

Voorwoord

Dit advies gaat over ICT en maatschappelijke ontwikkelingen in het algemeen en over ICT en de kwaliteit van de samenleving in het bijzonder. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft dit advies opgesteld op verzoek van het kabinet overeenkomstig zijn werkprogramma 1999-2000. De adviesaanvraag is opgenomen in bijlage 1.

Gezien de brede aandacht voor dit onderwerp heeft de raad allereerst een voorstudie laten verrichten om te bezien welke bijdrage hij zou kunnen toevoegen aan het debat. Deze studie naar de sociale risico's en perspectieven van ICT (zie bijlage 2) is uitgevoerd door dr. M.L.M. Brouns, dr.ir. E.C.J. van Oost en Prof.dr. N.E.J. Oudshoorn. Op basis van de resultaten van deze voorstudie heeft de raad de adviesvragen aangescherpt en lijnen uitgezet waarlangs hij de vragen heeft beantwoord. Voor die beantwoording is gebruik gemaakt van nadere informatie en analyses die zijn bijeengebracht in het basisdocument, dat is opgenomen als bijlage 3. Voor de hoofdstukken 3 en 4 is gebruik gemaakt van bijdragen van dr. J. Steyaert, lector sociale infrastructuur en technologie aan de Fontys Hogeschool Sociaal Werk te Eindhoven.

De RMO werd bij de adviesvoorbereiding bijgestaan door een klankbordgroep, bestaande uit diverse deskundigen, die driemaal bijeenkwam. Een lijst van deelnemers is opgenomen in bijlage 4. Daarnaast bleek een grote groep van deskundigen bereid met de samenstellers van gedachten te wisselen over het adviesonderwerp. Een lijst met de deelnemers aan de gevoerde gesprekken staat in bijlage 5.

De raadscommissie die het advies heeft voorbereid, bestond uit:
mevrouw drs. N. Schoemaker (raadslid)
de heer drs. H.J. Kaiser (raadslid)
mevrouw drs. E.M. Vermeulen (raadslid)
mevrouw drs. H.A.C. Dokter (secretariaat)
mevrouw drs. M.S. Prins (secretariaat).

De verantwoordelijkheid voor het advies berust uiteraard bij de raad.



prof.dr. H.P.M. Adriaansens,
voorzitter RMO



drs. F. Vos,
algemeen secretaris

Inhoud

SAMENVATTING	7
1 INLEIDING	9
2 ICT EN MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN	11
2.1 Naar een netwerksamenleving	11
2.2 Spanningsvelden	12
2.2.1 Van grootschaligheid versus kleinschaligheid naar: schaal op maat	12
2.2.2 Van hiërarchie versus zelfsturing naar: sturing op maat	14
2.2.3 Van individu versus collectief naar: samenhang op maat	15
3 VOORWAARDEN	18
3.1 Maatschappelijke voorwaarden: stimuleer schaal, sturing en samenhang op maat in het publieke domein	18
3.1.1 ICT en schaal	18
3.1.2 ICT en sturing	19
3.1.3 ICT en samenhang	19
3.2 Digitale voorwaarden: stimuleer digitale kansen	20
3.2.1 Fysieke toegang	21
3.2.2 Vaardigheden	22
3.2.3 Motivatie en gebruik	22
4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	24
4.1 Conclusies	24
4.2 Aanbevelingen	24
BIJLAGE 1 Uit Adviesprogramma 1999 van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling	31
BIJLAGE 2 Voorstudie ICT en Maatschappij in verandering	35
BIJLAGE 3 Basisdocument ICT	101
BIJLAGE 4 Samenstelling klankbordgroep	205
BIJLAGE 5 Geraadpleegde deskundigen	209

Samenvatting

Dit advies gaat over de vraag wat de informatie- en communicatietechnologie betekent voor de stabiliteit van de samenleving, kansen op participatie van burgers en de kwaliteit van het dagelijks bestaan.

De samenleving verandert snel onder invloed van toepassingen van ICT. De nieuwe technologie werkt als een versneller in onze diensten- en netwerksamenleving, met grote gevolgen voor het hele maatschappelijk perspectief.

De overheid moet nu volop aandacht geven aan de kansen en mogelijkheden van ICT om de maatschappij te versterken, zegt de RMO. Tot nu toe heeft de overheid vooral gelet op de bijdrage van ICT aan een sterkere economie. Het is tijd de bakens te verzetten, zegt de raad. Er zijn tekenen dat de belangstelling aan het verschuiven is, gezien het aantal projecten dat overheden op dit terrein aan het uitvoeren zijn. Maar de inzet moet niet alleen de economie betreffen. Aansluitend op ontwikkelingen in het bedrijfsleven en in huishoudens kan de samenleving als geheel profiteren.

Het perspectief in dit advies dient als hulpmiddel voor initiatiefnemers en uitvoerders van projecten. De ICT met haar nadruk op de menselijke maat, biedt enorme kansen op maatschappelijke voordelen.

De samenhang in de maatschappij kan verbeteren omdat mensen heel gemakkelijk de sociale verbanden kunnen opzoeken of maken die ze zelf prettig en functioneel vinden. Nieuwe sociale netwerken en andere vormen van sociale cohesie ontstaan op basis van gemeenschappelijke interesses en belangen. Mensen met beperkingen hebben meer mogelijkheden om naar eigen wens contact te onderhouden met de buitenwereld. Lotgenoten weten elkaar te vinden. Consumenten starten inkooporganisaties en bedingen zo gunstige prijzen. ICT maakt cultuurverschillen mogelijk zonder dat dit de maatschappelijke samenhang aantast.

De vroegere gedwongen keuzes tussen een grootschalige- of een kleinschalige aanpak is in het private domein al vaak verdwenen. Met ICT is het mogelijk de kwaliteitsvoordelen van kleinschaligheid te combineren met de efficiencywinst van grootschaligheid. De schaal waarop activiteiten worden ontplooid wordt maatwerk.

Ook de manier van sturing van activiteiten kan veel meer worden gekozen. De voordelen van zelfsturing binnen organisaties of delen daarvan kunnen optimaal worden benut zonder de centrale sturing te verliezen. Kansrijke terreinen zijn ondermeer de organisatie van de zorg, het onderwijs, de politie en veel dienstverlenende taken van de overheid. Maar de overheid loopt achter!

Om de menselijke maat overal in de maatschappij een volwaardige plaats te kunnen geven moet eerst aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Daarbij onderscheidt het advies digitale en maatschappelijk voorwaarden.

De digitale voorwaarden hebben te maken met de toegang tot de moderne communicatiemiddelen, de benodigde vaardigheden en de motivatie om er gebruik van te maken. Velen wijzen op de eventuele digitale kloof, waarbij ICT leidt tot een nieuwe tweedeling in de maatschappij: groepen mensen blijven uitgesloten of niet gemotiveerd om ICT te gebruiken. Het bezit van een computer en internetaansluiting is niet genoeg om informatica-analfabetisme te voorkomen.

De raad wijst op het belang van publieke voorzieningen waardoor iedereen in staat is kennis te nemen van alle mogelijkheden van de ICT. Er moeten meer digitale kansen komen. Extra aandacht is nodig voor groepen die digitale vaardigheden niet gemakkelijk zelf verwerven. Ook pleit de raad voor een gericht beleid om toepassingen te laten ontwikkelen, bedoeld voor groepen die zich momenteel nog weinig manifesteren op de elektronische snelweg.

De maatschappelijke voorwaarden hebben betrekking op de veranderingen die nodig zijn in de organisatie van het publieke domein. Hier is de kwaliteit achtergebleven bij de rest van de samenleving. Zowel het openbaar bestuur als de openbare dienstverlening staan nu voor een moderniseringsslag, zegt de raad. Belangrijke vragen hierbij zijn: hoe vormen we kleinschalige organisaties in een grootschalige omgeving? Welke sturing laten we over aan individuele overheidsdienaren en wat is nog nodig op een hiërarchische manier? Hoe gaan we om met een meer democratische manier van informatie geven?

De raad sluit niet de ogen voor negatieve aspecten van een door ICT gedomineerde samenleving. Te denken valt aan sociale risico's als een verregaande individualisering en een overvloed aan informatie waardoor manipulatie en verslaving ontstaan. Toch biedt per saldo de ICT meer kansen dan bedreigingen. De angst voor een onpersoonlijke, technische en verbrokkelde samenleving deelt de RMO niet.

