

"e-mail 4 all"

KATERN II: het publiek perspectief

Aanleidingen en belemmeringen om on-line te gaan

PROJECTNUMMER 909103

Dit rapport werd geschreven in opdracht van ISOC.nl door mr. F.W. de Jong, ir. H.A.C. Hasenack en drs. ir. P. Weeder van M&I/PARTNERS^{bv}.

Amersfoort, 9 maart 2000

Inhoudsopgave

0	Voorwoord	3
0.1	Doel en inhoud document	3
0.2	Leeswijzer	3
1	Managementsamenvatting	4
1.1	Achtergrond en opzet	4
1.2	Publieke overwegingen	4
1.3	Acties	5
2	Ontwikkelingsfase e-mail en Internet	7
2.1	De informatiemaatschappij als historische fase en het diffusieproces van ICT	7
2.2	De ordeningsvraag	7
3	De zin en noodzaak van "e-mail 4 all"	9
3.1	De vraagstelling	9
3.2	Wordt "e-mail 4 all" ooit bereikt?	9
3.3	Welke kenmerken zal "e-mail 4 all" moeten hebben?	10
3.4	Belanghebbenden en overwegingen	10
3.5	Op welke terreinen is handelen nodig?	11
4	Overwegingen vanuit het publiek belang	12
4.1	Inleiding	12
4.2	Maatschappelijke overwegingen	12
4.3	Economische overwegingen	14
4.4	Ordelijk bestuur en democratie	16
4.5	Werking van het overheidsapparaat	17
4.6	Literatuurlijst overwegingen vanuit publiek belang	18
5	Conclusies	20
5.1	Overwegingen	20
5.2	Acties	20

0 Voorwoord

0.1 Doel en inhoud document

Dit document vormt het tweede katern van de rapportage van het onderzoek “e-mail 4 all” uitgevoerd in opdracht van ISOC.NL door M&I/PARTNERS. Het gehele rapport bestaat uit de volgende delen:

1. advies “e-mail 4 all”;
2. katern I: gebruikersperspectief;
3. **katern II: publiek perspectief;**
4. katern III: perspectief sleutelspelers.

Voor u ligt Katern II: het publieke perspectief op “e-mail 4 all”.

In dit deel van het onderzoek is de motivatie voor aanvullende maatregelen vanuit het publieke belang onderzocht.

Drie aspecten worden daarbij uitgelicht:

1. Welke categorieën publieke overwegingen zijn er te onderscheiden en vormen eventueel grondslag voor overheidsoptreden?
2. Hoe verhouden deze zich tot gebruikskennmerken van de infrastructuur?
3. Op welke gebruikskennmerken zou de overheid aanvullende initiatieven kunnen ontplooiën?

Aanbevelingen in het licht van de doelstellingen van e-mail 4 all vindt u in het katern: advies “e-mail 4 all”.

0.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 treft u de managementsamenvatting. Als bijlage treft u een matrix waarin overwegingen, maatregelen en gebruikersfacetten tegen elkaar zijn uitgezet.

1 Managementsamenvatting

1.1 Achtergrond en opzet

De overwegingen vanuit het publieke belang worden beschouwd vanuit de ontwikkeling naar de informatiemaatschappij. Niet alleen omdat de oorspronkelijke gedachte achter "e-mail 4 all"¹ hierop gebaseerd is, maar ook omdat enquêteresultaten en de ontwikkeling van Internet - en e-mail hier aanleiding voor geven.

Iedereen in Nederland is bekend met en kan gebruik maken van televisie en post. Ondanks het feit dat niet de volle honderd procent van de bevolking gebruik maakt van deze mogelijkheid, zeggen we toch dat 'iedereen' in Nederland post en televisie heeft. Met de diffusie van de post en de televisie in het achterhoofd betekent "4 all" dat 'iedereen' in Nederland over de mogelijk beschikt om gebruik te maken van e-mail. Het bereiken van een situatie van "e-mail 4 all" hangt daarom niet af van de situatie dat iedereen gebruik maakt van e-mail, maar eerder van de situatie waarin *honderd procent van de Nederlandse bevolking bewust kan kiezen voor en gebruik kan maken van e-mail*.

In dit katern is onderzocht welke publieke overwegingen hieraan ten grondslag kunnen liggen, en op welke terreinen daaruit volgend, actie door de overheid genomen zou kunnen worden.

1.2 Publieke overwegingen

Onderscheiden zijn:

- maatschappelijke overwegingen;
- economische overwegingen;
- ordelijk bestuur en democratie;
- werking van het overheidsapparaat.

Er zijn meer dan voldoende argumenten op grond van publieke overwegingen om te wensen dat in principe alle volwassen burgers bewust kunnen kiezen voor het al dan niet gebruiken van e-mail en Internet.

Zowel waar het gaat om maatschappelijke en economische als om overwegingen ten aanzien van ordelijk bestuur en democratie:

- in de eerste plaats heeft de overheid de algemene zorg dat sociaal zwakkeren niet het onderspit delven, en dat te bewaken. De 'information poor' en 'have nots' worden in een informatiemaatschappij de sociaal zwakkeren;

¹ Artikel van Jan Prins en Guikje Roethof

- verder gaat het om de universele verplichting van de overheid (zowel bestuurlijk als uitvoerend) burgers werkelijk gelijkwaardig te behandelen. Voordelen van het gebruik van e-mail of Internet in de communicatie tussen burger en overheid moeten in principe voor iedereen bereikbaar zijn. Daar waar de markt hierbij in de invulling faalt zal de overheid moeten ingrijpen.

Bovenstaande twee overwegingen hebben betrekking op de 'information poor'.

