

# Waarde(n)vol gebruik van informatietechnologie

De ontwikkelingen in de Informatietechnologie (IT) veranderen de relatie tussen overheid en burgers. Christen-democraten moeten de autonome ontwikkelingen van de teledemocratie normeren. We moeten ons profileren als een partij die informatie verzamelt en geeft vanuit een bepaalde gezindheid. De autonome ontwikkelingen van de IT lijken op een schrikbeeld van Orwell, maar we kunnen dat beeld voorblijven.

**A**l in de late jaren '70 is in een voorstad van Columbus (Ohio) een experiment uitgevoerd, dat werd aangegevoerd als een revolutionaire doorbraak van de technologie: de vestiging van een interactief kabel t.v.-station 'Qube' genaamd.

Alvin Toffler (*The Third Wave*) gaf daarbij de *keynote speech* tijdens deze historische gebeurtenis, te weten de eerste 'electronic townhall' ter wereld. De bewoners van Columbus konden via het elektronische systeem deelnemen aan een vergadering van wat wij een gemeentelijke commissie voor de ruimtelijke ordening en stadsontwikkeling zouden noemen. Thuis in hun leunstoel gezeten stemden zij over verkeerszones, woningbouwvoorschriften, aanleg van wegen en gaven zij zelfs aan wanneer de voorzitter moest overgaan naar

het volgende agendapunt.

Deze vorm van participatie-democratie lijkt niet gek. Maar er bleek een andere dimensie aan het Qube-systeem te onderkennen. Als interactieve tweezijdige

communicatie wordt gebruikt voor het uitbrengen van stemmen, worden stemmen, voorkeuren e.d. in het geheugen opgeslagen. Als men deze gegevens samen neemt met demografische details (zoals leeftijd, sekse, beroepsbezigheid) dan kunnen complexe profielen van individuele burgers worden opgebouwd.



Prof. mr. H. Franken

We zien meteen dat het voordeel van meer inspraak (meebeslissen) staat tegenover minder *privacy* of zelfs meer mogelijkheid tot manipulatie. Het schijnt dat men daarom in het referendument-land Zwitserland ervan heeft afgezien bij het stemmen computers te gebruiken en de voorkeur blijft geven

aan het rode potlood met het anonieme stembiljet. De ontwikkeling loopt niet synchroon. *Electronic power* voor de burger betekent ongedachte *electronic power* voor de staat. De *Dossier Society* vaart wel bij het vergroten van de individuele beslissingsmacht van de burger.

In dit artikel wil ik de gesignaleerde ontwikkelingen toetsen aan het CDA-gedachtengoed. We zullen daarom nog even dwalen binnen de vierhoek: democratie, politieke partij, IT en recht.

## Betekenis van de nieuwe media

Ook als we het zelf nog niet gebruiken dan lezen we dagelijks wel over *electronic mail*, video- en teleconferenties, *computer-assisted telephone interviewing*, *instant polling*, *videotex*, *on-line* databanken, interactieve televisie e.d. Deze nieuwe media kunnen een belangrijke rol spelen bij de democratische besluitvorming. In hun voortreffelijke literatuurstudie duiden Van de Donk en Tops in navolging van Abramson, Arterton en Orren zes specifieke kenmerken van de nieuwe media aan.

In de eerste plaats komt op veel ruimere schaal informatie voor burgers en politici beschikbaar. Deze informatie is bovendien gemakkelijker toegankelijk. Een tweede karakteristiek is dat er een sterke vergroting plaatsvindt van de snelheid waarmee informatie kan worden verzameld, verspreid en opgeslagen. Verschillen van tijd en plaats zijn eigenlijk geen beperkende factoren meer.

Als derde kenmerk noemen de auteurs, dat de ontvangers van informatie door de toename van het aantal media (tv-stations, video-recorders) steeds meer zelf kunnen bepalen op welke momenten zij bepaalde informatie willen ontvangen. De consumenten zijn soeverein in het uitkiezen van de tijdstippen van

raadpleging van diverse vormen van informatie.

Een vierde kenmerk is dat de verzenders van informatie deze op steeds meer specifiek gedefinieerde informatie-doelgroepen kunnen afstemmen. Zij kunnen aan *information targeting* doen. De media zijn te gebruiken om gedetailleerde profielen van groepen kiezers samen te stellen en elke groep op een specifieke manier (*direct mail*) en met een specifieke boodschap te benaderen. Het vijfde kenmerk duidt op decentralisatie-mogelijkheden waartoe de nieuwe IT aanleiding geeft. Opnemen en uitzenden kan steeds meer decentraal plaatsvinden.