Het advies beveelt aan het geschetste maatschappelijk perspectief te stimuleren via een tijdelijke beleidsimpuls in de vorm van een expertisecentrum. Deze aanpak sluit het beste aan bij de voorgestelde lijn van 'al doende te leren'. Dit expertisecentrum ontwikkelt primair methodieken voor de training van digitale vaardigheden aan individuen en groepen met onvoldoende vaardigheden. Daarnaast verzamelt het expertisecentrum kennis over toepassingen van ICT voor het realiseren van maatschappelijke doelen. Een andere taak is het ondersteunen van op te zetten lokale en regionale netwerken.

1 Inleiding

Het Kabinet heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) gevraagd een advies uit te brengen over het onderwerp 'Sociale risico's en perspectieven van technologische ontwikkelingen'. Het Regeerakkoord wijst immers op het belang van de toegankelijkheid van de elektronische snelweg voor alle burgers, zowel thuis als in openbare ruimtes. Deze toegang hangt nauw samen met grondrechten als vrije meningsuiting, privacy en het communicatiegeheim. In zijn werkprogramma veronderstelt de raad dat deze technologische ontwikkelingen een gunstig effect kunnen hebben op de samenleving en ook op specifieke bevolkingsgroepen. Op basis van een voorstudie heeft de raad de centrale vraag van het advies geformuleerd: *wat kan ICT betekenen voor participatie en stabiliteit in onze samenleving vanuit het perspectief van kwaliteitsverbetering van het dagelijks bestaan?*

Technologie is de gewoonste zaak van de wereld in de gemiddelde woning en het gemiddelde kantoor. Bijna iedereen kent televisies, videorecorders, telefoons, faxen, stereo-apparaten, mixers, elektrische boren. De laatste tien jaar komen daar computers, internet, mobiele telefoon en nieuwe datatechnieken bij. De ICT verandert echter ingrijpend de manier waarop met informatie wordt omgegaan en de wijze waarop mensen met elkaar communiceren. De gebruikelijke grenzen van ruimte en tijd veranderen. De groei van het internet, van dataverkeer en van het bezit van ICT-producten neemt exponentieel toe. ICT-bedrijven drukken een belangrijk stempel op de economische ontwikkeling en zijn aantrekkelijke werkgevers op de arbeidsmarkt.

De ICT schept nieuwe mogelijkheden. Daarover is weinig onenigheid. Maar er is wel verschil van inzicht over de wijze waarop ICT de maatschappij verandert. Over het effect dat ICT heeft op de sociale verhoudingen is nog weinig empirisch materiaal beschikbaar. De schetsen van de toekomst van de samenleving onder invloed van ICT lopen uiteen van uitdagende, soms onrealistisch aan-doende, scenario's tot dicht bij de grond staande analyses. En van doemscenario's tot utopieën. Sommigen zien een autonoom proces waarin de mens geen rol speelt, anderen nemen waar dat mensen juist de technologieontwikkeling geheel in eigen hand nemen. De meeste onderzoekers nemen een stelling tussen deze posities in. Een probleem blijft echter dat inzicht in de toekomstige effecten niet volledig kenbaar kan zijn (Brouns et al. 1999: 8).

Toch vindt de RMO een advies over dit onderwerp zeer de moeite waard. De raad plaatst in zijn adviezen het bevorderen van participatie, integratie en stabiliteit in de samenleving centraal. Daarom is de RMO geïnteresseerd in de nieuwe mogelijkheden die ICT biedt om de samenleving te versterken en het leven van het individu te veraangename.

De raad doet niet het werk over van de talloze adviezen die de overheid al heeft gekregen, maar schetst in dit advies een maatschappelijk perspectief dat in de

diverse sectoren kan worden toegepast. Hij sluit daarmee aan op eerdere adviezen die de RMO heeft uitgebracht (1998, 2000a).

Opbouw advies

Het volgende hoofdstuk gaat in op de veranderingen die zich voordoen in de ontwikkeling van industriële samenleving naar netwerkmaatschappij. Wij kunnen nog niet zeggen hoe de netwerksamenleving eruit zal zien. Een aantal spanningsvelden uit de vroegere industriële maatschappij krijgt nieuwe betekenis. Er wordt beschreven hoe ICT bijdraagt aan nieuwe balansen binnen deze oude spanningsvelden, waarbij de menselijke maat centraal kan komen te staan. In hoofdstuk drie worden zowel de maatschappelijke voorwaarden als de digitale voorwaarden benoemd waaraan voldaan moet worden wil ICT succesvol ingezet kunnen worden voor het vergroten van de participatie en stabiliteit en de verbetering van de kwaliteit van het bestaan. Hoofdstuk vier sluit dit advies af met conclusies en aanbevelingen.

2 ICT en maatschappelijke ontwikkelingen

2.1 *Naar een netwerksamenleving*

Onze maatschappij verandert van een industriële samenleving naar een netwerkmaatschappij, ook wel informatiemaatschappij of kennissamenleving genoemd. Deze begrippen betekenen niet hetzelfde, maar ze verwijzen wel naar dezelfde ontwikkelingen. In de eerste plaats wijzigen met de veranderende aard van informatie en communicatie ook de verhoudingen in de samenleving. In de tweede plaats wijzen de termen op een verschuiving in producten en productiemiddelen. Onder invloed van ICT wordt economische activiteit, zo lijkt het wel, een meer sociale activiteit. En krijgt het sociale steeds meer economische waarde. Materiële producten worden minder interessant als waardedragers voor de samenleving en immateriële producten des te meer. (Soete en Weehuizen: in Weehuizen 2000).

De ICT maakt opkomst mogelijk van wereldwijde netwerken die individuen, bedrijven en instellingen met elkaar in verbinding brengen. De rol van instituties verandert, er ontstaan andere gezagsverhoudingen en er komen nieuwe vormen van samenhang. De kaders die de netwerksamenleving biedt en waaraan behoefte is, onderscheiden zich in sterke mate van de kaders van de vroegere industriële maatschappij.

In het denken over maatschappelijke veranderingen worden steeds vaker vraagtekens gezet bij het ordenend en verklarend vermogen van tegenstellingen als lichaam/geest, mens/techniek, economisch/sociaal, kapitaal/arbeid, publiek/privaat. Deze traditionele scheidslijnen vervagen. Zulke tegenstellingen zijn minder bruikbaar als denkkader: het gaat niet meer om óf-óf, maar om én-én. Productieprocessen zijn bijvoorbeeld zowel volledig gemechaniseerd als minder mechanisch geworden. En er komt meer ruimte voor immateriële diensten met veel interactie tussen mensen.

De netwerkmaatschappij biedt in principe dus meer ruimte voor menselijke waarden en kwaliteiten. In kleinere eenheden komen eigenschappen zoals individualiteit, uniciteit, betrokkenheid en verantwoordelijkheid beter tot hun recht. Een kennisintensieve samenleving is van die kwaliteiten bovendien in steeds grotere mate afhankelijk. Het aardige van ICT is dat het een middel is waarmee de menselijke maat verder in het centrum van onze samenleving en in de organisaties gebracht kan worden. Deze gedachte staat in contrast met het oude idee dat ICT alleen economisch van belang is en daarom leidt tot dehumanisering. De ICT breekt de registratie- en communicatiebeperkingen van de industriële samenleving open en brengt ineens meer creatieve organisatievormen dan bureaucratie en hiërarchie in het vizier. Medewerkers hoeven niet langer naamloze schakels in een productieketen te zijn. Er kan veel meer dan vroeger van eenieders creativiteit gebruik worden gemaakt.

ICT maakt op maat gesneden arrangementen mogelijk op allerlei terreinen: in zorg, in arbeid, in onderwijs, in landelijke besluitvormingscircuits bijvoorbeeld, maar ook in buurtbeheer. De nieuwe technologie vormt niet alleen de sleutel voor een 'new economy', maar creëert ook, mits goed toegepast, meer ruimte voor menselijke kwaliteiten. Dat draagt bij aan een 'new society', waarvan de 'new economy' dan weer afhankelijk is.

