Downloaded from UvA-DARE, the institutional repository of the University of Amsterdam (UvA)
http://dare.uva.nl/document/113193

File ID	113193
Filename	4 De rol van de elektronische overheid

SOURCE (OR PART OF THE FOLLOWING SOURCE):

Type	Dissertation
Title	Geen bericht, goed bericht : een onderzoek naar de effecten van de introductie van elektronisch berichtenverkeer met de overheid op de administratieve lasten van bedrijven
Author	R. Arendsen
Faculty	Faculty of Law
Year	2008
Pages	416
ISBN	9789056295318

FULL BIBLIOGRAPHIC DETAILS:
http://dare.uva.nl/record/281434

Copyright

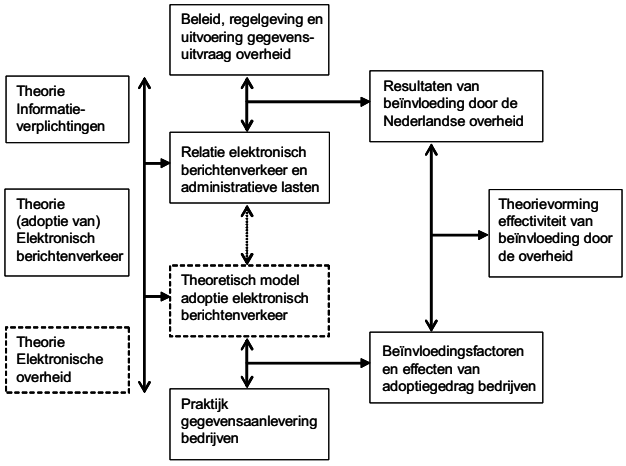
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (http://dare.uva.nl)

4 De rol van de elektronische overheid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag beantwoord: *Welke instrumenten heeft de Nederlandse overheid om de vormgeving en het gebruik van de administratieve infrastructuur voor berichtenverkeer tussen bedrijfsleven en overheid te beïnvloeden?*
Deze onderzoeksvraag wordt beantwoord vanuit het perspectief van de zich ontwikkelende elektronische overheid. Deze ontwikkeling heeft invloed op de relaties van de overheid met haar omgeving. Dit roept juridische vragen op in het kader van veiligheid en rechtsgelijkheid bij toegang tot digitale overheidsloketten. Tevens speelt daarbij de vraag op welke wijze overheidsorganisaties het gebruik van deze loketten kunnen bevorderen en in welke mate bedrijven daarin keuzevrijheid wordt geboden. Evenals in het vorige hoofdstuk staan daarbij de vormgeving en het gebruik van elektronisch berichtenverkeer als geautomatiseerd informatiesysteem centraal. Dit betekent dat in dit hoofdstuk niet de architectuur van de elektronische overheid word uitgewerkt noch het brede wetenschappelijk discours met betrekking tot het thema *e-government*. In termen van de in hoofdstuk 1 geschetste onderzoeksaanpak:
Bestudering van de wetenschappelijke literatuur en resultaten van toegepast onderzoek met betrekking tot … de ontwikkeling van de elektronisch overheid, levert theoretische modellen die inzicht geven in de factoren die van invloed zijn op de toepassing van elektronische berichtenverkeer met de overheid.



Figuur 4.1 Hoofdstuk 4 gepositioneerd binnen de onderzoeksaanpak.

In paragraaf 4.2 vindt definitie en afbakening van de elektronische overheid plaats waarbij wordt ingegaan op het duale karakter van elektronisch berichtenverkeer met de overheid. De specifieke rol en karakteristieken van de

toegangspoort tot de elektronische overheid wordt in paragraaf 4.3 uitgewerkt. In paragraaf 4.4 wordt de juridische context van de elektronische overheid besproken, dit in relatie tot de diverse rollen die de overheid heeft ten aanzien van de toepassing van elektronisch berichtenverkeer. Vervolgens wordt in paragraaf 4.5 nader ingegaan op de beïnvloedingsmogelijkheden van de overheid bij de inrichting van de administratieve infrastructuur voor elektronisch berichtenverkeer tussen bedrijven en overheidsorganisaties. De beantwoording van de onderzoeksvraag wordt samengevat in paragraaf 4.6.

4.2 De elektronische overheid

Elektronisch berichtenverkeer naar de overheid betekent berichtenverkeer naar de elektronische overheid. In deze paragraaf wordt de relatie tussen elektronisch berichtenverkeer en de zich ontwikkelende elektronische overheid nader uitgewerkt. Achtereenvolgens vindt afbakening plaats en wordt het duale karakter van elektronisch berichtenverkeer geschetst. In de volgende paragraaf wordt de relatie gelegd met de poort van de elektronische overheid.

4.2.1 Definitie en afbakening

In hoofdstuk 1 is een schets gegeven van de stand van zaken met betrekking tot het wetenschappelijk onderzoek naar de ontwikkeling van de elektronische overheid. Het onderzoeksveld is daarbij getypeerd als multidisciplinair. Een internationale inventarisatie van researchprojecten in het kader van een EU-onderzoek naar *Scenario's for e-government in 2020* laat een brede waaier zien van projecten, strategieën en trends (Bicking et al., 2006). Het begrip 'elektronische overheid' wordt daarbij vanuit verschillende perspectieven gedefinieerd.

The continuous optimization of services delivery, constituency participation and governance by transforming internal and external relationships through technology, the Internet and new media (Gartner, 2000).

Alle processen van informatieverwerking, communicatie en transactie die behoren bij de taken van de overheid (politiek en openbaar bestuur) en waarbij gebruik wordt gemaakt van ICT (Van Dijk, 2001).

Het ondersteunen respectievelijk het (her)ontwerpen van de relatie en interacties die een overheid onderhoudt met relevante partijen in haar omgeving door middel van ICT netwerken zoals het internet, ten einde toegevoegde waarde te bieden (Bekkers & Thaens, 2002).

eGovernment betreft de informatisering van de publieke sector, waarbij vooral dienstverlening aan burgers en het vergroten van de productiviteit van de overheden zelf de belangrijkste onderwerpen zijn. Uit de wens om efficiëntie van de overheden te vergroten door middel van informatietechnologie vloeit ook de aandacht voort voor verdere procesintegratie en betere samenwerking tussen de verschillende overheden (Van Engers, 2004).

Government's use of technology, particularly web-based Internet applications, to enhance the access to and delivery of government information and services to citizens, business partners, employees, other agencies, and government entities" (Ghayur, 2006).

