

Vergaderjaar 2001–2002

26 387

Actieprogramma Elektronische Overheid

Nr. 16

**BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR GROTE STEDEN- EN
INTEGRATIEBELEID EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2002

Op 31 januari 2001 is de commissie ICT en Overheid ingesteld, onder voorzitterschap van de heer mr. A.W.H. Docters van Leeuwen. De commissie kreeg de opdracht te adviseren over de invloed van ICT-ontwikkelingen in combinatie met internationalisering, op de positie, rol en structuur van de Nederlandse overheidsorganisatie.

De commissie identificeerde een viertal maatschappelijke trends (horizontalisering, deterritorialisering, virtualisering, versnelling), die tezamen ingrijpende gevolgen hebben de overheidsorganisatie. De commissie komt op basis van deze analyse tot een relatief groot aantal aanbevelingen. De voorliggende kabinetsreactie onderschrijft op hoofdlijnen de analyse van de commissie, maar neemt niet alle aanbevelingen over.

Hierbij bied ik u het kabinetsstandpunt op het advies van de commissie ICT en Overheid aan.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

KABINETSREACTIE OP HET ADVIES VAN DE COMMISSIE VAN DE ICT EN OVERHEID

Inleiding

De minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben op 31 januari 2001 de commissie ICT en Overheid ingesteld, onder voorzitterschap van de heer mr. A.W.H. Docters van Leeuwen. De commissie kreeg de opdracht te adviseren over de invloed van ICT-ontwikkelingen in combinatie met internationalisering, op de positie, rol en structuur van de Nederlandse overheidsorganisatie. Gevraagd is front- en backoffice hierbij op een evenwichtige manier te betrekken. De focus zou vooral moeten liggen op de betekenis van ICT voor de interbestuurlijke betrekkingen tussen overheidsorganisaties.

Op 6 september 2001 werd het advies van de Commissie ICT en Overheid aangeboden aan de beide ministers.

De adviezen van de commissie ICT en Overheid gaan voor een deel over onderwerpen, waarover ook de commissie Toekomst Overheidscommunicatie heeft geadviseerd. Om de samenhang tussen beide adviezen optimaal tot uitdrukking te laten komen en overlap te voorkomen, heeft het kabinet voor de volgende aanpak gekozen: de reactie op de aanbevelingen – uit beide rapporten – die betrekking hebben op communicatie en voorlichting zijn opgenomen in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de commissie Toekomst Overheidscommunicatie¹. De kabinetsreactie op de aanbeveling van de commissie Toekomst overheidscommunicatie over informatiele zelfbeschikking, is in dit kabinetsstandpunt opgenomen.

In dit kabinetsstandpunt wordt eerst een samenvatting gegeven van het advies van de commissie ICT en Overheid (hoofdstuk 1). Vervolgens wordt ingegaan op de analyse en de bijbehorende aanbevelingen van deze commissie (hfd. 2.1 t/m 2.4). Een aantal nog resterende aanbevelingen komt aan de orde in hfd. 2.5.

Samenvatting

Analyse van de commissie

De commissie signaleert enkele belangrijke maatschappelijke trends, die ingrijpende gevolgen hebben voor de taken van de overheid. Deze trends hebben met name betrekking op de hoge vlucht van de ICT-ontwikkeling en op de horizontalisering van de maatschappelijke verhoudingen. De ICT-ontwikkeling gaat snel: niet alleen is de capaciteitstoename van informatiesystemen enorm, maar deze wordt bovendien gecombineerd met de communicatiedimensie: e-mail en world wide web. Het internet kent geen hiërarchische structuur, maar heeft een netwerkarakter. Daardoor kan massaal maatwerk worden geleverd en kunnen individuen wereldwijd opereren. Personen en processen zijn niet meer aan plaats gebonden. Veel informatie is onderling gekoppeld. Dit heeft belangrijke gevolgen voor de dienstverlening van de overheid. Deze kan in toenemende mate vraaggericht en pro-actief worden ingericht. Een voorbeeld is de huursubsidie: deze behoeft nog slechts eenmalig te worden aangevraagd. Eventuele verlenging of bijstelling vindt vervolgens automatisch plaats op basis van centrale verwerking en koppeling van gegevens van de belastingdienst, de bevolkingsadministratie en het kadaster. De horizontalisering van de maatschappelijke verhoudingen is het gevolg van de toenemende zelfstandigheid en zelfbewustheid van burgers en maatschappelijke organisaties. Hierdoor wordt samenwerking in netwerken prominenter ten koste van hiërarchie en verticale sturing. De

¹ Kamerstukken II, 2001–2002, 26 387, nr. 12

rol van de overheid wordt daardoor in sterkere mate een voorwaarden-scheppende: het garanderen van de toegang en toegankelijkheid van de informatiesamenleving, het voorkomen van afwenteling en het waarborgen van de democratische kwaliteit van besluiten.

Kabinetstandpunt

Het kabinet onderschrijft in haar standpunt op hoofdlijnen de analyse van de commissie ten aanzien van (de wenselijkheid van) een vraaggerichte, meer proactieve en meer transparante dienstverlening en wijst op de vele initiatieven die daartoe reeds in gang zijn gezet. Het kabinet is verder met de commissie voorstander van duidelijke bevoegdheidsverdelingen tussen bestuurslagen. Zo nodig kan daartoe een herschikking van wettelijke taken aan de orde zijn. De bestaande wettelijke systematiek van het medebewind, die door de commissie ter discussie wordt gesteld, staat daaraan overigens niet in de weg. Het kabinet zal een aantal nader te bepalen beleidsterreinen gericht onderzoeken op mogelijkheden voor vereenvoudiging van de bevoegdhedenverdeling bij uitvoerende taken. Het kabinet meent met de commissie dat de transparantie van interbestuurlijke samenwerkingsverbanden kan worden verbeterd. Het kabinet zal daarom een kwaliteitsprogramma voorbereiden, gericht op de onderlinge vergelijking van interbestuurlijke samenwerkingsverbanden ten aanzien van de wijze waarop zij invulling geven aan transparantie en verantwoording. Verder constateert het kabinet dat het gebruik van privaatrechtelijke vormen (o.a. stichtingen en naamloze vennootschappen) ten behoeve van interbestuurlijke samenwerking groeit, zonder dat daarbij dezelfde waarborgen voor openbaarheid, transparantie en verantwoording zijn geregeld. Het kabinet acht deze ontwikkeling minder gewenst en neemt zich voor om de feitelijke situatie die zich heeft ontwikkeld in kaart te brengen teneinde te bezien of aangescherpt beleid nodig is.

Daarnaast zal het kabinet onderzoek doen naar de oorzaken van lange doorlooptijden bij interbestuurlijke projecten in de stedelijke invloedssfeer, om te kijken op welke wijze deze doorlooptijden zouden kunnen worden verminderd. Daarbij zal onderzocht worden of door wijziging van de bestaande wettelijke kaders dan wel met een specifieke wettelijke voorziening een versnelling kan worden bereikt.

1. Analyse van de commissie

De commissie signaleert vier maatschappelijke trends: horizontalisering, deterritorialisering, virtualisering en versnelling.

Horizontalisering: burgers en maatschappelijke organisaties worden steeds zelfstandiger en zelfbewuster. Daardoor verschuiven de maatschappelijke verhoudingen van een bevelshuishouding in de richting van een onderhandelingshuishouding. ICT vergemakkelijkt deze ontwikkeling: het wordt steeds eenvoudiger om, ook buiten formele structuren om, informatie uit te wisselen. De rol van burgers en maatschappelijke organisaties wordt sterker, niet alleen als afnemer van overheidsdiensten (klant), maar ook als deelnemer aan het democratisch proces (participant). De informatieachterstand op de overheid neemt af, waardoor burgers en maatschappelijke organisaties een toezichhoudende rol kunnen gaan vervullen. Deze ontwikkeling vraagt om horizontale vormen van ordening, toezicht en verantwoording en staat daarmee op gespannen voet met de huidige verticale organisatie van de overheid.

Deterritorialisering: activiteiten zijn steeds minder aan een bepaalde plaats gebonden, waardoor de centrale betekenis van het gemeentelijke, provinciale en nationale territorium als organisatieprincipe afneemt.

Virtualisering: er ontstaan processen, activiteiten en producten die volledig immaterieel zijn, maar die – zoals het voorbeeld van het «flitskapitaal» laat zien – ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de fysieke wereld.

Versnelling: ICT-ontwikkelingen hebben een hoog tempo en zijn naar aard en richting van de ontwikkelingen turbulent, waardoor voorspelbaarheid en beheersbaarheid afnemen. Dit roept spanningen op met het tempo van veranderingen in het politiek-bestuurlijke systeem.

Vanuit deze maatschappelijke trends analyseert de commissie ontwikkelingen in de relatie tussen burgers en maatschappelijke organisaties en tussen burgers en de overheid. De commissie onderscheidt hierbij een dienstverlenende («transactionele») dimensie en een ordenende dimensie.

In de *dienstverlenende* dimensie is de burger belanghebbende (afhankelijk van de overheid als dienstverlener voor o.a. paspoort en vergunningen) maar ook de overheid (steeds meer afhankelijk van burgers die diensten verlenen met een publiek belang zoals opzoeken, sportactiviteiten, vrijwillige brandweer en mantelzorg). De overheid moet dus in haar dienstverlening de burger meer centraal stellen, dus vraaggericht en zo mogelijk pro-actief werken. ICT is daarbij een belangrijk hulpmiddel. Ook krijgt de overheid een steeds grotere rol bij het bewaken, bevorderen en garanderen van de publieke gevolgen van dienstverlenende burgers.

In de *ordenende* dimensie is de overheid verzorger en beschermer van de burger (deltaplan, defensie, vergunningverlening) én procesbewaker en schepper van randvoorwaarden bij initiatieven van burgers en maatschappelijke organisaties (tropisch hardhout, dierenwelzijnsbeleid). In het eerste geval kan de overheid met ICT de transparantie van haar handelen verbeteren. In het tweede geval richt de overheid zich steeds meer op de publieke en democratische kwaliteit van onderhandelings- en besluitvormingsprocessen. Voor zover deze processen niet vanzelf ontstaan, moet de overheid hun ontstaan bevorderen. De overheid structureert en bepaalt zo het proces van onderhandeling en besluitvorming, zonder de uitkomsten te bepalen.

In beide dimensies neemt de verantwoordelijkheid van de overheid voor een goede procesarchitectuur toe. De overheid moet de burger in staat stellen besluiten te nemen en diensten te verrichten. Dat wil zeggen: de toegankelijkheid van de informatiesamenleving garanderen, negatieve externe effecten en afwenteling voorkomen, de gelijkwaardige posities van belangen bevorderen en de democratische kwaliteit van de besluitvorming waarborgen.

Op basis van de geschetste ontwikkelingen zullen, volgens de commissie, de relaties tussen burgers en overheid op een aantal punten veranderen. Deze veranderingen zijn onvermijdelijk en zullen zich, door ICT-ontwikkelingen, sneller voltrekken dan eerder werd verwacht. Hierdoor zal het publieke domein veranderen. Dat heeft vervolgens consequenties voor de rol en organisatie van de overheid. De oriëntatie van de overheid zal veranderen van aanbod- naar vraaggericht en van project- naar procesarchitectuur. Deze nieuwe oriëntatie vereist een transparante relatie tussen overheid en burger. Er moet duidelijkheid zijn over de spelregels van het interactieve proces en de mate waarin de resultaten van dat proces direct doorwerken in de besluitvorming. Dit leidt, binnen de kaders van de parlementaire democratie, tot andere vormen van verantwoording. Het nu bekende patroon van verantwoording via de parlementaire democratie staat onder druk. Daarom ligt het voor de hand om te kiezen voor een grotere variëteit van verantwoordingspatronen, zoals toetsing door vakgenoten en vormen van directe democratie. De organisatiestructuur en -cultuur van de overheid wordt meer afhankelijk van specifieke maatschappelijke vraagstukken en de behoeften van de burger. De overheid moet vraaggericht, flexibel en procesmatig functioneren.

De commissie is van mening dat, ondanks de voorgaande trends, de overheid een belangrijke taak blijft houden. De klassieke rol van de overheid bij bijvoorbeeld het handhaven van collectieve solidariteitsarrangementen, zoals de AOW, staat ondubbelzinnig vast. Daarnaast zal de overheid ook bij overkoepelende belangen haar traditionele taken blijven uitoefenen, bijvoorbeeld wat betreft de openbare orde, de wetgeving, de rechtszekerheid en de vertegenwoordiging van de nationale overheid in internationale organen.

2. Kabinetsreactie

De commissie ICT en Overheid heeft naar de mening van het kabinet een scherpe analyse gegeven van de maatschappelijke en technologische trends en de dilemma's die hiermee samenhangen voor het openbaar bestuur en de overheidsorganisatie. Het kabinet heeft waardering voor de analyse, ook al kunnen op onderdelen de nodige kanttekeningen worden geplaatst en nuances worden aangebracht, zoals de commissie zelf ook aangeeft. De kracht van het advies ligt echter in de grote lijnen en de bredere samenhangen die worden geschetst, waarbij aan de opkomst van ICT een grote conditionerende werking wordt toegekend.

Dit betekent niet dat het kabinet de aanbevelingen van de commissie ook allemaal overneemt. Het kabinet reageert in dit hoofdstuk eerst op de analyse van de commissie. Aan de hand hiervan geeft het kabinet vervolgens aan welke relevante initiatieven het reeds heeft genomen en tot welke nieuwe voornemens het advies van de commissie heeft geleid.