2.2 *Spanningsvelden*

De raad trekt enkele consequenties uit de opkomst van een kennisintensieve samenleving. Deze ontwikkeling is zo met actualiteit en toekomst verbonden dat het lastig is om de werkelijke betekenis ervan op waarde te schatten. Voldoende ervaringsgegevens en een adequate monitoring van de ontwikkelingen ontbreken nog.

Vanuit het door hem gekozen maatschappelijk perspectief stelt de raad drie klassieke dilemma's of spanningsvelden centraal waarbij veranderingen het nastreven waard zijn. De dilemma's, die zich overigens niet onafhankelijk van elkaar voordoen, spelen op de volgende terreinen:

- Schaal: grootschaligheid versus kleinschaligheid;
- Sturing: hiërarchie versus zelfsturing;
- Samenhang: collectief versus individu

Deze uitersten waren vroeger onverenigbaar. Maar met de netwerksamenleving liggen nieuwe balansen in het verschiet. De uitersten spelen nog steeds een rol, want het is immers niet realistisch te veronderstellen dat de erfenis van de industriële samenleving binnen enkele jaren verdwenen zal zijn. Een keuze voor kleinschaligheid hoeft echter niet langer ten koste te gaan van grootschalige efficiency. Zelfsturing betekent geen verlies van noodzakelijke hiërarchische lijnen. Individuele autonomie lijdt niet onder collectieve verantwoordelijkheid.

Deze nieuwe balansen ontstaan echter niet vanzelf. Hoe vormen we kleinschalige organisaties in een grootschalige omgeving? Welke hiërarchische sturing is nodig en welke sturing kunnen en willen we aan individuen overlaten? Hoe kunnen we democratisering van informatie gestalte geven? Waar liggen de collectieve grenzen van individuele autonomie en differentiatie? De raad geeft aan waar hier kansen liggen en welke voorwaarden spelen wanneer hierbij de menselijke maat centraal staat en niet de technologie. Negatieve kanten van ICT liggen immers op de loer wanneer deze kansen niet worden gegrepen: verslaving, manipulatie en het overspoeld worden door informatie.

2.2.1 *Van grootschaligheid versus kleinschaligheid naar: schaal op maat*

Binnen de samenleving is een trend gaande naar grotere organisaties. Maar deze grote organisaties kennen kleinere eenheden en er ontstaan door de ICT gedecentraliseerde netwerken. Binnen deze verbanden bestaan flexibele combinaties tussen grote en kleine, gespecialiseerde eenheden; tussen grote en kleine organi-

saties. De traditionele dichotomie van grootschaligheid versus kleinschaligheid heeft aan betekenis ingeboet. De ICT stelt ons in staat te werken als een eenheid, terwijl we ons op verschillende plaatsen kunnen bevinden en niet tot dezelfde organisatie hoeven te behoren.

Organisaties hebben nu de mogelijkheid om bijvoorbeeld kleinschalige en herkenbare *front-offices* in te richten als het menselijk gezicht van een grote organisatie. Het *back-office* bestaat dan uit eenheden met gespecialiseerde producten, zowel inhoudelijk als administratief. Terwijl die kleinschalige *business units* profiteren van de synergie die vanuit het back-office wordt gegenereerd, kunnen ze hun product vormgeven naar gelang de lokale omstandigheden op dat moment, de kwaliteiten van hun medewerkers en de wensen van de klant ('globalisering'). Belangrijke gegevens voor het maken van producten kunnen voortaan op elke locatie worden bewaard en zo in *real time* worden doorgegeven. Informatie kan sneller worden verspreid, van en naar elke plaats en op elk tijdstip. Zowel medewerkers als klanten beschikken snel over de informatie die zij nodig hebben. Omdat feitelijke informatie gemakkelijk verspreid kan worden, kunnen werkelijke contacten gelijk gaan over belangrijke beslissingen.

Zulke nieuwe organisatievormen zien we nu nog vooral in de uitgebreide sector van de zakelijke dienstverlening. Maar ook in meer traditionele industriële branches zien we pogingen om zo de kloof tussen grootschaligheid en kleinschaligheid te overbruggen. De Verenigde Staten zijn het meest gevorderd op de weg naar een netwerksamenleving. Daar is de ICT ontwikkeld en breed toegepast. Zowel de organisaties als de sterk geïndividualiseerde karakteristiek van de bevolking hebben hierbij een grote rol gespeeld. Met name het Europese bedrijfsleven is geleidelijk in die beweging meegezogen. Helaas is die ontwikkeling in veel sectoren van het publieke domein nog lang niet zover.

De menselijke factor als productiefactor wordt steeds belangrijker, maar daarvan is in de organisatie van de collectieve sector nog maar weinig te merken. In het onderwijs en in de zorg werd nog in de jaren '80 en '90 onder de vlag van 'efficiëntie en kwaliteit' een groot aantal fusies doorgevoerd die binnen opleidingen en

Albert Heijn weet dankzij ICT de voordelen van grootschaligheid en kleinschaligheid te combineren. De organisatie van inkoop, productie en toelevering van producten vindt centraal plaats, waardoor een zo groot mogelijke efficiency bereikt wordt. Ook het voorraadbeheer vindt centraal plaats, doordat de lokale winkels hun verkoopgegevens elektronisch naar de hoofdvestiging sturen. Tegelijkertijd zijn deze lokale vestigingen kleinschalig georganiseerd: de indeling van de winkel en het assortiment zijn aangepast aan de buurt en de mensen die daar wonen. Deze kleinschalige opzet is alleen maar mogelijk bij de gratie van de kostenbesparingen die men met behulp van de grootschalige back-office weet te bereiken.

instellingen de anonimiteit en bureaucratie hebben vergroot. Juist in die domeinen waar het 'product' in grote mate afhankelijk is van de inzet van de menselijke factor, verdwenen veel menselijke kwaliteiten uit het zicht.

Misschien dat de introductie van ICT-toepassingen nu net dat extra zetje betekent waardoor ook hier een netwerkorganisatie gestalte kan krijgen.

2.2.2 Van hiërarchie versus zelfsturing naar: sturing op maat

De veranderende structuur van organisaties heeft ook andere gevolgen. Behalve de integratie van horizontale verhoudingen (schaal) nemen de kansen toe op betere integratie van verticale verhoudingen (sturing). Zelfs in democratische organisaties betekent meestemmen vooral aangeven wie voortaan top-down mag regeren. De pogingen om dat proces om te keren, bijvoorbeeld via arbeiderszelfbestuur, waren meestal maar een kort leven beschoren. Die spanning is toegenomen doordat de samenleving steeds kennisintensiever is geworden en de behoefte van burgers toenam om zelf sturing aan hun leven te geven.

Het sturingsvermogen van de nationale overheid wordt bedreigd door het afnemende belang van fysieke grenzen (WRR 1998). Nieuwe verbanden en initiatieven ontstaan buiten traditionele scheidslijnen en oude kaders. Er bestaan verschillende opvattingen over het effect van ICT op de sturingsmogelijkheden van overheden en organisaties. De controlemogelijkheden die ICT biedt, nemen toe waarmee de bureaucratie verder versterkt kan worden (infocratie); anderzijds zijn er verregaande mogelijkheden om burgers meer te betrekken bij het bestuur (infopolis) (Van der Donk in: Weehuizen 2000).

De overheid heeft in haar diverse rollen te maken met ICT. Burgers en bedrijven kunnen steeds meer elektronisch contact onderhouden met de overheid. De stap naar het elektronisch je rijbewijs verlengen of je paspoort aanvragen is niet ver meer. Technologisch is het goed mogelijk om in de toekomst elektronisch te stemmen. Via internet kunnen we aan interactieve beleidsvorming doen. In Nederland zijn we nog maar net begonnen met het nadenken over de mogelijkheden en consequenties die een elektronische overheid met zich meebrengen.

Www.maroc.nl wordt druk bezocht en richt zich op alle Marokkaanse jongeren in Nederland. Met informatie (over bijvoorbeeld Marokkanen in de Nederlandse topsport, Marokkaanse muziek) en diensten als een chatbox en zoeken in de Koran. De site is volledig Nederlands. Het bevordert het groepsgevoel en indirect hun sociale cohesie.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft onlangs een visie op de elektronische relatie tussen overheid en burger geformuleerd als aanzet tot een discussie in het parlement (BZK 2000).

