

Informatietechnologie en politiek

Een pleidooi voor reflectie

door Jeroen van den Hoven

Informatie- en communicatietechnologie (ICT) maakt een stormachtige ontwikkeling door in het laatste decennium van de twintigste eeuw- en zal dat nog wel enige decennia blijven doen. ICT grijpt diep in in het zenuwstelsel van de samenleving: de informatiehuishouding. In organisatiestructuren, kennisverdeling, de productie, distributie en consumptie van goederen en diensten treden belangrijke veranderingen op door de toepassing en de beschikbaarheid van ICT.

De combinatie van buitengewoon snelle verandering en grote invloed op maatschappelijke verhoudingen stemt tot nadenken. De groei van het Internet en World Wide Web stelt ons voor nieuwe vragen die niet zonder meer met traditionele politieke, juridische en economische beginselen kunnen worden beantwoord. Opvattingen over de ordening van de samenleving en sturing van organisaties, over intellectueel eigendom, de persoonlijke levenssfeer, representatieve democratie, de autonomie van individuen en organisaties, en de rechtvaardige en gelijke verdeling van kansen, moeten opnieuw worden doordacht. Het vocabulaire en begrippenapparaat van veel beleidsterreinen lijkt aan een herijking en reconstructie toe om te voorkomen dat het in de toepassing op door ICT veranderde omstandigheden te kort schiet of zijn doel voorbijschiet. En dat is zeker geen technische, juridische of positief-rechtelijke aangelegenheid, maar veel meer een politiek-, moraal- en rechtsfilosofische onderneming.

Belangen van burgers

De bedreigingen van informatietechnologie spreken minder tot de verbeelding dan die in de gezondheidszorg of milieu. Ze zijn abs-

Jeroen van den Hoven is hoogleraar filosofie van informatie- en communicatietechnologie aan de Erasmusuniversiteit Rotterdam. Hij is redacteur van Idee.

De moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT) stelt ons voor vraagstukken die we niet vanuit onze traditionele opvattingen over democratie, rechtvaardigheid of privacy kunnen beantwoorden. Dit soort begrippen moet daarom volgens Jeroen van den Hoven opnieuw worden doordacht. Zo moeten we op een andere manier over verantwoordelijkheid gaan denken, omdat bij gevaarlijke neveneffecten van ICT als het millenniumprobleem geen schuldige is aan te wijzen. Voor dit soort risico's moeten we collectief verantwoordelijkheid nemen.

tracter en de oorzakelijke verbanden in geval van menselijk falen en ongelukken zijn moeilijker voor te stellen. Deze relatieve onzichtbaarheid van ICT betekent natuurlijk niet dat de belangen van burgers ook werkelijk niet in het geding zijn. Menige belastinggulden is reeds verdwenen in de bodemloze put van mislukkende overheids-informatiesystemen. Burgers worden aangeslagen op basis van onjuiste informatie of ten onrechte getraceerd op basis van juiste informatie.

Andere vormen van benadeling en schade voor burgers zijn nog moeilijker te onderkennen. Zo is er een vorm van benadeling, die per definitie onopgemerkt blijft, omdat ze de vorm aanneemt van onwetendheid van mogelijk voordeel. Burgers weten vaak niet waar ze recht op hebben, weten vaak niet wat ze hadden kunnen weten. Daarom wordt er hier en daar van gemeentewege ook voorzichtig geëxperimenteerd met pro-actieve dienstverlening en informatievoorziening, dat wil zeggen burgers informeren over mogelijk voordeel en over subsidies, uitkeringen en regelingen. Ook fungeren informatiesystemen in de sector van de sociale zekerheid, de gezondheidszorg, politie en justitie, belasting, financiële dienstverlening, verkeer en vervoer, bevolkingsadministratie en communicatie steeds vaker als de gezaghebbende context waarin de belangen van burgers worden gearticuleerd en geïnterpreteerd. Wat in het belang is van de burger wordt

in toenemende mate bepaald aan de hand van wat het relevante informatiesysteem daarover zegt. Een derde manier waarop de belangen van de burger in het geding zijn, hangt samen met het feit dat het publieke domein langzaam van vorm begint te veranderen. Internet service providers, commerciële televisiestations en kabel-exploitanten transformeren het publieke domein. De publieke sfeer (publieke omroep, onafhankelijke journalistiek, wetenschappelijk onderzoek, openbare bibliotheken) vormt een plaats waar de gemeenschap als zodanig tot bezinning kan komen en waar een

publieke opinie zich kan vormen, buiten de directe politieke sfeer in strikte zin, maar met normatieve zeggingskracht en moreel gewicht. Deze publieke sfeer dreigt thans een door commerciële telecom consortia en media-tycoons voorgestructureerd Disneyland te worden, een door de terugtrekkende overheid aan haar lot overgelaten verzameling etherfrequenties, time-slots, en concessies. Het publieke domein kan daardoor gemakkelijk verschrompelen op de schrale voedingsbodem van discussies over commerciële belangen en technische standaarden. Een dergelijke ontwikkeling zou neer komen op een 'her-feodalisering' van de publieke sfeer, zoals Habermas dat heeft omschreven.