Als zesde kenmerk geven de auteurs aan dat met behulp van de nieuwe media een interactie tussen zender en ontvanger tot stand kan komen. Kijkers of ontvangers zijn niet langer afhankelijk van door anderen gemaakte programma's; zij worden actieve deelnemers die ook op de inhoud van het programma invloed kunnen uitoefenen.

Ik zou aan dit beeld willen toevoegen, dat de voortgaande kostenreductie en verbetering van de telecommunicatie-infrastructuur een exponentiële groei van het aantal gebruikers kan en zal meebrengen. We kunnen daarbij denken aan het feit, dat lang niet iedere burger meer een 'intelligente' pc nodig heeft. Wanneer thuis een eenvoudige gestripte-pc staat, die in een netwerk is verbonden met een apparaat dat elders de moeilijke karweitjes uitvoert, kan de burger goedkoop deelnemen aan discussies over het net. Video-vergaderen behoort daarmee tot de ook economisch bereikbare applicaties van de multimedia. Tevens vergroot dit de mogelijkheid tot participatie aan besluitvorming op plaatselijk of regionaal niveau. De technologie geeft door toe-

passing op grote schaal ook een nieuwe kans aan kleinschaligheid in de organisatie.

De media bieden tenslotte de gelegenheid tot een nieuwe immateriële bedrijvigheid. Telefoneren met meerdere deelnemers is nu nog kostbaar en lastig, maar *face to face* discussiëren vanuit de leunstoel thuis met vrienden, bekenden en de eigen politici lijkt niet onaantrekkelijk. Zulke discussiegroepen bieden ongekende mogelijkheden voor intermediaire organisaties. En eenmaal op de nieuwe informatiemarkt gekomen ontstaan nieuwe contacten. Daaruit volgt een stimulans voor anderen om te zorgen dat zij er ook bij zullen zijn.

### Kansen en bedreigingen voor de democratie

Zelfvertegenwoordiging door middel van de nieuwe media zo noemden Toffler en Naisbitt in het begin van de jaren '80 de verwezenlijking van het ideaal van de directe democratie. Opiniepeilingen en instant referenda maken representatie overbodig. Thuis blijven en toch stemmen. Deze plebicitaire peilingen zullen door de gebruikersvriendelijkheid leiden tot een grotere participatiegraad, maar de opiniepeilingen kunnen zó betrouwbaar worden opgezet, dat niet eens meer de stem van iedereen nodig is om een juiste indruk te krijgen van de mening van de burgers. In deze opzet zijn intermediaire organisaties zoals politieke partijen overbodig.

Zetten we de bedreigingen op een rij dan zie ik -zonder de pretentie te hebben volledig te zijn- de volgende reële bezwaren.

\* De instant referenda (een politieke supermarkt - Deetman) leiden tot een staccato politiek: beslissingen per onderwerp zonder dat een integrale afwe-

ging binnen het totale beleid kan plaatsvinden. Het overkoepelende patroon ontbreekt, waardoor de stukjes van de puzzel niet aaneensluiten.

\* De fragmentatie in de politieke besluitvorming leidt tot een culturele fragmentatie, welke op haar beurt weer de politieke verbrokkeling zal bevorderen. De slimme burger zal steeds calculerend zappen naar die persoon of instelling die zijn persoonlijke belang van dat moment ondersteunt. Dit brengt mee, dat belangen, waarden en normen snel zullen veranderen. Letterlijk zal de waan van de dag hoogtij vieren en dat wereldwijd. Het gevolg is onvoorspelbaarheid van overheden en onzekerheid voor de burger.

\* Een volgend probleem zie ik bij de mediabeheerders en programmamakers. In eerste instantie zullen zij bepalen welke vragen door middel van de *instant polls* moeten worden beantwoord en wie de tv-persoonlijkheden zijn, die 'zendtijd' krijgen.

Het Italiaanse referendum met betrekking tot de positie van Berlusconi was een afschrikwekkend voorbeeld. Na talrijke *soaps* en dergelijke programma's kwam de tekst in beeld: 'Bij nee voor het referendum zult u deze programma's moeten missen'. De uitzendingen waar de voorstanders aan het woord kwamen, waren spaarzaam en oersaai. Zo zal ook de verveelde Jan Zapper het niet opbrengen zijn democratische plichten te vervullen, zelfs wanneer hij dat vanuit zijn huiskamer kan doen. Bovendien hoeft het niet eens regelrechte misleiding te zijn door de mediamaker waarmee hij de burger op het verkeerde electorale been kan zetten. Een quiz met een droomreisje voor een jeugdig paar is meer dan voldoende. Tegenover deze -reële- bezwaren (staccatopolitiek, culturele fragmentatie en

onethische mediamakers) staan ook kansen voor verbetering en vooruitgang.