Veel van de huidige inspanningen van de overheid rond ICT-beleid richten zich op vraagstukken die te maken hebben met de overheid als dienstverlener. De RMO is van mening dat

het noodzakelijk is voorbij deze rol te kijken en te zoeken naar een balans tussen bestaande hiërarchische structuren en de behoefte van burgers aan zelfsturing. Ook moet hierbij over de landsgrenzen heen worden gekeken, het belang van de natiestaat neemt immers af ten gunste van internationaal bestuur en mensen hebben steeds meer mogelijkheden zich internationaal te organiseren.

Door ICT-toepassingen ontstaan mogelijkheden waar hiërarchie en zelfsturing in elkaar kunnen grijpen. Voorbeelden hiervan zijn nieuwe virtuele politieke fora, waar mensen in hun deelname niet gehinderd worden door plaats of tijd, en anoniem kunnen participeren, en groepen die samen diensten inkopen, bijvoorbeeld zorgarrangementen of energie.

2.2.3 Van individu versus collectief naar: samenhang op maat

Onder samenhang verstaan wij datgene wat mensen bindt, het 'cement in de samenleving'. Maar het gaat ook om de kwaliteit van dit cement. Al enige tijd wordt de verdergaande individualisering gezien als een bedreiging voor collectieve verbanden en daarmee voor de samenhang in de maatschappij. De opkomst van de ICT zou dat nog meer versterken. Zorgen over vervanging van *face-to-face* contacten door virtuele contacten doen denken aan de onrust rond de groei van het televisie bezit en -gebruik. Anderzijds vertonen contacten en verbanden in de zogenaamde virtuele wereld meer homogeniteit dan in de 'echte' wereld. Putnam waarschuwt voor vernauwende blikvelden omdat mensen door ICT ongewenste berichten, meningen en medemensen uit hun wereld kunnen sluiten. Dit bedreigt contact en begrip tussen verschillende groepen in de samenleving (Putnam 2000).

Tegelijkertijd bestaat ook angst dat ICT leidt tot verdergaande automatisering, standaardisatie en controle. Dat zou in het belang zijn van schijnbaar efficiënte organisaties, maar ook schadelijk voor de individuele vrijheid. Daarentegen is er volgens de raad een positieve invloed van ICT op de sociale samenhang omdat er door ICT juist meer contacten tussen vrienden en familie zullen plaatsvinden. ICT vergroot eerder de individuele vrijheid omdat meer mogelijkheden ontstaan om die verbanden op te zoeken die bij iemand passen.

Helaas ontbreekt een dialoog over de tegenstrijdige opvattingen. We zien wel op internet een grote verscheidenheid aan sociale relaties ontstaan rond gemeenschappelijke interesses, rond gedeelde eigenschappen zoals een medische aandoening, een geloofsovertuiging, een gedeelde etnische- of gender-identiteit of rond gedeelde sociale rollen (zoals ouderschap). Het kan de deelnemers alleen gaan om de interactie zelf, maar ook om het uitwisselen van informatie of het bereiken van lotsverbetering. De aard van de sociale netwerken varieert van één-op-één contacten tot wereldwijde netwerken.

Fysieke en materiële blokkades worden minder toonaangevend in het vormen van sociale netwerken in de samenleving. Ouderen kunnen vanuit hun verzor-

gingsflat musea aan de andere kant van de oceaan bekijken, ze kunnen chatten met andere ouderen, informatie opzoeken over gezondheid of e-mailen met hun (klein)kinderen die dichtbij en ver weg wonen. Gehandicapten kunnen met allerlei hulpmiddelen hun omgeving besturen en veel gemakkelijker contact met de buitenwereld onderhouden. Elektronisch winkelen vergroot onze keuzemogelijkheden. Tweeverdieners kunnen hun drukke leven efficiënter inrichten met behulp van technologie en hun gezinsleven beter organiseren. Lotgenoten-contact kan veel gemakkelijker plaatsvinden.

Nieuwe technologie alleen is niet voldoende voor het ontstaan van nieuwe virtuele sociale netwerken, daarvoor is méér nodig. Interacties via internet blijken bijvoorbeeld altijd geworteld te zijn in iemands persoonlijke context, zoals de sociaal-culturele wereld waar iemand normaal ook bij hoort. Op basis van observaties van sociale interacties op het internet komt Valerie Frissen tot de conclusie dat de deelnemers juist het persoonlijke contact heel belangrijk vinden. Vooral wanneer mensen elkaar “herkennen” ontstaan soms hechte en ondersteunende relaties. Mensen voelen ook een sterke betrokkenheid bij anderen die ze zelden of nooit in levenden lijve ontmoeten (Frissen 1999a).

Klassieke indelingen als sociale klasse, sekse of leeftijd zijn niet langer toereikend om groepen van elkaar af te bakenen. Ze zijn vervangen door minder vastomlijnde criteria als gedeelde interesses of eigenschappen, levensstijlen, subculturen en smaken. Deze criteria komen voort uit de grotere betekenis die wij gaan toekennen aan processen van zingeving en reflectie. Door de stortvloed aan informatie die op ons afkomt is het steeds moeilijker om keuzes te maken, duidingen te vinden. Het gevolg: meer reflectie (wat wil ik nu?), meer zoeken naar zingeving (wat vind ik belangrijk?). Mensen zoeken identiteit omdat die niet langer vanzelfsprekend is.

De formele en informele netwerken krijgen ook een andere inhoud dan vroeger. Formele netwerken zijn institutionele verbanden van mensen, die vooral tot doel hebben hun positie, of die van hun groep, te verbeteren. Informele netwerken zijn de persoonlijke en sociale relaties die mensen in staat stellen zich in de samenleving te handhaven. Verbeterde je vroeger je eigen positie of die van je groep via een vakbond of politieke partij, tegenwoordig ligt het aanknopen van meer informele relaties via je bedrijf misschien meer voor de hand. De kenniseconomie is gebaat bij onderlinge samenwerking. Het wordt belangrijker om relaties met klanten aan te gaan, dan een klant alleen een goed product te verkopen. Producten kunnen goedkoper worden, maar de koper krijgt in ruil daarvoor wel een langlopende ‘relatie’ met de verkoper.

De positie van traditionele formele en informele netwerken lijkt te worden bedreigd. Putnam heeft betoogd dat in Amerika zowel de deelname aan institutionele verbanden als het onderhouden van informele relaties afgenomen is (Putnam 2000). Volgens hem is dit een teken dat de betrokkenheid bij de

samenleving afneemt. In Europa is de geringer deelname aan sociale verbanden minder ernstig dan in Amerika, zo stelt hij, omdat deelname aan vrijwilligerswerk en nieuwe burgerinitiatieven dit compenseren. Ook in Nederland baart echter de afname van het aantal leden van kerken, politieke partijen, vakverenigingen en de dalende opkomst bij verkiezingen al geruime tijd zorgen. Volgens Dekker en De Hart is dit geen reden om aan te nemen dat de betrokkenheid bij de samenleving en de politiek wordt bedreigd. Er ontstaan immers andere vormen van betrokkenheid en uitingen van sociale cohesie. Wel bestaat daarbij het risico dat nieuwe initiatieven geen aansluiting vinden bij bestaande instituties die amper op de veranderingen in weten te spelen, zoals politieke partijen of vakbonden (Dekker en De Hart 1999).

Het is dus niet zo dat de sociale cohesie verdwijnt. De invulling verandert. Ontwikkelingen in de ICT bieden ongeken- de kansen tot het vormen van allerlei nieuwe sociale verbanden en nieuwe vormen van sociale samenhang.

SeniorWeb, gestart in 1996, organiseert activiteiten die senioren kennis laten maken met alle facetten van internet. Maar het is ook een virtuele gemeenschap die op de elektronische snelweg met elkaar kennismakt, informatie uitwisselt en de dagelijkse gang van het leven bespreekt. De redactie bestaat uit senioren. In 1999 waren er ruim 15.000 deelnemers aan cursussen, verzorgd door 500 vrijwilligers op 248 verschillende locaties. SeniorWeb verbindt 1350 woonzorgcentra met elkaar.