Het kabinet sluit in haar standpuntbepaling aan bij de tweedeling in overheidstaken die de commissie ICT en Overheid hanteert, maar beperkt zich daarbinnen tot de volgende onderdelen:

- *wat betreft de dienstverlenende taken:* elektronische dienstverlening (openbaarheid van informatie, transacties tussen burgers en overheid) en vereenvoudiging van bevoegdheden (par. 2.1 en 2.2);

- *wat betreft de ordenende taken: de interbestuurlijke samenwerking (par. 2.3 en 2.4).*

2.1 Elektronische dienstverlening

Advies van de commissie:

Stel bij de publieke dienstverlening de (individuele) burger meer centraal en werk zo vraaggericht en pro-actief mogelijk. Vergroot de transparantie van de overheid door meer en beter gebruik te maken van de mogelijkheden die ICT daarvoor biedt.

Reactie kabinet:

Het kabinet deelt de analyse van de commissie en onderschrijft op hoofdlijnen de aanbevelingen voor een transparantere uitvoering van overheidstransacties.

Het kabinet heeft in het actieprogramma Elektronische Overheid¹, in de nota Contract met de Toekomst² en in de nota Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie³ aangegeven groot belang te hechten aan de gerichte inzet van ICT ten behoeve van een betere elektronische dienstverlening en een betere elektronische toegankelijkheid van overheidsinformatie.

Voor de *toegang van overheidsinformatie* is de Wet openbaarheid bestuur het belangrijkste wettelijke kader. De WOB is gericht op passieve openbaarmaking, dat wil zeggen openbaarmaking op basis van een gericht verzoek. De WOB legt aan bestuursorganen geen verplichtingen op voor actieve (ongevraagde) openbaarmaking, met uitzondering van de plicht om uit eigen beweging «informatie te verschaffen over het beleid, waaronder de voorbereiding en de uitvoering, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering» (artikel 8). Door toepassing van ICT kan informatie die nu slechts passief openbaar is, actief openbaar worden gemaakt. Hiertoe zijn al de nodige stappen gezet. De geldende wet- en regelgeving is inmiddels voor iedere burger gratis toegankelijk via het internet. Ook op specifieke beleidsterreinen wordt hard gewerkt aan elektronische informatievoorziening voor burgers. Bijvoorbeeld voorlichting aan de burger over fysieke veiligheidsrisico's, naar aanleiding van het Kabinetsstandpunt Vuurwerkkramp⁴. In zijn reactie op het advies van de commissie Toekomst Overheidscommunicatie⁵ heeft het kabinet het streven naar actieve openbaarmaking nogmaals onderstreept en de nodige voornemens aangekondigd om hieraan verdere invulling te geven.

De ontwikkeling van de elektronische dienstverlening wordt gestimuleerd met diverse subsidieregelingen en de ontwikkeling van vrij beschikbare software (bijvoorbeeld de vraaggerichte gemeentelijke producten-catalogus VIND). Voor de stimulering van pro-actieve dienstverlening is in 2001 een handboek uitgebracht en is in 2002 een subsidieregeling van kracht geworden. Daarnaast zijn er enkele programma's die primair gericht zijn op de interne processen van de overheid, maar die op termijn ook vraaggerichte en pro-actieve dienstverlening beter mogelijk zullen maken, zoals Digitale Duurzaamheid, Handelingenbank en Stroomlijnng Basisgegevens. In de Bouwstenennotitie Elektronische Overheid⁶ heeft het kabinet aangegeven op welke terreinen in de komende jaren extra inspanningen nodig zijn, indien het volgend kabinet het huidige percentage van 25% elektronische dienstverlening in 2006 naar 75% wil brengen.

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

² Kamerstukken II, 1999–2000, 26 387, nr. 8.

³ Kamerstukken II, 1999–2000, 26 387, nr. 7.

⁴ Kamerstukken II, 2000–2001, 27 157, nr. 20.

⁵ Kamerstukken II, 2001–2002, 26 387, nr. 12.

⁶ Kamerstukken II, 2001–2002, 26 643, nr. 32.

De Bouwstenennotitie is een handreiking aan het volgende kabinet, dat moet besluiten over de daadwerkelijke uitvoering.

2.2 Vereenvoudiging van bevoegdheden bij dienstverlenende overheidstaken

Advies van de commissie:

Vereenvoudig de bevoegdheden bij dienstverlenende overheidstaken door concentratie van bevoegdheden. De huidige territoriale indeling van de overheid zal onder invloed van de informatiesamenleving minder belangrijk worden, waardoor overheidsstructuren verdampen. Deel bevoegdheden op bepaalde beleidsterreinen toe aan één bestuurslaag, en schaf daartoe het medebewind af. Vormen van dienstverlening tussen burgers en overheid kunnen steeds meer elektronisch worden afgehandeld, waardoor deze dienstverlening plaatsonafhankelijk wordt.

Reactie kabinet:

Het kabinet is met de commissie van mening dat bij bepaalde vormen van dienstverlening de taakverdeling tussen overheid en burgers zou moeten worden aangepast. Dit betekent overigens niet automatisch dat de volledige dienst bij één bestuursorgaan wordt geconcentreerd, maar dat bijvoorbeeld de inhoudelijke afhandeling op regionaal of nationaal niveau plaatsvindt, terwijl de contacten met de burger op lokaal niveau plaatsvinden.

De commissie plaatst haar wens tot vereenvoudiging van bevoegdheidsverdelingen overigens ten onrechte in het perspectief van verdamping en afschaffing van medebewind. De algemene stelling van de commissie dat sprake is van «verdamping van het medebewind» en dat dat een wenselijke ontwikkeling is die verder bevorderd zou moeten worden, wordt door het kabinet niet gedeeld; integendeel. Het medebewind neemt juist toe als gevolg van politieke keuzen op nationaal niveau die via wetgeving tot gelding worden gebracht. Mede langs deze weg geven de mede-overheden samen met het rijk vorm aan belangrijke beleidsinitiatieven zoals het grotestedenbeleid, het inburgeringsbeleid en het veiligheidsbeleid.

Het medebewind is overigens één van de fundamentele pijlers van ons bestuurlijk bestel. Het kabinet is van mening dat ook daarom er geen redenen zijn om af te stappen van het systeem van medebewind¹. Dat laat onverlet dat ook het kabinet voorstander is van duidelijke bevoegdheidsverdelingen tussen bestuurslagen. Onheldere bevoegdheidsverdelingen leiden tot een minder transparant bestuur, waardoor het voor de burger niet duidelijk is wie aanspreekbaar is. Om dat te veranderen kan een herschikking van wettelijke taken aan de orde zijn. De bestaande wettelijke systematiek van het medebewind staat daaraan niet in de weg.

Naast deterritorialisering, kunnen door automatisering, standaardisatie en koppeling van gegevensbestanden routinematige processen worden geautomatiseerd, waardoor de kwaliteit en snelheid van de dienstverlening toeneemt. Daardoor komt tijd en capaciteit vrij, die bijvoorbeeld kan worden ingezet voor persoonlijk maatwerk. Wellicht heeft de commissie met name deze ontwikkeling op het oog, wanneer zij spreekt over «verdamping van het medebewind». Een voorbeeld hiervan is de uitvoering van de nieuwe regelingen voor huursubsidie. De medebesikkende rol van de gemeente is in het nieuwe systeem verdwenen. In het verleden had de gemeente een belangrijke taak bij de jaarlijkse verstrekking van huursubsidie. De gemeente ondersteunde de burgers bij de jaarlijkse aanvraag én verstreekte de voorlopige beschikking en de subsidie. Nu hoeft de burger slechts één keer huursubsidie aan te vragen. De gemeente vervult hier wel nog een ondersteunende rol bij de aanvraag voor burgers

¹ De Grondwet bepaalt in het tweede lid van artikel 124 dat regeling en bestuur van provincie- en gemeentebesturen kunnen worden gevorderd bij of krachtens de wet. In de kern weergegeven betekent dat «verplicht» (van hogerhand voorgeschreven bestuur) alleen mogelijk is voor zover voor die vordering uiteindelijk een legitimatie kan worden gevonden in een wet in formele zin (besluit van regering en Staten-Generaal) of in een op die wet gebaseerde uitvoeringsregeling. Op deze wijze is een stelsel van gevorderd bestuur in het leven geroepen waarbij rekening wordt gehouden met elementen als spreiding van verantwoordelijkheden en lokale omstandigheden.

die daar behoefte aan hebben, maar de eerste toekenning en jaarlijkse verlenging (en eventuele bijstelling) van de subsidie is een taak van de rijksoverheid. Dit is mogelijk door de koppeling en centrale verwerking van de gegevensbestanden van de Belastingdienst, de Gemeentelijke Basisadministratie voor Persoonsgegevens (GBA) en het Kadaster. De medebewindrol van gemeenten is in het nieuwe systeem verdwenen.

Voor die (clusters van) transacties die door een aantal publieke organisaties gezamenlijk worden verricht heeft de overheid met het programma Overheidsloket 2000 het initiatief genomen om met één gezicht, één loket naar buiten te treden. Binnen dit programma worden voor de domeinen Bouwen en wonen, Zorg en welzijn en Bedrijven gezamenlijke loketten van bij deze terreinen betrokken overheidsorganen gebouwd. Deze loketten, fysiek en/of elektronisch, zullen in de periode 2002-2003 volledig operationeel worden. Daarnaast zijn er door het programma Overheidsloket 2000 generieke instrumenten ontwikkeld om op eenvoudige wijze ook voor andere domeinen dergelijke vraaggerichte en geïntegreerde loketten te realiseren. Zo worden transacties voor burgers en bedrijven vereenvoudigd zonder de bevoegdheden van de betrokken overheidsorganen te wijzigen.

Met het oog op effectieve en kostenefficiënte dienstverlening zal het kabinet een aantal nader te bepalen beleidsterreinen gericht onderzoeken op mogelijkheden voor vereenvoudiging van de bevoegdhedenverdeling bij uitvoerende taken.

2.3 Interbestuurlijke samenwerking: transparantie en aanspreekbaarheid

Advies van de commissie:

Bestuursorganen werken steeds vaker samen in wisselende interbestuurlijke verbanden. Dat gaat ten koste van het inzicht van de burger in de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de betrokken partijen, de daarbij behorende verantwoordingsmechanismen en de verantwoordelijke toezichthouders. Door middel van een Proceswet interbestuurlijke samenwerking kunnen eisen gesteld worden aan interbestuurlijke samenwerkingsverbanden, zodat de burger op eenvoudige wijze kan oordelen over de aard van de interbestuurlijke samenwerking, de kwaliteit van de geleverde diensten, de financiële organisatie en de uitvoering en handhaving van gemaakte afspraken. Het gebruik van ICT kan een dergelijke gang van zaken vergemakkelijken en versterken. Verder zou bij de toepassing van interactieve beleidsvorming bij het zoeken van oplossingen voor complexe maatschappelijke opgaven, vooraf duidelijkheid moeten bestaan over de randvoorwaarden die door het bestuur aan het proces worden gesteld.

Reactie kabinet:

Het kabinet is met de commissie van mening dat de transparantie van interbestuurlijke samenwerkingsverbanden kan worden verbeterd. Samenwerking is veelal noodzakelijk en past ook in de door de commissie gesignaleerde trend naar horizontalisering en naar een meer projectgeoriënteerde werkwijze. Op veel terreinen heeft interbestuurlijke samenwerking zijn kracht reeds bewezen, zoals bij de herstructurering van binnensteden, het creëren van knooppunten in en nabij steden, het verbeteren van de jeugdzorg, het terugdringen van criminaliteit en de vernieuwing van het platteland. Het kabinet onderschrijft ook de noodzaak om de transparantie van interbestuurlijke samenwerking te vergroten door het, met behulp van ICT, verstrekken van duidelijke informatie over bevoegdheden, doelen en resultaten. Burgers kunnen vervolgens via die elektroni-

sche weg de vertegenwoordigende en controlerende organen hierop gemakkelijker aanspreken. Het kabinet zal daarom een programma voorbereiden om de transparantie en verantwoording van interbestuurlijke samenwerkingsverbanden te vergelijken. Doel van het programma is het doen van verbeteringsvoorstellen en het aanreiken van alternatieven. Daarbij zouden de volgende criteria gehanteerd kunnen worden (deels ontleend aan publiekrechtelijke instrumenten in het kader van Wet Gemeenschappelijke Regelingen, Gemeentewet en Provinciewet):

Criteria

- (proces)eisen aangaande inzichtelijke en afrekenbare verantwoordingsrelaties
- explicitering van probleem/doel, status van deelname, binding, prestaties, exitregels, duur en focus van de samenwerking
- omschrijving van de inbreng van bevoegdheden en middelen
- omschrijving van de te volgen procedure indien één of enkele deelnemers weigeren de samenwerking voort te zetten: doorzettingmacht
- (wijze van) rapportage over tussentijdse resultaten
- kwaliteitsmaatstaven over het eindresultaat
- explicitering van de ruimte voor maatwerk voor decentrale overheden en maatschappelijke instellingen
- organisatie van het toezicht op de voortgang en de resultaten van beleidsprocessen en de besteding van overheidsfinanciën
- wijze van betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties
- procesarchitectuur.

Het kabinet brengt in overleg met VNG en IPO de kansen en bedreigingen van een keurmerk voor effectieve samenwerking in beeld en zal in 2003 de Tweede kamer hierover berichten. Door middel van een dergelijk keurmerk kan transparant gemaakt worden of en in hoeverre deze concrete vorm van samenwerking voldoet aan bepaalde basiseisen.

Het kabinet constateert dat de verantwoordelijkheidsverdeling in de geldende algemene en sectorale wetgeving doorgaans heel specifiek en adequaat is geregeld. Voor de publiekrechtelijke vormen van samenwerking voorzien met name de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Wet openbaarheid bestuur in de nodige (juridisch afdwingbare) kwaliteitsvereisten ten aanzien van democratische verantwoording, rechtmatigheid, transparantie en openbaarheid. Het kabinet is van mening dat deze publiekrechtelijke instrumenten beter kunnen worden benut en ziet daarom geen aanleiding voor een nieuwe wettelijke voorziening zoals de door de commissie voorgestelde proceswet interbestuurlijke samenwerking.