Zoals in hoofdstuk 1 is opgemerkt, kennen deze definities inmiddels allen een externe oriëntatie, gericht op het verbeteren van relaties met burgers en bedrijven. "E-government als een element in de strategie voor administratieve hervorming" (Gross, 2002). Lange tijd heeft daarbinnen de optiek van elektronische dienstverlening aan burgers gedomineerd. Als een van de verklaringen noemen Bekkers et al. het feit dat het concept van de elektronische overheid aanvankelijk is geïntroduceerd als tegenhanger van elektronische commerciële dienstverlening (*e-commerce, e-business*) en dat het als zodanig is opgevat als het verzorgen van elektronische publieke dienstverlening (Bekkers et al., 2005). Met meer aandacht voor onder andere democratische participatie en verantwoording (*e-democracy*) ontstaat vanaf het begin van de 21e eeuw de beweging van 'e-government naar e-governance'. E-governance wordt in dat geval beschouwd als een proces gericht op het, met behulp van ICT, verbeteren van de relaties die de overheid met belanghebbenden onderhoudt, zowel op het vlak van dienstverlening maar ook ten aanzien van democratische participatie, handhaving en toezicht.
Ook Van Duivenboden wijst op deze meer extern en op transformatie gerichte benadering van de elektronische overheid (Van Duivenboden, 2004). De elektronische overheid wordt daarbij meer en meer beschouwd als een governance instrument ter bevordering van transparantie, participatie, verantwoording en adequate regelgeving.

In het kader van berichtenverkeer met de elektronische overheid sluit ik aan op de hiervoor beschreven neutrale definitie van Van Dijk: *alle processen van informatieverwerking, communicatie en transactie die behoren bij de taken van de overheid (politiek en openbaar bestuur) en waarbij gebruik wordt gemaakt van ICT* (Van Dijk, 2001). De elektronische overheid krijgt gestalte binnen de taakdomeinen van de overheid (Wagenaar, 2002), (Ministerie van Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 2003), (Ghayur, 2006):

- *beleidsvorming* gericht op burgerparticipatie en het participatief vormgeven van beleid wordt ondersteund met behulp van elektronisch stemmen en digitale discussiefora;
- *beleidsuitvoering* gericht op het leveren van informatie, producten en diensten wordt ondersteund gebruikmakend van bijvoorbeeld call centers en digitale loketten in de vorm van websites;
- *beleidshandhaving* gericht op het nakomen van verplichtingen van burgers en bedrijven wordt ondersteund door voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer, elektronische formulieren en geautomatiseerde ondersteuning bij inspecties en boekencontrole;
- *bedrijfsvoering* gericht op de efficiënte uitvoering van de processen binnen de overheid maakt gebruik van geautomatiseerde back office systemen bij uitvoeringsorganisaties en geautomatiseerde ondersteuning van ondermeer personeel-, inkoop- en financiële administratie.

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat berichtenverkeer met de overheid met name plaats vindt binnen de taakdomeinen beleidsuitvoering en beleidshandhaving. Elektronisch berichtenverkeer zoals gedefinieerd in dit onderzoek heeft daarbij in de meeste gevallen betrekking op cyclische en ook veel gebeurtenisgebonden informatieverplichtingen die leiden tot volumineuze en/of frequente rapportagestromen binnen de beleidshandhavende processen. Conditionerende informatieverplichtingen leiden in de regel tot berichtenuitwisseling binnen beleidsuitvoerende processen, bijvoorbeeld ondersteund in de vorm van elektronische formulieren. Deze laatste vorm van berichtenuitwisseling valt buiten de scope van dit onderzoek; dit geldt ook voor de inzet van ICT binnen de taakdomeinen beleidsvorming en bedrijfsvoering.

4.2.2 Het duale karakter van elektronisch berichtenverkeer

Ter ondersteuning van de aanlevering van gegevens door bedrijven, worden door uitvoeringsinstanties van de overheid verschillende voorzieningen ontwikkeld, vaak getypeerd in termen van dienstverlening In veel gevallen is sprake van drie soorten overheidsdiensten met een specifieke vorm van gegevensuitwisseling:

- *informatiediensten*, gericht op het passief verstrekken van informatie vanuit de overheid, zoals folders, formulieren, wetsteksten of raadsstukken. Elektronische informatiediensten bieden vaak ondersteunende zoekfunctionaliteiten;
- *contact- of interactiediensten*, gericht op communicatie zoals het stellen en beantwoorden van vragen via een call center of per e-mail;
- *transactiediensten*, gericht op het toebedelen van individuele rechten en plichten jegens burgers en/of bedrijven (Bekkers et al., 2005), zoals het aanvragen en verkrijgen van een bouwvergunning.

Het merendeel van de informatieverplichtingen, zoals belastingaangiften en vergunningaanvragen is te typeren als (onderdeel van) een transactiedienst. Sommige transacties, zoals bijvoorbeeld Douane invoeraangiften, hebben daarbij een tijdkritisch karakter omdat bijvoorbeeld de voortgang van achterliggende logistieke bedrijfsprocessen afhankelijk is van een reactie van overheidswege. In andere gevallen heeft de gegevensuitwisseling een uni-directioneel en niet-tijdkritisch karakter, zoals bijvoorbeeld meldingen of enquêtes. Deze vorm van transactiedienst wordt ook wel als ‘aanleverdienst’ getypeerd (GBO, 2005).
De genoemde diensten worden als resultaat van de zich ontwikkelende elektronische overheid meer en meer op elektronische wijze ondersteund (Wimmer, 2002), (Andersen 2004), (European Commission, 2004). Voorbeelden van deze ‘bouwstenen van de elektronische overheid’ zijn centrale informatievoorzieningen (CAL, 1999c), (Ministerie van Economische Zaken, 2000) of elektronische overheidsloketten (Bekkers, 2001), (Ministerie van Economische Zaken, 2002a), basisregistraties voor meervoudig gebruik van gegevens en de elektronisch uitwisseling van gegevens en berichten (CAL, 1999c), (EIM, 1998), (EIM, 2005). Vaak wordt daarbij de verwachting geformuleerd dat de introductie van deze elektronische overheidsdiensten bijdraagt aan de verlichting van administratieve lasten voor het bedrijfsleven (Ministerie van Economische Zaken, 2004).