3 Voorwaarden

ICT kan mensen weerbaarder maken, ontwikkelder, socialer, meer ontspannen. Deze mogelijkheden ontstaan niet vanzelf. Waar organisaties en mensen niet of slecht zijn voorbereid op de kansen die met behulp van ICT gerealiseerd kunnen worden, blijven de nieuwe mogelijkheden uit. De raad benoemt twee groepen voorwaarden die hiervoor van belang zijn: maatschappelijke en digitale voorwaarden. De maatschappelijke voorwaarden betreffen de organisatie van de publieke dienstverlening; de kwaliteit hiervan is op een aantal punten achtergebleven bij wat elders in de maatschappij standaard is geworden. Het openbaar bestuur en daaraan gekoppeld de openbare dienstverlening zijn toe aan een moderniseringsslag. Daarnaast zijn er digitale voorwaarden. Zij betreffen de vaardigheden om ICT te gebruiken en de toepassingen die beschikbaar zijn om de kansen te benutten.

3.1 Maatschappelijke voorwaarden: stimuleer schaal, sturing en samenhang op maat in het publieke domein

De raad signaleert dat we aan de vooravond staan van een interessante periode waarin we moeten proberen om met behulp van ICT de menselijke maat in de organisatie van het maatschappelijk leven meer centraal te stellen.

3.1.1 ICT en schaal

Voor al met de introductie van internet heeft de traditionele tegenstelling tussen *'small is beautiful'* en *'big is efficient'* haar langste tijd gehad. Maar tradities zijn sterk, zeker als ze vastliggen in wetten, regels en voorschriften.

De overheid moet zelf meer ICT gaan toepassen, organisaties en processen moeten en kunnen anders worden georganiseerd en mensen zouden op een andere manier moeten (leren) werken.

Wet- en regelgeving zijn de ruggengraat van het publieke domein. Hoe gedetailleerder de regels, hoe moeilijker om in lokale omstandigheden 'naar bevind van zaken' te handelen. Het is van belang juist hier de mogelijkheden van ICT optimaal te benutten. Het collectieve domein omspannt immers een groot deel van het maatschappelijk leven en beïnvloedt in Nederland de helft van de economie. De overheid onderneemt een groot aantal projecten waarin de verspreiding van ICT hoofdthema vormt.

Maar de organisatie van het publieke domein zelf blijft nagenoeg onaangetast door de ICT-revolutie. Dat is een gemiste kans, want netwerkachtige organisaties vergroten de betrokkenheid van medewerkers en cliënten en stimuleren een effectieve en efficiënte overheidsorganisatie. Medewerkers kunnen een grotere verantwoordelijkheid krijgen en betere, herkenbare relaties met burgers.

Een cultuuromslag binnen het publieke domein is noodzakelijk. Nog steeds wordt ten onrechte gedacht dat grootschaligheid efficiency waarborgt en bovendien hiërarchische sturing vereist.

3.1.2 ICT en sturing

ICT maakt zowel meer controle mogelijk als meer zelfsturing. Bureaucratische hiërarchie kan plaatsmaken voor informele, zelfsturende vormen van coördinatie. Maar ICT kan ook leiden tot standaardisering en uniformering. Zoals bij de workflowsystemen in bedrijven die een verregaande format opleggen voor het handelen. Of bij het rekeningrijden, dat het gedrag van automobilisten beïnvloedt. Meer mogelijkheden tot zelfsturing bestaan naast meer mogelijkheden van hiërarchische sturing. De uitersten van weleer grijpen in elkaar in een model van coaching en autonomie, waardoor mensen in organisaties weer een gezicht krijgen. Ook hier creëert ICT ruimte voor veel directere communicatie en informatie. Een hiërarchische structuur wordt niet overbodig, maar de wijze waarop in deze structuur wordt gestuurd verandert. Het middenmanagement bijvoorbeeld zal een minder grote rol vervullen, omdat werknemers in teamverband zelf de coördinatie doen.

Deze ontwikkelingen noden tot een fundamentele discussie over het democratisch bestel en over de vraag hoe de politiek moet reageren. De snelle verandering van de samenleving heeft immers consequenties voor de manier van besturen. Hier voldoen steeds minder de gebruikelijke manieren zoals het ontwerpen van wet- en regelgeving. Andere sturingsinstrumenten zijn nodig en mogelijk; daar wordt al door diverse departementen naar gezocht. Een voorbeeld daarvan zijn de recente plannen van het ministerie van OC&W om scholen meer vrijheid te geven bij de financiële en inhoudelijke vormgeving van het onderwijs. Het voert te ver om in dit advies op de bestuurlijke consequenties van de vergroting van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van uitvoerende instanties in te gaan. De RMO komt in 2001 in zijn advies over sturingsvraagstukken op dit thema terug.

3.1.3 ICT en samenhang

We zien dat ICT nieuwe netwerken doet ontstaan en bestaande kan versterken. ICT maakt de afstand kleiner. Mensen kunnen niet alleen makkelijker over grote afstanden met elkaar communiceren. Ook binnen kleine geografische eenheden, zoals buurten, verlaagt ICT drempels en blijkt het een geschikt medium om gelijkgezinden bij elkaar brengen (Wellman 1999).

De moderne mens heeft een heleboel verschillende sociale relaties met veel meer personen en in een groter gebied dan vroeger. De levenslopen van mensen verschillen meer van elkaar dan in het verleden. Met name vanwege de ontzuiling zijn de sociale contacten veelzijdiger geworden. De grote diversiteit in levenspatronen heeft geleid tot een heterogene samenleving. Mensen gaan relaties aan op basis van gemeenschappelijke belangstelling, levenspatronen en belangen. Geografische grenzen zijn hierbij steeds minder van belang. De auto en de telefoon maakten in de vorige eeuw contacten over de grenzen heen op grote schaal mogelijk. ICT versterkt deze tendens.

De oriëntatie op een bepaald gebied is een factor van afnemende betekenis voor

Er zijn netwerken in alle maten en soorten:

- naar iemands land van herkomst,
- naar de positie waarin iemand verkeert/ de belangen of interesses,
- om inkoopcombinaties te kunnen vormen,
- om contact met overheidsdienstverlening en zorginstellingen te vergemakkelijken,
- om contact met banenaanbieders te vergemakkelijken.

betekenisvolle sociale netwerken.

Maar dat geldt niet voor iedereen, altijd en overal. De levensstijl en de levensfase van mensen zijn bepalende factoren voor de cohesie die zij nastreven. Zo is het gebied waar iemand woont nog steeds van belang als het gaat om betekenisvolle sociale netwerken voor mensen die minder mobiel zijn, zoals kinderen, ouders van (jonge) kinderen, ouderen, mensen met beperkingen en mensen met lagere inkomens (waaronder alleenstaande vrouwen en werklozen).

Daarbij is dan wel de vraag in hoeverre de gerichtheid op de wijk een eigen keuze is of omdat men sociale relaties aangaan buiten de eigen wijk te gevaarlijk, te duur of te inspannend vindt.

Soms bevinden mensen zich in netwerken die hun deelname aan de maatschappij tegenwerken. In het advies *Ongekende aanknopingspunten* pleit de RMO voor een (lokaal) overheidsbeleid dat aansluit bij sociale netwerken en dat netwerkvorming stimuleert. ICT kan hierbij een nuttig hulpmiddel zijn. De angst dat we terechtkomen in een onpersoonlijke, technische, individualistische, uit elkaar vallende samenleving deelt de RMO niet. Door ICT komt de netwerk-samenleving dichterbij en indien de overheid hier adequaat op inspeelt kunnen er nieuwe, betekenisvolle vormen van samenleven ontstaan.

3.2 *Digitale voorwaarden: stimuleer digitale kansen*

De overheid weet weinig over de verspreiding van de nieuwe technologie in Nederland, over wie er wel en wie er geen gebruik van maakt en waarom. Het begrip digitale kloof duidt op de ongelijke toegang tot de nieuwe technologie, computers en internet. Er zijn gigantische verschillen op wereldschaal, maar ook binnen de westerse wereld. De groep mensen met toegang tot computers en internet groeit snel, maar deze groei geldt niet voor alle groepen gelijk. Mannen hebben meer toegang dan vrouwen, jongeren meer dan ouderen, hogeschooleden meer dan laaggeschoolden en hogere inkomenscategorieën meer dan lagere (Van Dijk et al. 2000).