Het kabinet constateert echter ook dat het gebruik van privaatrechtelijke vormen (o.a. stichtingen en naamloze vennootschappen) bij interbestuurlijke samenwerking groeit, zonder dat daarbij dezelfde waarborgen voor openbaarheid, transparantie en verantwoording zijn geregeld. Het kabinet acht deze ontwikkeling minder gewenst. Publieke taakbehartiging via de privaatrechtelijke weg is overigens niet uitgesloten. Dit blijkt onder meer uit de artikelen 151 van de Provinciewet en 155 van de Gemeentewet. Deze artikelen bepalen dat raads- en statenbesluiten tot oprichting van of deelname in privaatrechtelijke rechtsvormen alleen mogelijk zijn als «zulks bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang». Deze besluiten zijn aan preventief toezicht (goedkeuring) onderworpen. Uit de formulering van de genoemde artikelen en het preventieve toezicht blijkt dat de wetgever veel waarde hecht aan de hoofdregel dat publieke taken langs de publieke weg

behartigd dienen te worden. Het publiekrechtelijke instrumentarium kent nu eenmaal waarborgen in de sfeer van bevoegdheidsverdeling, besluitvormingsstructuur, beïnvloedingsmogelijkheden, toezicht, democratische controle en openbaarheid die juist met het oog op een goede behartiging van het algemene belang zijn opgenomen. Ook de Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet in dergelijke waarborgen voor samenwerking tussen overheden waarbij soms ook privaatrechtelijke rechtspersonen betrokken zijn. Het kabinet zal de stand van zaken in kaart brengen en evalueren, om te bezien of aangescherpt beleid nodig is. Daarbij is overigens niet op voorhand uitgesloten dat publiekrechtelijke regelingen (mede) moeten worden aangepast.

Het kabinet onderschrijft de conclusie dat interactiviteit kan bijdragen aan de versterking van de representatieve democratie. Het kabinet vindt dat de spelregels hiervoor bij de start van het proces helder moeten zijn. Niet alleen de rol van de diverse vertegenwoordigende organen moet duidelijk zijn, maar ook de criteria waaraan zij de uitkomsten van het proces zullen toetsen. Zo wordt voorkomen dat verwachtingen worden gewekt die niet waargemaakt kunnen worden. Om interactieve beleidsvorming te stimuleren, heeft het kabinet in 2001 het Expertisebureau Innovatieve Beleidsvorming (XPIN) opgericht, dat onder meer is gericht op de uitwisseling van instrumenten, kennis en ervaringen met interactieve beleidsvorming. Deze uitwisseling moet zorgen voor een verdere ontwikkeling, professionalisering en transparantie van interactieve beleidsvorming. Daarnaast is sinds januari 2002 een Stimuleringsregeling Innovatie Beleidsvorming van kracht, waarmee de inzet van ICT bij interactieve beleidsvorming wordt bevorderd.

Het kabinet zal de interactieve beleidsvorming van de overheid verder professionaliseren door de aanwezige expertise in een netwerk te bundelen en mede op grond van de ervaringen uit dat netwerk een beleidskader te ontwikkelen. In de kabinetsreactie op de commissie Toekomst Overheidscommunicatie¹ heeft het kabinet reeds aangegeven een dergelijke professionalisering door te zullen voeren. Burgers en maatschappelijke instellingen zullen steeds vaker betrokken willen zijn bij beleidsvraagstukken, zowel bij de beleidsvoorbereiding als bij de uitvoering. Transparante overheden die meer informatie toegankelijk maken, roepen reacties van burgers en instellingen op, die vervolgens beantwoord moeten worden. Daardoor zal de interactie tussen de overheid en de diverse geledingen van de samenleving toenemen. De overheid zal daarbij heel helder moeten maken wat de verantwoordelijkheid van de overheid is en welke ruimte zij biedt aan de maatschappelijke instellingen en burgers. Coproductie of interactieve beleidsvorming versterkt niet alleen de rol van de burger in het democratische proces, maar geeft de overheid ook de mogelijkheid om optimaal gebruik te maken van de enorme kennis en ervaring in de maatschappij. Terwijl nu beleid wordt voorbereid en vastgesteld binnen de structuren van onze representatieve democratie, zal er in de nabije toekomst steeds vaker een combinatie van participatieve en representatieve democratie gezocht worden. Er is derhalve geen sprake van een vervanging, maar van een uitbreiding van de bestaande democratische structuren. Op gemeentelijk niveau zijn recent een aantal experimenten met interactieve beleidsvorming gestart met betrekking tot de rol van de gemeenteraad, als onderdeel van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie. Deze experimenten moeten de rol van de gemeenteraad verduidelijken. De betrokken raadsleden moeten zich bezinnen op de rol die zij willen spelen bij interactieve beleidsprocessen. Op basis van zo verworven inzichten zal medio 2002 een Handreiking worden gepubliceerd over de rol van de raad bij interactief bestuur. Verder heeft het kabinet naar aanleiding van het rapport «De arbeidsmarkt in de collectieve sector. Investeren in mensen en kwaliteit»

¹ Kamerstukken 2001/02, 26 387, nr. 12.

(februari 2001) het initiatief genomen tot de oprichting van een innovatiecentrum Openbaar Bestuur. Dit centrum ondersteunt de kwaliteitsen productiviteitsverbeteringen van de interne organisatie van de overheid, zodat overheden een meer responsieve werkstijl ontwikkelen. Ook in Europees verband zijn voorstellen gedaan om de beleidsvoering opener en transparanter te maken (Witboek Europees Bestuur). Het kabinet ondersteunt deze voorstellen van de Europese commissie in grote lijnen en zal in de komende jaren in dialoog met de andere lidstaten bevorderen dat de transparantie, toegankelijkheid en interactie met decentrale overheden, bedrijven en andere maatschappelijke instellingen onderdeel gaan uitmaken van de besluitvorming van de Unie.

2.4 Interbestuurlijke samenwerking: vereenvoudiging in de bevoegdhedenverdeling

Advies van de commissie:

Horizontalisering leidt tot een verschuiving in de wijze waarop de overheid haar ordenende taken uitoefent. Samenwerking in netwerken wordt belangrijker dan hiërarchie en verticale sturing. Hierdoor wordt de uitvoering van ordenende overheidstaken echter steeds complexer. Netwerken zijn vaak van tijdelijke aard en gericht op een bepaald doel. Dat vraagt om een meer projectmatig samenwerken, ook over organisatiegrenzen en grenzen tussen bestuurslagen heen.

Het tempo van het Nederlandse bestuur, gericht op consultatie en consensus, staat soms op gespannen voet met het tempo van de maatschappelijke ontwikkelingen. Er moet daarom een projectmatige werkwijze ontwikkeld worden waarbij duidelijke afspraken worden gemaakt over de verantwoordelijkheden, bij voorkeur onder de leiding van een speciale projectminister, projectwethouder of projectgedeputeerde, steeds op een zo laag mogelijk bestuursniveau. Een dergelijke werkwijze biedt mogelijkheden om slagvaardigheid en snelheid te combineren met zorgvuldigheid.

In een proceswet interbestuurlijke samenwerking kan geregeld worden wanneer overheden gedwongen kunnen worden om deel te nemen aan een samenwerkingsverband.

Reactie kabinet:

Het kabinet onderkent dat bij het werken aan complexe vraagstukken, waarbij meerdere overheden en conflicterende maatschappelijke belangen betrokken zijn, overheden tempo verliezen. Echter, bij zorgvuldige, democratische besluitvorming is in sommige gevallen een langere doorlooptijd onontkoombaar. Het kabinet is met de commissie van mening dat de soms lange doorlooptijd van de besluitvorming een probleem kan vormen, zeker als de op te lossen problemen een hoge urgentie hebben.

Het kabinet heeft een aantal initiatieven genomen om een verbetering en versnelling van interbestuurlijke samenwerking mogelijk te maken, enerzijds door speciale wettelijke voorzieningen te treffen voor grootschalige rijksprojecten en grootstedelijke gebieden, anderzijds door projectmatig werken gebiedsgericht toe te passen.

Voorbeelden van wettelijke voorzieningen zijn de Tracéwet en de in voorbereiding zijnde *Rijksprojectenprocedure (RPP)*. De RPP is een algemene regeling voor de publieke besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten, die zo belangrijk zijn dat het Rijk de regie van begin tot eind in eigen hand wenst te nemen. De RPP zorgt dat een vastgesteld projectbesluit niet nog eens via een separate procedure moet worden vertaald naar het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Met het wetsvoorstel voor de Wet

bestuur in stedelijke regio's wil het kabinet een goede bestuurlijke voorziening in stand houden op het grootstedelijke niveau. Voorbeelden van vereenvoudigingen die het kabinet heeft aangebracht in de besluitvorming ten aanzien van gebiedsspecifieke integrale opgaven zijn de programmatische benadering van het grotestedenbeleid en de ontwikkeling en herstructurering van specifieke plattelandsgebieden. De Meerjarenontwikkelingsprogramma's van de steden en de provinciale gebiedsprogramma's in het landelijk gebied, worden in bestuursovereenkomsten vastgelegd. Zo heeft een verschuiving plaatsgevonden van projectfinanciering naar programmafinanciering. Daarnaast heeft het kabinet het initiatief genomen om regiovisie's voor de zorg te laten ontwikkelen. Op die manier wordt op regionaal niveau de afstemming tussen bij de zorg betrokken partijen bevorderd en ontstaat er inzicht in het zorgaanbod in relatie tot de zorgvraag.

In het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl heeft het kabinet procedurele afspraken gemaakt met VNG en IPO over o.m. het jeugd-, water- en plattelandsbeleid. In 2000 is een voorontwerp van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht verschenen dat voorziet in een aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over samenhangende besluiten. De coördinatieregeling regelt situaties waarin voor het verrichten van één bepaalde activiteit verschillende overheidsbesluiten nodig zijn: vergunningen, ontheffingen, subsidiebeschikkingen e.d. Deze samenhangende besluiten kunnen dan via één procedure in samenhang worden afgehandeld. De coördinatieregeling beslaat alle fasen van het besluitvormingsproces, vanaf de voorbereiding van het besluit tot en met de rechtsbescherming. De regeling voorziet in een bundeling van beslis- en beroepsmomenten, waardoor wordt voorkomen dat over dezelfde vragen steeds opnieuw per afzonderlijk besluit procedures worden gevoerd. Het is moeilijk in algemene zin te zeggen of lange doorlooptijden een illustratie zijn van een gebrek aan bestuurlijke slagvaardigheid, ingewikkelde regelgeving of van een grote verdeeldheid in de samenleving. Voor rijksprojecten heeft het kabinet een aantal voorzieningen getroffen om lange doorlooptijden te beperken. Voor urgente lokale problemen blijkt de huidige programmatische aanpak echter niet altijd voldoende tempo te houden. Er zullen drie al langer lopende complexe projecten in de stedelijke invloedssfeer onderzocht worden op de oorzaken van de lange doorlooptijd en de mogelijkheden om het tempo op te schroeven. Het betreft hier projecten waar meerdere bestuursorganen bij betrokken zijn en waarvan de probleemurgentie evident is. Daarbij zal onderzocht worden of door wijziging van de bestaande wettelijke kaders dan wel met een specifieke wettelijke voorziening een versneling kan worden bereikt. Hierbij zullen de op rijksniveau opgedane ervaringen met projectwetgeving, zoals de Deltawet grote rivieren, worden betrokken. Op dit moment zijn 4 mogelijke projecten geïdentificeerd: Klarendal in Arnhem, de Millinxbuurt in Rotterdam, stadsvernieuwing in Schiedam en het stadshart Heerlen. De definitieve keuze van de te onderzoeken projecten zal gemaakt worden door het volgende kabinet. Het onderzoek zal in nauw overleg met de betrokken steden worden opgezet.

Korte kenschets van mogelijk te onderzoeken projecten in de stedelijke invloedssfeer

Klarendal in Arnhem

Het stadsbestuur loopt in de laatste fase van de herstructurering aan tegen stagnerende planvorming van railinfrastructuur, waardoor de aan het spoor gelegen koffieshops voorlopig niet uitgekocht kunnen worden en de veilige verbinding met de binnenstad niet tot stand komt.

Millinxbuurt in Rotterdam

Ondanks het integraal project buurtherstel blijken de problemen van onveiligheid, verpaupering en leefbaarheid niet eenvoudig te keren.

Station en binnenstad van Schiedam

De met elkaar samenhangende projecten «revitalisering binnenstad» en ontwikkeling «stationslocatie Schieveste» komen ten gevolge van uitdijende wet- en regelgeving niet in voldoende tempo van de grond.

Het stadshart van Heerlen

De drugsoverlast en criminaliteit rond het verouderde stationsgebied zorgen al jarenlang voor grote problemen.

2.5 Kabinetsreactie op de resterende aanbevelingen van de commissie

Aanbeveling 1.

De fysieke, intellectuele en financiële toegang van burgers tot de informatiemaatschappij moet worden gegarandeerd.

Advies van de commissie:

De overheid dient iedere burger fysieke, intellectuele en financiële toegang te bieden tot de elektronische overheid, c.q. tot diensten met een publieke dimensie. Alleen zo kunnen burgers zonder drempels hun elektronische relaties met de overheid onderhouden. Er gebeurt al veel op dit terrein, zoals in het onderwijs, in de bibliotheken en door de digitale trapvelden, maar dat dit nog niet voldoende is.

