

DIGITALISERING VAN DE LEEFWERELD

SOCIAAL CULTUREEL PLANBUREAU

DECEMBER 2000

Inhoudsopgave

1. Inleiding

overheidscommunicatie
toekomst
opzet van de notitie

2. Enkele maatschappelijke ontwikkelingen

economie
technologie
demografie
opleidingsniveau
individualisering
informalisering
emancipatie

de zelfstandige burger
de gehaaste burger
de veranderende positie en rol van de overheid
de veranderende relatie tussen overheid en burger

3. De toekomst van de overheidscommunicatie

vormen van communicatie
doelen van communicatie
inzet van ICT
eisen aan communicatie

enkele doelgroepen

- *de geïnformeerde burger*
- *de participerende burger*
- *de (re)actieve burger*
- *de onwetende/ongeïnteresseerde burger*

Literatuur

1. Inleiding

Deze notitie is opgesteld op verzoek van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie. De notitie is onderdeel van een breder werkplan dat aanbevelingen moet opleveren voor de toekomstige doelen, functies en werkwijzen van de overheidscommunicatie.

Doel van deze notitie is het schetsen van enkele maatschappelijke ontwikkelingen die in dit kader van belang mogen worden geacht. Daarbij is gebruik gemaakt van reeds beschikbare gegevens, analyses en publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

In navolging van de commissie is uitgegaan van een tijdshorizon van vijf à tien jaar.

overheidscommunicatie

Overheidscommunicatie is een zeer breed begrip en behoeft vanwege de beperkte opzet van deze notitie een nadere afgrenzing.

In deze notitie wordt in navolging van de commissie bij het begrip '*overheid*' uitgegaan van de rijksoverheid, in het bijzonder de departementen. Andere overheden, alsook zelfstandige bestuursorganen zullen slechts zijdelings ter sprake komen.

Overigens kan voor een conceptuele verkenning van het begrip *overheidscommunicatie* worden verwezen naar andere producten van het werkplan van de commissie.

De (rijks)overheid communiceert - in toenemende mate - met vele personen en partijen, waaronder overheden, bedrijven, instellingen, maatschappelijke organisaties en niet in de laatste plaats: burgers. In navolging van de commissie wordt in deze notitie de nadruk gelegd op de communicatie tussen overheid en burger.

Doel, aard en wijze van communiceren worden hier voorsnog niet ingeperkt, al zal bijzondere aandacht uitgaan naar de mogelijkheden die informatie- en communicatietechnologie (ICT) op dit punt hebben te bieden.

toekomst

De toekomst is per definitie niet kenbaar, hooguit kunnen vermoedens worden uitgesproken over ontwikkelingen die zich thans reeds manifesteren en die zich naar alle waarschijnlijkheid ook in de nabije toekomst zullen voortzetten. Mede door de invloed van technologische ontwikkelingen voltrekken veranderingen in de samenleving zich steeds sneller. En door de groeiende heterogeniteit van de bevolking wordt het tegelijkertijd steeds moeilijker om de acceptatie van die veranderingen door de burgers te voorspellen.

De onverwachte en welhaast explosieve groei van de mobiele telefonie is hiervan een goed voorbeeld. In slechts enkele jaren tijd telt ons land nu meer mobiele telefoons dan huishoudens.

Waar in deze notitie aandacht besteed wordt aan maatschappelijke ontwikkelingen, wordt ervan uitgegaan dat deze ontwikkelingen zich met zekere waarschijnlijkheid zullen voortzetten. Waar het gaat om de wisselwerking tussen de verschillende ontwikkelingen en de communicatie tussen overheid en burger, draagt het betoog een tamelijk speculatief karakter.

Opzet van de notitie

Om in kort bestek in te kunnen gaan op het verzoek van de commissie, is deze notitie als volgt opgezet:

Allereerst wordt een schets gegeven van enkele maatschappelijke ontwikkelingen die van belang kunnen zijn voor de overheidscommunicatie in de toekomst.

Vervolgens worden enkele passages gewijd aan de veranderende rol van de overheid en de eisen die de overheid zichzelf stelt waar het gaat om de communicatie met de burger.

Daarna wordt kort ingegaan op de (toekomstige) relatie tussen overheid en burger en de wijze waarop communicatie daarbij een rol zou kunnen of moeten spelen.