Maar ook de 'information rich' vragen van de overheid, meer expliciet, om actie:

- het verder versterken van e-mail en Internet als economische factor(en) binnen Nederland;
- tenslotte, en niet in de laatste plaats, zal de Nederlandse e-mail/Internetburger steeds meer en steeds hogere eisen stellen aan het e-functioneren van de overheid, al dan niet in virtueel georganiseerd verband. Daarbij het niet alleen gaat om het communiceren met de overheid maar zeker ook om de snelheid en transparantie van interne overheidsprocessen waarbij de burger is gebaat.

1.3 Acties

Denkbare maatregelen worden onderscheiden naar acties ten aanzien van:

- bekendheid;
- aanbod;
- toegang en toegankelijkheid;
- kwaliteit;
- kosten.

Ingegeven door publieke overwegingen, zijn de volgende acties voorstelbaar, die bijdragen aan de totstandkoming van een "e-mail 4 all" situatie waarin iedere burger bewust kan kiezen (of niet) voor e-mail en Internet, en dit ook kan gebruiken:

Bekendheid:

- voorlichting, met name naar de 'information poor' (dus via de traditionele kanalen die hén bereiken) over het nut dat zij als *burger* (dus niet als consument) kunnen hebben van e-mail en Internet.

Aanbod:

- vergroten van het aanbod en communiceren (ook naar niet on-liners) van voor de burger aantrekkelijke e-overheidsdiensten;
- verdere ontwikkeling van TTP-programma's;
- juridische en fiscale inbedding van nieuwe diensten.

Toegang en toegankelijkheid:

- garanderen van fysieke en juridische toegang van e-mail, zoals dat nu voor telefoon, fax en brief al in de Grondwet is geregeld;
- educatie.

Kwaliteit:

- bescherming tegen ongewenst gedrag;
- privacy bescherming;
- digitale handtekening.

Kosten:

- fiscale inbedding van nieuwe diensten;
- ondersteuning van mensen met een minimum inkomen.

2 Ontwikkelingsfase e-mail en Internet

2.1 De informatiemaatschappij als historische fase en het diffusieproces van ICT

De ontwikkeling naar een informatiemaatschappij is de laatste stap in een serie van drie 'historische fasen', waarbij de rol informatie en communicatietechnologieën steeds meer toeneemt. De eerste fase, waarbij ICT een rol begint te spelen, is onderschikking. Deze fase is niet gericht op het creëren van een informatiemaatschappij. Het wordt gekenmerkt door het in beperkte mate doordringen van elektronische toepassingen in de samenleving. Internet kan dan worden aangemerkt als een luxegoed, de klassieke media blijven onaangetaast en e-mail wordt beschouwd als een informeel medium.

De tweede fase vertoont een nevenschikking van nieuwe media met traditionele media. In deze fase zijn we in Nederland aanbeland. Het wordt gekenmerkt door het toenemende gebruik van elektronische toepassingen. E-mail wordt naast de brief nu ook in het zakelijk verkeer gebruikt. Elektronische vormen van informatieoverdracht en -opslag worden vanwege hun voordelen steeds vaker gehanteerd. Internet en e-mail verstevigen hun positie in de samenleving.

De derde en laatste fase wordt gekenmerkt door verdringing. De nieuwe elektronische diensten hebben de klassieke media verdrongen. De overgang van de nevenschikkingfase naar deze derde fase wordt gekenmerkt door een zekere noodzaak. Burgers zullen zich in de informatiesamenleving moeten betrekken om niet in een bepaalde mate van sociaal isolement te belanden. Briefwisseling wordt ondergeschikt aan e-mail. Zakenreizen worden vervangen door video conferencing. De huidige tv programma-indeling wordt vervangen door een met Internet zelf vast te stellen programma-indeling. Papieren, authentieke akten worden vervangen door digitale akten en betrouwbare publieke betaalsystemen zijn gemeengoed geworden.

2.2 De ordeningsvraag

De overwegingen vanuit het publieke belang worden beschouwd vanuit deze derde fase van ontwikkeling. Niet alleen omdat de oorspronkelijke gedachte achter "e-mail 4 all"² hierop gebaseerd is, maar ook omdat de enquêteresultaten en de ontwikkeling van Internet - en e-mail hiertoe aanleiding geven.

De tweede fase van ontwikkeling is bereikt, de vraag is nu in welk tempo en onder welke condities deze derde ontwikkelingsfase zich zal voltrekken.

² Artikel van Jan Prins en Guikje Roethof.

Het heeft daarmee als kern de vraag of en vanuit welke overwegingen het publiek belang initiatieven zou moeten ondernemen om de versnelling, of de wijze van de diffusie van e-mail en daarmee verbonden het Internet te rechtvaardigen.

3 De zin en noodzaak van “e-mail 4 all”

3.1 De vraagstelling

De vraag die centraal staat in dit traject is als volgt geformuleerd:

Waarom is het zinvol/ noodzakelijk om elke burger van Nederland in staat te stellen om van een persoonlijk e-mail adres gebruik te maken?

Uit deze vraag kunnen een aantal deelvragen worden gedestilleerd.

Deze zijn van belang om te achterhalen of, ten aanzien van welke gebruikersaspecten en met welke acties de publieke sector de diffusie van e-mail zou kunnen/ moeten versnellen. De uitkomsten van de deelvragen zijn derhalve van belang voor de inkadering van eventuele initiatieven, die vanuit publiek belang ondernomen zouden kunnen worden.

3.2 Wordt “e-mail 4 all” ooit bereikt?

Wanneer wordt gesproken over ‘iedereen’ in het kader van “e-mail 4 all”, is het voor het bereiken van deze situatie niet nodig dat honderd procent van Nederlandse bevolking ook werkelijk gebruik maakt van e-mail.