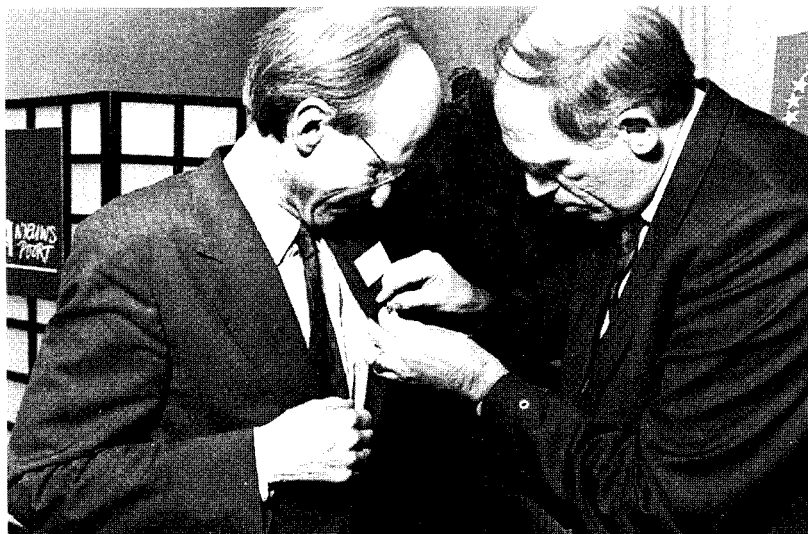
\* In de eerste plaats noem ik de verbeterde kwaliteit van de besluitvorming. In de managementliteratuur wordt bij herhaling gesteld, dat *'information technologies can increase the intellectual content of work at all levels. The transformation of information into wealth means that more members of the firm must be given opportunities to know more and to do more'*. Daartoe is het nodig de traditionele managementshiërarchie in bedrijven te ontmantelen. Zo zal de overheid ook beter functioneren wanneer beleidsvorming niet meer het monopolie is van één actor aan de top (Frissen). De technische mogelijkheden van de nieuwe media kunnen leiden tot een werkelijk responsief bestuur, waarin wel een integrale afweging van belangen plaatsvindt.

\* Een tweede kans ligt bij het benutten van de mogelijkheden tot decentralisatie. Onze natie-staat staat onder druk. De sterke bevolkingstoename, de aan-

tasting van het milieu, de arbeids- en produktieverdeling en de criminaliteit ontwikkelen zich over 'onze' grenzen heen. Naast de druk om tot grotere verbanden te komen is er de tendens tot regionalisering - een hernieuwde overzichtelijkheid. De netwerktechnologie biedt hier zowel het een als het ander. Er zijn flexibele structuren mogelijk: geen vaste lands-, provincie- of gemeentegrenzen. Het net werkt met variabele schaalgrootte afhankelijk van wie er willen participeren. *Worldwide web* of gerichte communicatie die aansluit bij de menselijke maat.

### De positie van de politieke partij

Het beeld, dat onafwendbaar op ons afkomt, is: een kamerlid, dat stemt met last en na ruggespraak. Een overheid die steeds platter is georganiseerd. Een democratie waar maatschappelijke vragen in talloze kringen zijn ingebed waarover direct wordt gecommuniceerd. Door de veranderingen van de



Minister Dijkstal speldt prof. mr. Franken de versierselen op die horen bij de onderscheiding Ridder in de Orde van de Nederlandse Leeuw. (foto Mieke Schlaman)

IT veranderen de instituties, die de sociale orde in stand houden. Als moderne definitie houd ik dan aan '*un ensemble de règles, d'habitudes et de structures stabilisées, dont la fonction sociale est d'homogénéiser des comportements, de stabiliser des anticipations en situation d'incertitude et donc de permettre la construction d'un ordre social*'.

Regels, houdingen en structuren maar dan in een los verband, flexibel met - zoals we hierboven zagen- snel wisselende waarden en normen. Wat kan een politieke partij -één van dergelijke instituties- in zo'n samenlevingsstructuur betekenen?

Een politieke partij heeft naar mijn mening twee functies, te weten:

\* het benoemen van problemen, die de overheid voor haar rekening neemt en het uitdragen van standpunten met betrekking tot die problemen,

\* het vormen van een groep 'gelijkgezinden' om een meerderheid bij de besluitvorming te bereiken.