Tot slot wordt onderscheid gemaakt naar een aantal groepen burgers naar de mate waarin zij tot communicatie met de overheid bereid of in staat zijn.

2. Enkele maatschappelijke ontwikkelingen

economie

Ons land maakt sinds enige tijd een gunstige economische ontwikkeling door. Ondanks de overgang van een industriële naar een diensteneconomie steeg de arbeidsproductiviteit de afgelopen tien jaar met 71% en het aantal banen met 30%. Het totaal aantal gewerkte arbeidsuren bleef overigens gelijk. De geregistreerde werkloosheid steeg van 1% in 1970 naar 10% in 1985 en daalde vervolgens tot ongeveer 4% nu. Het financieringstekort dat in 1982 was opgelopen tot 9% van het Nationaal Inkomen., is sindsdien gedaald en bij de begroting 2001 zelfs omgeslagen in een overschot.

De toekomstige perspectieven voor de Nederlandse economie zijn door het Centraal Planbureau (CPB) in enkele scenario's vervat. Zelfs in het meest ongunstige scenario (Divided Europe) stijgt het Bruto Binnenlands Product (BBP) per hoofd tussen 1996 en 2020 nog met een derde. In het sterkste groeiscenario is die winst al voor het jaar 2010 binnengehaald.

technologie

Nederland vertoont - evenals andere westerse landen - steeds meer trekken van wat wel de *informatie-samenleving* wordt genoemd. Een samenlevingstype waarin de dienstensector domineert en het gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT) een grote vlucht heeft genomen. Van de circa 7 miljoen banen die ons land telt, vallen er meer dan 5 miljoen onder de tertiaire en kwartaire sector.

Tegelijkertijd wordt er steeds meer geïnvesteerd in ICT. In het bedrijfsleven liepen de investeren in ICT vorig jaar op tot een bedrag van meer dan 7 miljard gulden. Bij de overheid was dit ruim 1 miljard.

Bij de particuliere huishoudens deed zich een soortgelijke ontwikkeling voor. Zo beschikte in 1998 58% van de huishoudens over een personal computer (pc), die om de paar jaar wordt vernieuwd. In datzelfde jaar beschikte 56% van de computer-bezitters over een modem, 34% over een e-mail-adres en 37% over een toegang tot internet. Bijna driekwart had de mogelijkheid om cd-roms af te spelen.

Om een idee te geven van de snelheid waarmee deze ontwikkeling zich voordoet, moet men zich realiseren dat tussen 1995 en 1998 het bezit van een pc met modem verdrievoudigde, terwijl het aantal internet-aansluitingen in diezelfde periode vervijfvoudigde.

Deze groei zal zich de komende jaren voortzetten.

Groepen die relatief achterblijven waar het gaat om het bezit en gebruik van ICT zijn: huishoudens met een laag inkomen, mensen met een lage opleiding, ouderen, werklozen en (alleenstaande) vrouwen. (de laatsten liepen tussen 1995 en 1998 overigens een deel van hun achterstand in). Hoewel dit niet met onderzoeksgegevens kan worden onderbouwd, mag aangenomen worden dat ook leden van minderheidsgroeperingen tot de achterblijvers behoren.

demografie

De Nederlands bevolking - doelgroep bij de communicatie tussen overheid en burger - zal de komende tien jaar zowel qua omvang als qua samenstelling veranderen.

Tussen 2000 en 2010 neemt de omvang van de Nederlandse bevolking toe met circa 600.000 mensen tot bijna 16,5 miljoen. Naar Europese maatstaven kent Nederland een nog relatief hoge bevolkingsgroei, die voor een deel verklaard kan worden door een relatief hoge immigratie.

De zich wijzigende samenstelling van de bevolking kenmerkt zich onder andere door processen van ontgroening en vergrijzing. De komende tien jaar neemt het aantal jongeren in de leeftijd van 0-19 jaar af met circa 100.000 personen tot bijna 4 miljoen (circa 24% van de bevolking). Tegelijkertijd neemt het aantal Nederlanders van 65 jaar en ouder toe met zo'n 300.000 personen tot bijna 2,5 miljoen (15%). De effecten van de vergrijzing zullen zich overigens vooral na 2010 doen gelden, wanneer in de jaren tot 2030 het aandeel van de ouderen in de bevolking zal toenemen van 15% tot 25%.