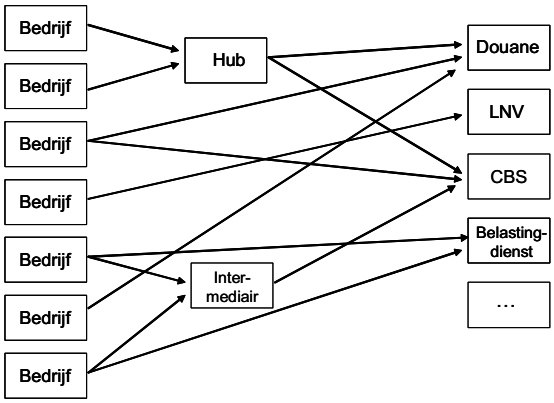
Het gebruik van de term elektronische dienstverlening of overheidsdienstverlening is in de context van informatieverplichtingen niet altijd even goed getroffen. Zoals in hoofdstuk 2 geschetst, maken veel informatieverplichtingen onderdeel uit van handhavingprocessen van de overheid. De in die context opgelegde en ervaren verplichtingen staan op gespannen voet met de positie en keuzevrijheid van klanten binnen het concept van dienstverlening.
Frissen wijst er in 1991 al op dat verbeterde dienstverlening aan burgers vaak een tweezijdig motief kent. Enerzijds gaat het om verbetering van de effectiviteit van staatsoptreden vanuit het nutperspectief van de burger. Anderzijds maakt de technologie een betere controle en beheersing mogelijk (Frissen, 1991). Hij geeft als voorbeeld de Belastingdienst die tegelijkertijd als hulpverlener en bedreigende instantie optreedt.
Bekkers spreekt van een "partiele insluiting van de burger in de overheidsorganisatie, die zich vervolgens dient te gedragen volgens de logica van de betreffende organisatie" (Bekkers, 2001). "Elektronische dienstverlening biedt de mogelijkheid om beslissing- en interpretatieruimte van burgers in te perken. Keuzen en doelen van de betreffende overheidsdienstverlener worden vertaald in ontwerpen en software waardoor alternatieve interpretaties niet meer worden ondersteund" (Bekkers, 2001).
Zuurmond typeert dit als een 'infocratie' waarbij "het ideaal van een open en interactief gesprek tussen de overheid en burger is verdwenen. De burger kan zijn eigen verhaal niet meer kwijt, maar wordt gedwongen zich te presenteren in de hokjes die in de computersystemen zijn voorgeprogrammeerd." (Zuurmond, 1996).
Of, zoals Pieterson het verwoordt: "De verplichte elektronische aangifte is natuurlijk geen vorm van dienstverlening. Het is een plicht om belasting aan te geven en het wordt ook nog eens verplicht voor ondernemers om dat elektronisch te gaan doen. Het gaat bij de verplichte elektronische aangifte dus om een plicht en niet om een soort van keuzemogelijkheid". (Pieterson, 2004, p.15)

Dit duale karakter geldt ook voor toepassingen voor elektronisch berichtenverkeer. Enerzijds worden deze toepassingen gepresenteerd als digitale overheidsdienst met de mogelijkheid van reductie van administratieve lasten. Anderzijds is het berichtenverkeer resultaat van een informatieverplichting en vergroot de geautomatiseerde wijze van aanleveren de controlemogelijkheden van de betreffende overheidsorganisatie. In hoofdstuk 11 wordt dit nader geïllustreerd aan de hand van de in 2005 verplicht gestelde elektronische winstaangifte voor ondernemers.

4.3 De poort van de elektronische overheid

In hoofdstuk 2 is een vierde element toegevoegd aan de administratieve infrastructuur voor berichtenverkeer tussen bedrijven en overheidsorganisaties (Nijsen, 2003), namelijk: *de aard en automatiseringsgraad van administratief-logistieke overheidssystemen*. Poortsystemen voor de ontvangst en routering van binnenkomende en uitgaande berichten maken hier onderdeel van uit.

Eind jaren tachtig van de vorige eeuw ontstaan de eerste toepassingen van elektronisch berichtenverkeer met de overheid, veelal vanuit Douane processen in het verlengde van EDI toepassingen binnen de transportsector. Elektronisch berichtenverkeer is daarmee in veel gevallen de eerste op externe relaties gerichte toepassing van de elektronische overheid.
Tot aan het eind van de vorige eeuw zijn de implementaties van elektronisch berichtenverkeer voornamelijk specifieke toepassingen, gericht op bijvoorbeeld belastingaangiften, statistiekaangiften, gegevensuitwisseling binnen de zorg, premies werknemersverzekeringen of landbouwaangiften, zie figuur 4.2. Binnen de context van specifieke wet- en regelgeving leidde dit tot unieke gegevens- en berichtdefinities, aparte uitvraagprocessen en separate technische infrastructuren voor ontvangen en verzenden van berichten.



Figuur 4.2 Separate ontvangst van elektronische berichten, bron: (ICTAL, 2006).

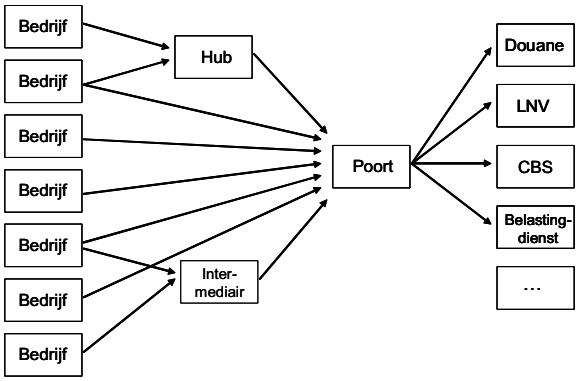
Een belangrijk onderwerp binnen de ontwikkeling van de elektronische overheid in dit kader is het gezamenlijk gebruik door overheidsorganisaties van dezelfde, generieke, ICT-voorzieningen. Bij toepassing van elektronische berichtenverkeer fungeert een van deze generieke voorzieningen als 'poort van de elektronische overheid', zie figuur 4.3. Voorbeelden hiervan zijn de Engelse UK Gateway, de Belgische Kruispuntbank en de Nederlandse Overheidstransactiepoort (Van der Zijden, 1998), (Arendsen, 2004), (Arendsen, 2006), (ICTAL, 2006).

De belangrijkste *business services*[25] van deze toegangspoort zijn het ontvangen van berichten van bedrijven en het doorsturen van deze berichten naar de geadresseerde overheidsorganisatie. Daarnaast kan ook sprake zijn van retourverkeer richting bedrijven, bijvoorbeeld in de vorm van een vrijgavemelding voor te importeren goederen of een belastingaanslag (ICTAL, 2006).

[25] In hoofdstuk 3 is het verschil beschreven tussen business services en communicatie services.

Naast deze primaire functies bieden poorten ook flankerende communicatie services, zoals bijvoorbeeld (ICTAL, 2006):

- *routering op berichtsoort* wat bedrijven de mogelijkheid biedt het bericht 'aan de overheid' te adresseren, de poort routeert dit vervolgens op basis van de berichtsoort naar de juiste overheidsinstelling;
- *ontvangstbevestiging* zodat bedrijven direct na aanlevering van een bericht een bevestiging van correcte aflevering en tijdstip van ontvangst krijgen; deze boodschap 'binnen bij de overheid' kan fungeren als decharge van de informatieplicht;
- *protocolconversie* waarmee een ontkoppelmogelijkheid wordt geboden tussen de technische transportinfrastructuren van bedrijven en overheidsinstellingen;
- *logging* van berichten zodat traceerbaar blijft welke berichten wanneer naar welke organisatie zijn afgeleverd;
- *herinjectie* biedt de mogelijkheid om op verzoek van de ontvangende partij een zoekgeraakt bericht opnieuw te kunnen afleveren;
- *stempelen* van berichten zodat voor de ontvangende partij duidelijk is op welk moment, van wie en op welke wijze het bericht bij de overheid is aangeleverd.