Het Sociaal en Cultureel Planbureau concludeert dat het informatietijdperk oude ongelijkheden reproduceert, zonder er nieuwe aan toe te voegen. Bij de verklaring van de verschillen in bezit en gebruik van ICT-producten speelt volgens het SCP een aantal factoren een rol: de kenmerken van het product, de prijs ervan en de mate waarin de verschillende bevolkingsgroepen over hulpbronnen beschikken. De hulpbronnen die ongelijkheid verklaren in ICT bezit

en -gebruik, zijn in volgorde van belangrijkheid: het huishoudbudget, kennis en vaardigheden en de samenstelling van iemands persoonlijke en sociale netwerk. Als gevolg van deze verschillen valt te verwachten dat vooral ouderen, lager opgeleiden en allochtonen het risico lopen verder achterop te raken. (Van Dijk et al. 2000).

Toch spreekt het SCP niet over een nieuwe tweedeling. De bezitsongelijkheid is van voorbijgaande aard, net zoals bij de televisie en de telefoon het geval was, zo wordt gesteld. En ook bij het gebruik van nieuwe ICT verwacht het SCP dat de geletterde elite langzaam zal veranderen in een elite die ook goed met de nieuwe technologieën uit de voeten kan.

De technologische revolutie heeft volgens sommigen de bestaande sociale scheidslijnen versterkt, waardoor ongelijkheden zijn verdiept. We zien dat de verdeling in bezit en gebruik van ICT nog loopt via bekende scheidslijnen. Maar de verwachting is dat ICT-toepassingen steeds meer financieel toegankelijk zullen zijn en dat materieel bezit een minder relevante factor wordt in verhouding tot netwerken en vaardigheden. Daarom veronderstelt de RMO dat de scheidslijnen zullen veranderen. De eventuele nieuwe kloof loopt niet langs sociaal-economische lijnen, maar langs lijnen van creativiteit, adaptatievermogen en de capaciteit om keuzes te maken.

Om de bestaande ongelijkheid op te heffen is het beschikbaar stellen van gratis computers of gratis internet niet afdoende. Het gaat erom de oorzaken aan te pakken. Daarvoor is nodig iets langer stil te staan bij het begrip digitale kloof. De raad onderscheidt hier vraagstukken van fysieke toegang, vaardigheden en geschikte toepassingen.

3.2.1 Fysieke toegang

Mensen kunnen op verschillende manieren toegang krijgen tot ICT:

- via een eigen computer en internet aansluiting thuis en/of op het werk;
- via publieke voorzieningen zoals bibliotheken, scholen, informatiezuilen;
- via gemeenschapsvoorzieningen zoals wijkcentra, club- en buurthuizen, verzorgingshuizen, vrouwenhuizen;
- via internetcafés als 'Easy-everything', copyshops en dergelijke.

Elk aanbod kent specifieke gebruikersgroepen. Van het publieke aanbod maken vooral mensen gebruik die weten wat zij willen met een computer en met internet. Dat geldt ook voor de mensen die naar internetcafés gaan en daarvoor willen betalen. Volgens het SCP is toegang in de privésfeer nog vooral voorbehouden aan mannen, jongeren, hooggeschoolden en mensen met hogere inkomens. Dit soort gegevens is snel verouderd; het blijkt dat met name vrouwen en ouderen hun achterstand snel inlopen. De raad deelt de verwachting dat naarmate nieuwe ICT-producten goedkoper worden, meer huishoudens zullen overgaan tot aanschaf. Hij wijst in dit verband met instemming op gemeentelijke projec-

ten die in het kader van armoedebeleid, werkgelegenheidsbeleid of inburgeringsbeleid gratis dan wel tegen gereduceerd tarief computers geven aan mensen met een uitkering.

De toegang tot de elektronische snelweg via publieke- en gemeenschapsvoorzieningen staat momenteel volop in de belangstelling. Dat is terecht. Er zijn computers en internetfaciliteiten beschikbaar, je kunt er uiteenlopende vaardigheden opdoen. Bibliotheken, het Seniorweb en het project digitale trapveldjes zijn hierin in Nederland pioniers. De raad vindt het bieden van toegang via publieke en gemeenschapsvoorzieningen een goede manier om voor ICT gemotiveerde mensen te bereiken die tot nu toe geen computer en internet bezitten. Tevens is het aannemelijk dat hier ook mensen in ICT geïnteresseerd raken omdat ze er, terwijl ze eigenlijk voor iets anders komen, toevallig mee in aanraking komen.

3.2.2 Vaardigheden

Wie het net opkan, heeft vaardigheden nodig om er goed gebruik van te kunnen maken. In de eerste plaats is dat: de knoppen en toetsen kunnen bedienen. Een recente studie van het Rathenau Instituut voegt daar onder andere de structurele en de strategische vaardigheden aan toe. De structurele vaardigheden zijn nodig om te kunnen omgaan met de nieuwe wijzen waarop informatie beschikbaar komt en met het interactieve karakter van ICT-toepassingen. Niet iedereen kan even goed omgaan met nieuwe media en digitale apparaten zoals de videorecorder, de NS-kaartjesautomaat en de computerstem bij telefonische inlichtingendiensten. Wel is het zo dat betere interfaces de gebruiksvriendelijkheid vergroten. Strategische informatievaardigheden gaan over het actief op zoek gaan naar informatie en het nemen van beslissingen op basis van die informatie. Het Rathenau Instituut zegt dat deze verschillende vaardigheden aan gewicht zullen winnen en dat mensen daarover nooit in dezelfde mate zullen beschikken (Steyaert et al. 2000). Informatie- en informatica-analfabetisme leiden tot een digitale kloof.

3.2.3 Motivatie en gebruik

De raad is van mening dat motivatie een belangrijke drijfveer is om ICT-producten te kopen en te gebruiken. De overheid besteedt hieraan weinig aandacht. Het stellen van vragen over aanschaf en gebruik is een voorwaarde voor het kunnen voeren van beleid op dit terrein.

Iemand heeft ICT nodig om werk te kunnen doen of om een (andere) baan te vinden, iemand zoekt spanning en sensatie, iemand wil gemakkelijker contacten kunnen onderhouden met familie of iemand wil minder afhankelijk zijn van anderen. Goed oog krijgen voor motivatie en doelen van de groepen die nu achterblijven kan projecten tot een succes maken.

Wie niet gemotiveerd is, het idee heeft niets te winnen bij het gebruik van ICT, er bang voor is, of denkt het toch nooit te zullen leren, die koopt voor thuis geen computer. En die gaat ook niet naar een bibliotheek of een digitaal trap-

veld. Anderen willen wel en graag gebruikmaken van ICT, maar kunnen het niet door hun beperkingen (bijvoorbeeld een visuele handicap). Het is niet onderzocht hoe groot deze groepen zijn.

Duidelijk is wel dat het dichten van de digitale kloof voor deze groepen extra inspanningen vraagt. Voor hen moet zowel de hardware als de software veranderen. 'Design for all' betekent dat ICT-producten (hardware) en ICT-toepassingen (software) zo zijn ontworpen dat iedereen ze kan gebruiken. Dat vereist in de ontwerp- en ontwikkelingsfase een nauwe betrokkenheid van gebruikersgroepen.

ICT-toepassingen die de mens centraal stellen, zullen veel meer mensen motiveren om ICT te gaan gebruiken. De commercie ontwikkelt die gebruiksmogelijkheden volop, denk aan e-commerce, amusements-toepassingen, het downloaden van films, boeken en cd's van het internet. De techniek is er. De raad vindt het daarom de hoogste tijd voor een inhaalslag. Willen we toepassingen realiseren die de kwaliteit van het bestaan bevorderen, dan moeten we ons nadrukkelijker richten op de maatschappelijke doelen die we willen bereiken. Dit zullen we werkende weg moeten doen door 'maatschappelijk te leren'. Er zijn op dit gebied immers geen blauwdrukken aanwezig. Omdat de markt onvoldoende prikkels krijgt om goede toepassingen te ontwikkelen voor mensen met weinig hulpbronnen, vindt de raad overheidsbemoeienis hier op zijn plaats. Overheidsdiensten kunnen in hun inkoopbeleid bijvoorbeeld rekening houden met de vraag of bedrijven voldoende aandacht besteden aan software die breed toegankelijk is. Daarnaast verdient samenwerking tussen overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven aandacht om dienstverlening beter vanuit het perspectief van de burger op te zetten.