In de periode 2000-2010 wordt een verdere toename verwacht van het aantal huishoudens met 600.000 tot bijna 7,5 miljoen. Het aantal éénpersoonshuishoudens daarbinnen loopt op van 2,3 miljoen in 2000 tot ruim 2,7 miljoen in 2010.

Binnen de Nederlandse bevolking zal het aandeel van de mensen met een allochtone achtergrond verder toenemen, zowel door natuurlijke aanwas als door immigratie (incl. asielaanvragen). Dit aandeel bedraagt momenteel zo'n 9% en zal - afhankelijk van definitie en groeiscenario's - de komende tien jaar kunnen oplopen tot 12 à 14%. Belangrijker is echter dat deze groepen zich in sterke mate concentreren in de grote steden van de Randstad. Van alle jongeren in de vier grote steden heeft momenteel meer dan de helft een allochtone achtergrond. De grootste groepen worden nog altijd gevormd door de Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen. Echter, door de voortdurende instroom van asielzoekers neemt de differentiatie binnen de groep 'minderheden' de komende jaren sterk toe. Belangrijk verschil tussen de allochtone en autochtone bevolkingsgroep is dat de eerste een veel jongere opbouw kent dan de laatste: het aantal mensen van 65 jaar en ouder bedraagt onder allochtonen slechts enkele procenten tegen circa 15% van de autochtone bevolking. Van de allochtonen is - afhankelijk van de groep - 25 tot 40% jonger dan vijftien jaar; onder de autochtone bevolking is dit 15%.

opleidingsniveau

Naar Europese maatstaven is het opleidingspeil van de Nederlandse bevolking relatief hoog. Momenteel heeft meer dan een kwart van de werkende bevolking een opleiding op hbo- of wo-niveau. De komende tien jaar kan een verdere stijging van het algemene opleidingspeil worden voorzien. Dat neemt overigens niet weg dat in 1998 nog 1,5 miljoen van de Nederlanders van 15-64 jaar niet meer dan basisonderwijs had gevolgd. Daarnaast verliet 14% (circa 34.000 personen) van de middelbare scholieren het onderwijs zonder een diploma op zak.

Tot de laag-opgeleiden behoren in belangrijke mate vertegenwoordigers van minderheidsgroeperingen. Zo is onder Turken en Marokkanen het percentage personen zonder enig diploma drie tot vier maal zo hoog als onder autochtonen. In de groep 15-64 jarigen heeft circa 65% van de Turken ten hoogste basisonderwijs; onder Marokkanen is dit zelfs 75%. De komende tien jaar zal in deze situatie een verbetering komen, aangezien per generatie een stijging van het opleidingspeil zichtbaar is. Zo is bij de tweede generatie Turken en Marokkanen het aandeel personen zonder enig diploma al minder dan de helft van het aandeel bij de eerste generatie.

individualisering

Individualisering wordt algemeen beschouwd als één van de belangrijkste ontwikkelingen die zich in onze samenleving voordoet en vooral: heeft voorgedaan. Het is deze ontwikkeling die de individuele burger onafhankelijker maakt van medeburgers en instituties en steeds meer keuzevrijheid biedt voor het eigen handelen. Individualisering wordt o.a. mogelijk gemaakt door groeiende welvaart, stijgend opleidingsniveau en een afnemende invloed van traditionele instituties en gezagsverhoudingen.

Het proces van individualisering is in ons land inmiddels zover voortgeschreden dat een kwalitatieve verschuiving mag worden verwacht: van het kwantitatief individualisme dat de gelijkheid van kansen van allen hoog in het vaandel droeg en dat nauw verbonden was met staat en wetgeving, naar een meer kwalitatief individualisme dat vooral de vrijheid van ieder mens als uitgangspunt neemt.

informalisering

Individualisering en de afnemende invloed van traditionele instituties en gezagsverhoudingen leiden niet alleen tot een grotere gelijkheid van mensen, maar bevorderen tevens een proces van informalisering. Veel meer dan lossere omgangsvormen staat dit voor een meer netwerkachtige, horizontale organisatievorm als opvolger van de traditionele hiërarchische organisatie.