Reactie kabinet:

Het kabinet onderschrijft het belang van universele toegankelijkheid, zowel voor publieke informatie en diensten, als voor de toegang tot de informatiemaatschappij in het algemeen. Het gevaar van een digitale tweedeling is naar de mening van het kabinet echter niet zo groot als soms wordt gedacht. Dat blijkt uit de studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau van mei 2000 «Digitalisering van de leefwereld; een onderzoek naar informatie- en communicatietechnologie en sociale ongelijkheid». Deze studie constateert dat de verspreiding van moderne communicatiemiddelen hetzelfde patroon volgt als van traditionele consumptiegoederen. Dit blijkt onder meer uit de snelle groei van het computerbezit en het internetgebruik in Nederland. Van een tweedeling, dat wil zeggen een grens die slechts met moeite overschreden kan worden, kan dus niet worden gesproken. Ook de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie deelt deze taxatie. Het kabinet heeft derhalve geen voornemens om extra financiële maatregelen te nemen om de toegankelijkheid tot de informatiemaatschappij te vergroten. In de Bouwstenennotities¹ heeft het kabinet een handreiking gedaan aan

¹ Kamerstukken II, 2001–2002, 26 643, nr. 32. De Bouwstenennotitie is een handreiking aan het volgende kabinet, dat moet besluiten over de daadwerkelijke uitvoering.

een volgend kabinet op welke terreinen de komende jaren extra impulsen gewenst zijn om de positie van Nederland op ICT-gebied te versterken. Onderdeel van de Bouwstenennotitie is de uitbreiding van het aantal computers in het onderwijs en bij de scholing van de docenten. Uiteindelijk moeten alle onderwijsinstellingen worden aangesloten op een breedband-backbone. Ook zal worden onderzocht op welke manier de overheid andere partijen kan faciliteren bij de realisatie van huis aan huis breedband-verbindingen.

Aanbeveling 2.

Op grond van zijn recht op informatiele zelfbeschikking bepaalt de burger de doelbinding. Vraag het één keer in plaats van telkens weer.

Advies van de commissie:

Een meer vraaggeoriënteerde dienstverlening, een transparante organisatie en kortere wachttijden zijn niet voldoende om een echt individuele benadering van de burger te realiseren. Daarvoor moet er ook sprake zijn van een sterke bescherming van de privacy, het recht op anonimiteit en de garantie dat gegevens alleen gebruikt mogen worden voor het doel waarvoor ze zijn verzameld. In dat licht stelt de commissie ter discussie of het recht op privacy niet veranderd zou moeten worden in «informatiele zelfbeschikking». Daarmee bedoelt de commissie dat de burger niet alleen de regie over zijn eigen gegevens zou moeten hebben (b.v. door het zogenaamde kluisjesconcept), maar ook zelf moet kunnen bepalen óf hij de overheid toestemming geeft zijn persoonlijke gegevens te koppelen om zodoende de persoonlijke dienstverlening te verbeteren (doelbinding). Daarbij is een periodiek overzicht van belang, waarin de overheid aan elke individuele burger kenbaar maakt over welke persoonsgegevens zij beschikt en waarvoor deze worden gebruikt.

Ook de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie¹ komt tot de conclusie dat een overheid die zich dienstbaar opstelt de burger pro-actief informeert over zijn rechten (en plichten) en daartoe zonedig gegevens koppelt (aanbeveling 14: «Vraag het één keer en plaats van telkens weer»). De burger ziet de overheid immers als één organisatie ziet en verwacht dat deze door koppeling van gegevens voorkomt dat dezelfde informatie meerdere keren moet worden verstrekt. Ook de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie is van mening dat de individuele burger zelf moet kunnen aangeven wanneer zij geen prijs stelt op een dergelijke pro-actieve benadering.

Reactie kabinet:

Omdat deze aanbevelingen van beide commissies in hoge mate overeenkomen reageert het kabinet hierbij op beide.

Zoals beide commissies reeds aangeven heeft het kabinet in de nota Contract met de Toekomst² al te kennen gegeven informatiele zelfbeschikking («recht op regie over de eigen persoonsgegevens») als leidend principe in de informatierelatie overheid-burger zeer interessant te vinden. Datzelfde geldt voor het principe van eenmalige gegevensverstrekking. Het kabinet heeft in Contract met de Toekomst dan ook aangegeven een aantal strategische verkenningen te zullen doen om de haalbaarheid hiervan in kaart te brengen. Deze verkenningen zijn inmiddels gestart en zullen in het voorjaar van 2002 zijn afgerond. Op basis hiervan zal het kabinet beslissen over nadere acties.

De uitkomsten van de verkenning «regie over de eigen persoonsgegevens» zullen ook worden betrokken bij het project Modernisering

¹ Kamerstukken II, 2001–2002, 26 387, nr. 12.

² Kamerstukken II, 1999–2000, 26 387, nr. 8.

GBA¹. Het gaat dan vooral om het zogenaamde kluisjesconcept als mogelijke invulling van dat recht op regie. De verkenning moet antwoord te geven op de vraag of de burger behoefte heeft aan een digitale kluis, of andere maatschappelijke actoren behoefte hebben aan gegevens uit een dergelijke kluis, wat de toepassingsmogelijkheden zijn en op welke wijze de kluis zou moeten worden ingericht. De uitkomsten van de verkenning «eenmalige gegevensverstrekking» zullen worden betrokken bij de verdere invulling van het programma Stroomlijning Basisgegevens², dat de gegevenshuishouding van de overheid op orde moet brengen. (zie ook de kabinetsreactie op aanbeveling 8: «overheidsinformatie is van alle overheden»).

Aanbeveling 4.

De aard en omvang van de ICT-investeringen van de overheid moeten worden aangepast om tot een betere dienstverlening, een beter toezicht en een betere verantwoording te komen.

Advies van de commissie:

De aard en omvang van de ICT-investeringen van de overheid moeten worden aangepast om tot een wezenlijk betere dienstverlening, een beter toezicht en een betere verantwoording te komen. Aanpassing van de ICT-investeringen (waarbij het accent dient te liggen op innovatieve toepassingen) is een noodzakelijke voorwaarde voor de overheid om als procesarchitect in de informatiemaatschappij te kunnen optreden.

Reactie kabinet:

Het kabinet herkent het pleidooi van de commissie en onderschrijft het belang om te investeren in innovatieve toepassingen. In de Bouwstenennotities³ heeft het kabinet een handreiking gedaan aan een volgend kabinet op welke terreinen de komende jaren extra impulsen gewenst zijn om de positie van Nederland op ICT-gebied te versterken.

Aanbeveling 8.

Overheidsinformatie is van alle overheden. Alleen in gevallen bij de wet bepaald, kan er sprake zijn van gesloten informatiehuishoudingen.

Advies van de commissie:

Samenwerking en projectmatig werken zijn de kernbegrippen voor een moderne en beter functionerende overheid. Eén van de belangrijkste obstakels daarbij is de geringe informatiedeling tussen overheidsorganisaties onderling, én het feit dat hiervoor in bepaalde gevallen betaald moet worden. Omdat alle overheden werk doen met een publieke dimensie zou informatie, verzameld en beheerd door een overheidsorganisatie, toegankelijk moeten zijn voor alle overheden. Voor veel gebruikte gegevens zou het daarom raadzaam zijn om basisregistraties te ontwikkelen naar het voorbeeld van de Gemeentelijke Basisadministratie voor Persoonsgegevens (GBA).

Reactie kabinet:

Het kabinet deelt de analyse en conclusie van de commissie. De afgelopen jaren is de bereidheid van overheidsorganisaties om informatie en gegevens te delen duidelijk gegroeid. Er is op dit terrein dan ook al de nodige samenwerking in gang gezet, met name in het kader van het actie-

¹ Kamerstukken II, 2000–2001, 27 859, nr. 1.

² Kamerstukken II, 2001–2002, 26 387, nr. 11.

³ Kamerstukken II, 2001–2002, 26 643, nr. 32. De Bouwstenennotitie is een handreiking aan het volgende kabinet, dat moet besluiten over de daadwerkelijke uitvoering.

programma Elektronische Overheid¹. Van een «open» informatie-huishouding binnen de overheid is echter nog lang geen sprake. Om dat te bewerkstelligen moet er gewerkt worden langs twee lijnen:

1. publieke openbaarmaking van overheidsinformatie;
2. het streven naar zogenaamde authentieke gegevensregistraties (programma Stroomlijning Basisgegevens).

Ad 1. publieke openbaarmaking van overheidsinformatie

Het kabinet streeft naar actieve openbaarmaking van overheidsinformatie via het internet. Zo worden burgers en bedrijven actiever betrokken bij de overheid, zowel bij de ontwikkeling van nieuw beleid, de uitvoering en handhaving, als bij de beleidsverantwoording. Door actieve openbaarmaking wordt de informatie niet alleen voor burgers en maatschappelijke organisaties beschikbaar, maar uiteraard ook voor de overheidsorganisaties zelf.

In de beleidslijn Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie² heeft het kabinet het streven vastgelegd om overheidsinformatie zo ruim mogelijk beschikbaar te stellen, waarbij maximaal de verstrekkingkosten in rekening worden gebracht. Bestaande wetgeving ten aanzien van openbaarheid en privacy is hierbij vanzelfsprekend kaderstellend, maar ook voor specifieke wetgeving (zoals de Kadasterwet) wordt in de beleidslijn een uitzondering gemaakt. Als vervolg op de beleidslijn is een aantal nadere activiteiten en onderzoeken in gang gezet, onder meer naar mogelijke alternatieve bekostigingsstructuren van overheidsbestanden waarvoor (bijvoorbeeld op basis van specifieke wetgeving) nu nog meer betaald moet worden dan de verstrekkingkosten.

Het kabinet heeft zijn streven naar actieve openbaarmaking recent bevestigd in het kabinetsstandpunt op het advies van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie³. Het kabinet constateert daarin echter ook dat actieve openbaarmaking van alle informatie voorlopig om meerdere redenen niet haalbaar is. Het kabinet zegt daarom toe de technische en financiële haalbaarheid en de consequenties van actieve openbaarmaking nader te onderzoeken, alsmede de eisen die actieve openbaarmaking stelt aan de interne organisatie en de informatie-infrastructuur van de overheid. Op basis van het advies van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie heeft het ministerie van BZK i.s.m. OC&W en AZ/RVD een studie laten maken van de organisationele en functionele consequenties van de implementatie van dit advies. Het onderzoek geeft aan dat de kosten daarvan, afhankelijk van de te kiezen variant, tussen € 75 & € 150 miljoen per jaar bedragen.

Ad 2. authentieke registraties (programma Stroomlijning Basisgegevens)

Het programma Stroomlijning Basisgegevens wil de gegevenshuishouding van de overheid op orde brengen door het bevorderen van zogenaamde authentieke gegevensregistraties, zoals de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Stroomlijning Basisgegevens wil zo een noodzakelijke voorwaarde creëren voor de realisatie van al die beleidsdoelen waarbij eenduidige gegevens essentieel zijn: toezicht en handhaving, fraude- en criminaliteitsbestrijding, administratieve lastenverlichting (voor burgers en bedrijven), publieke dienstverlening (zowel door één loket als via pro-actieve dienstverlening), beleidsvorming en -evaluatie (o.a. VBTB), en interne efficiencyverbetering.

Medio 2001 zijn de hoofdlijnen van het authentieke registratieconcept bepaald en door het kabinet vastgesteld⁴. Kern hiervan is het slechts éénmalig verzamelen van gegevens bij burgers en bedrijven, gekoppeld aan een verplicht gebruik binnen de overheid. Het kabinet heeft zes gegevenssoorten aangemerkt als zodanig vitaal voor het functioneren van de overheid, dat de ontwikkeling van authentieke registraties hiervoor bij voorrang dient te worden aangepakt. Dit betreft de basisgegevens over

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

² Kamerstukken II, 1999–2000, 26 387, nr. 7.

³ Kamerstukken II, 2001–2002, 26 387, nr. 12.

⁴ Voortgangsrapportage Stroomlijning Basisgegevens, Kamerstukken II, 2001–2002, 26 387, nr. 11.

personen, bedrijven, vastgoed, gebouwen, adressen en geografische basiskaarten. Deze gegevens zijn essentieel voor de eenduidige identificatie en lokalisering van nagenoeg alle binnen de overheid gebruikte gegevens en vormen daarmee de spil van de gegevenshuishouding van de overheid. Inmiddels zijn op elk van de genoemde terreinen haalbaarheidsstudies gestart of is een begin gemaakt met de realisatie (Basisgebouwenregister, Basisbedrijvenregister, Geografische Basiskaart Nederland, Modernisering GBA, Geografisch Kernbestand, Nationaal Adresregister). In 2000 en 2001 is verder een groot aantal verkenningen en haalbaarheidsstudies op andere terreinen gestart om de wenselijkheid en haalbaarheid van authentieke registraties voor andere gegevens in kaart te brengen, zoals sociaal verzekerden, inkomens en vee. Voor een nadere toelichting op de aanpak en status van het programma Stroomlijning Basisgegevens wordt verwezen naar bovengenoemde voortgangsrapportage.

In het najaar van 2001 is een in de nota Contract met de Toekomst aangekondigde strategische verkenning gestart naar de haalbaarheid en consequenties van de algemene invoering van het principe van eenmalige gegevensverstrekking. De resultaten hiervan worden medio 2002 verwacht en zullen worden betrokken bij de verdere ontwikkeling van Stroomlijning Basisgegevens.

Aanbeveling 11.

Het kabinet moet een regeringscommissaris aanstellen voor de elektronische relaties tussen burgers en overheid en de daarmee gepaard gaande institutionele innovatie van de overheid.

Advies van de commissie:

Stel een regeringscommissaris aan die voldoende gezaghebbend kan optreden ten aanzien van alle onderdelen van de overheid om daarmee zeker te stellen dat voortdurend aandacht wordt gegeven aan de institutionele innovatie van het contact tussen burgers en overheid door de inzet van ICT.