Figuur 4.3 Ontvangst van elektronische berichten aan de poort van de elektronische overheid, bron: (ICTAL, 2006).

Conform de in hoofdstuk 3 geschetste beweging naar meer 'toegevoegde waarde diensten' ontwikkelen zich ook met betrekking tot de elektronische toegangspoort concepten van nieuwe diensten. Deze diensten grijpen veelal in op de inhoud van het bericht en daarmee op de integriteit van het bericht. Dit roept juridische vragen op aangaande het onderscheid tussen de logistieke en inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de berichtbehandeling aan de kant van de overheid en de daaraan gerelateerde rechtsvorm van de poort. Dient de poort bijvoorbeeld onder ministeriële verantwoordelijkheid te vallen? en zo ja, wat zijn de consequenties in geval van logistieke fouten bij de afhandeling van berichten uit

een ander wetgevingsdomein? In het kader van dit onderzoek wordt verwezen naar resultaten van een eerste wetenschappelijke verkenning naar deze juridische aspecten zoals beschreven in *Enkele juridische aspecten van de Overheidstransactiepoort* (ICTAL, 2004).
Voorbeelden van toegevoegde waarde poortdiensten zijn (ICTAL, 2006):

- *Meervoudig doorzenden* van berichten betekent dat bedrijven niet langer meerdere berichten van vergelijkbare strekking naar diverse overheidsorganisaties behoeven te sturen maar dat een bericht vanuit de poort meervoudig binnen de overheid wordt gedistribueerd. Zo'n uniform bericht is veelal een kleinste gemene veelvoud van de oorspronkelijke berichten.
- *Validatie van de berichtinhoud* betekent dat binnen de poort een aantal administratieve voorcontroles plaatsvinden op het binnengekomen bericht, zoals op berichtformaat, bestaanbaarheid van en onderlinge consistentie tussen gegevenselementen. Eventuele foutieve berichten belanden zo niet in de verwerkingsprocessen van de overheid maar kunnen 'aan de poort' voor correctie worden geretourneerd naar het bedrijf.
- *Bericht op maat* betekent dat na ontvangst van een bericht vanuit de poort de gegevensinhoud selectief wordt doorgestuurd naar diverse overheidsinstellingen. Binnen de poort worden op die manier nieuwe berichten gemaakt.
- *Archivering* van berichten binnen de poort betekent het ontstaan van een 'basisberichtenregistratie'. Dit vraagt om meer dan logistieke verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de inrichting en organisatie van de poort.

De uitvoering van elektronisch berichtenverkeer wordt op deze manier meer en meer onderdeel van een geïntegreerde, extern gerichte benadering van de elektronische overheid. Eenmalige uitvraag van gegevens, het kantelen van uitvoeringsprocessen en het gemeenschappelijk gebruik en beheer van ICT-voorzieningen zijn daarbij kernthema's (IDABC, 2004), (Strikwerda, 2006), (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2007). Implementatieaspecten als de definitie van technische koppelvlakspecificaties en uit te wisselen berichten komen daarmee in een breder perspectief te staan van hergebruik van gegevens binnen de overheid, harmonisatie van gegevensdefinities en de (uitvoerings-) kwaliteit van wetgeving (Van Engers, 2006).

4.4 Juridische context

Naast uitvoerende taken en verantwoordelijkheden heeft de overheid regulerende verantwoordelijkheden met betrekking tot elektronisch berichtenverkeer. Deze regulerende verantwoordelijkheden staan in het brede perspectief van de regulering van de informatiesamenleving en elektronisch zaken doen. De ontwikkeling van de elektronische overheid in het bijzonder betekent een herbezinning op en herziening van bestaande wettelijke kaders en in een aantal gevallen zal nieuwe wet- en regelgeving noodzakelijk zijn om het gebruik mogelijk te maken (Meijer, 2006).

Het vakgebied dat de relatie tussen informatietechnologie en recht bestudeert, is volop in ontwikkeling en op tal van plaatsten wordt gewerkt aan het juridisch raamwerk van de informatiesamenleving. Zo wordt binnen een Europees samenwerkingsverband van universiteiten, *The LEgal Framework for the Information Society* (LEFIS), op dit terrein onderzoek gedaan en onderwijs verricht (Galindo, 2004). Ook in Nederland is, op verzoek van de Tweede Kamer, door het Ministerie van Justitie, een Kenniscentrum ICT en Recht, eJure, opgestart met als doel het juridisch raamwerk van de informatiesamenleving verder te optimaliseren[26].
Het voert in het kader van dit onderzoek te ver een sluitend overzicht van visies en resultaten te presenteren. In deze paragraaf worden enkele grote lijnen geschetst waarna in de volgende paragraaf wordt ingegaan op de relevante aspecten ten aanzien van de beïnvloeding door de overheid van de vormgeving en het gebruik van elektronisch berichtenverkeer.

4.4.1 De digitale rechtstaat

Bovens wijst bij de relatie tussen rechtsstaat en informatiemaatschappij op de ontwikkeling van een digitale rechtstaat gefundeerd op informatierechten en beginselen van behoorlijke informatisering (Bovens, 1998). De *informatierechten* vormen daarbij een verzameling burgerrechten die betrekking hebben op bijvoorbeeld digitale toegang tot openbare overheidsinformatie en het recht op toegang tot de elektronische snelweg. Deze rechten zien in wezen toe op het democratische gehalte van de informatiemaatschappij.
Zo heeft bijvoorbeeld de Italiaanse overheid een Code voor de elektronische overheid geformuleerd (MIT, 2005). De code is geformuleerd als een verzameling rechten en plichten voor burgers en overheden, een 'grondwet' voor digitaal Italië. Burgers krijgen het recht om moderne ICT middelen te gebruiken bij al de contacten met de overheid. Volgens de Code hebben vanaf 1 januari 2005 burgers en bedrijven in Italië bijvoorbeeld het recht om betalingen aan de overheid via elektronische weg te voldoen. Overheidsorganisaties dienen hiertoe een veilige en juridisch geldige voorziening aan te bieden. Formulieren van de overheid die niet elektronisch beschikbaar zijn, kunnen hun geldigheid verliezen en/of worden uitgefaseerd. In de Italiaanse code wordt zo een verbinding gelegd tussen rechten van burgers en de ontwikkeling van een betrouwbare elektronische overheid.