Bovendien verbinden burgers zich eerder aan organisaties op grond van een persoonlijke betrokkenheid dan op grond van traditionele criteria als klasse, stand, godsdienst of politieke overtuiging. Vergeleken met andere Europese landen heeft dit proces in Nederland een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Nederlanders zijn naar verhouding weinig lid van een vakbond, politieke partij of kerk, maar juist relatief vaak van organisaties als Greenpeace en Amnesty International.

Een ander gevolg van informalisering is het vervagen van de scheidslijn tussen prive en openbaar, werk en thuis, vrije tijd en arbeid. Tegelijkertijd distantieert het zich van oude vormen van informaliteit: informele arbeid wordt juist geformaliseerd, terwijl het informele gebruik van datgene wat tot de formele wereld behoort steeds strenger wordt beoordeeld.

emancipatie

Emancipatie is evenzeer een ontwikkeling die een belangrijk stempel op onze samenleving heeft gedrukt. Het is het proces waarbij een achtergebleven of -gestelde bevolkingsgroep zich een gelijkwaardige sociale positie verwerft. Gold dit in de eerste helft van de 20ste eeuw voor bijvoorbeeld de arbeidersklasse en 'De Kleine Luyden', in de tweede helft kreeg dit vooral gestalte via de vrouwenemancipatie. Qua opleidingspeil hebben vrouwen inmiddels hun achterstand op de mannen ingelopen, al zijn beroeps- en studiekeuzes vaak nog sekse-gebonden. Qua arbeidsmarkt- en inkomenspositie liggen vrouwen nog achter, maar deze kloof wordt met het jaar smaller en staat overigens niet in verhouding tot de achterstand van andere bevolkingsgroepen die zich nog volop in een emancipatieproces bevinden. Bij de laatsten valt te denken aan bijvoorbeeld culturele minderheden, ouderen, gehandicapten, etc.

de zelfstandige burger

Als gevolg van bovenstaande ontwikkelingen - individualisering, informalisering, emancipatie, stijging van welvaarts- en opleidingsniveau, etc - is de zelfstandigheid van de Nederlandse burger sterk toegenomen. Het merendeel van de burgers kan beter dan ooit zijn of haar weg vinden in het maatschappelijk leven, zich een inkomen verwerven, zich laten informeren, zich toegang verschaffen tot instellingen en voorzieningen en waar nodig zijn of haar recht halen. Het is mede een gevolg van de wisselwerking tussen de hiervoor genoemde ontwikkelingen en het proces van een terugtrekkende (rijks)overheid, dat zich vanaf het midden van de jaren '90 heeft ingezet. De rijksoverheid decentraliseerde een deel van het beleid naar andere overheden, terwijl via processen van verzelfstandiging en privatisering de verantwoordelijkheid van een ander deel overging naar zelfstandige bestuursorganen (zbo) en de markt. Ook de herwaardering van het bedrijfsleven en de terugkeer van het marktdenken hebben het zelfstandig optreden van de burger bevordert. Deze laatste moet immers op eigen kracht op de markt zijn of haar wensen trachten te realiseren. Verder stond ook het overheidsbeleid de afgelopen jaren in het teken van de bevordering van de zelfredzaamheid van de burger en het ontwikkelen van diezelfde burger tot marktpartij. Naast de overheid zou vooral de burger als klant, consument, cliënt en patiënt in onderhandeling moeten treden met de aanbieders van bepaalde producten en diensten op de markt. Tegelijkertijd kreeg - en zocht de afgelopen jaren steeds vaker - de burger de mogelijkheid om via de rechter zijn gelijk te halen in o.a. de sfeer van de zorg, het onderwijs en de kinderscherming.

de gehaaste burger

Naast een grotere mate van zelfstandigheid kenmerkt het handelen van de burger zich tegenwoordig steeds meer door een zekere mate van gehaastheid.

Tussen 1975 en 1995 nam bij de beroepsbevolking het tijdsbeslag van verplichtingen met 2,5 uur toe. Deze ontwikkeling is vooral het gevolg van een stapeling of combinatie van taken: meer mensen werken buitenshuis en moeten hun baan combineren met huishoudelijk werk en/of de zorg voor de kinderen. Met name in de levensperiode waarin mensen carrière maken en tegelijkertijd opgroeiende kinderen hebben, is men doorgaans zeer druk bezet.