Reactie kabinet:

Het kabinet is met de commissie van mening dat voortdurende aandacht voor de in institutionele innovatie van het contact tussen burgers en overheid door de inzet van ICT noodzakelijk is. Maar het kabinet is van mening dat hiervoor geen aparte regeringscommissaris noodzakelijk is. Binnen dit kabinet is de minister voor GSI verantwoordelijk voor het ICT-beleid voor de overheid. Daarmee is het onderwerp beter verankerd dan wanneer een regeringscommissaris hiermee zou worden belast. Dat blijkt ook uit de in de afgelopen periode in gang gezette initiatieven. Een volgend kabinet zal opnieuw kunnen bezien op welk niveau het onderwerp ICT wordt belegd en hoe de coördinatie hiervan wordt geregeld.

Aanbeveling 12.

Er dient een Platform voor de Elektronische Samenleving (PES) te worden ingesteld, ter ondersteuning van het werk van de regeringscommissaris.

Advies van de commissie:

Roep een platform bestaande uit vertegenwoordigers van overheid, bedrijfsleven, wetenschap en consumentenorganisaties in het leven om

de regeringscommissaris, en daardoor de overheid, gevraagd en ongevraagd te adviseren over de gevolgen van (nieuwe) ICT ontwikkelingen voor de rol en functie van de overheid in de informatiemaatschappij.

Reactie kabinet:

Het kabinet acht het instellen van een nieuw adviesorgaan voor een specifiek beleidsterrein ongewenst. De afgelopen jaren heeft het kabinet juist actie ondernomen om het aantal specifieke adviesorganen terug te brengen en de resterende organen een brede, integralere adviesrol te geven. Wel acht het kabinet het gewenst dat de bestaande adviesorganen het onderwerp ICT en de gevolgen voor de overheid mee nemen in hun bestaande adviestaken. Bij nieuwe adviesaanvragen zal het kabinet bezien of specifieke vragen op dit terrein gesteld moeten worden.

Aanbeveling 13.

Overheden doen geen investeringen in gesloten infrastructures, maar kiezen voor het gebruik van een open netwerk waarlangs haar elektronische diensten worden getransporteerd. De overheid stimuleert investeringen in glasvezel en garandeert aansluiting van elk huishouden op het open netwerk.

Advies van de commissie:

Maak waar mogelijk gebruik van open infrastructures, zoals het internet. Een vraaggerichte en geïndividualiseerde overheid is alleen mogelijk door de flexibiliteit van open infrastructures. Dat betekent dat we af moeten van de huidige, op arbitraire organisatiegrenzen gebaseerde gesloten infrastructures. Door een dergelijke overgang naar open infrastructures moet iedere burger in Nederland er op kunnen rekenen dat hij toegang heeft tot een open infrastructuur met voldoende bandbreedte. De overheid zal daarom moeten stimuleren dat wordt geïnvesteerd in glasvezel, zodat elk huis daadwerkelijk toegang heeft tot het open netwerk waarlangs de overheidsdiensten kunnen worden verstrekt.

Reactie kabinet:

Het kabinet acht de opkomst van open netwerken een wezenlijk en vanzelfsprekend element van de ICT-maatschappij. De ontwikkelingen binnen de overheid sluiten hierbij in hoge mate aan. De investeringen in organisatie- of sectorspecifieke netwerken en standaarden zijn afgenomen ten gunste van open netwerken en standaarden. Dat komt door de toegenomen onderlinge communicatie en de toenemende oriëntatie op elektronische communicatie met de burger. Het kabinet acht de optredende verschuiving in investeringen een wenselijke ontwikkeling. De activiteiten van de Europese Unie op het terrein van open netwerken worden door Nederland actief ondersteund. Deze activiteiten zijn gericht op het krijgen van aandacht voor, het publiceren over en het doorontwikkelen van standaarden waarop open netwerken zijn gebaseerd. Overigens moeten de evidente voordelen van open netwerken zorgvuldig moeten worden afgewogen tegen de nadelen, met name in het licht van beveiliging. Dat is vooral van belang bij de ordenende taken van de overheid zoals de openbare orde en veiligheid, defensie en de nationale veiligheid. Voor het merendeel van de elektronische diensten van de overheid vormen open netwerken echter de meest voor de hand liggende keuze. Om ook in deze open context de continuïteit en vertrouwelijkheid te waarborgen is de afgelopen jaren een aantal activiteiten in gang gezet zoals de Taskforce Public Key Infrastructure-overheid en de inrichting van een Computer Emergency Response Team (CERT) voor de overheid. Daarbij wordt

aangesloten op en in sommige gevallen zelfs enigszins vooruitgelopen op de Europese acties die voorzien in technische en juridische harmonisatie die noodzakelijk zijn bij het verder invullen van nationale en internationale PKI structuren. Nederland participeert onder meer in de opzet van een Europese vertrouwensstructuur die een van de pijlers vormt voor de internationale wederzijdse erkenning van elektronische identiteiten. Ook de afstemming van de nationale CERT instellingen zoals deze door de Europese Unie wordt voorgestaan, wordt door Nederland ondersteunt. Met betrekking tot de toegang van iedere burger tot een open infrastructuur met voldoende bandbreedte, wordt verwezen naar de kabinetsreactie op de aanbeveling van de commissie met betrekking tot de fysieke, intellectuele en financiële toegang van burgers tot de informatiemaatschappij (aanbeveling 1).

Aanbeveling 14.

De overheid stimuleert concurrentie ten aanzien van elektronische overheidsdienstverlening door zowel private als publieke organisaties bepaalde loketfuncties te laten vervullen. Alle overheidsinformatie dient te worden gepubliceerd op het internet, ondersteund door een veelheid aan publieke zoekmachines en helpdesks met dezelfde functionaliteit.

Advies van de commissie:

Innovatie van de publieke dienstverlening kan worden bevorderd door de introductie van concurrentie, omdat concurrentie tot meer klantgerichte ICT-toepassingen leidt. Dit betekent dat niet alleen overheden als loket of contactpunt kunnen fungeren, maar dat deze rol ook kan worden vervuld door bedrijven.

Reactie kabinet:

Het kabinet acht concurrentie tussen private en publieke organisaties – mede in het licht van het Wetsvoorstel markt en overheid – niet wenselijk. Het inschakelen van de markt mag niet primaire bedoeld zijn om de prestaties van overheidsorganisaties zelf te verbeteren. Inschakeling van de markt moet het resultaat zijn van een bewuste keuze om overheidstaken uit te besteden of af te stoten. Dit neemt niet weg dat het een goede oplossing kan zijn om loketfuncties te laten vervullen door private organisaties. Dit gebeurt al jaren voor de verstrekking van kentekenbewijzen en visaktes (i.c. Postkantoren N.V.).

Voor verbetering van de publieke dienstverlening denkt het kabinet primair aan de mogelijkheid diensten elektronisch, dus onafhankelijk van een territoriale binding te verrichten. Voor een aantal diensten, zoals de verstrekking van reisdocumenten, zal de territoriale koppeling echter niet losgelaten kunnen worden. Daarnaast zullen er altijd burgers zijn die de voorkeur geven aan fysieke dienstverlening boven elektronische dienstverlening; ook voor die diensten die volledig elektronisch kunnen worden geleverd. In deze gevallen kan de dienstverlening worden verbeterd door plaatsafhankelijke afgifte van dergelijke producten mogelijk te maken, zodat burgers zich voor deze producten kunnen wenden tot een stadhuis naar eigen keuze. Deze keuze wordt dan niet zozeer bepaald door het prijsniveau, dat voor veel diensten door regelgeving landelijk gelijk is getrokken of slechts binnen beperkte bandbreedtes mag bewegen, maar meer door het serviceniveau van de dienstverlening. Onderzocht zal worden in hoeverre dergelijke plaatsafhankelijke dienstverlening kan worden gerealiseerd.

Voor de aanbeveling van de commissie om alle overheidsinformatie te publiceren op het internet, verwijst het kabinet naar haar reactie op het advies van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie. Het kabinet geeft daarin aan veel belang te hechten aan de actieve openbaarmaking van overheidsinformatie, maar ook te beseffen dat openbaarmaking van alle informatie voorlopig om technische, financiële en organisatorische redenen niet haalbaar is. Het kabinet zal op basis van nader onderzoek bepalen hoe en in welke mate invulling kan worden gegeven aan een grotere mate van actieve openbaarmaking. In deze kabinetsreactie gaat het kabinet ook in op de door de commissie wenselijk geachte veelheid aan publieke zoekmachines en helpdesks met dezelfde functionaliteit (zie ook de kabinetsreactie op aanbeveling 8).

Vergaderjaar 2002–2003

28 600 VII

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2003

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2002

Inleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkt aan een stelsel om betrouwbare elektronische communicatie tussen en met de overheid mogelijk te maken. Het project Public Key Infrastructuur (PKI) is daarmee belast. PKI maakt het mogelijk dat er betrouwbare identificatie op afstand kan plaatsvinden, dat de elektronische handtekening wordt gebruikt en dat informatie vertrouwelijk kan worden verzonden. Binnen de PKI voor de overheid (overheids-PKI) worden drie domeinen onderscheiden, te weten:

- domein overheid-burger;
- domein overheid-bedrijfsleven;
- domein overheid-overheid.

Met deze brief wil ik de Tweede Kamer, in aansluiting op de beleidsagenda bij de begroting voor 2003, informeren over wijze waarop er toegewerkt gaat worden naar implementatie van de Overheids-PKI en de prioriteiten die ik daarbij voorzie.

Wat is er bereikt

Dit jaar zijn belangrijke vorderingen gemaakt bij de ontwikkeling van het PKI-stelsel.

In augustus 2002 is de zogenaamde PKI-Root (het centrale deel van de infrastructuur) gegund aan PinkRocade Megaplex. Recent is het programma van eisen voor de overheids-PKI vastgesteld. Dat betekent dat begin 2003 het centrale deel van de overheids-PKI operationeel is en dat certificatedienstverleners daarop kunnen aansluiten. Partijen kunnen zo op een eenduidige en gebruiksvriendelijke wijze met elkaar en met hun klanten communiceren. Hiermee wordt vermeden dat gebruik moet worden gemaakt van meerdere elektronische handtekeningen (de digitale sleutelbos).

Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is inmiddels in kaart gebracht waar kansrijke PKI trajecten te vinden zijn. Met die partijen is de Taskforce PKI in gesprek en geeft ook waar nodig ondersteuning. Ik heb daarom de overtuiging dat binnen afzienbare termijn een aantal organisaties tot gebruik van PKI zal overgaan en onder de Overheids-PKI zullen gaan opereren.

Het gaat dan met name om organisaties in de domeinen overheid-bedrijfsleven en overheid-overheid. In deze domeinen zijn er processen waarvoor PKI een duidelijke toegevoegde waarde heeft. Toegevoegde waarde die ook, met name in het domein overheid-bedrijfsleven, tot uitdrukking komt in vermindering van administratieve lasten.

Voor het domein overheid-burger is al eerder een haalbaarheidsonderzoek gestart naar de mogelijke invoering van een elektronische variant van de Nederlandse identiteitskaart (eNIK). In dat kader zijn in 2001 en dit jaar praktijkproeven gedaan (de zogenaamde pilots Delft en Amsterdam Oud Zuid). Tevens zijn de voorbereidingen getroffen om een proef te organiseren waarin op een grootschalig niveau ervaring zou kunnen worden opgedaan met de elektronische identiteitskaart voor de burger. Het belangrijkste resultaat in het kader van dit haalbaarheidsonderzoek is dat er in onvoldoende mate elektronische diensten beschikbaar zijn waarvoor elektronische identificatie noodzakelijk is. Daarnaast is de contactfrequentie tussen burger en overheid bij veel diensten laag. Ook zijn er praktische belemmeringen geconstateerd, zoals de mate waarin de burger ondersteund moet worden om gebruik te kunnen maken van de elektronische identiteitskaart en de relatief hoge kosten.

Voor de financiering van de uitrol van de overheids-PKI en dus ook van de elektronische identiteitskaart voor de burger, ging het vorige kabinet uit van een zeer substantiële investeringsimpuls vanuit de rijksoverheid (TK 2001-2002, 26 643, nr. 32). In de brief van het vorig kabinet over de bouwstenen voor de economische structuurversterking van Nederland is reeds geconstateerd dat de beoogde financiële dekking voor deze en andere investeringsimpulsen ontbreekt (O/REB/ICES02020027.b39). Dit beeld is gezien de verslechterde economische perspectieven momenteel niet anders, zodat ook financieel een grootschalige uitrol van PKI en elektronische identiteitskaart in het domein overheid burger op dit moment niet haalbaar is.

Toewerken naar uitrol PKI

Gelet op het hiervoor geschetste beeld wil ik de komende tijd de inspanningen ten aanzien van de uitrol van PKI concentreren bij de domeinen overheid-bedrijfsleven en overheid-overheid. In de beleidsagenda bij de begroting voor 2003 is dat ook in een concreet streefcijfer vertaald. Eind 2003 dient, binnen deze domeinen, 5% van alle mogelijke elektronische transacties gebruik te maken van een door de PKI ondersteunde elektronische handtekening.

Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zullen organisaties die onder de overheids-PKI willen opereren worden ondersteund.

De Taskforce PKI blijft daarvoor de komende jaren operationeel.

Voor het domein overheid-burger vind ik het, gezien de praktijkervaringen, niet opportuun om op korte termijn verdere experimenten en proeven uit te voeren met de eNIK. Het is naar mijn mening nuttiger om daarmee te wachten totdat er organisaties zijn die in dit domein identiteitsrijke elek-

tronische diensten gaan ontwikkelen. De voorbereiding van de voorgenomen grootschalige proef met de eNIK wordt daarom niet gecontinueerd.