De vergrote mogelijkheden tot participatie zijn hier van fundamenteel belang. Daartoe moet de medewerking van de burger-participant wel worden gewekt. Maar voor participatie via multi-medium of -net is beduidend minder moeite nodig dan Abraham Kuiper met zijn Standaard of Herman Schaepman met De Tijd moesten betonen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau meldt in de Verkenningen van 1995 dat de *Civil Society* groeiend is. De *one-issue* bewegingen trekken aan, maar de aanhang van de politieke partijen neemt af. Toch zou een politieke partij ook op deze participatiebelangstelling kunnen inspelen. In de eerste plaats op kleine schaal. In plaats van de borrel na de mis in het café of de koffie na de kerk in de consistoriekamer kan de groep via de nieuwe middelen onderling comfortabel communiceren. Een partij-afdeling

kan hier als '*network provider*' of informatie-makelaar fungeren: de politieke partij als bindend element.

Overigens hebben de vormen van directe democratie, die in Nederland in de praktijk zijn gebracht tot op heden niet veel resultaat opgeleverd. Niet boeiende onderwerpen waarover de *polls* al duidelijke antwoorden hadden gegeven, duiden eerder op onderschatting van de burger dan op respect voor de achterban. Gerichtte raadplegingen met een goede vraagstelling (en die is mogelijk) zouden de responsiviteit van het bestuur flink kunnen vergroten. We moeten echter niet zomaar van onze representatieve democratie afstappen. Een gemengd districtenstelsel kan de kiezer veel dichterbij de gekozenen brengen. De laatste moet het vertrouwen hebben de integrale afwegingen te kunnen maken, maar in nauw contact met zijn steeds bereikbare kiezer, die recht heeft op uitleg en verklaring. Zo zal een politieke partij niet de wisselende -gefragmenteerde- deelbelangen kunnen behartigen, maar wel vanuit een gezindheid kunnen opereren. Niet de grootste gemene deler van de behartigde belangen, maar de intentie, de attitude en de aanspreekbaarheid van de politicus zullen zijn positie waarmaken. Een gezindheidspartij kan van de nieuwe technologie een rehabilitatie verwachten. Dat geldt voor een partij, die haar kiezers informatie geeft, die als kennis kan worden gebruikt. Dat wil zeggen informatie, die vanuit een algemeen kader -vanuit een verhaal- betekenis heeft.

### Noodzakelijke voorwaarden voor IT-toepassingen

Na de opsomming van bezwaren en gevaren van diverse IT-toepassingen in de relatie burger-overheid zullen we moeten bezien hoe een en ander in goede

banen is te leiden. De ontwikkeling gaat immers door en het is beter bij te sturen en onder zelf gedefinieerde voorwaarden mee te doen dan het tot een overrompeling te laten komen. Ik kom daartoe tot een drietal categoricën noodzakelijke voorwaarden.

*\* Waarborgnormen:*

Hier denk ik aan de situatie dat de informatie afkomstig van de overheid toegankelijk moet zijn en dat voor informatie afkomstig van de burger een zelfbeschikkingsrecht geldt. Hij moet de vrijheid hebben om zich te uiten of te besluiten informatie voor zichzelf te houden (*privacy*). We betreden hier het terrein van de grondrechten, waar de menselijke maat tegenover de overheid zoveel mogelijk wordt ge-  
 waarborgd.

*\* Aanspraaknormen:*

De aanleg, het beheer en de regeling van het verkeer over de telecommunicatie-infrastructuren en de beschikbaarheid van middelen en applicaties zullen talrijke vragen -rechtsvragen- oproepen. We horen nu al van misdrijven op Internet, van onbreekbare codes, van wereldomspannende *fake* transacties en we vragen ons af hoe er orde op de netten kan worden gebracht. Dit geldt niet in het minst met betrekking tot de bescherming van de grote investeringen, die met de ontwikkeling zijn gemoeid nu intellectuele eigendomsrechten niet meer geldend zijn te maken. Ook bij wereldwijde multimediacommunicatie zal er een sociale orde moeten zijn om te voorkomen, dat er in deze 'natuurstoestand' een *bellum omnium contra omnes* zal ontstaan.

