbelangen, bestonden dergelijke vormen van interactief beleid ook al voor de opkomst van ICT.

³⁶ In het theoretisch hoofdstuk is erop gewezen dat een van de implicaties van ICT-ontwikkelingen kan zijn dat er een verschuiving plaatsvindt van het legaliteitsbeginselen naar beginselen van behoorlijk bestuur, als gevolg van de turbulentie van die ICT-ontwikkelingen. Dit zou ook kunnen betekenen dat een codificering van die beginselen minder belangrijk wordt.