Iedereen in Nederland is bekend met en kan gebruik maken van televisie en post. Ondanks het feit dat niet de volle honderd procent van de bevolking gebruik maakt van deze mogelijk, zeggen we toch zeggen dat ‘iedereen’ in Nederland post en televisie heeft. Met de diffusie van de post en de televisie in het achterhoofd betekent “for 4” dat ‘iedereen’ in Nederland over de mogelijk beschikt om gebruik te maken van e-mail. Het bereiken van een situatie van “e-mail 4 all” hangt daarom niet af van de situatie dat iedereen gebruik maakt van e-mail, maar eerder van de situatie waarin *honderd procent van de Nederlandse bevolking bewust kan kiezen voor en gebruik kan maken van e-mail*.

De huidige ontwikkelingen hebben aangetoond dat in Nederland eenvoudig een e-mail adres te bemachtigen is. Op de eerste plaats is een gratis e-mail adres te verkrijgen bij bijvoorbeeld www.hotmail.com, bij www.freemail.com, of www.yahoo.com. Daarnaast verkrijg je bij een Internetabonnement bij bijvoorbeeld Planet Internet, of World Access een e-mail adres. Verder is het sinds kort mogelijk om ‘gratis’ van Internet gebruik te maken en daarmee ook een gratis e-mail adres te krijgen. Voorbeelden hiervan zijn www.freeler.nl en www.zonnet.nl.

De huidige marktontwikkelingen tonen aan, dat ze een grote invloed hebben op de totstandkoming van de situatie waarin iedereen (in technische zin) gebruik kan maken van e-mail.

In de huidige situatie kan iedereen een e-mail adres krijgen als hij/zij dat wil en het zich financieel wil en kan veroorloven.

De vragen die overblijven zijn:

- wat zijn de gewenste kenmerken en condities van een "e-mail 4 all" situatie? Wie zouden in een "e-mail 4 all" situatie e-mail bewust moeten (kunnen) gebruiken en welke gebruikerskenmerken zou een e-mail infrastructuur moeten hebben?
- is ingrijpen nodig?

3.3 Welke kenmerken zal "e-mail 4 all" moeten hebben?

We onderscheiden in dit onderzoek de volgende gebruikersaspecten van een "e-mail 4 all" situatie:

1. *bekendheid*: welke mensen gebruiken het, welke (groepen) mensen zijn bekend met e-mail en in staat over het wel/niet gebruiken een bewuste keuze te maken?
2. *aanbod*: welke toepassingen zijn beschikbaar en voor wie zijn die nuttig?
3. *toegang*: hoe eenvoudig en beschikbaar zijn toegangspunten en zijn ze aanwezig in de juiste verschijningsvormen voor verschillende toepassingen en doelgroepen;
4. *kwaliteit*: performance, continuïteit, betrouwbaarheid, privacy en wettelijke regelingen
5. *gebruikskosten*: hoogte en afwenteling.

Deze vijf aspecten zijn allen te beïnvloeden door publieke of publiekprivate initiatieven. Bovendien omvatten deze vijf aspecten de voornaamste elementen die de diffusie van e-mail beïnvloeden.

De kenmerken van een gewenste "e-mail 4 all" situatie komen neer op te stellen eisen aan deze aspecten.

De eisen die worden gesteld hangen uiteraard af van de doelen/wensen van belanghebbenden.

De belanghebbenden kunnen worden onderverdeeld in:

- *het publiek belang*;
- *het bedrijfsleven/ economisch verkeer*;
- *het individu*.

Iedere groep heeft daarbij eigen overwegingen en type doelstellingen.

3.4 Belanghebbenden en overwegingen

Vanuit het publiek belang onderscheiden we vier groepen overwegingen:

- maatschappelijke/politieke overwegingen;
- (macro) economische overwegingen;
- overwegingen ten aanzien van ordelijk bestuur en democratie;
- overwegingen voor het beter functioneren (van het interne proces) van het overheidsapparaat.

Het bedrijfsleven/ economisch verkeer:

- strategische overwegingen (voorsprong, penetratiegraad);
- tactische overwegingen (andere/ nieuwe diensten, transformatie huidige diensten/ aanpak naar Internet);
- operationele (mechanisatie van huidige activiteiten (kostenreductie, servicegraad)).

Het individu:

- persoonlijk (sociaal/groep, medisch, hobby/interesse, media, onderwijs, consument, burgerschap);
- zakelijk (het midden - en kleinbedrijf, afzetmarkt/kosten).

3.5 Op welke terreinen is handelen nodig?

In dit katern concentreren we ons op de overwegingen vanuit het publiek belang.

Particuliere overwegingen, vanuit het bedrijfsleven, of het individu worden hier niet beschouwd. Overwegingen vanuit het particuliere bedrijfsleven komen aan de orde in katern III: sleutelspelers.

Om de vraag te beantwoorden op welke terreinen eventueel ingrijpen *vanuit publiek belang* nodig zou zijn, worden in het volgende hoofdstuk 4 eerst de publieke overwegingen uiteen gerafeld.

In hoofdstuk 5 worden conclusies getrokken ten aanzien van de wenselijkheid en aard van eventueel ingrijpen, ingegeven door publieke overwegingen.

4 Overwegingen vanuit het publiek belang

4.1 Inleiding

In dit katern van het project "e-mail 4 all" staat het domein van het publiek belang centraal. De vier hoofdoverwegingen vormen ieder een paragraaf:

- maatschappelijke overwegingen;
- economische overwegingen;
- ordelijk bestuur en democratie;
- werking van het overheidsapparaat.

We beperken ons daarbij tot een aantal veelgenoemde overwegingen. Deze worden vergeleken met een aantal internationale, vergelijkbare initiatieven.

Matrix

De overwegingen, ontplooibare initiatieven en de specifieke gebruikersaspecten die daarbij een rol kunnen spelen zijn in een matrixvergelijking gevoegd (bijlage).