Ik bepleit daartoe dat juristen zich internationaal zullen zetten tot het ont-

werpen en uitwerken van algemene beginselen van behoorlijk IT-gebruik. Omdat de technische ontwikkelingen zo snel gaan is het moeilijk, zo niet onmogelijk, concrete normen of regels te maken. Daarom zullen we het vooralsnog met beginselen moeten doen, die voor de relatie burger-overheid corresponderen met algemene beginselen van behoorlijk bestuur en die een toetsingskader kunnen vormen voor de rechter bij allerlei vormen van onzorgvuldig gedrag. Deze beginselen zijn daarmee gestempeld tot voorwaarden voor een verantwoord IT-gebruik zowel

---

**Instant referenda  
 leiden tot een  
 staccato politiek.**

---

van overheid ten opzichte van burger als andersom. Ik noem de eisen van: integriteit: de volledigheid en juistheid van berichten en het correct werken van

technische middelen en computerprogramma's;  
 authenticiteit: de juiste vermelding van de deelnemers aan het berichtenverkeer - de echte (bedoelde) afzender en ontvanger;  
 consistentie: de effectiviteit van technische en administratieve functies;  
 proportionaliteit: de waardering van de speciale positie van de diverse deelnemers aan het berichtenverkeer;  
 transparantie: de mogelijkheid voor controle, reconstructie en *feed-back*. We kiezen immers voor een open democratische samenleving en dat betekent dat in bepaalde omstandigheden toegankelijkheid voor controle mogelijk moet zijn.

*\* Uitvoeringsnormen:*

We kunnen ons indenken, dat met betrekking tot het beheer en gebruik van de nieuwe media enige normering is vereist. De markt is niet alleen zaligmakend. De mediamakers zullen aan controle onderhevig moeten zijn.

Bovendien dient de overheid een rol te spelen bij het vaststellen van standaarden voor de techniek en de infrastructuur. Gebeurt dit niet dan zal monopolievorming c.q. marktbeheersing door enkelen onvermijdelijk zijn. Tolheffing hebben we niet voor niets in het begin van deze eeuw afgeschaft. Ook de elektronische snelweg zal wel een reden geven tot redelijke prestatievergoeding, maar niet tot herinvoering van heerlijke rechten of nieuwe herendiensten.

Tenslotte speelt de beveiliging een rol. Beveiliging tegen misbruik van informatie van middelen en van systemen. Ik zie niet graag ongecontroleerde beveiligingskorpsen door de ether kruisen.

## Slot

De ontwikkelingen van de informatietechnologie gaan snel. Als nuchtere Nederlanders zullen we niet gauw vallen voor de verlokkingen van een teledemocratie. Wel zal de relatie burger-overheid veranderen. De omvang en complexiteit van dit veranderingsproces is groot. Daarom moeten we ons daarover terdege bezinnen. Wat willen we en hoe willen we een en ander vormgeven.

In ieder geval moet naast de informatievrijheid de mogelijkheid tot inhoudelijk publiek debat blijven bestaan. Dat wil zeggen een publieke omroep en overeenkomstige lokale netten teneinde een ondergrens aan cultuur en educatie te garanderen.

Als christen-democraten zullen wij verschillende aspecten van de autonome ontwikkelingen van de teledemocratie en wat daaromheen zweeft moeten normeren. Echter niet als een conducteur, die met een rode vlag voor de trein uitloopt. We zullen ons moeten profileren als een partij, die informatie verzamelt

en geeft vanuit een bepaalde gezindheid, zodat deze informatie gestructureerd is en daarmee bruikbare kennis vormt voor de burger. Door die kennis kan de burger op niveau communiceren met de bestuurders en zullen laatstgenoemden zich gesteund en gestimuleerd weten.

De autonome ontwikkelingen van de IT lijken op het schrikbeeld van Orwell, maar we kunnen dat beeld vóórblijven. Dat is een plicht en een uitdaging.

*Prof. mr. H. Franken is hoogleraar Encyclopedie tot de rechtswetenschap en Informaticarecht aan de Rijksuniversiteit te Leiden en hoogleraar Informatica en Recht aan de Rijksuniversiteit Groningen.*

*Hij was tot november 1995 voorzitter van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.*

## Literatuur

1. *Orwell of Athene? Democratie en informatie-samenleving.* Een publicatie van de Nederlandse Organisatie voor Technologisch Aspectenonderzoek. Den Haag 1992.  
Hieruit is speciaal gebruik gemaakt van de literatuurstudie hoofdstuk 2 van genoemde publicatie van de hand van W.B.H.J. van de Donk en P.W. Tops, later gepubliceerd als hoofdstuk 2 van *Orwell in Athens, a perspective on informatization and democracy*, ed. W.H.J. van de Donk, I.Th.M. Snellen en P.W. Tops. IOS press
2. H. Franken: 'Politieke partij in de informatiesamenleving', *CD-Verkenningen* 1994, blz. 346
3. H. Franken: 'Beschikken en automatiseren: kanttekeningen bij het automatiseren van beschikkingen', *Pre-advies Vereniging voor Administratief Recht* 1993, Alphen a/d Rijn 1993, blz. 7-50.
4. *Publieke gerechtigheid, een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving.* Rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Den Haag 1990.