De *beginselen van behoorlijke informatisering*, zoals vertrouwelijkheid (bescherming van de persoonlijke levenssfeer), integriteit (juistheid, volledigheid en actualiteit van de gegevens) en authenticiteit (geldigheid van de informatie en de mogelijkheid van verificatie bij de bron) reguleren en ordenen het informatieverkeer tussen burgers, bedrijven en de overheid. Deze beginselen zorgen in zekere zin voor 'veilige' elektronische relaties. Bij de inrichting van elektronisch berichtenverkeer spelen deze beginselen een belangrijke rol. Dit komt ook naar voren in de uitwerking die Bekkers et al. geven van de legitimiteit van de elektronische overheid.

[26] www.ejure.nl

Legitimiteit staat of valt met de betrouwbaarheid van en het vertrouwen in de elektronische overheid (Bekkers, et al., 2005):

- voorkomen van misbruik en manipulatie van politiek- en privacygevoelige gegevens;
- betrouwbare identificatie van personen die op elektronische wijze een (formele) activiteit met de overheid willen verrichten;
- bewaken van risico's van de kwetsbaarheid van de relaties die langs elektronisch weg worden onderhouden (en van de onderliggende infrastructuren);
- zorgen voor duurzaamheid van de elektronische communicatie en – documentatie ter borging van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Beide elementen (of vakgebieden) worden wel onderscheiden met de termen informatierecht en informaticarecht. Franken wijst vanuit de optiek van het recht vooral op de samenhang tussen beiden: tezamen geven ze invulling aan de dubbele functie van het recht: waarborg en instrument. Waarborg van burgerrechten binnen de informatiesamenleving enerzijds en instrument voor ordening en omgang met IT-middelen anderzijds (Franken, 2003).
Saarenpää put ook uit beide domeinen bij het formuleren van zijn *Principles of Information Law*, zoals: *the right to know, the right to communication, the right to data and information security, the informational right of self-determination* (Saarenpää, 2004).

4.4.2 Juridisch kader voor de informatiesamenleving

De juridische aspecten van de informatiemaatschappij betreffen zowel de relatie tussen bedrijven onderling als de relatie tussen bedrijven en overheidsorganisaties[27]. Bij de vormgeving van deze aspecten speelt de vraag in welke mate de overheid moet of wil reguleren. Naast formele wetgeving zijn instrumenten beschikbaar als zelfregulering, rechtersrecht of beleidsregels.
Veel van de formele nationale wetgeving op dit terrein vindt haar oorsprong in Europese richtlijnen. Zo zijn de juridische aspecten van de elektronische uitwisseling van gegevens (edi) al in 1994 geadresseerd in een aanbeveling van de Europese Commissie (Europese Commissie, 1994). Door middel van een Europese EDI-modelovereenkomst geeft de aanbeveling een juridisch kader met betrekking tot rechtszekerheid in het handelsverkeer, bewaartermijnen in verband met de fiscale wetgeving en vertrouwelijkheid van gegevens.

Vanaf het eind van de vorige eeuw is een groeiend aantal Europese richtlijnen uitgevaardigd ter bevordering van de ontwikkeling van de *information society* in het algemeen en de elektronische overheid in het bijzonder. Een achterliggend, samenhangend juridisch raamwerk ontbreekt echter. Zo bestaat het overzicht van de belangrijkste richtlijnen onder het werk van de interoperabiliteitsprogramma van de Europese Commissie uit een mengeling van informatierechten, beginselen

[27] Ook wel aangeduid met *business-to-business* (B2B) respectievelijk *business-to-government* (B2G).

van behoorlijke informatisering en richtlijnen ter bevordering van het elektronisch zaken doen (IDABC, 2006)[28]:

- openbaarheid van bestuurlijke informatie;
- privacy en elektronische communicatie;
- elektronische handel;
- marktwerking in de telecomsector en het openstellen van netwerken;
- digitale handtekening;
- elektronisch aanbesteden;
- hergebruik van overheidsinformatie.

De feitelijke implementatie van deze richtlijnen verschilt per lidstaat en hangt samen met het daar geldende rechtssysteem. Een aantal landen waaronder Oostenrijk, Finland, Tsjechië en Italië heeft daarbij voor een zelfstandige 'Wet op de elektronische overheid' gekozen. Het is overigens nog onduidelijk of deze nieuwe wetgeving in voldoende mate aansluit op het bestaande bestuursrechterlijke raamwerk in de diverse landen. Zo zijn niet alle oplossingen die toepasbaar zijn binnen het elektronisch zaken doen ook automatisch gelegitimeerd bruikbaar ten behoeve van elektronische kontakten met de overheid[29]. Of zoals Lodder het stelt: "De uit de 'papier gebaseerde samenleving' stammende wetgeving kan niet overleven door enkel het toepassen van het adagium wat off-line geldt moet ook on-line gelden" (Lodder, 2000).

Galindo wijst er op dat nationale regulering met betrekking tot de informatie-samenleving naast de waarborg van de veiligheid in het elektronische verkeer veelal gericht is op de bevordering van het gebruik van elektronische (overheids-)diensten en het gebruik van standaarden (Galindo, 2005). De Oostenrijkse 'Wet op de elektronische overheid', het *Bundesgesetz über Regelungen zur Erleichterung des elektronischen Verkehrs mit öffentlichten Stellen* bevat bijvoorbeeld als algemene doelstellingen (Bundesgesetzblatt, 2004):

- het verbeteren van juridische bescherming van het toenemende gebruik van geautomatiseerde gegevensverwerking;
- het stimuleren van elektronische communicatie met publieke organen;
- borgen dat de aangeboden elektronische informatie- en dienstverlening voldoet aan internationale standaarden.

Regulering in het kader van de ontwikkeling van de elektronische overheid raakt daarmee naast de rol van de overheid als wetgever en waarborg ook die van marktmeester en uitvoerder. De overheid in de rol van *marktmeester* ziet toe op de randvoorwaarden voor eerlijke marktwerking. Het gebruik van open standaarden vormt daarbij een belangrijk concurrentie bevorderend instrument. Dat betekent tevens dat onder het motto '*practice what you preach*' overheden in hun rol van *uitvoerder* aangesproken worden op het gebruik van deze open standaarden (IDABC, 2004), (VKA, 2007). Ook kan de overheid als belangrijke

[28] Bijbehorende richtlijnen van de Europese Commissie zijn respectievelijk: 2002/58/EC, 2006/24/EC, 2000/31/EC, 2002/77/EC, 2002/21/EC, 1999/93/EC, 2004/17/EC, 2004/18/EC, 2003/98/EC.
[29] www.egovbarriers.org, oktober 2007.

marktpartij in bijzondere gevallen optreden als *launching customer* en zodoende het gebruik van en investeringen in een standaard stimuleren omdat commerciële risico's daarmee zijn verkleind.
Tevens kunnen overheidsorganisaties mede vanuit het belang van de eigen uitvoering de elektronische wijze van aanleveren van berichten via wet- en regelgeving beïnvloeden.