Daar komt bij dat door processen van flexibilisering en verruiming van bedrijfstijden en openingstijden van o.a. winkels, weinig activiteiten meer op vaste momenten plaatsvinden. De gehaaste burger is voor zijn vrijheid van keuze op de markt dus aangewezen op snel beschikbare informatie over producten, diensten en procedures op grond waarvan men tot een beslissing kan komen.

de veranderende positie en rol van de overheid

De positie en rol van de (rijks)overheid is de afgelopen jaren sterk aan verandering onderhevig geweest. In de eerste plaats leidt het proces van Europese integratie tot een toenemende invloed van het Europese bestuursniveau op dat van de nationale overheden. Deze invloed strekt zich zelfs uit - zij het niet rechtstreeks - tot de beleidsterreinen waarvoor in sommige landen de lagere overheden verantwoordelijk zijn, zoals bijvoorbeeld het geval is bij milieu.

In de tweede plaats is, zoals gezegd, vanaf het midden van de jaren '90 een ontwikkeling op gang gekomen waarbij de rijksoverheid zich via processen van verzelfstandiging, privatisering, decentralisatie en deregulering steeds meer terugtrok tot een 'core-business', en daarbij verantwoordelijkheden en bevoegdheden overdroeg aan lagere overheden, zelfstandige bestuursorganen, maatschappelijke instellingen en het bedrijfsleven.

Deze ontwikkeling is op verschillende terreinen nog steeds gaande, zij het dat sinds geruime tijd hier en daar kanttekeningen geplaatst worden bij het te snel en te veel overdragen van overheidsverantwoordelijkheden.

Het belangrijkste gevolg van deze ontwikkeling is wel, dat de (rijks)overheid bij het realiseren van maatschappelijke doelen en het uitvoeren van beleid, slechts één van de partijen op de markt is, naast soms vele andere. Waar de overheid als wetgever - voorzover niet beperkt door Europese regelgeving - nog de inhoud kan bepalen, zal diezelfde overheid als uitvoerder in onderhandeling moeten treden met andere partijen.

Veel meer dan opdrachtgever of monopolist is de rijksoverheid dan deelnemer aan het maatschappelijk proces, waarbij een sterk beroep wordt gedaan op het communicatieve vermogen van zowel de organisatie als de betrokken ambtenaren.

In wisselwerking tussen de veranderende overheid en de veranderende burger ontstonden nieuwe concepten als het 'interactief bestuur' dat een geheel nieuwe invulling gaf aan de participatie van burgers, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld aan de beleidsvoorbereiding van het rijk. Tegelijkertijd ontwikkelde zich op met name gemeentelijk niveau het concept van de gemeentelijke 'regie-functie' bij het coördineren van de activiteiten van verschillende organisaties op eenzelfde terrein.

de veranderende relatie tussen overheid en burger

Op grond van bovenstaande ontwikkelingen kan geconcludeerd worden dat de relatie tussen (rijks)overheid en burger de laatste jaren sterk aan verandering onderhevig is. Hoewel de overheid is teruggetreden, de verzorgingsstaat is afgeslankt en de maakbaarheid van de samenleving is afgezworen, hebben Nederlanders van alle Europeanen nog het meeste vertrouwen in hun regering en hun overheidsinstellingen. Dat schept op zichzelf een goede basis voor de nieuw ontstane relatie tussen overheid en burger die zich vooral kenmerkt door (tweeweg) communicatie, interactie en participatie. Zoals de overheid zich moet heroriënteren op een nieuwe rol temidden van andere partijen, zo is diezelfde overheid voor de burger soms slechts één van de aanbieders van bepaalde diensten op de markt. Meer dan ooit zullen de prestaties van de overheid en de instellingen in de kwartaire sector afgemeten worden aan soortgelijke prestaties van bedrijven in de commerciële sfeer. En meer dan ooit zullen burgers - gezien hun welvaarts- en opleidingsniveau - in staat en bereid zijn om vervangende of aanvullende diensten van de markt te betrekken, waar de collectieve sector hen onvoldoende te bieden heeft.