Via de website www.amsterdam-mail.nl kan elke Amsterdammer zich abonneren op informatie per e-mail van de gemeente over onderwerpen naar eigen keuze.

Via www.limburg-noord.nl krijgen burgers informatie over politie, thuiszorg, vrijwilligerswerk en overheidsdiensten in hun regio. Een portal moet het mogelijk gaan maken tegemoet te komen aan alle informatie- en transactiebehoeften van de burgers waarin regionaal is te voorzien. Voor specifieke gebruikers in Noord- en Midden-Limburg (zoals gemeenten, branche-organisaties, hulpverleners en zorginstellingen) komt er een intranet, ondermeer voor managementinformatie.

Doel van het project OL 2000 is informatie naar de burgers toegankelijk te maken. Via www.ol2000.nl opent het rijk loketten voor onder meer: bouwen en wonen (VROM), bedrijven (EZ), zorg en welzijn (VWS). De loketten bieden informatie, advies en afhandeling.

4 Conclusies en aanbevelingen

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling vindt dat ICT veel kan betekenen voor de participatie van burgers, de stabiliteit van de samenleving en de kwaliteit van het dagelijks bestaan.

4.1 Conclusies

Onze samenleving verandert snel onder invloed van ICT-toepassingen. In een diensten- en netwerksamenleving zijn individuele menselijke kwaliteiten van steeds groter belang. Onder andere door ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie maken oude kaders plaats voor nieuwe en verliezen vanzelfsprekende spanningsvelden hun betekenis. Waar voorheen zaken als grootschaligheid en kleinschaligheid, hiërarchie en zelfsturing en individueel en collectief belang onverenigbaar waren, dienen zich nieuwe balansen aan.

De raad vindt dat de overheid een veel krachtiger en breder ICT-beleid moet voeren. Om via ICT de samenleving als geheel te versterken moet aan een aantal maatschappelijke voorwaarden worden voldaan. Om de beoogde kwaliteits-slag te maken zal ICT toegankelijk moeten zijn: mensen mogen niet buitenspel staan of raken omdat ICT abacadabra voor hen is.

Er zijn mogelijkheden om de toepassing en het ontwerp van ICT te sturen. De raad pleit voor actieve sturing door de politiek en het beleid om het maatschappelijk perspectief op ICT te realiseren. Er is een inhaalslag nodig die voor een vliegwieleffect kan zorgen. Voor zo'n inhaalslag beveelt de raad beleid op de volgende fronten aan:

- ontwikkel een ICT-beleid dat uitgaat van maatschappelijke voorwaarden;
- schep digitale kansen voor iedereen;
- organiseer een beleidsimpuls met een tijdelijk karakter en een losse structuur.

4.2 Aanbevelingen

1 *Ontwikkel ICT-beleid vanuit een maatschappelijk perspectief*

Een ICT-beleid vanuit maatschappelijk perspectief zet ICT zodanig in dat de menselijke maat centraal komt te staan op belangrijke terreinen van het maatschappelijk leven. Door ICT is het mogelijk goede balansen te vinden tussen grootschaligheid en kleinschaligheid, hiërarchie en zelfsturing en individu en collectief.

De landelijke overheid richt zich met haar ICT-beleid in de nota 'De Digitale Delta' op ondersteuning, stimulering, voorlichting, aanpassing van de regelgeving en kwaliteitstoetsing. Alleen voor de achterstanden in het onderwijs neemt zij een directe financiële verantwoordelijkheid. Dit beleid is echter te eenzijdig op de economie gericht. Er is weinig aandacht voor de sociale en sociaal-econo-

mische aspecten. De raad pleit voor verbreding naar algemeen maatschappelijke doelen.

Regionale en lokale overheden zijn belangrijke aanjagers van veranderingsprocessen. Zij kunnen stimuleren en de nodige projecten organiseren om ICT zo in te zetten dat de vragen van de burger meer centraal staan. Ze zullen hierbij nauw moeten samenwerken met het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. De RMO denkt aan projecten waarbij dienstverlening en informatie van de betrokkenen onderling is afgestemd en die de burger interactief informeren.

2 Besteed aandacht aan de maatschappelijke voorwaarden

Het openbaar bestuur en de openbare dienstverlening beseffen nog te weinig hoe ICT hun werk zo kan verbeteren dat de klant en de werknemer centraal komen te staan. De raad kiest hierbij drie invalshoeken: de schaal waarop activiteiten plaatsvinden, de manier van aansturing van deze activiteiten en de samenhang binnen de maatschappij.

Schaal

Als de overheid de burger, de zorgvrager of de uitkeringsgerechtigde werkelijk centraal wil stellen moet zij bereid zijn regelgeving die de menselijke maat in de weg staat, te herzien. Nieuwe toepassingen van ICT leiden bovendien tot nieuwe organisatievormen die bepaalde regelgeving overbodig maakt.

Sturing

Een hiërarchische structuur wordt niet overbodig, maar de manier waarop daarbinnen wordt gestuurd zal wezenlijk moeten veranderen. Coaching in combinatie met zelfsturing vergroot de eigen verantwoordelijkheid en de betrokkenheid van werknemers. Dit geldt zowel binnen organisaties als voor de relatie tussen burgers en de overheid op verschillende niveaus. Een aanpassing van sturingsconcepten vraagt om aandacht voor representativiteit, voor de (on)mogelijkheden die mensen hebben om zelf sturing aan hun leven te geven en voor het concept van vertrouwen. De RMO werkt de bestuurlijke consequenties van dit uitgangspunt nader uit in een komend advies.

Samenhang

De overheid zou in haar sociale beleid meer rekening kunnen houden met de kansen die ICT biedt. De nieuwe technologie kan op een creatieve wijze de positie van bepaalde groepen verbeteren. Voorbeelden hiervan zijn mensen met gezondheidsproblemen, jongeren met onderwijsproblemen, mensen met inburgeringsproblemen en mensen met problemen op de arbeidsmarkt. Zij kunnen nieuwe en sterke netwerken vormen. Die bieden aangrijpingspunten voor het lokale sociale beleid, het lokale gezondheidsbeleid, het patiëntenbeleid, het activeringsbeleid en het inburgeringsbeleid. Ondersteuningsinstituten kunnen hierbij een stimulerende rol vervullen.

3 *Besteed aandacht aan de digitale voorwaarden*

ICT kan de kwaliteit van het leven verbeteren. Daarom is toegang tot ICT van groot belang. Allereerst om als volwaardig lid van de netwerkmaatschappij te kunnen functioneren is leren en vorming gedurende het hele leven essentieel. Investeren in de kennisinfrastructuur in het algemeen en het onderwijs in het bijzonder is en blijft dan ook een belangrijke taak voor de overheid. Bijzondere aandachtspunten zijn daarbij dat er blijvend wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van leerkrachten door teach-the-teacher-programma's, dat programma's voor een-leven-lang-leren worden bevorderd, dat er oog komt en blijft voor het aanreiken van zingevingkaders en leeftijd-duurzame culturele bagage en dat er 'sociale competentie' wordt bevorderd om weerbaar te zijn in een wereld van snelle, wereldwijde competitie.

Fysieke toegang

De raad pleit ervoor de mogelijkheden van computer en internet beter te benutten voor het participatie en integratiebeleid. Er zijn al diverse gemeentelijke initiatieven die mensen met lage inkomens een computer en internet-toegang geven. Dit zou op grotere schaal kunnen gebeuren. Doelgroepen kunnen bijvoorbeeld zijn chronisch zieken, gehandicapten, ouderen, langdurig werklozen.

Het gebruik van ICT in gemeenschapsvoorzieningen moet niet op zichzelf staan, maar ingebed zijn in de maatschappelijke doelen van die organisaties. Dit geldt bijvoorbeeld voor club- en buurthuizen, bibliotheken, verzorgingshuizen, verenigingen, sportclubs, vrouwenraden en patiëntenorganisaties die bovendien op hun computers cursussen aanbieden. Een goede landelijke spreiding van dit soort initiatieven is aan te bevelen evenals voldoende financiële middelen om te kunnen voldoen aan de vraag naar cursussen.