De overwegingen die de grondslag vormen voor eventueel overheidsoptreden worden tegen het licht gehouden van de gebruikskennmerken van de infrastructuur.

Hierdoor ontstaat een beeld of het publiek belang ten aanzien van bepaalde aspecten op grond van bepaalde overwegingen initiatieven moet ontplooiën. Daarmee wordt direct duidelijk op welke gebruikersaspecten men op basis van het publiek belang zich zou moeten richten.

Deze matrix is in vier hoofdoverwegingen en in zes gebruikersaspecten onderverdeeld. In de volgende paragrafen zal een poging worden gedaan om per hoofdoverweging accenten te leggen waar men zich op zou kunnen richten. In elke paragraaf wordt ook aandacht besteed aan de accenten die overheden van andere landen hebben gelegd binnen hun infrastructuur. Voorbeelden hiervan zijn Connecting Canadians, Singapore One en Centrelink Australia.

4.2 Maatschappelijke overwegingen

Maatschappelijke/ politieke overwegingen:

- het verhogen van de kwaliteit van leven van de Nederlander;
- het verhogen van bekwaamheid en technische onderlegdheid van de gebruiker;
- het bevorderen van de toegang tot de informatiemaatschappij voor iedereen;
- het bevorderen van de toegang voor sociaal zwakkeren in het bijzonder;
- het verbeteren van de educatie en het onderwijs;
- vermaak;
- bescherming tegen ongewenst gedrag;

- bescherming door grondrechten en andere rechten/wettelijke regelingen;
- het versterken van lokale, regionale, sectorale groepsverbanden/ het gemeenschapsgevoel.

Maatschappelijke overwegingen om actie te ondernemen op het gebied van e-mail door iedereen gebruik te kunnen laten maken van e-mail zijn tweezijdig. Allereerst zijn er overwegingen, waarbij het niet van belang is of burgers nu al wel of niet actief zijn op het gebied van e-mail of Internet. Voorbeelden zijn het verhogen van de levensstandaard voor de inwoners van Nederland en het bevorderen van de toegang tot elektronische diensten voor de sociaal zwakkeren. Deze overwegingen komen voort uit de *universele verplichting* voor de overheid.

Hierdoor is het aan het publiek belang om op een groot terrein van de infrastructuur te zorgen voor ondersteuning. Voorbeelden hiervan zijn het garanderen van de fysieke, maar ook juridische toegang. De kwaliteit van een infrastructuur is hierbij eveneens van belang. Het publiek belang zal zich moeten inspannen voor een onafhankelijk toezicht op de marktpartijen die de technische infrastructuur verzorgen. Onrechtmatige koppelingen van bestanden zullen moeten worden voorkomen. Tevens kan worden gedacht aan het creëren van certificaten als een soort keurmerk, alsmede het verzorgen van eenduidige standaarden.

Door dergelijke initiatieven kan de overheid voldoen aan haar algemene verplichtingen. Aangezien de kosten en de opbrengsten niet of nauwelijks meetbaar zijn, zijn de initiële kosten voor de staat, waarschijnlijk afgewenteld via belastingen. De hoogte van de levensstandaard kan wel invloed hebben op de portemonnee van de gebruiker. Dit is met name afhankelijk van de specifieke wensen van een dergelijke gebruiker.

Andere maatschappelijke overwegingen om acties te ondernemen ten aanzien van "e-mail 4 all", komen voort uit de initiatieven die door de burgers inmiddels zelf al zijn ontplooid. Hierdoor kan de wens ontstaan, ingegeven door de acties van burgers, om initiatieven te ondernemen of te ondersteunen. Overwegingen die daaraan ten grondslag kunnen liggen zijn bijvoorbeeld:

- het verbeteren van de educatie en andere opleidingen;
- de bescherming tegen ongewenst gedrag;
- bescherming door grondrechten en andere wettelijke regelingen.

Bovenstaande overwegingen vragen geen actie op het terrein van de toegang, maar meer op het terrein van de kwaliteit van de infrastructuur. Om deze overwegingen om te zetten in acties ten aanzien van "e-mail 4 all" kan worden gedacht aan:

- het verstrekken van subsidies;
- het verstrekken van gebruikte computers;
- het verstrekken van financiële en fiscale vrijstellingen in het kader van educatie en onderwijs.

Het verzorgen van een goede regeling voor de digitale handtekening en de bescherming door grondrechten en wettelijke regelingen door een onafhankelijke instantie, zoals de Registratiekamer, zijn acties die door de overheid ondernomen zouden kunnen worden.

De directe kosten die hiermee gepaard gaan, zouden zo laag mogelijk gehouden moeten worden voor de gebruiker. Voor vermaak geldt dat de kosten variabel mogen zijn gezien de aard van het vermaak.

Voor alle maatschappelijke overwegingen geldt dat de bekendheid met e-mail en Internet van groot belang is. Het is weliswaar zo dat de genoemde acties al leiden tot een hogere bekendheid van e-mail en Internet, maar ze zijn daar, afgezien van educatie, niet direct op gericht.

Als de overheid wil dat mensen bewust kunnen kiezen voor het al dan niet gebruiken van e-mail en afgeleide diensten, dan is een bepaald minimum kennisniveau noodzakelijk. Educatie zal dat op termijn in brede lagen van de bevolking kunnen bewerkstelligen.

Het bevorderen van gerichte voorlichting naar 'achterblijvers' is echter zeker een mogelijkheid voor de overheid, om de burgers de gelegenheid te geven bewuster te laten besluiten wel of geen deel te nemen aan de elektronische informatiemaatschappij.