4.5 Beïnvloeding van de administratieve infrastructuur

De hiervoor gepresenteerde analyses binnen het theoretische kader van dit onderzoek maken duidelijk dat overheidsorganisaties belang hebben bij een verschuiving van papieren naar elektronisch berichtenverkeer met bedrijven. De belangrijkste argumenten zijn dat elektronisch berichtenverkeer overheidsorganisaties mogelijkheden biedt voor:

- *kostenbesparing* in de uitvoering van interne administratieve processen dankzij een verhoogde kwaliteit van de input en vermindering van handmatig werk;
- *vergroting van de effectiviteit* van primaire uitvoerende en handhavende taken doordat gegevens sneller en in geautomatiseerd verwerkbare vorm beschikbaar zijn;
- *vergroting van het dienstverlenend imago*, zowel bestuurlijk bij het realiseren van doelstellingen in het kader van de ontwikkelende elektronische overheid als naar bedrijven in hun rol van afnemers van elektronische diensten;
- *vergroting van de samenwerking* op het terrein van ontwikkeling en beheer van generieke ICT-voorzieningen aan de kant van de overheid met positieve effecten op ICT-budgetten en standaardisatie.

Toepassing van elektronisch berichtenverkeer betekent een *digitale hoedanigheid van de gegevensdragers* binnen de administratieve infrastructuur voor berichtenverkeer van bedrijven naar de overheid zoals beschreven in hoofdstuk 2. Deze infrastructuur zal hiertoe moeten worden vormgegeven en worden gebruikt. De overheid kan zowel de vormgeving als het gebruik beïnvloeden via de overige drie elementen van de administratieve infrastructuur.
Zo is het gebruik van *geautomatiseerde bedrijfsadministraties* een randvoorwaarde voor elektronisch berichtenverkeer. Door middel van gerichte communicatie en/of financiële, fiscale prikkels kunnen bedrijven worden gestimuleerd hiertoe over te stappen.
Ten tweede kan de gegevensuitvraag worden georganiseerd via enkele professionele *derde partijen* zoals banken. Dit vergemakkelijkt de mogelijkheid van elektronische aanlevering van (bulk)berichten.
Naast deze twee, vooral indirecte, wijzen van beïnvloeding via private partijen kunnen overheidsorganisaties kiezen voor een derde meer directe wijze van beïnvloeding. Dit kan door middel van de vormgeving en het gebruik van *de eigen administratief-logistieke overheidssystemen*. In de volgende deelparagrafen wordt aangegeven welke instrumenten overheidsorganisaties daarbij kunnen gebruiken.

4.5.1 Beïnvloeding van de vormgeving

Door gerichte beïnvloeding van de feitelijke vormgeving van elektronisch berichtenverkeer proberen overheidsorganisaties de toepassing van voorzieningen op dit gebied te vergemakkelijken en te stimuleren. De beïnvloeding van deze vormgeving kan plaats vinden op verschillende niveaus van het in hoofdstuk 3 beschreven lagenmodel, zie figuur 3.2. Overheidsorganisaties kunnen onderdelen van het lagenmodel concreet vormgeven en aanbieden, door gebruik te maken van instrumenten zoals:

- *datacommunicatiefaciliteiten* zoals bijvoorbeeld een Datanet-1 verbinding beschikbaar stellen en financieren voor het feitelijke transport van berichten;
- integreerbare *softwaremodules* ontwikkelen en ter beschikbaar stellen voor transport en beveiliging van berichten uit commerciële standaardsoftware, de Bapi-softwareclient van de Belastingdienst en de Drieluik module van Bureau Heffingen zijn hiervan voorbeelden;
- gebruiksklare *software* gratis beschikbaar stellen en verspreiden waarmee berichten kunnen worden vervaardigd en verstuurd, de Belastingdiskette voor de aangifte inkomstenbelasting is hiervan een voorbeeld;
- *gegevenswoordenboeken* samenstellen, zo mogelijk over meerdere gegevensuitvragende processen heen en in overleg met private partijen, waardoor ook in het private domein meer uniforme systemen ontstaan die beter aansluiten op gegevensverzamelingen in het publieke domein;
- communicatie- en toegevoegde waarde *diensten* leveren zoals routering, ontvangstbevestiging, validatie van berichten en zogenaamde 'spiegeldiensten' waarmee de correctheid van software en berichten vooraf al kan worden getest.

Het beoogde effect van al deze mogelijkheden is het ontstaan van werkende implementaties van systemen voor elektronisch berichtenverkeer. De beïnvloeding richt zich dan ook deels op softwareleveranciers die gebruikmakend van deze instrumenten nieuwe toepassingen ontwikkelen en verkopen.
Daar waar overheidsorganisaties echter het gebruik van specifieke eigen softwaretoepassingen reguleren, introduceren zij mogelijk ongewenste neveneffecten zoals de verstoring van marktwerking (Kiskis & Petrauskas, 2004).

Mede onder invloed van de in hoofdstuk 3 uitgewerkte informatiekundige ontwikkelingen is vanaf begin deze eeuw op dit terrein sprake van een aantal verschuivingen en zal naar verwachting nog een aantal verschuivingen plaatsvinden.

Van organisatiespecifieke voorzieningen naar generieke overheidsbrede voorzieningen.
De vormgeving van toepassingen van elektronisch berichtenverkeer naar de overheid zal steeds minder plaats vinden vanuit individuele overheidsorganisaties. De elektronische overheid ontwikkelt zich als een verzameling generieke bouwstenen voor toegang en informatieverstrekking,

authenticatie, gegevensbeheer en transacties. Elektronisch berichtenverkeer naar de overheid zal ondersteund worden door deze nationale generieke voorzieningen en zal steeds meer gericht zijn op samenhangende ketens van processen die de verantwoordelijkheden van individuele overheidsorganisaties overstijgen. Zuurmond beschrijft in het Nolan+ model een gefaseerde ontwikkeling van sectorale naar (inter)nationale netwerken (Te Velde et al., 2005).