3. De toekomst van de overheidscommunicatie

In deze paragraaf zal in beperkte mate ingegaan worden op de vraag welke gevolgen de hiervoor geschetste ontwikkelen hebben of zouden moeten hebben voor de overheidscommunicatie in de toekomst. Genoemde beperking komt daarbij voort uit het ontbreken van voldoende deskundigheid c.q. andere deels nog te ontwikkelen stukken uit het werkprogramma van de commissie, alsmede het tijdsbestek waarbinnen deze notitie tot stand kwam.

vormen van communicatie

Het feit dat tegenwoordig gesproken wordt van '*overheidscommunicatie*' in plaats van '*overheidsvoorlichting*' geeft al aan dat het karakter van de informatie-uitwisseling tussen overheid en burger de laatste decennia is gewijzigd. Het gaat niet langer meer om het - veelal selectief - informeren van de burger over die zaken waarvan de overheid meent dat de burger deze moet weten, maar om een communicatief proces waarin informatie, vragen, antwoorden, suggesties en klachten worden uitgewisseld.

Communicatie tussen overheid en burger vindt langs vele kanalen plaats: van het loket van een overheidsinstelling en het aangifte formulier van de belasting tot de brochure van Postbus 51, de publicatie in de Staatscourant en de web-site van de verschillende departementen. Naarmate meer huishoudens de beschikking krijgen over een pc met modem en internetaansluiting, zal die communicatie in toenemende mate via de elektronische snelweg kunnen plaatsvinden. Of en in hoeverre die mogelijkheid ook door de burgers zal worden benut, is een vraag die vooralsnog moeilijk te beantwoorden valt. In ieder geval zullen voor het bereiken van bepaalde doelgroepen ook andere communicatiekanalen open moeten blijven.

doelen van communicatie

Met de verschillende vormen van overheidscommunicatie kunnen ook uiteenlopende doelstellingen worden gerealiseerd. In de eerste plaats gaat het dan om het beschikbaar stellen van zogenaamde basisinformatie, die de burger de mogelijkheid biedt om zich te informeren over o.a. het aanbod aan collectieve voorzieningen, rechten en plichten van de Nederlandse burger, recente ontwikkelingen en actuele kwesties in het kader van de democratische besluitvorming, etc. In de tweede plaats kan gedacht worden aan het toegankelijk maken van het veel bredere terrein van alle informatie die in principe beschikbaar moet zijn in het kader van de Wet Openbaar Bestuur (WOB), zoals bijvoorbeeld de (ambtelijke) voorbereiding van politieke besluitvorming. Het doel dat hiermee wordt nagestreefd is niet alleen het zo goed mogelijk informeren van de burger, maar veelal ook het stimuleren van diezelfde burger om actief deel te nemen aan de politieke discussie en het proces van democratische besluitvorming.

Daarnaast kan getracht worden om in het kader van het streven naar een interactief bestuur de burger in een vroeg stadium te betrekken bij de voorbereiding van bepaalde beleidsvoorstellen.

Een laatste optie, tenslotte, is het hanteren van overheidscommunicatie als beleidsinstrument. Naast of in plaats van instrumenten als regelgeving en subsidiëring wordt hier de communicatie gebruikt als middel om een bepaald beleidsdoel te realiseren. In de sfeer van het milieu kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het via communicatie milieubewuster maken van de burger, in de hoop dat dit uiteindelijk ook resulteert in daadwerkelijke gedragsverandering. Over de effecten van dit laatste instrument zijn de meningen overigens verdeeld.

inzet van ICT

Door de overheid - het bijzonder de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, tot wiens

portefeuille het behoort - wordt sterk ingezet op het gebruik van ICT bij de communicatie tussen overheid en burger. Zo wordt thans uitvoering gegeven aan het Actieprogramma Elektronische Overheid, waarin het eerder genoemde streven nader wordt geconcretiseerd. Zonder te vervallen in '*Digitalisme*' (waarbij alle heil gezocht wordt bij de ICT) kan gesteld worden dat ICT de mogelijkheden biedt voor een vorm van overheidscommunicatie die tegemoet kan komen aan de eisen die de burger (in de toekomst) hieraan stelt.

Te denken valt hier aan een snelle beschikbaarheid, goede toegankelijkheid en een breed aanbod van informatie waaruit de burger een eigen keus kan maken.

Het spreekt overigens voor zich dat die burger daarbij hoge eisen zal stellen aan de kwaliteit van zowel de communicatievoorziening als de inhoud van het aanbod.