Wanneer wordt gekeken naar een aantal internationale initiatieven, dan blijkt dat zowel Connecting Canadians als Singapore One zich richten op de volgende maatschappelijke overwegingen:

- het verhogen van de levensstandaard van de burger;
- het verhogen van de bekwaamheid en technische onderlegdheid van de gebruiker;
- bevorderen van de toegang tot de informatiemaatschappij voor iedereen;
- bevorderen toegang tot sociaal zwakkeren in het bijzonder;
- verbeteren educatie.

Voor de overheid van Canada en Singapore leiden deze overwegingen dus al tot nationaal initiatief.

Het Australische initiatief, Centrelink, heeft een meer economische insteek en gebruikt voornamelijk de gezondheid als maatschappelijk overweging.

4.3 Economische overwegingen

Economische overwegingen:

- verhogen, consolideren van de economische concurrentiepositie (door ontwikkeling van onder meer een gunstig ondernemersklimaat);
- gebruik maken van e-commerce;
- het optimaliseren van de ontwikkeling van de informatiemaatschappij;
- telewerken.

Economische overwegingen die een rol kunnen spelen bij "e-mail 4 all", zijn onder meer: het verbeteren van de economische concurrentiepositie, gebruik maken van e-commerce, het optimaliseren van de informatiemaatschappij en telewerken.

Op deze terreinen spelen, kunnen andere type acties worden ondernomen, waardoor de diffusie van e-mail wordt versneld. Het verbeteren van de economische concurrentiepositie vraagt geen specifieke acties op het terrein van de toegang. Het is meer van belang dat er

een goede juridische en fiscale inbedding plaatsvindt van nieuwe diensten. Verder is het belangrijk dat er eenduidigheid bestaat over de gehanteerde standaarden en normen. Een onafhankelijke instantie die toeziet op de naleving van economische en andere regelingen, maar ook het aanbrenge van keurmerken, zijn belangrijke richtpunten.

Het faciliteren van het gebruik van e-commerce is een overweging die nu naast de andere overwegingen is geplaatst. Verwacht wordt dat e-commerce in de toekomst ook een grotere rol in het overheidsbeleid gaat spelen. Hiervoor is nodig dat de juridische en fysieke toegang is gegarandeerd, dat e-commerce juridisch en fiscaal voldoende is ingekaderd en dat de privacy voldoende blijft gewaarborgd. De vraag speelt hoe de overheid het nationaal TTP programma verder zal ontwikkelen. Gedacht kan worden aan de verdere ontwikkeling van de volgende betrouwbaarheidseisen van een TTP:

- rechtmatig handelen;
- financiële positie;
- bedrijfscontinuïteit;
- beveiliging;
- personeel;
- authenticatie;
- autorisatie;
- functiescheiding;
- toezicht;
- zorgvuldigheid;
- beheer van bedrijfsmiddelen;
- onafhankelijkheid;
- transparantie.

Bron: Nationaal programma Trusted Third Parties.

Het optimaliseren van de ontwikkeling en werking van de informatiemaatschappij is bekeken als een economische overweging. Het is zowel ten aanzien van toegang als de kwaliteit van de infrastructuur een punt van aandacht voor de overheid. Gedacht kan worden aan acties zoals het garanderen van toegang tot e-mail en Internet, het creëren van een one-stop-shop (het elektronische postkantoor, OL2000), maar ook het juridisch en fiscaal inbedden van het gebruik van elektronische diensten. Het voorkomen van onrechtmatige koppeling van bestanden en het instellen van standaarden en keurmerken zijn op dit punt van belang.

Een ander belangrijk terrein waar economische overwegingen een rol kunnen spelen om de diffusie van e-mail daar(om) te versnellen, is de opkomst van telewerken. Telewerken vraagt allereerst om beschikbaarheid van e-mail en Internet. Hoewel dit voor een groot deel zal worden verzorgd door marktinitiatieven, is het aan de overheid de taak te garanderen dat de continuïteit, betrouwbaarheid en beveiliging is geregeld. Ook hier kan worden gedacht aan een duidelijke fiscale en juridische inkadering van telewerken. Een andere actie kan liggen op het gebied de digitale handtekening door certificering door een TTP instantie te garanderen.

Opvallend is dat van de drie internationale initiatieven Centrelink Australia zich van de hier genoemde economische overwegingen zich *alleen* richt op het optimaliseren van de informatiemaatschappij. Het Centrelink initiatief heeft niet tot direct doel om de economische concurrentiepositie te verbeteren of te consolideren. Het gebruik kunnen maken van e-commerce speelt daar ook niet echt een rol. Telewerken is een overweging die meespeelt, maar vanwege het geografische karakter van Australië krijgt telewerken daar een hele andere betekenis. Het spiegelbeeld hiervan, het initiatief Singapore One, spreekt niet over telewerken aangezien de geografische situatie het tegenovergestelde is van Australië. Connecting Canadians spant de kroon. Alle economische redenen die in de matrix zijn benoemd vormen onderdeel van dat initiatief.

4.4 Ordelijk bestuur en democratie

Ordelijk bestuur en democratie:

- vergroten van de deelname van burgers aan het democratisch proces;
- het verhogen van de transparantie en de snelheid van de besluitvorming;
- verbeteren van de communicatie tussen burgers en overheidsorganen;
- het beter aanbieden van producten en diensten door de overheden.

Een betere werking van het ordelijk bestuur en een grotere rechtvaardiging van democratie kan worden verzorgd door het vergroten van de deelname van de burgers aan het democratisch proces³. E-mail en Internet bieden hiervoor in aanleg grote technische mogelijkheden om te communiceren met de burger.

Transparantie en snelheid van besluitvorming komen direct daarna: indien het politieke of overheidsapparaat burgers nadrukkelijker bij het democratisch proces betreft of daartoe uitnodigt, zullen burgers die daar gebruik van (willen) maken van datzelfde apparaat transparante en snelle(re) besluitvorming vragen dan heden het geval is: het medium en de uitnodiging tot inspraak zal de verwachtingen ten aanzien van de snelheid en kwaliteit van reacties van het overheids- en politieke apparaat opschroeven.