Daarnaast is aandacht nodig voor het aanleren van de diverse soorten vaardigheden. Dan gaat het niet in de eerste plaats om de knoppenkennis maar juist om de structurele en de strategische vaardigheden. Speciale aandacht vragen groepen die volgens het Sociaal Cultureel Planbureau (Van Dijk et al. 2000) het risico lopen verder achterop te geraken: ouderen, lager opgeleiden en allochtonen. Om te zien hoe deze vaardigheden over de bevolking zijn verdeeld, beveelt de raad een periodieke data-verzameling aan met analyse en rapportage door het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Motivatatie en gebruik

Mensen komen niet alleen naar een buurthuis of een internetcafé in een verzorgingshuis om kennis te maken met computers en internet. Zij willen hun positie verbeteren en hun leven veraangename. Omdat de markt onvoldoende prikkels krijgt om ICT-toepassingen te ontwikkelen voor mensen met weinig hulpbronnen, vindt de raad overheidsbemoeienis hier op zijn plaats. Hiervoor verwijst hij met instemming naar de aanbeveling van de commissie-Cerfontaine die een nationaal stimuleringsprogramma ICT en de stad bepleit. De raad gaat

ervan uit de overheid deze aanbeveling ook gaat koesteren voor gebieden buiten de 25 grote steden van Nederland.

De kwaliteit van de software bepaalt steeds sterker de kwaliteit van ons dagelijks leven. Hoe we die software ontwerpen en hoe we deze willen gebruiken heeft verstrekende maatschappelijke gevolgen. Dit besef is nog te weinig doorgedrongen bij ontwerpers. Daarom moeten ICT professionals, die bij wijze van spreken de architecten van onze sociale infrastructuur worden, veel meer besef hebben van de maatschappelijke gevolgen van hun ontwerpen. Zij horen de juiste vragen te stellen en als vanzelfsprekend van meet af aan rekening te houden met de wensen en (on)mogelijkheden van de gebruikers. De gebruiker is immers de expert bij uitstek. Technische Universiteiten moeten meer doen aan maatschappelijk ontwerp. Dit moet een vast onderdeel worden van het onderwijscurriculum voor ICT professionals.

Het informatieaanbod op het internet is weliswaar steeds ruimer geworden, maar niet even relevant voor alle bevolkingsgroepen. Daarbij komt dat het merendeel van de informatie in het Engels is. De raad vindt het van belang dat wordt nagegaan hoe de informatiebehoefte van de meest achtergestelde groepen eruit ziet. In dit verband wijst de raad instemmend op experimenten als Overheidsloket 2000. Dat omvat diverse lokale en regionale pilot-projecten, waarbij ICT direct bruikbaar is voor burgers die informatie vragen.

De raad vindt dat de overheid moet nagaan waar de grenzen van haar eigen verantwoordelijkheid liggen: welke taken op welke beleidsterreinen heeft zij, wat laat zij over aan anderen? Voor welke informatie is de overheid verantwoordelijk? Het is hierbij vooral van belang de organisatie zo aan te passen dat interactiviteit volledig wordt benut.

4 Geef een beleidsimpuls

De raad beveelt de overheid aan ICT-beleid te ontwikkelen vanuit het door hem geschetste maatschappelijk perspectief. Dat kan niet anders dan door 'al doende te leren'. Initiatieven hiertoe zullen vooral op het lokale en het regionale niveau plaatsvinden. Ter stimulering hiervan beveelt de raad een gerichte beleidsimpuls aan in de vorm van een expertisecentrum. Dit expertisecentrum ontwikkelt primair methodieken voor de training van digitale vaardigheden aan individuen en groepen met onvoldoende vaardigheden. Daarnaast verzamelt en distribueert het centrum kennis over toepassingen van ICT voor het realiseren van maatschappelijke doelen. Het stelt voorbeelden van best practises beschikbaar. Een mogelijkheid is jaarlijks een stimuleringsprijs uit te loven.

Het expertisecentrum faciliteert en ondersteunt projecten en initiatieven op lokaal en regionaal niveau. Daarnaast onderhoudt het relaties met relevante personen en instellingen in het buitenland.

Geraadpleegde literatuur

- Bekker, R. (2000), *Een Ministerie in verbouwing. Veranderingen binnen VWS*. Den Haag: VWS
- Brouns, M., van Oost, E. en Oudshoorn, N. (1999), ICT en maatschappij in verandering. In: RMO (2000), *Ver weg en dichtbij*. Den Haag: SDU
- Bullinga, M. (1999), *Een Ministerie van Ruimte & Tijd. Naar een duurzame netwerksamenleving*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Castells, M. (1996-1998), *The Information Age: Economy, Society and Culture. Part 1: The rise of the network society*. Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers
- Dekker, P. en Hart J. de (1999), Het sociale kapitaal van de Nederlandse kiezer. In: *Tijdschrift voor Sociologie*, 20 (3-4)
- Dijk, L. van, de Haan, J. en Rijken, S. (2000), *Digitalisering van de leefwereld, een onderzoek naar informatie- en communicatietechnologie en sociale ongelijkheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Frissen, P. (1996), *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*. Schoonhoven: Academic Service, Economie en Bedrijfskunde
- Frissen, V. (1999a), *De paradoxen van de digitale gemeenschap. Karakteristieken van het internet vanuit sociaal-cultureel perspectief*. Amsterdam: ASCoR/ Universiteit van Amsterdam
- Frissen, V. (1999b), *ICT en Arbeid in het dagelijks leven*. Den Haag: Rathenau Instituut
- Frissen, V. (2000), *De mythe van de digitale kloof. Cultuur als confrontatie*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
- Hajer, M. en Schwarz, M. (1997), *Contouren van de risicomaatschappij*, in: Ulrich Beck, de wereld als risicomaatschappij, essays over de ecologische crisis en de politiek van de vooruitgang. Amsterdam: De Balie
- Hamelink, C.J. (1999), *Digitaal fatsoen. Mensenrechten in cyberspace*. Amsterdam: Boom
- Hoven, van den J. (2000), *Wadlopen bij opkomend tij. Denken over Ethiek en Informatiemaatschappij*. Inaugurele rede 13 april 2000 Erasmus Universiteit. Rotterdam: Faculteit der Wijsbegeerte van de Erasmus Universiteit Rotterdam
- Kelly, K. (1999), *Nieuwe regels voor de nieuwe economie. 10 radicale ondernemingsstrategieën in een wereld van netwerken*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000), *Contract met de toekomst. Een visie op de elektronische relatie overheid-burger*. Den Haag: BZK
- Pieper, R. (2000), *e-Wereld. De ingrediënten van de netwerkmaatschappij*. Inaugurele rede 5 oktober 2000 Universiteit Twente. Amsterdam/Antwerpen: Kopperlith & Co (www.roelpieper.com)
- Putnam, R. (2000), *Bowling alone, the collapse and revival of civic America*. New York: Simon & Schuster
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1998), *Integratie in perspectief, advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder*. Den Haag: Sdu

- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000a), *Aansprekend burgerschap, de relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*. Den Haag: Sdu
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000b), *Ongekende aanknopingspunten*. Den Haag: Sdu
- Raad voor Verkeer en Waterstaat (1999), *Nederland, let op Uw saeck*. Den Haag: RV&W
- Rathenau Instituut (2000), *Van micro-elektronica naar mega-ICT. Jaarverslag 1999*. Den Haag: Rathenau Instituut
- Späth, L. (1999), *Die Stunde der Politik. Vom Versorgungsstaat zur Bürgergesellschaft*. Berlin: Propyläen
- Steyaert, J. en Mosselman, I. (2000), *Digitale vaardigheden, geletterdheid in de informatiesamenleving*. Den Haag: Rathenau Instituut
- Trommel, W. (1999), *ICT en nieuwe arbeidspatronen. Een literatuurstudie*. Den Haag: Rathenau Instituut
- Weehuizen, R.M. (red.) (2000), *Toekomst @ werk.nl. Reflecties op economie, technologie en arbeid*. Den Haag: STT 63
- Weggeman, M. (1997), *Kennismanagement. Inrichting en besturing van kennisintensieve organisaties*. Schiedam: Scriptum
- Wellman, B. (ed.) (1999), *Networks in the global village: life in contemporary communities*. ISBN 0813311500: Westview Press
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998), *Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*. Den Haag: Sdu