Over de mate waarin burgers van deze mogelijkheid gebruik zullen maken, valt op dit moment weinig met zekerheid te zeggen. Wel kan de verwachting worden uitgesproken dat wanneer de mogelijkheid beschikbaar is, deze ook zal worden benut. Ter vergelijking kan erop worden gewezen dat in 1998 70% van de bezitters van een pc met modem deze daadwerkelijk gebruikte voor communicatie via e-mail, 40% voor telebankieren en 20% voor het inbellen naar het computernetwerk op kantoor.

eisen aan communicatie

Afhankelijk van het doel dat met communicatie wordt beoogd, zullen aan de overheidscommunicatie in de toekomst verschillende eisen worden gesteld. Zo zal de zelfstandige, doorgaans gehaaste burger op snelle en eenvoudige wijze informatie willen verkrijgen over zaken die voor hem of haar van belang zijn. ICT kan hierbij goede diensten bewijzen, maar de inzet hiervan zal aan hoge eisen moeten voldoen. Zo zal de burger de kwaliteit van de informatievoorziening van de overheid ongetwijfeld relateren aan die van het bedrijfsleven. De moderne burger zal willen shoppen en zappen, zodat de beschikbare informatie tenminste vergelijkbaar moet zijn met een soortgelijk aanbod van bijvoorbeeld diensten in de commerciële sfeer, terwijl ook een Europese vergelijking van vormen van collectieve dienstverlening op termijn een wens zal zijn.

Beschikbaarheid en toegankelijkheid van informatie veronderstellen overigens bekendheid bij de burger met de betreffende communicatievoorziening. Met andere woorden: de burger moet weten *dat* en vooral ook *waar* de overheid zich op de elektronische snelweg heeft begeven.

Overigens dient hierbij bedacht te worden dat de overheid zich met haar voorlichting tot burgers die in feite al bezwijken onder de last van de informatie die van alle kanten op hen afkomt. Door deze overvloed devalueert de informatie zichzelf. Deze tendentie wordt versterkt doordat mensen in toenemende mate ongewenste informatie krijgen aangeboden. Aanbieders van informatie bedienen zich van diverse methoden om desondanks de aandacht van het publiek te krijgen: zeer opvallende, schreeuwerige reclame, schijnbaar persoonlijke mailing die in werkelijkheid ongericht is. Door de ICT is de productie van informatie sprongsgewijze omhoog gegaan, terwijl de verwerkingscapaciteit bij de ontvangers aan absolute beperkingen van tijd en aandacht is onderworpen.

Het daadwerkelijk betrekken van de burger bij vormen van interactief bestuur en (de voorbereiding van) democratische besluitvorming, vergt naast toegankelijkheid en interactie (tweeweg-communicatie) een relatief snelle reactiebereidheid van overheidswege. De zes-

weken termijn die is voorgeschreven bij het beantwoorden van brieven van burgers (en die dan veelal beperkt blijft tot een bevestiging van ontvangst en aan aankondiging van de verdere duur van de procedure) zou teruggebracht moeten worden tot zes uur of zes minuten, wil men de bereidheid van de burger om deel te nemen aan een interactief proces niet voorgoed verliezen. Deze vormen van communicatie dienen verder ontwikkeld te worden, wellicht in combinatie met andere vormen die ICT vooral ter ondersteuning gebruiken.

Tot slot dient aandacht gevraagd te worden voor die burgers die nog niet zo zelfstandig en misschien ook niet zo gehaast zijn als de goed opgeleide Nederlanders die hiervoor vooral als leidraad zijn genomen.

Om een idee te geven van de verschillende groepen waarmee rekening zou kunnen worden gehouden bij het vormgeven aan de toekomst van de overheidscommunicatie, volgt hieronder een voorlopige, schetsmatige indeling:

de geïnformeerde burger

Deze burger wil op de hoogte zijn en blijven van ontwikkelingen rond het aanbod van collectieve voorzieningen en de uitkomsten van democratische besluitvorming (zoals wetten en regelingen). Om gebruik te kunnen maken van bepaalde voorzieningen wil deze burger zich snel kunnen informeren c.q. aanmelden, elektronisch dan wel via een formulier. Verder dan zaken die van direct belang kunnen zijn, gaat de belangstelling echter niet.