De snelheid en kwaliteit van interne processen en systemen van het overheidsapparaat, aansluitend op de externe communicatie met burgers, zal meer expliciet en in meer detail beoordeeld gaan worden door de burger die gebruik maakt van e-mail en Internet.

Verwant is de wens tot verbeterde communicatie tussen burgers en overheidsorganen, wat een andere overweging kan zijn om actie te ondernemen. Het beter aanbieden van producten en diensten door overheden is een andere overweging waarvoor men e-mail kan promoten. Alle genoemde overwegingen vragen om een goede, eenvoudige en multifunctionele toegang tot e-mail en/of Internet voor de burger, zonder onderscheid des persoons.

Zowel de wens om deelname aan het democratisch proces te vergroten, als de wens om de transparantie van de besluitvorming te verhogen, is niet direct gebonden aan acties om de beveiliging van e-mail te verbeteren. Vaak zijn het eenzijdige informatiestromen. Het aspect continuïteit is daarentegen weer niet van groot belang bij het verbreden van de door de

³ Minister Van Boxtel discussieerde al in 1999 met de Internetgemeenschap over publieke vraagstukken.

overheden aangeboden diensten en producten. Het karakter van e-mail dat men toegezonden informatie pas hoeft te lezen op het door de ontvanger gewenste moment is hier van onderscheidende betekenis. Dit is anders, wanneer de overheid verstrekker wordt van diensten/producten, die maar een beperkte 'houdbaarheidsdatum' hebben.

Het verhogen van transparantie van de besluitvorming is als enige van de overwegingen niet afhankelijk van de wijze waarop privacy aspecten zijn geregeld. De aard van de door de overheid verstrekte informatie is vaak slechts van algemene aard. Hiervoor zijn privacy aspecten ten aanzien van de afnemers van dergelijke informatie van ondergeschikt belang aan de uitgebreide en algemene verstrekking.

Het is van groot belang dat de burgers weet hebben van overheidsinformatie die elektronisch wordt verspreid. Dit brengt met zich mee dat men ook weet zal moeten hebben van de mogelijkheden ten aanzien van de beschikbaarheid van e-mail.

Ten aanzien van het beter en meer aanbieden van overheidsdiensten geldt dat de mate van bekendheid met e-mail/ Internet mede de afname van de diensten door gebruikers bepaalt. Hierdoor is er een directe koppeling tussen het belang van de overheid als dienstleverancier en haar rol als behartiger van maatschappelijke belangen.

Door een breder gebruik onder de burgers te bevorderen, dient zij zowel de bredere maatschappelijke belangen als de directe belangen van haarzelf als dienstverlener.

Ook hier geldt dat van de vergeleken initiatieven Singapore One in het geheel niet rept over dergelijke overwegingen.

4.5 Werking van het overheidsapparaat

Werkings van het overheidsapparaat:

- modernisering van de politiek;
- versterken interne (departementale) communicatie;
- het behalen van lagere kosten door efficiëntere besluitvorming.

In de vorige paragraaf werd de transparantie en snelheid van besluitvorming naar voren gebracht. Dit heeft naast de communicatieprocessen met de burger (extern), vooral betrekking op de kwaliteit van de interne processen binnen het politieke en overheidsapparaat (intern).

Hoewel deze overweging niet als eerste wordt geassocieerd met de wens om e-mail versneld te verspreiden over de bevolking mag deze niettemin niet onderschat worden. Bij een toegenomen @-mondigheid van de burger zal deze steeds hogere eisen aan de overheid zelf stellen.

De verbetering van het functioneren van het overheidsapparaat valt in drie delen uiteen:

- als eerste gaat het om de modernisering van het politiek apparaat. Het moderniseren van het politiek - en overheidsapparaat kan leiden tot een verbeterde communicatie, maar ook tot een efficiëntere besluitvorming. Het moderniseren van het overheidsapparaat is echter meer dan de som van deze twee overwegingen en kan ook een overweging op zich zijn om in versnelde wijze e-mail te verspreiden;
- op de tweede plaats kan de interne (bijvoorbeeld departementale) communicatie verbeterd worden. Het versterken van de interne communicatie binnen bijvoorbeeld één of meer departementen kan een goede overweging zijn om actie te nemen op het terrein van e-mail. Het karakter van e-mail zorgt ervoor dat communicatielijnen sneller tot stand komen, dat de benodigde informatie snel wordt verzameld, en sneller kan worden verwerkt tot een nota of ander document;
- als laatste kunnen lagere apparaatskosten worden bereikt door efficiëntere besluitvorming. Door gebruik te maken van e-mail kan een ontwerpbesluit sneller worden vervaardigd. Doordat bijvoorbeeld een ontwerpbesluit oneindig vaak gedupliceerd kan worden, kan in commentaar een sneller tempo worden verwerkt. De bespreking van een besluit in de Tweede Kamer zou hierdoor aanzienlijk versneld kunnen worden. Het resultaat van het gebruik van e-mail is dat men efficiënter tot een besluit kan komen. Dit leidt enerzijds tot lagere kosten, omdat minder tijd wordt besteed aan het besluit, waardoor meer tijd vrijkomt voor andere zaken en besluiten. Anderzijds sluit een besluit, doordat het sneller tot stand is gekomen, beter aan bij de dagelijkse praktijk. Dit leidt tot lagere uitvoeringskosten door herstelwerkzaamheden, of zelfs tot hogere opbrengsten, dan via de normaalroute mogelijk zou zijn.

Een en ander leidt niet direct tot extra acties in het communicatieproces naar de burger, maar wél binnen het interne politieke - en overheidsapparaat.