De mogelijkheden voor elektronische overheidsdienstverlening zijn talrijk. Dat is opnieuw bevestigd in het onderzoek «Verantwoorde Elektronische Overheidsdienstverlening» dat recent in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgevoerd, en als bijlage bij deze brief is gevoegd.¹ Naast handreikingen voor de wijze waarop met de mogelijke risico's van elektronische dienstverlening kan worden omgegaan geeft het onderzoek duidelijkheid omtrent de diensten die elektronisch kunnen worden aangeboden. Gemeenten kunnen hiermee op eenvoudige wijze beoordelen of er belemmeringen zijn voor het elektronisch aanvragen van een product uit de dienstencatalogus. Uit het rapport is per dienst op te maken wat de risico's zijn die voortkomen uit het gebruik van elektronische middelen. Daarnaast worden de maatregelen genoemd die kunnen worden getroffen om deze risico's te beperken.

Het vooralsnog niet uitrollen van een elektronische identiteitskaart voor de burger is derhalve geen belemmering voor het realiseren de doelstellingen ten aanzien van de elektronische dienstverlening aan de burger. De inspanning daarvoor gaan onverminderd door, zodat de gestelde doelstellingen gerealiseerd worden.

Voor elektronische dienstverlening is het streven dat eind 2003 35% (in 2006 55%) van de aangeboden diensten op elektronische wijze moet kunnen worden afgehandeld.

De samenwerking met organisaties die de ontwikkeling van elektronische diensten overwegen wordt gecontinueerd, zodat het ministerie tijdig de besluitvorming kan initiëren over de invoering van een elektronische identiteitskaart.

Samenvattend

De basis is gelegd om op uniforme wijze met eenzelfde betrouwbaarheidsniveau binnen en met de overheid elektronisch te communiceren. De komende tijd zal nog veel werk verzet moeten worden om PKI te integreren in bestaande processen.

De prioriteit wordt daarbij in eerste instantie gelegd bij de domeinen overheid- bedrijfsleven en overheid-overheid, omdat die domeinen het meest kansrijk zijn.

Voor het PKI-domein overheid-burger ligt het perspectief op een langere termijn.

Voor de kortere termijn wordt met het rapport «Verantwoorde Elektronische Overheidsdienstverlening» naar mijn mening een goede aanzet gegeven voor de ontwikkeling op grote schaal van elektronische dienstverlening waarvoor elektronische identificatie met de eNIK niet noodzakelijk is. Het is mijn verwachting dat langs die weg op termijn alsnog ook in het domein overheid-burger een behoefte aan PKI zal gaan ontstaan.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Vergaderjaar 2002–2003

26 581

Nationaal TTP-project

Nr. 2

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 9 december 2002

Hierbij bied ik u de notitie «Rechtmatige Toegang: mogelijkheden ontcijferd» aan. In deze notitie worden de resultaten en eindconclusies gepresenteerd van het project Rechtmatige Toegang. Onder rechtmatige toegang wordt in het project verstaan: de opsporingsdiensten en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Nederland kunnen door medewerking van een Nederlandse Trusted Third Party (TTP) beschikken over de oorspronkelijke inhoud van rechtmatig verkregen, versleutelde elektronische berichten, bij de versleuteling waarvan die TTP betrokken is (geweest).

Het project Rechtmatige Toegang is uitgevoerd als vervolg op de notitie «Nationaal TTP-project» (Tweede Kamer, 1998–1999, 26 581, nr. 1) dat de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat op 3 juni 1999 mede namens de Minister van Economische Zaken aan uw Kamer zond. Vanwege de beslissing in het strategisch akkoord¹ om het Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post weg te halen bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en onder te brengen bij het ministerie van Economische Zaken, valt het project Rechtmatige Toegang nu uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken.

Naast Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken zijn de departementen van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie, alsmede het relevante bedrijfsleven, nauw bij de uitvoering van het project betrokken geweest. Het project Rechtmatige Toegang is voorts als actiepunt 16 opgenomen in het Actieplan terrorismebestrijding en veiligheid, dat aan de Kamer is gezonden bij brief van de Minister-President en andere ministers (Tweede Kamer, 2001–2002, 27 925, nr. 10).

In de loop van het project is komen vast te staan dat in verband met de economische gevolgen voor TTP's het thans niet haalbaar is gebleken om een zelfreguleringsmechanisme tot stand te brengen. Aangezien de aard van de dienstverlening van TTP's op dit moment geen grote belemmeringen oplevert bij Justitie en de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten,

¹ Tweede Kamer, 2001–2002, 28 375, nr. 5.

wordt het opleggen van een wettelijke verplichting tot het bewaren van sleutels aan TTP's thans, onder de huidige omstandigheden, niet opzigtig geacht.

De eindconclusie van het project Rechtmatige Toegang houdt overigens niet in dat er geen mogelijkheid zou zijn om gecijferde berichten te ontsleutelen, al zijn met de huidige technologische middelen geen garanties te geven voor succes. Dit is overigens ook niet het geval indien aan TTP's een verplichting wordt opgelegd om sleutelkopieën te bewaren. Justitie en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten beschikken in ieder geval over de bevoegdheden – in het Wetboek van Strafvordering, respectievelijk de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 – om cryptografische sleutels, als die er zijn, op te vragen bij TTP's. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten hebben daarnaast de bevoegdheid om, al dan niet met behulp van deskundige derden, gecijferingen ongedaan te maken.

Hiervoor zijn door de diensten, evenals in het buitenland het geval is, ook voorzieningen getroffen.

Op grond van de resultaten en eindconclusies die in de notitie «Rechtmatige Toegang: mogelijkheden ontcijferd» worden weergegeven, heeft het demissionaire kabinet besloten dat ten behoeve van rechtmatige toegang, onder de huidige technische, economische en internationale omstandigheden thans niet zal worden overgegaan tot het invoeren van een zelfreguleringsmechanisme of een wettelijke verplichting voor Trusted Third Parties die vertrouwelijkheidsdiensten aanbieden. Voor een verdere beschouwing verwijs ik u graag naar de notitie.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
J. G. Wijn

RECHTMATIGE TOEGANG; MOGELIJKHEDEN ONTCIJFERD

0 Samenvatting

In de beleidsnotitie «Nationaal TTP-project» van juni 1999¹ wordt onderzoek aangekondigd naar de mogelijkheden voor een zelfreguleringsmechanisme voor rechtmatige toegang. Hieronder wordt verstaan: de opsporingsdiensten en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Nederland kunnen door medewerking van een Nederlandse TTP beschikken over de oorspronkelijke inhoud van rechtmatig verkregen, versleutelde elektronische berichten, bij de versleuteling waarvan die TTP betrokken is (geweest). Het project Rechtmatige Toegang had tot doel om deze mogelijkheden te onderzoeken.

Hieronder zijn de conclusies van de ambtelijke stuurgroep van het project samengevat:

- 1) Algemeen gesproken is rechtmatige toegang technisch mogelijk. Op dit moment zijn de systemen van TTP's hiervoor niet uitgerust en zal een aanpassing van de systemen moeten plaatsvinden om rechtmatige toegang mogelijk te maken. Er zijn legio mogelijkheden om buiten een TTP om berichten te versleutelen. Het zal daarom ook altijd een afweging blijven of implementatie van andere hard- en software door TTP's doeltreffend is voor rechtmatige toegang;
- 2) De kosten die dergelijke aanpassing van de systemen van TTP's met zich brengt zijn, gezien de huidige stand van de markt voor TTP-diensten in het algemeen en voor vertrouwelijkheidsdiensten in het bijzonder, hoog en niet proportioneel aan het te verwachten effect;
- 3) De aard van de huidige dienstverlening van Nederlandse TTP's, levert vooralsnog geen grote belemmeringen op bij de opsporingsdiensten en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In verband met de mogelijk aanzienlijke schade aan de TTP-sector in Nederland en bij gevolg de negatieve implicaties voor het Europese en Nederlandse beleid om elektronische handel en veilige communicatie te bevorderen, is het niet opportuun om onder de huidige omstandigheden rechtmatige toegang wettelijk te verplichten;
- 4) Eindconclusie van de stuurgroep is dat in verband met de genoemde gevolgen voor een TTP van het mogelijk maken van rechtmatige toegang, het totstandbrengen van een zelfreguleringsmechanisme geen steun vindt bij de TTP's. Daarnaast concludeert de stuurgroep dat het invoeren van een wettelijke verplichting voor rechtmatige toegang gezien de huidige fragiele markt en het ontbreken van een operationele noodzaak, op dit moment niet verantwoord is.

De stuurgroep beveelt aan dat het ministerie van Economische Zaken als vervolg op het project:

1. een periodiek overleg organiseert tussen de bij het project betrokken partijen teneinde de uitwisseling van kennis over ontwikkelingen in technologie, opsporings- en inlichtingenbehoeften en wetgeving te faciliteren.
2. uitzoekt of de in het project ontwikkelde norm en het accreditatieschema voor rechtmatig toegankelijke vertrouwelijkheidsdiensten courant kan worden gehouden door het in beheer te geven bij TTP.NL.

1 Inleiding

Voor het bevorderen van het commercieel gebruik van internet (elektronische handel of e-commerce) dient er bij bedrijven en consumenten vertrouwen te zijn in de veiligheid en betrouwbaarheid van de communicatie over dat net. Trusted Third Parties (TTP's) zijn bedrijven die van groot belang zijn om dit vertrouwen te bevorderen. TTP's bieden namelijk dien-

¹ Zie paragraaf 4.3 van de nota «Nationaal TTP-project», Tweede Kamer, 1998-1999, 26 581, nr. 1, [1].

sten aan waarmee de identiteit van de zender kan worden gegarandeerd en waarmee elektronische berichten onleesbaar kunnen worden gemaakt voor onbevoegden. TTP's maken hiervoor gebruik van cryptografie. Met behulp van deze technologie wordt de identiteit van een persoon gekoppeld aan een elektronisch kenmerk, te weten een cryptografische sleutel.

TTP's leveren dus cryptografische sleutels aan klanten en geven ten bewijze hiervan elektronische certificaten af. Met de sleutel kan de klant (1) een elektronische handtekening zetten of (2) de inhoud van een bericht onleesbaar maken. Beide diensten dragen bij aan veilige en betrouwbare communicatie over internet. In de Europese Unie en in Nederland wordt aan TTP's een belangrijke maatschappelijke en economische rol toebedeeld om het gebruik van moderne ICT-diensten zoals internet te bevorderen.

Gezien het hiervoor geschetste belang van TTP's heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, mede namens de minister van Economische Zaken, in juni 1999 de notitie «Nationaal TTP-project»¹ aan de Voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden. Het doel van dit nationale project is tweeledig:

- 1) overheid en bedrijfsleven brengen gezamenlijk (via een partnership approach) een Nederlandse infrastructuur van TTP's tot stand (het project TTP.NL);
- 2) overheid en bedrijfsleven zoeken gezamenlijk (via een partnership approach) naar een oplossing om ten behoeve van de opsporingsdiensten en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten rechtmatige toegang tot de oorspronkelijke inhoud van versleuteld berichtenverkeer te realiseren via de TTP, die als aanbieder van een dienst betrokken is/was bij de versleuteling (het project Rechtmatige Toegang).

Het tweede project, het project Rechtmatige Toegang, is afgerond. Deze notitie geeft de resultaten weer van dit project en bevat tevens een aantal wenselijke vervolgacties. De evaluatie van het eerste project, het project TTP.NL, zal in 2003 volgen. De Tweede Kamer zal te zijner tijd over daarover separaat worden geïnformeerd.

2 Probleemstelling, doel en scope van het project Rechtmatige Toegang

De opsporingsdiensten en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn op grond van specifieke wet- en regelgeving reeds bevoegd om elektronisch berichtenverkeer af te tappen. Echter, als een bericht versleuteld is, is het bericht voor de genoemde diensten niet bruikbaar. Om dit probleem aan te pakken is het project Rechtmatige Toegang gestart. De departementen van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken hebben hierbij een aansturende rol.²

Het doel van het project Rechtmatige Toegang is om door middel van samenwerking tussen de opsporingsdiensten en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten enerzijds en relevante marktpartijen anderzijds, binnen twee jaar een voor alle betrokken partijen aanvaardbaar zelfreguleringsmechanisme in de markt te zetten, dat ten behoeve van de opsporingsdiensten en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten rechtmatige toegang regelt. In het kader van dit project wordt onder rechtmatige toegang verstaan: de opsporingsdiensten en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Nederland kunnen door medewerking van een Nederlandse TTP beschikken over de oorspronkelijke inhoud van rechtmatig verkregen, versleutelde elektronische berichten, bij de versleuteling waarvan die TTP betrokken is (geweest). Zogenaamde in-line TTP's, dit

¹ Zie [1].

² In het strategisch akkoord dat als basis dient voor het kabinet Balkenende, is besloten om het Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post – dat bij Verkeer en Waterstaat belast was met het project Rechtmatige Toegang – over te hevelen naar Economische Zaken. Hiermee is de aansturende rol bij het afronden van het project uitsluitend bij de minister van Economische Zaken komen te liggen.

zijn TTP's die een versleutelde telecommunicatiedienst aanbieden, zijn op grond van de Telecommunicatiewet reeds verplicht het oorspronkelijke signaal te leveren en vallen daarmee buiten de scope van het project Rechtmatige Toegang.¹

3 Plan en organisatie

Ten behoeve van rechtmatige toegang hebben de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Economische Zaken een projectplan Rechtmatige Toegang opgesteld en, met ondersteuning van het Electronic Commerce Platform Nederland (ECP.NL), een projectorganisatie opgezet.

Het project is in drie fases opgedeeld, namelijk:

- 1) een onderzoek naar de technische mogelijkheden voor TTP's om de oorspronkelijke inhoud te kunnen achterhalen van elektronische berichten die met behulp van een door de TTP geleverde dienst zijn versleuteld;
- 2) het ontwikkelen van een zelfreguleringsmechanisme dat waarborgt dat TTP's betrouwbare technische en organisatorische voorzieningen treffen om rechtmatige toegang te faciliteren, alsmede het onderzoeken van de economische effecten van zo'n zelfreguleringsmechanisme;
- 3) het wettelijk verankeren van het ontwikkelde zelfreguleringsmechanisme.