Van gedoogd gebruik van specifieke standaarden naar verplicht gebruik van open standaarden.
De vormgeving van (infrastructurele) voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer wordt in toenemende mate gereguleerd vanuit beginselen van behoorlijke informatisering die in internationale en nationale wet- en regelgeving zijn vertaald. Standaarden vormen hier in veel gevallen een nadere specificatie en uitwerking van, zoals bijvoorbeeld in het geval van de elektronische handtekening ten aanzien van authenticiteit van de herkomst en integriteit van de inhoud. Standaarden ondersteunen daarbij de vertaling naar de concrete, samenhangende voorzieningen.
Binnen de Europese Unie wordt op meerdere plekken gewerkt aan het vaststellen van verzamelingen open standaarden en richtlijnen die gebruikt (moeten) worden binnen voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer, bijvoorbeeld binnen onderzoek van het *Sixth Framework Programme* (European Commission, 2006) en binnen samenwerkingsverbanden als de *European Commitiee for Standardization* (CEN, 2006).
Een aantal Europese landen kent een meer geoperationaliseerd interoperabiliteits-raamwerk waarin keuzes voor specifieke standaarden wordt gemaakt. Deze raamwerken verschillen overigens onderling in de definitie van 'open standaarden', in de mate van verplicht gebruik en in de breedte en diepte van de geselecteerde standaarden. In de meeste gevallen ligt de nadruk op de technische interoperabiliteit op het niveau van netwerk en transport zoals in hoofdstuk 3 is uitgewerkt. Op het niveau van de berichten en gegevens wordt in de meeste gevallen bijvoorbeeld volstaan met XML als structureringstaal (eGIF, 2005), (Strikwerda, 2006), (SAGA, 2006), (VKA, 2007).

Van nationale beïnvloeding naar internationale beïnvloeding.
Wat voor standaarden geldt, geldt ook voor de herkomst van de beïnvloeding: deze krijgt meer een meer een internationale dimensie. Zo stellen afspraken in het kader het vrije verkeer van diensten binnen de Europese Unie eisen aan de oplevering van concrete voorzieningen, zoals de beschikbaarheid van een elektronische voorziening voor BTW-aangifte via internet voor buitenlandse bedrijven (European Commission, 2002) of de totstandkoming van *single point of contact* waar (buitenlandse) bedrijven hun administratieve processen met de overheid op elektronische wijze moeten kunnen afhandelen (European Commission, ..). Ook in het kader van samenwerkende Douaneorganisaties wordt een *single window* gedefinieerd ter ondersteuning van elektronische uitwisseling van berichten (UN/CEFACT, 2005).

Van nadruk op vormgeving van voorzieningen naar nadruk op vormgeving van wetsteksten.
Informatieverplichtingen en het daaraan gerelateerde (elektronische) berichtenverkeer vinden hun oorsprong in wet- en regelgeving. Zoals in paragraaf 2.5 is beschreven, wordt de vormgeving van de administratieve infrastructuur mede bepaald door de complexiteit en de fragmentatie van informatieverplichtingen zoals gedefinieerd in wet- en regelgeving. Zo zorgen verschillen in gegevensdefinities binnen wet- en regelgeving voor moeilijk of niet te synchroniseren gegevensstromen en moeilijk of niet herbruikbare gegevens. Standaardisatie van gegevensdefinities en processen over specifieke wet- en regelgeving heen zal leiden tot een algemenere informatie-infrastructuur gericht op het voorkomen van nieuwe en het verminderen van bestaande gegevensuitvraag. 'Geen bericht, goed bericht' is in dat geval het motto bij de vormgeving van de administratieve infrastructuur. Dit vraagt echter om meer dan het opnemen van een standaardisatieparagraaf in de beleidsformulering zoals Montenarie en Van der Zalm voorstellen (Montenarie & Zalm, 2006). Wetgevingsjuristen en de politiek als hun opdrachtgever zullen zich in dat geval verantwoordelijk moeten gaan voelen voor de totstandkoming van deze algemenere informatie-infrastructuur als onderdeel van een 'bruikbare rechtsorde'[30].

4.5.2 Beïnvloeding van het gebruik

Nationale regulering met betrekking tot de elektronische overheid is deels gericht op het bevorderen van het gebruik van elektronische publieke diensten (Galindo, 2004). Naast regulering hebben overheidsorganisaties verschillende andere mogelijkheden voor beïnvloeding van het gebruik.
In het algemeen heeft de overheid keuze uit drie soorten beleidsinstrumenten om het gedrag van bedrijven te beïnvloeden, onder te verdelen in communicatieve, economische en juridische sturing (Nijsen, 2003).
Communicatieve sturing is gericht op overtuiging op basis van argumenten. Door overdracht van kennis wordt gepoogd de keuze van bedrijven in een gewenste richting te beïnvloeden.
Bij economische sturing wordt gebruik gemaakt van financiële prikkels. Overheidsorganisaties maken bepaalde alternatieven vooraf meer of minder aantrekkelijk door er subsidies of heffingen aan te verbinden.
Juridische sturing is gebaseerd op dwang. Aan afwijkend gedrag ten opzichte van de in wet- en regelgeving vastgestelde norm zijn sancties verbonden

De in paragraaf 3.3 genoemd strategieën 'aanbevelen, beloven en dreigen' (Frazier & Summer, 1994) zijn een invulling van deze sturingsmodellen.
Aanbevelen vindt plaats in de vorm van het verstrekken van gerichte informatie. Dit kan variëren van bewustwordingscampagnes tot het verstrekken van gerichte informatie over specifieke toepassingen. Zo brengt de Nederlandse Belastingdienst de mogelijkheid van elektronisch factureren in een brochure onder de aandacht (Belastingdienst, 2007).

[30] www.ministerievanjusititie.nl

Met *beloven* wordt concreet gebruik van een toepassing (conform belofte) gehonoreerd met bijvoorbeeld een subsidie of een snellere teruggaaf van geïnde belastingen zoals in het geval van de elektronische aangifte inkomstenbelasting. De strategie van het *dreigen* is voor overheidsorganisaties altijd verankerd in wet- of regelgeving. Zo kan het gebruik van elektronisch berichtenverkeer gebonden zijn aan een vergunning. De sanctie van het verlies van deze vergunning kan een aanmerkelijke verslechtering van de bedrijfsvoering betekenen.
De ultieme vorm van de strategie van dreigen is de wettelijke verplichtstelling van bijvoorbeeld de elektronische wijze van aanleveren. Deze verplichting staat diametraal tegenover de mogelijkheid van het verlenen van het recht om moderne ICT middelen te gebruiken bij contacten met de overheid, zoals in het voorbeeld van de Italiaanse Code.

Verplichtstelling van de elektronische aanlevering van berichten aan de overheid vraagt om keuzen ten aanzien van onder meer het onderwerp, de reikwijdte, de invoering en de handhaving van de verplichting:

- worden naast de inhoud van het bericht ook formaat en transportkanaal vastgesteld?
- welke bedrijven betreft het en zijn er uitzonderingen mogelijk?
- wat is het moment van invoering en is er een migratieperiode?
- wat zijn de sancties?