Van de drie internationale initiatieven wordt bij Singapore One geen aandacht besteed aan deze overwegingen. Vanuit het karakter van de staatsinrichting van Singapore is dit goed te verklaren. Singapore is een centraal geleide conservatieve staat. Opvallender is dat geen van de drie initiatieven gebruik maakt van de mogelijkheid om de interne politieke communicatie te verbeteren.

Alleen Centrelink en Connecting Canadians gebruiken de kostenverlaging als argument om actie te ondernemen ten aanzien van e-mail.

4.6 Literatuurlijst overwegingen vanuit publiek belang

1. Fenit, 'op weg naar de informatiemaatschappij'.
<http://www.fenit.nl/opweg.html>
2. High Level Expert Group, 'Building the European Information Society for Us All, First reflections of the High Level Group of Experts'.
<http://merit0169ts49.rulimburg.nl/publications/hlegsum.html>
3. ISOC.nl, Rapport van de werkgroep grondrechten van ISOC.nl, de dato 14 juni 1999, 'Grondrechten in het digitale tijdperk'.

4. Universiteit Leiden, faculteit de Rechtsgeleerdheid, afdeling Recht en Informatica, *'Digitale Burgerrechten'*
<http://law-nt2.leidenuniv.nl/ri/infoweb/medewerkers/vandernet/digibur1.htm>
5. European Association for the Co-ordination of Consumer Representation in Standardization, *'Consumer requirements in relation to ICT standardization'*
<http://www.ispo.cec.be/infosec/promo/pubs/consreq.html>
6. The National Information Infrastructure Advisory Council, *'First report, Fundamental Principles for the National Information Infrastructure'*.
<http://nii.nist.gov/pubs/common-ground.txt>
7. Center for Information Revolution Analyse, *'Universal Acces to E-mail, feasibility and social implications'*, Rand, 1995, ISBN: 0-8330-2331-4.
8. Tweede kamer der Staten-Generaal, *'Nationaal TTP-project'*, vergaderjaar 1998-1999, Handelingen 26 581, nr 1.
9. Cummunity Acces Program, *'Connecting Cannadians'*.
<http://www.connect.gc.ca/en/240-e.htm>
10. The government of Singapore, *'Singapore One'*
<http://www.s-one.gov.sg/overview/s1def01.html>
11. The Big Guide, Projects, *'Centrelink, Australia'*.
<http://www.big.kable.co.uk.html>

5 Conclusies

5.1 Overwegingen

Er zijn meer dan voldoende publieke overwegingen om te wensen dat in principe alle volwassen burgers bewust kunnen kiezen voor het al dan niet gebruiken van e-mail en Internet.

Zowel waar het gaat om maatschappelijke en economische als om overwegingen ten aanzien van ordelijk bestuur en democratie:

- in de eerste plaats heeft de overheid de algemene zorg dat sociaal zwakkeren niet het onderspit delven, en dat te bewaken. De 'information poor' en 'have nots' worden de sociaal zwakkeren in een informatiemaatschappij;
- verder gaat het om het om de universele verplichting van de overheid (zowel bestuurlijk als uitvoerend) burgers werkelijk gelijkwaardig te behandelen. Voordelen van het gebruik van e-mail of Internet in de communicatie tussen burger en overheid moeten in principe voor iedereen bereikbaar zijn. Daar waar de markt hierbij in de invulling faalt zal de overheid in moeten grijpen.

Bovenstaande twee overwegingen hebben betrekking op de 'information poor'.

Maar ook de 'information rich' vragen van de overheid, meer manifest, om actie:

- het verder versterken van e-mail en Internet als economisch factor binnen Nederland;
- tenslotte, en niet in de laatste plaats, zal de Nederlandse e-mail/Internetburger steeds meer en steeds hogere eisen stellen aan het e-functioneren van de overheid, al dan niet in virtueel georganiseerd verband. Daarbij het niet alleen gaat om het communiceren met de overheid maar zeker ook om de snelheid en transparantie van interne overheidsprocessen waarbij de burger is gebaat.

5.2 Acties

Ingegeven door publieke overwegingen, zijn de volgende acties voorstelbaar, die bijdragen aan de totstandkoming van een "e-mail 4 all" situatie waarin iedere burger bewust kan kiezen (of niet) voor e-mail en Internet, en dit ook kan gebruiken:

Bekendheid:

- Voorlichting, met name naar de 'information poor' (dus via de traditionele kanalen die hén bereiken) over het nut dat zij als *burger* (dus niet als consument) kunnen hebben van e-mail en Internet.

Aanbod:

- Vergroten van het aanbod en communiceren (ook naar niet on-liners) van voor de burger aantrekkelijke e-overheidsdiensten;
- Verdere ontwikkeling van TTP-programma's;
- Juridische en fiscale inbedding van nieuwe diensten.

Toegang en toegankelijkheid:

- garanderen van fysieke en juridische toegang, zoals dat nu voor telefoon, fax en brief al in de Grondwet is geregeld;
- educatie.

Kwaliteit:

- bescherming tegen ongewenst gedrag en privacy;
- digitale handtekening.

Kosten:

- fiscale inbedding van nieuwe diensten;
- ondersteuning van mensen met een minimum inkomen.