De projectorganisatie was als volgt:

- een ambtelijke stuurgroep, waarin de ministeries van Verkeer en Waterstaat (voorzitter), van Economische Zaken, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie waren vertegenwoordigd;
- een publiekprivaat samengestelde projectgroep² onder leiding van een onafhankelijke voorzitter;
- een projectsecretariaat, uitbesteed aan ECP.NL;
- een publiekprivaat samengestelde technische werkgroep ter uitvoering van de eerste fase;
- een publiekprivaat samengestelde werkgroep voor het tot stand brengen van een zelfreguleringsmechanisme in fase 2. Een extern bureau werd ingeschakeld voor het samenstellen van de norm en criteria, inclusief certificeringsschema's;
- een publiekprivaat samengestelde begeleidingsgroep ter aansturing van het adviesbureau dat in de tweede fase de economische effecten heeft onderzocht.

4 Verslag projectverloop

De eerste fase is gestart in januari 2000, het eindproduct is in januari 2001 opgeleverd. Tijdens de eerste fase heeft een werkgroep de technische mogelijkheden voor TTP's in kaart gebracht om de oorspronkelijke inhoud van door hun versleutelde elektronische berichten te kunnen achterhalen. Dit onderzoek had een theoretisch technisch karakter. De resultaten van het onderzoek zijn beschreven in de eindrapportage van de technische werkgroep.³

De tweede fase is gestart in maart 2001 en de eindproducten van deze fase zijn in juni 2002 opgeleverd. Tijdens deze fase heeft de werkgroep zelfreguleringsmechanisme – op basis van de bevindingen van de technische werkgroep in de eerste fase – een norm en accreditatieschema ontwikkeld voor vertrouwelijkheidsdiensten.⁴ Daarnaast is een beschrijving opgesteld van de functionele eisen en administratieve procedures met betrekking tot concrete verzoeken van opsporingsdiensten en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten aan TTP's.⁵ Aan het einde van de

¹ Zie [1], p. 21.

² Zie bijlage 1 voor de samenstelling van de projectgroep en de werkgroepen.

³ «Rapportage Technische Werkgroep Instrumentarium Rechtmatige Toegang», d.d. 16 januari 2001, is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁴ POA, «Ontwikkeling van een zelfreguleringsmechanisme voor Rechtmatige Toegang», versie 0.9, d.d. 14 juni 2002 is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁵ Werkgroep ZRT, «Leidraad RT» is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

tweede fase zijn de technische en administratieve procedures aan de hand van een concreet (gefinancierd) verzoek om rechtmatige toegang in een pilot getest. Op basis van de bevindingen tijdens deze pilot zijn zowel de Leidraad RT als de norm en het accreditatieschema voor vertrouwelijkheidsdiensten aangepast.

Naast de activiteiten van de werkgroep zelfreguleringsmechanisme heeft een adviesbureau in de tweede fase onder begeleiding van een publiek-private begeleidingsgroep de economische effecten van het beoogde zelfreguleringsmechanisme onderzocht. In dat onderzoek zijn ook de ontwikkeling van de markt voor vertrouwelijkheidsdiensten, de internationale context en het effect op (potentiële) afnemers van vertrouwelijkheidsdiensten meegenomen. Het onderzoek heeft geresulteerd in een rapport.¹

In het algemeen kan worden gesteld dat in beide fases zowel de opsporingsdiensten en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten als de marktpartijen waren vertegenwoordigd en actief hebben bijgedragen aan het uiteindelijke resultaat van het project. Complicerende factoren waren de ingewikkelde nieuwe technologie en de omstandigheid dat op de Nederlandse TTP markt slechts een beperkt aantal spelers actief is en dat de vraag naar vertrouwelijkheidsdiensten nog beperkt is, waardoor het aantal producten en klanten klein is. Dit heeft vooral een stempel gedrukt op het economische effecten onderzoek.

Zowel de vertegenwoordigers van de opsporingsdiensten en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten als die van de marktpartijen hebben aangegeven de samenwerking in het kader van het project als positief te hebben ervaren. Tijdens het proces is begrip, erkenning en respect voor elkaars belangen en (technologische) mogelijkheden en onmogelijkheden ontstaan. Beide partijen hebben aangegeven de behoefte te hebben om elkaar, na afsluiting van het project Rechtmatige Toegang, regelmatig te blijven informeren over ontwikkelingen in technologie en marktsituatie en over de procedures, beleid en behoeften bij de opsporingsdiensten en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De afrondende vergadering van de stuurgroep heeft op 30 september 2002 plaatsgevonden. De stuurgroep is akkoord gegaan met de verderop in deze notitie beschreven resultaten en conclusies van het project en de wenselijke vervolgacties.

De derde fase van het project Rechtmatige Toegang is om redenen die hierna aan de orde komen, niet doorgegaan.

5 Resultaten

Resultaten op technisch vlak

Tijdens de eerste fase van het project Rechtmatige Toegang heeft een technische werkgroep op basis van de theorie van cryptografie en TTP-bedrijfsmodellen, de technische mogelijkheden voor TTP's om de oorspronkelijke inhoud van door hun versleutelde elektronische berichten te kunnen achterhalen – en daarmee om rechtmatige toegang te kunnen verlenen – onderzocht en in kaart gebracht. Doel van dit theoretisch/technische onderzoek was het inventariseren van mogelijke technische oplossingsrichtingen.

Het onderzoek is als volgt verlopen. Eerst zijn op basis van de theorie alle mogelijk door TTP's toe te passen hard- en softwaresystemen geïnventariseerd. De systemen zijn vervolgens – vanuit de invalshoek rechtmatige toegang – gecategoriseerd. Tot slot zijn per categorie de mogelijkheden en

¹ VKA, «Economische gevolgen van rechtmatige toegang», d.d. 3 juli 2002 is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

onmogelijkheden voor rechtmatige toegang onderzocht. Een onderzoeksverslag, de eindconclusie en aanbevelingen zijn in een eindrapport neergelegd.¹

De eindconclusie van het onderzoek luidde: alleen als een TTP een hard- en softwaresysteem toepast, waarbij een kopie van de uitgegeven sleutel kan worden opgeslagen (key escrow) of waarbij een uitgegeven sleutel buiten de gebruiker om kan worden hergenerereerd (key recovery), kan rechtmatige toegang via een TTP worden gerealiseerd. Er zijn geen andere technische oplossingen.

Naast het hiervoor beschreven theoretisch/technische onderzoek is tijdens de tweede fase van het project Rechtmatige Toegang veel praktisch/technische kennis opgedaan en is in het kader van de werkgroep Zelfreguleringsmechanisme de huidige (technische) situatie bij de Nederlandse TTP's geïnventariseerd. Daardoor is voortschrijdend technisch inzicht ontstaan. Samenvattend geldt voor de technische aspecten:

- 1) dat een groot deel van de dienstverlening van een TTP bestaat uit het uitgeven van cryptografische sleutels (met bijbehorende certificaten) voor authenticatie of vertrouwelijkheid. In voorkomende gevallen kan het zijn dat de TTP niet zelf de cryptografische sleutel genereert, maar dat dit door de gebruiker zelf of door derden wordt gedaan. In dergelijke gevallen beschikt de TTP per definitie niet over de mogelijkheid de sleutel te kopiëren of te hergenereren;
- 2) dat met de technologie die momenteel door Nederlandse TTP's wordt toegepast om cryptografische sleutels voor authenticatie (elektronische handtekeningen) of vertrouwelijkheid (versleuteling) te genereren, het technisch gezien niet mogelijk is om ook meteen een kopie van de sleutel te genereren of naderhand die uitgegeven sleutel te hergenereren. Overigens zou, in het geval dat de TTP de sleutels genereert, de mogelijkheid om kopieën te genereren technisch gezien wel door de leveranciers kunnen worden ingebouwd. Dit betekent dat TTP's hun huidige systemen zullen moeten wijzigen en nieuwe, speciale technologie zullen moeten aanschaffen;
- 3) dat afnemers authenticatiesleutels – die zijn afgegeven of aangemaakt voor het authenticeren van de verzendende partij, dus niet voor het versleutelen van berichten – in de meeste applicaties zonder enige technische aanpassingen kunnen gebruiken voor vertrouwelijkheidsdoeleinden. Dergelijk gebruik is niet te voorkomen, ook niet door TTP's. Die hebben na de levering van de authenticatiesleutels geen grip meer op het gebruik ervan;
- 4) dat, gelet op het feit dat afnemers authenticatiesleutels zonder enige technische aanpassingen kunnen gebruiken voor vertrouwelijkheidsdoeleinden (zie vorige punt), het door Nederlandse TTP's kopiëren van alle gegenereerde cryptografische sleutels (dus authenticatiesleutels en vertrouwelijkheidsleutels), technisch gezien de enige afdoende oplossing zou zijn. Consequentie hiervan is dat de kans groot is dat een Nederlandse Trusted Third Party door potentiële afnemers niet meer als betrouwbaar zal worden aangemerkt, omdat de door deze TTP geleverde elektronische handtekening niet uniek is (ondanks de eventuele garantie van TTP's dat de kopie niet aan derden zal worden verstrekt).

Resultaten op juridisch vlak

¹ Zie [2].

² Europese Unie, «Richtlijn 1999/93/EG van het Europese Parlement en de Raad van 13 december 1999 betreffende een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen», Brussel 1999. [6]

Van groot belang bij elektronische handel is, dat er zekerheid ontstaat over de betrouwbaarheid van de informatie die wordt gecommuniceerd. In Europees verband is in 1999 de richtlijn elektronische handtekeningen² tot stand gekomen. Deze beoogt een Europees gemeenschappelijk kader

voor elektronische handtekeningen op te stellen, om het vertrouwen in deze elektronische handtekeningen te vergroten. Door een groter vertrouwen zal de aanvaarding van nieuwe technologieën in het algemeen en van elektronische handel in het bijzonder groeien. Elektronische handtekeningen garanderen de authenticiteit van degene waarmee wordt gecommuniceerd en de integriteit van de boodschap door middel van een cryptografische sleutel. Voor elektronische handtekeningen zijn verschillende niveaus van betrouwbaarheid mogelijk, afhankelijk van de eisen en waarborgen die worden gesteld aan de sleutel en het proces waardoor deze tot stand is gekomen. Voor elektronische handtekeningen van het hoogste betrouwbaarheidsniveau, waarvoor zogenaamde gekwalificeerde certificaten worden uitgegeven, is een wettelijke bescherming voorzien in het wetsvoorstel Elektronische handtekeningen in combinatie met de algemene maatregel van bestuur op grond van deze wet. Het wetsvoorstel is momenteel in behandeling bij de Eerste Kamer. In de algemene maatregel van bestuur worden eisen neergelegd waaraan gekwalificeerde certificaten moeten voldoen. Een van de eisen richt zich op de uniciteit van dergelijke certificaten en behelst een verbod voor TTP's op het kopiëren of bewaren van de cryptografische sleutel van een gekwalificeerd certificaat.

Hoewel dit verbod dus geldt voor gekwalificeerde certificaten ten behoeve van de elektronische handtekening – en daarmee voor authenticatie- en integriteitsdiensten – en niet voor vertrouwelijkheidsdiensten, vormt dit toch een belemmering voor rechtmatige toegang. Gebleken is namelijk dat authenticatiesleutels in de meeste gangbare communicatieapplicaties (bijvoorbeeld e-mailprogramma's) ook kunnen worden gebruikt voor vertrouwelijkheidsdiensten (zie punt 3 van de paragraaf technische aspecten). Van deze authenticatiesleutels is op grond van de richtlijn elektronische handtekeningen nooit een kopie aanwezig bij de TTP's, waardoor in deze gevallen logischerwijs ook nooit rechtmatige toegang kan worden verleend.

Resultaten op economisch vlak

In het onderzoek naar de economische gevolgen van rechtmatige toegang zijn op micro- en macro-economisch niveau voornamelijk negatieve consequenties voor de individuele Nederlandse TTP, de (potentiële) klant van de Nederlandse TTP, de Nederlandse TTP-branche en de concurrentiepositie van Nederland aan het licht getreden.¹ Het onderzoek is uitgegaan van de situatie dat in Nederland het in het kader van het project Rechtmatige Toegang ontwikkelde zelfreguleringsmechanisme vrijwillig dan wel verplicht wordt ingevoerd. Aan het onderzoek is meegewerkt door verschillende betrokken partijen, zowel van de kant van de aanbieders van vertrouwelijkheidsdiensten als van de (potentiële) afnemers van die diensten. Gezien de omvang van deze markt op dit moment kon niet meer dan een beperkt aantal betrokken partijen worden benaderd. Op basis van de input van deze partijen, alsmede de kennis van de markt en ervaring van de onderzoekers, kon desondanks een bruikbare inschatting worden gemaakt van de economische gevolgen van rechtmatige toegang.

Op micro-economisch niveau wordt aangegeven dat een TTP bij invoering van rechtmatige toegang investeringskosten zal moeten maken ter grootte van enkele honderduizenden euro's. Dergelijke kosten zou een TTP in beginsel in een goed ontwikkelde TTP-markt en bij een gunstig economisch klimaat moeten kunnen dragen, ervan uitgaande dat de kostenstijging van minder dan 10% een klant niet zal afschrikken. De huidige economische tegenwind, die juist in de ICT-sector duidelijk voelbaar is, hindert echter de startende TTP-markt sterk. Er is sprake van achterblijvende omzet en een lage investeringsbereidheid. In deze situatie, met een

¹ Zie [5].

beperkt aantal klanten van TTP-diensten, zullen de investeringen tot prijsstijgingen van tientallen procenten leiden, hetgeen door bestaande klanten waarschijnlijk niet zal worden geaccepteerd en potentiële nieuwe klanten zal afschrikken. Tezamen met de op zichzelf vrij omvangrijke benodigde investeringen, maakt dit dat de micro-economische effecten op korte termijn zeer ongunstig zijn.