de participerende burger

Deze burger legt belangstelling aan de dag voor actuele politieke discussies en de democratische besluitvorming. Naast geïnformeerd wil deze burger ook daadwerkelijk betrokken zijn bij dit proces en dit vergt niet alleen een ruimere mogelijkheid om zich over een specifiek onderwerp te informeren maar bovenal om daarover een standpunt naar voren te brengen. De beschikbare informatie dient naast breed dus ook actueel te zijn, terwijl het interactieve proces een zekere reactie-bereidheid bij de overheid veronderstelt.

de (re)actieve burger

Veel meer nog dan de participerende burger, is deze burger geïnteresseerd in één specifiek

onderwerp dat zijn of haar persoonlijke belangstelling heeft. Hetzij vanwege betrokkenheid bij een maatschappelijk thema (natuur, milieu, etc), hetzij vanwege een direct persoonlijk belang. De informatie die wordt gezocht zal niet alleen actueel maar vooral ook zeer specifiek zijn, en in bepaalde gevallen sterk betrekking hebben op de (ambtelijke) voorbereiding van bepaalde beleidsvoornemens of de specifieke uitwerking van bepaalde regelingen. De burger zal in het interactief proces aandacht willen voor zijn of haar specifieke belangstelling en een resultaat wensen in de vorm van hetzij erkenning van het belang van dit thema, hetzij oplossing van een specifiek knelpunt ten aanzien van een bepaalde regeling. Niet uitgesloten mag overigens worden dat de nieuwe vormen van communicatie tussen overheid en burger ook nieuwe vormen van buitenparlementaire actie mogelijk maken, zoals bijvoorbeeld het overbelasten en daarmee ontoegankelijk maken van web-sites van de overheid.

de onwetende of ongeïnteresseerde burger

Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar de burger aan wie de nieuwe communicatiemogelijkheden niet zijn besteed of die er niet in slagen het juiste loket te vinden voor hun vragen. Tot deze categorie kunnen - om uiteenlopende redenen - de volgende groepen worden gerekend: ouderen, jongeren, allochtonen, lager opgeleiden, visueel gehandicapten. Teneinde ook deze groepen te kunnen bereiken zullen gerichte communicatiestrategieën moeten worden ontwikkeld die rekening houden met hun specifieke omstandigheden.

Literatuur

Sociaal en Cultureel Planbureau: *Sociaal en Cultureel Rapport 1998; 25 jaar sociale verande-*

ring, SCP, Den Haag, 1998.

Sociaal en Cultureel Planbureau: *Sociaal en Cultureel Rapport 2000; Nederland in Europa*, SCP, Den Haag, 2000.

P. Schnabel: *Een sociale en culturele verkenning voor de langere termijn*; in: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau: *Trends, dilemma's en beleid; essays over ontwikkelingen op langere termijn*, Sdu/CPB/SCP, Den Haag, 2000.

Centraal Bureau voor de Statistiek: *Statistisch jaarboek 2000*, CBS, Voorburg, 2000.

E.P. Martens, Y.M.R. Weijers: *Integratiemonitor 2000*, ISEO, Rotterdam, 2000.

Liset van Dijk, Jos de Haan, Susanne Rijken: *Digitalisering van de leefwereld; een onderzoek naar informatie- en communicatietechnologie en sociale ongelijkheid*, SCP, Den Haag, 1999.

Andries van den Broek, Wim Knulst, Koen Breedveld: *Naar andere tijden? Tijdsbesteding en tijdsordening in Nederland 1975-1995*; SCP, Den Haag, 1999.

Ministerie van BZK: *Nota 'Contract met de toekomst'* (deel uitwerking Actieprogramma Elektronische Overheid), Tweede Kamer, 1999-2000, 26 387, nr. 8, Den Haag, 2000.

Christopher Cerf & Victor Navasky: *The Experts speak; the definitive compendium of authoritative misinformation*, Pantheon Books, New York, 1984.

K.M. Paling: *Stimuleren of Manipuleren? De Nederlandse overheidsvoorlichting in historisch perspectief*; in: Jo Bardoel en Jan Bierhof: *Communicatie, werking, invloed*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1993.

K.M. Paling: *Het Postbus-51-regeren*, in: *Intermediair*, 3 april 1992.

James Gleick: *Faster, the acceleration of just about everything*, Random House, New York, 1999.

Rein de Wilde: *Digitale dromen*; in: *De Volkskrant, Reflex*, 22 januari 2000.