Bijlage I: Matrix van het publiek belang

Katern II: het publiek perspectief

Acties die door het publiek belang kunnen worden ondernomen ten aanzien van "e-mail 4 all".	gebruikskenmerken van de infrastructuur										
	toegang			kwaliteit				gebruikskosten		bekendheid met	internationale initiatieven
	Eenvoudig	Beschikbaar	multifunctioneel	Betrouwbaarheid	Beveiliging	Continuïteit	Privacy e.d.	Gebruikerskosten	Afwenteling		
Maatschappelijke overwegingen											
Verhogen van de kwaliteit van leven van de inwoners								MIDDEL	VIA BELASTINGEN	HOOG	Connecting Canadians, Singapore One, Centrelink
Verhogen van de bekwaamheid en technische onderlegdheid van de gebruiker						TOEZICHT EN STANDAARDEN		VARIABEL	VIA BELASTINGEN	VARIABEL, AFHANKELIJK VAN DE SPECIEFIEKE WENSEN	Connecting Canadians, Singapore One
Bevorderen van de toegang tot de informatiemaatschappij voor iedereen				STANDAARDEN, TOETSING			JURIDISCHE WAARBORGING	LAAG	VIA BELASTINGEN	HOOG	Connecting Canadians, Singapore One
Bevorderen van de toegang voor in het bijzonder de sociaal zwakkeren								LAAG	GEBRUIKER EN BELASTINGEN	HOOG, MET NAME VOOR DEZE GROEP	Connecting Canadians, Centrelink
Verbeteren van de educatie en opleidingen		SUBSIDIE EN FYSIEKE TOEGANG, VOORLICHT.				TOEZICHT EN SUBSIDIES		LAAG	VIA BELASTINGEN	MIDDEL	Connecting Caadians, Singapore One
Vermaak		FYSIEKE TOEGANG						VARIABEL	DIRECT OP DE GEBRUIKER	VARIABEL, AFHANKELIJK VAN DE SPECIEFIEKE WENSEN	Singapore One
Bescherming tegen ongewenst gedrag				TOEZICHT DOOR ONAFHANKELIJKE INSTANTIE			GEEN ONRECHTMATIGE KOPPELINGEN	LAAG	NIET VAN TOEPASSING	HOOG, DIRECT VERBAND MET DE BEKENDHEID VAN HET GEDRAG	
Bescherming door grondrechten en andere rechten/ wettelijke regelingen				TOEZICHT DOOR ONAFHANKELIJKE INSTANTIE			GEEN ONRECHTMATIGE KOPPELINGEN	LAAG	NIET VAN TOEPASSING	MIDDEL	Connecting Canadians,
het versterken van lokale, regionale, sectorale groepsverbanden/ het gemeenschapsgevoel.								LAAG	VIA DE BELASTINGEN	HOOG	Connecting Canadians,
Economische overwegingen											
Verhogen, consolideren van de economische concurrentiepositie								VARIABEL	VIA BELASTINGEN	HOOG	Connecting Canadians, Singapore One!
Gebruik maken van e-commerce				JURIDISCHE EN FISCALE INBEDDING VAN NIEUWE DIENSTEN, ONAFHANKELIJK TOEZICHT,			KEURMERKEN, GEEN ONRECHTMATIGE KOPPELING	VARIABEL	BELASTINGEN/ OP BEDRIJVEN	HOOG	Connecting Canadians, Singapore One
Optimaliseren van de ontwikkeling van de informatiemaatschappij				JURIDISCHE EN FISCALE INBEDDING VAN NIEUWE DIENSTEN, ONAFHANKELIJK TOEZICHT, KEURMERKEN, VOORKOMEN ONRECHTMATIGE KOPPELING BESTANDEN				VARIABEL	VIA BELASTINGEN	HOOG	Connecting Canadians, Singapore One
Telewerken		BESCHIKBAARHEID		JURIDISCHE EN FISCALE INBEDDING VAN NIEUWE DIENSTEN, ONAFHANKELIJK TOEZICHT OP CONTINUITIEIT NETWERK, KEURMERKEN VOOR MARKTPARTIJEN				MIDDEL	OP HET BEDRIJFSLEVEN	HOOG	Connecting Canadians, Singapore One?
Werking van het overheidsapparaat											
Modernisering van het politiek apparaat				BETROUWBAARHEID INFORMATIE				GEEN	VIA DE BELASTINGEN	MIDDEL	Connecting Canadians, Centrelink
Versterken van de interne (bijvoorbeeld departementale) communicatie		INFORMATIEVERSTREKKING		BETROUWBAARHEID INFORMATIE				GEEN	VIA DE BELASTINGEN	LAAG	
Lagere kosten door efficiëntere besluitvorming		INFORMATIEVERSTREKKING		BETROUWBAARHEID INFORMATIE				GEEN	VIA DE BELASTINGEN	LAAG	Connecting Canadians, Centrelink
Ordelijk bestuur en democratie											
Vergroten van de deelname door burgers aan het democratisch proces				BETROUWBAARHEID INFORMATIE			GARANDEREN MENINGSUITING, GARANDEREN CONTINUITIEIT INFORMATIE EN TRANSPARANTIE	MIDDEL	VIA BELASTINGEN	HOOG	Centrelink, Connecting Canadians
Verbreden van de aanbidding van producten en diensten door de overheden				BETROUWBAARHEID INFORMATIE, CERTIFICEREN DOOR TTP			GEEN ONRECHTMATIGE KOPPELINGEN VAN BESTANDEN	VARIABEL	BELASTINGEN DE EN GEBRUIKER	HOOG	Centrelink, Connecting Canadians
Verbeteren communicatie tussen burgers en overheidsorganen				GARANDEREN BETROUWBAARHEID EN CONTINUITIEIT VAN INFORMATIE, TRANSPARANTIE. GARANDEREN INTERACTIE TUSSEN FUNCTIONARISSEN EN BURGERS.				HOOG	VIA BELASTINGEN	HOOG	Centrelink, Connecting Caadians
Verhogen transparantie besluitvorming				BETROUWBAARHEID INFORMATIE				HOOG	VIA BELASTINGEN	MIDDEL	Centrelink, Connecting Canadians



= Bij de overweging wordt vermoed dat dit gebruikersaspect hier niet van toepassing is, of niet hoeft worden ondersteund door overheidsinitiatieven.