Naast de gevolgen voor de TTP-sector in Nederland, is ook de internationale situatie onderzocht. Het ontbreken van een verplichting of regeling tot rechtmatige toegang in het buitenland leidt ertoe, dat buitenlandse TTP's hun diensten waarschijnlijk goedkoper kunnen aanbieden dan Nederlandse TTP's. Bovendien is een klant er in dat geval van verzekerd, dat de opsporingsdiensten en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten meer moeite zullen hebben met het achterhalen van de oorspronkelijke gegevens van een versleuteld bericht. Er zijn concrete aanwijzingen dat met name enkele grote zakelijke klanten van Nederlandse TTP's hun zaken bij buitenlandse TTP's zullen onderbrengen in het geval een mechanisme voor rechtmatige toegang in Nederland wordt ingevoerd. Deze partijen eisen namelijk een garantie voor exclusief gebruik van het sleutelmateriaal. De macro-economische gevolgen zijn in de huidige situatie moeilijk in te schatten. Dit heeft te maken met de beperkte omvang van de markt voor vertrouwelijkheidsdiensten, zowel qua aanbod als qua gebruikers. De volgende negatieve macro-economische gevolgen zijn volgens de onderzoekers mogelijk:

- Verminderd vertrouwen in TTP's en elektronisch zakendoen, omdat TTP's kopieën van sleutels bewaren of kunnen hergenereren;
- Verminderd vertrouwen in de Nederlandse TTP-branche als geheel omdat de TTP's, vanwege het meewerken aan rechtmatige toegang, niet het vertrouwen krijgen dat zij nodig hebben om goed te kunnen functioneren. Dit zal op korte termijn worden versterkt door de belangstelling voor rechtmatige toegang bij privacyvoorvechters en de pers. De gevolgen op langere termijn zijn onbekend;
- Marginalisatie van de Nederlandse TTP-markt. Enerzijds omdat klanten uitwijken naar buitenlandse TTP's die geen rechtmatige toegang kunnen en hoeven te verlenen. Anderzijds omdat Nederlandse TTP's ervoor kunnen kiezen om hun vestigingsplaats naar het buitenland te verplaatsen. Voor beide scenario's zijn in de interviews concrete aanwijzingen gegeven;
- Penetratie door buitenlandse TTP's in de Nederlandse markt. Buitenlandse TTP's zonder voorzieningen voor rechtmatige toegang kunnen hun diensten vanuit het buitenland aanbieden op de Nederlandse markt. Er zijn geen concrete plannen bekend;
- Negatieve invloed op het vestigingsklimaat voor grote (buitenlandse) organisaties in verband met de «Big Brother»-sfeer in Nederland rondom rechtmatige toegang. Die sfeer kan een negatieve invloed hebben op het imago van Nederland en keuze van grote organisaties om hier hun vestigingsplaats te kiezen. Er zijn geen concrete aanwijzingen dat dit theoretische effect zich voordoet.

Er zijn ook positieve effecten mogelijk als gevolg van rechtmatige toegang:

- Indien ook andere landen ertoe overgaan om TTP's voorzieningen voor rechtmatige toegang te laten treffen, kan er voor Nederlandse TTP's op de buitenlandse markt een «first mover» voordeel ontstaan, wanneer Nederlandse TTP's nu al hun diensten hebben aangepast, teneinde rechtmatige toegang te kunnen verschaffen. Op dit moment zijn er echter geen aanwijzingen dat andere landen hiertoe zullen overgaan;
- Door rechtmatige toegang werken TTP's mee aan criminaliteits-

bestrijding en voorkomen ze een negatief imago doordat ze diensten aanbieden waarmee bijvoorbeeld criminele organisaties vertrouwelijk kunnen communiceren.

Samenvattend blijkt uit het onderzoek dat de invoering van het ontwikkelde zelfreguleringsmechanisme voor rechtmatige toegang tot TTP-diensten, vanuit de micro- en macro-economische perspectieven gezien, onder de huidige marktomstandigheden weliswaar uitvoerbaar, maar niet aanvaardbaar is. Gezien de huidige situatie in de TTP-branche in het algemeen en op de markt voor vertrouwelijkheidsdiensten in het bijzonder, zal de vrijwillige introductie van een zelfreguleringsmechanisme in Nederland op dit moment niet van de grond komen. Een wettelijk opgelegde verplichting tot invoering van rechtmatige toegang zal grote negatieve impact hebben, zowel op de ondernemingen in deze branche als op het vertrouwen in betrouwbare (vertrouwelijke) telecommunicatie en vormen van elektronische handel.

Overig aspect

Naast de hierboven reeds genoemde technische, juridische en economische resultaten is ook het volgende aspect van invloed op de eindconclusies van het project. Het is mogelijk om gratis van het internet versleutelingsprogrammatuur te downloaden. Met deze programmatuur kunnen cryptografische sleutels worden gegenereerd, zonder tussenkomst van een TTP of andere instantie. Deze cryptografische sleutels kunnen alleen door de opsporingsdiensten en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden verkregen via de gebruiker. Voor deze, laagdrempelige en kosteloze wijze om elektronische communicatie te versleutelen biedt rechtmatige toegang dus geen oplossing.

6 Conclusies

Op basis van de hiervoor genoemde resultaten zijn de volgende, door de stuurgroep onderschreven, conclusies getrokken:

- 1) Algemeen gesproken is het voor TTP's technisch mogelijk om hard- en software te implementeren die rechtmatige toegang tot sleutels voor authenticatie- en vertrouwelijkheidsdoeleinden bij TTP's mogelijk maakt. Momenteel wordt dergelijke technologie door de Nederlandse TTP's echter niet toegepast. Er zijn voor personen die hun berichten willen versleutelen legio mogelijkheden om het leveren van sleutelkopieën door TTP's aan de opsporingsdiensten en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te voorkomen. Er kan gebruik worden gemaakt van gratis op het internet te verkrijgen versleutelingsprogrammatuur, van buitenlandse TTP's of van authenticatiesleutels (de richtlijn elektronische handtekening verbiedt het maken van kopieën van authenticatiesleutels). Het zal daarom dan ook altijd een afweging blijven of implementatie van zulke hard- en software door TTP's doeltreffend is voor rechtmatige toegang;
- 2) Teneinde rechtmatige toegang te faciliteren zullen de Nederlandse TTP's hun systemen moeten aanpassen. De kosten die dit met zich brengt zijn, gezien de huidige stand van de markt voor TTP-diensten in het algemeen en voor vertrouwelijkheidsdiensten in het bijzonder, hoog en niet proportioneel aan het te verwachten effect. Bovendien zullen klanten worden afgeschrikt of uitwijken naar het buitenland. De markt voor TTP-diensten in Nederland zal ernstig worden geschaad en daarmee het Europese en Nederlandse beleid ter stimulering van deze diensten en het vertrouwen in elektronische handel;
- 3) De aard van de huidige dienstverlening van Nederlandse TTP's, die zich uitsluitend richt op het aanbieden van authenticatiediensten,

levert vooralsnog geen grote belemmeringen op bij de opsporingsdiensten en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Waar nodig kunnen deze diensten met gebruikmaking van bestaande bevoegdheden (artikel 125i en 125k van het Wetboek van Strafvordering, alsmede artikel 17 WIV) vorderen dan wel verzoeken dat TTP's meewerken aan onderzoeken. Gegeven de huidige omstandigheden heeft het ministerie van Justitie aangegeven een bewaarplicht vooralsnog niet te overwegen. In verband met de mogelijk aanzienlijke schade aan de TTP-sector in Nederland en bij gevolg de negatieve implicaties voor het Europese en Nederlandse beleid om elektronische handel en veilige communicatie te bevorderen, is het niet opportuun om onder de huidige omstandigheden rechtmatige toegang wettelijk te verplichten;

- 4) Eindconclusie van de stuurgroep is dat in verband met de genoemde gevolgen voor een TTP van het mogelijk maken van rechtmatige toegang, het totstandbrengen van een zelfreguleringsmechanisme geen steun vindt bij de TTP's. Daarnaast concludeert de stuurgroep dat het invoeren van een wettelijke verplichting voor rechtmatige toegang gezien de huidige fragiele markt en het ontbreken van een operationele noodzaak, op dit moment niet verantwoord is.

7 Vervolg

In verband met de conclusies hierboven is fase 3 van het project Rechtmatige Toegang – het wettelijk verankeren van het zelfreguleringsmechanisme – niet meer relevant. Het project wordt stopgezet.

Ongeacht de uitkomsten van het project Rechtmatige Toegang blijven de opsporingsdiensten en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten bevoegd om TTP's om medewerking te vragen sleutel materiaal en andere gegevens te leveren. Zowel de vertegenwoordigers van de opsporingsdiensten en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten als die van de marktpartijen hebben aangegeven de samenwerking in het kader van het project als positief te hebben ervaren. Tijdens het proces is begrip, erkenning en respect voor elkaars belangen en (technologische) mogelijkheden en onmogelijkheden ontstaan.

Beide partijen hebben nadrukkelijk te kennen gegeven de behoefte te hebben om elkaar ook na het project Rechtmatige Toegang op reguliere basis te blijven informeren over relevante ontwikkelingen.

Daarbij kan worden gedacht aan technologische ontwikkelingen en nationale en internationale marktontwikkelingen, beleidsopvattingen en regelgeving. Ook kunnen de partijen elkaar op de hoogte houden van de wederzijdse interne procedures die van belang zijn voor het uitleveren van gegevens door een TTP aan een dienst (actueel houden van de Leidraad RT). Het ministerie van Economische Zaken zal regelen dat de partijen op reguliere basis contact kunnen blijven onderhouden.

Zowel het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie als de TTP's hebben reeds aangegeven hiervoor contactpersonen aan te willen wijzen.

Hiervoor is reeds gezegd dat het technisch mogelijk is om een vertrouwelijkheidsdienst zodanig in te richten, dat rechtmatige toegang bij de TTP mogelijk is. De wijze waarop een dergelijke dienst zou kunnen worden ingericht, is neergelegd in één van de deelproducten van de tweede fase van het project; in het document «Ontwikkeling van een zelfreguleringsmechanisme voor Rechtmatige Toegang». Dit document is tot stand gekomen na veel inspanning van overheid en marktpartijen en bevat een norm en een accreditatieschema voor rechtmatig toegankelijke vertrouwelijkheidsdiensten. Deze norm is gebaseerd op een norm van de European Telecommunications Standards Institute (ETSI). Teneinde deze tijdens het project opgedane kennis te bewaren en een mechanisme te

hebben om de norm voor rechtmatig toegang tot vertrouwelijkheidsdiensten courant te houden in relatie tot de ETSI norm, zal worden uitgezocht of de norm en het accreditatieschema kunnen worden ondergebracht bij TTP.NL, dat ook de norm en het accreditatieschema voor de elektronische handtekening beheert. Dit heeft als bijkomend voordeel dat nieuwe potentiële aanbieders van vertrouwelijkheidsdiensten inzicht kunnen krijgen in de wijze waarop zij hun dienst kunnen inrichten, opdat die ook bij een veranderend beleid ten aanzien van rechtmatige toegang in bedrijf kan blijven.

Lijst van organisaties en bedrijven die hebben deelgenomen aan het project Rechtmatige Toegang

Stuurgroep

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Economische Zaken
Ministerie van Justitie
Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Projectgroep

Van Dijken Raadgeving
TNO-FEL
KPN
Roccade Megaplex
DigiNotar
College Bescherming Persoonsgegevens (voorheen Registratiekamer)
VNO-NCW
Branchevereniging van Nederlandse Internet Providers (NLIP)
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Economische Zaken
Ministerie van Justitie
Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Ministerie van Defensie

Projectsecretariaat

Electronic Commerce Platform Nederland (ECP.NL)

Fase 1:

Technische werkgroep Instrumentarium Rechtmatige Toegang

TNO-FEL
KPN
Roccade Megaplex
Nationaal Chipcard Platform
Defensie Telematica Organisatie
Philips Crypto
Nederlandse Vereniging van Banken
DigiNotar
IBM/Tivoli Secureway
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Defensie
Informatie Communicatie Technologie Organisatie (ITO)

Gespreksronde

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Defensie
Ministerie van Justitie
Nederlands Forensisch Instituut
Roccade Megaplex
PriceWaterhouseCoopers
Nationaal Bureau voor Verbindingsbeveiliging

Fase 2:

Werkgroep Zelfreguleringsmechanisme

Pronk Organisatie Advies

Pink Roccade

KPN

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Economische Zaken

Ministerie van Justitie

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Begeleidingsgroep Economische Effectenrapportage

Van Dijken Raadgeving

Electronic Commerce Platform Nederland (ECP.NL)

Pronk Organisatie Advies

Ministerie van Economische Zaken

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Literatuur

- [1] «Nationaal TTP-project», Tweede Kamer, 1998–1999, 26 581, nr. 1.
- [2] «Rapportage Technische Werkgroep Instrumentarium Rechtmatige Toegang», d.d. 16 januari 2001.
- [3] Pronk Organisatie Advies, «Ontwikkeling van een zelfreguleringsmechanisme voor Rechtmatige Toegang», versie 0.9, d.d. 14 juni 2002.
- [4] Werkgroep ZRT, «Leidraad RT».
- [5] Verdonck, Klooster & Associates, «Economische gevolgen van rechtmatige toegang», d.d. 3 juli 2002.
- [6] Europese Unie, «Richtlijn 1999/93/EG van het Europese Parlement en de Raad van 13 december 1999 betreffende een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen», Brussel 1999.