In de literatuur zijn verdere verfijningen aangebracht in de driedeling van sturingsmodellen. Nijsen, in navolging van Van der Doelen, maakt een nadere onderverdeling in stimulerende en repressieve beleidsinstrumenten (Van der Doelen, 1993), (Nijsen, 2003). Deze kunnen worden gerangschikt naar opklimmende mate van dwang, zie tabel 4.1.

Sturingsmodel	**Stimulerend**	**Repressief**
Communicatief	Voorlichting	Propaganda
Economische	Subsidie	Heffing
Juridisch	Overeenkomst	Gebod, verbod

Tabel 4.1 Stimulerende en repressieve beleidsinstrumenten, bron: (Nijsen, 2003).

Zoals in hoofdstuk 3 is uitgewerkt, spelen macht en vertrouwen bij adoptie van toepassingen voor elektronisch berichtenverkeer een grote rol. Gedwongen adoptie bemoeilijkt het behalen van voordelen voor adopterende organisaties. Pieterson wijst in dat kader ook op “een digitale kloof die niet door dwang kleiner gemaakt moet worden” (Pieterson, 2004). Een repressieve strategie vanuit de overheid is dan ook een delicaat proces, temeer omdat het ingrijpt op de vormgeving van (administratieve) systemen en processen van zowel publieke als private partijen binnen een procesketen.

De regulering van het gebruik van toepassingen van elektronisch berichtenverkeer is over het algemeen onderdeel van specifieke wetgeving, besluiten of Ministeriële regelingen. Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, worden

binnen specifieke wet- en regelgeving de bijbehorende informatieverplichtingen beschreven in termen van gebruikte gegevens- en berichtdefinities en aanlevermomenten. Binnen deze specifieke wet- en regelgeving wordt ook de mogelijkheid van elektronische aanlevering gecreëerd. Dit leidt tot een verkokerde verzameling berichten en voorzieningen.
Een alternatief is meer generieke stimulering en regulering van het gebruik van elektronisch berichtenverkeer. De in hoofdstuk 2 uitgewerkte gegevensgerichte benadering van de reductie van administratieve lasten biedt daarbij een bruikbare route. Standaardisatie van gegevensdefinities en processen over specifieke wet- en regelgeving heen, leidt tot een meer algemene informatie-infrastructuur. Gegevenswoordenboeken, taxonomieën en gegevensbouwblokken kunnen in dat geval ook in het private domein leiden tot meer uniforme systemen die beter aansluiten op gegevensverzamelingen in het publieke domein.

4.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag beantwoord: *Welke instrumenten heeft de Nederlandse overheid om de vormgeving en het gebruik van de administratieve infrastructuur voor berichtenverkeer tussen bedrijfsleven en overheid te beïnvloeden?*
Deze vraag is beantwoord op basis van deskresearch van wetenschappelijke literatuur met betrekking tot de ontwikkeling van de elektronische overheid alsmede aan de hand van resultaten van toegepast onderzoek in het *kader van de realisatie van de elektronische overheid.*
De beantwoording levert beschrijvende kennis voor de definitie en afbakening van de begrippen elektronische overheid en de administratieve infrastructuur. Tevens levert de beantwoording vanuit een juridische en uitvoeringscontext beschrijvende kennis van de beïnvloedingsmogelijkheden van de Nederlandse overheid van vormgeving en gebruik van elektronisch berichtenverkeer met de overheid.

De *elektronische overheid* wordt in dit onderzoek gedefinieerd als alle processen van informatieverwerking, communicatie en transactie die behoren bij de taken van de overheid (politiek en openbaar bestuur) en waarbij gebruik wordt gemaakt van ICT. Elektronisch berichtenverkeer zoals in dit onderzoek beschouwd, heeft betrekking op frequente, volumineuze rapportagestromen binnen beleidsuitvoerende en -handhavende processen. De inzet van ICT binnen beleidsvoorbereiding en bedrijfsvoering vormt geen onderdeel van dit onderzoek. Een belangrijk onderdeel van de infrastructuur van de elektronische overheid in dit kader zijn de poortsystemen die verantwoordelijk zijn voor de ontvangst en routering van in- en uitgaande berichtenstromen. Deze poortsystemen vormen onderdeel van de administratieve infrastructuur voor berichtenverkeer tussen bedrijven en overheidsorganisaties.

De overheid in haar rol als *wetgever* ziet toe op en reguleert daar waar nodig de ontwikkeling en gebruik van veilige elektronische relaties tussen burgers, bedrijven en de overheid. Daarnaast waarborgt zij het democratische gehalte van deze zich ontwikkelende informatiesamenleving. Integriteit, vertrouwelijkheid,

authenticiteit en leveranciersonafhankelijkheid zijn in dat kader belangrijke aspecten van elektronisch berichtenverkeer tussen bedrijven en de overheid en tussen bedrijven onderling.

In de rol van *uitvoerder* liggen voor de overheid de belangen van toepassing van elektronisch berichtenverkeer in: mogelijkheden voor kostenbesparing, vergroting van de effectiviteit van de handhaving, vergroting van het dienstverlenende imago en het gezamenlijk gebruik van generieke ICT-voorzieningen. Overheidsorganisaties hebben daarbij verschillende mogelijkheden om de toepassing van elektronisch berichtenverkeer te beïnvloeden. Enerzijds kan dit op indirecte wijze door bijvoorbeeld het gebruik van geautomatiseerde bedrijfsadministraties te bevorderen of het organiseren van de gegevensuitvraag via professionele derde partijen. Anderzijds kan dit op directe wijze door vormgeving en gebruik van de eigen administratief-logistieke overheidsystemen. Beïnvloeding van de *vormgeving* kan door middel van instrumenten als: het kiezen en aanbieden van datacommunicatiefaciliteiten, het ontwikkelen en beschikbaar stellen van softwaremodules of gebruiksklare rapportagesoftware, het vaststellen van (gegevens)standaarden of het leveren van communicatie- en toegevoegde waarde diensten. Het beoogde effect is het ontstaan van werkende (commerciële) toepassingen. Softwareleveranciers spelen daarbij een belangrijke rol. Vraagstukken met betrekking tot de vormgeving worden in toenemende mate beïnvloed vanuit internationale organisaties en door de toepassing van generieke overheidsbrede voorzieningen en open standaarden.
Voor de beïnvloeding van het *gebruik* hebben overheidsorganisaties keuze uit instrumenten gebaseerd op: communicatieve sturing gericht op overreding, economische sturing gebruikmakend van financiële prikkels en juridische sturing gebaseerd op dwang. Wettelijke verplichtstelling van het op elektronische wijze aanleveren van berichten is daarbij de ultieme vorm van dwang. In dat geval worden het onderwerp, de reikwijdte, de invoeringstermijn en de wijze van handhaving van het gebruik bij wet gereguleerd.