Keuzen

Deze ontwikkelingen en effecten zijn niet onafwendbaar. Technologische ontwikkeling is geen deterministisch proces. Computerprogramma's, computersystemen en informatie-infrastructuur zijn artefacten, evenals als kern-reactoren, kant-en-klaar maaltijden, olietankers, veeboten en vliegtuigen. Ze zijn het product van de relatief ondoorzichtige samenwerking tussen ondernemers, financiers, ontwerpers, aannemers, makers, testers en gebruikers. In het ontwerpproces van een informatiesysteem zijn keuzen gemaakt: drempelwaarden voor parameters gekozen, integriteitsconstrains of uitsluitingscriteria voor gegevensverzamelingen gedefinieerd waardoor de computer bepaalde gegevens en gevallen uitsluit. Aan het computersysteem zoals het de gebruiker bereikt ligt niet alleen een model ten grondslag van dat deel van de werkelijkheid waarin het systeem zal worden gebruikt, er liggen ook visies in opgesloten omtrent de interactie tussen mens en machine, de waarde van de autonomie van de gebruiker, een waardering van de belangen van allen die op de een of andere manier met het systeem te maken krijgen. Om de goed gekozen uitdrukking van de techniek-filosoof Langdon Winner te gebruiken: *artefacts do have politics*.

Onderkend moet dus worden dat de ontwikkeling van informatie-technologie ons keuzen laat. De vraag is echter 'Hoe moeten die keuzen worden gemaakt?' Aan de hand van welke waarden? Gesteund door welke morele principes? Hoe ziet de goede en rechtvaardige informatiesamenleving eruit? Wat zijn onze opvattingen over menselijk welzijn in de eenentwintigste eeuw? Het probleem is dat doordenking van dit type vragen en problemen dat ICT genereert, zich slecht verdraagt met het tempo waarin veranderingen en behoeften aan oplossingen zich opdringen. Een time-out is ons niet gegund, maar het is wel onze eigen verantwoordelijkheid om over deze aspecten van de technologie na te denken, de reflectie erop te organiseren en te koppelen aan de technologische en sociaal-economische ontwikkelingen. Het liefst nog voordat we door de problemen onaangenaam worden verrast, zoals in zekere zin bij de toepassingen van de genetica het geval is geweest.

Risico-samenlevingen

Als een nieuwe technologie zich aankondigt, dan vragen we ons meestal eerst af of ze bruikbaar is en of de resultaten betrouwbaar zijn. Pas veel later, als de technologie definitief en op grote schaal haar intrede heeft gedaan, beginnen we ons te realiseren op welke wijze onze leefwereld erdoor is veranderd. In die fase zijn we wat ICT betreft nu aanbeland.

Anthony Giddens, Ulrich Beck, Charles Perrow, Danilo Zolo en Zygmunt Bauman hebben ter karakterisering van onze verander-

de leefwereld gewezen op het bijzondere risico-karakter van hoog-technologische samenlevingen. Wij leven in risico-samenlevingen en het tragische is dat wij deze risico's in zekere zin zelf oproepen en vervaardigen. Het zijn zogenaamde *manufactured risks*, risico's die voortvloeien uit onze eigen vindingen en ondernemingen. De risico's zijn van dien aard dat de dynamiek van risico-samenlevingen wordt gekenmerkt door de logica van *side effects* en niet zozeer door die van rationaliseringprocessen. Het millenniumprobleem, evenals de BSE-crisis en de Tsjernobyl-ramp, is hiervan een goed voorbeeld. Dit soort eschatologische rimpelingen in onze risico-samenlevingen moet volgens Charles Perrow als *normal accidents* worden gezien. Vanwege de grote complexiteit en interdependentie in grote technologische systemen, de onmogelijkheid om uitputtend te testen en het feit dat het bij ontwikkeling, invoering en gebruik ervan om collectieve actoren gaat, moeten we ze beschouwen als inherent aan ons type samenlevingen. Deze rampen zijn geen uitzonderingen, maar gebeurtenissen die horen bij ons type samenleving en waar we ons dus op moeten voorbereiden.

Onze traditionele opvatting over verantwoordelijkheid, die er op gericht is *ex post facto* individuen morele schuld en juridische aansprakelijkheid te kunnen toeschrijven, is niet adequaat meer in dit soort omstandigheden. Bij de millenniumbug zijn er geen individuele schuldigen voor het ontstaan van het probleem aan te wijzen. Mogelijkerwijs staan ons grote rampen te wachten, misschien ook niet. We weten het niet. De experts spreken elkaar tegen. Volgens de commissie onder leiding van Hans Alders, die onlangs nog de mogelijke impact van de millenniumbug onderzocht, kunnen we rustig gaan slapen, maar volgens Jan Timmer, voorzitter van het Millennium Platform, is constante waakzaamheid geboden. We moeten beslissen onder onzekerheid en daarbij kunnen we misschien maar beter het zekere voor het onzekere nemen. De individuele schuldvraag en de financiële aansprakelijkheidsdiscussie achteraf dienen hun prominente plaats af te staan en plaats te maken voor het nemen van collectieve verantwoordelijkheid en het organiseren van de beschikbare deskundigheid om leed en schade te voorkomen.

Privacy

Ook over de privacy-aspecten van ICT bestaan grote onzekerheden. Hoe hoog is de prijs die we betalen voor onze privacy, gerekend in termen van administratieve lasten voor het bedrijfsleven, of uitgedrukt in omvang van fraude in de sociale zekerheid of in criminaliteitscijfers?

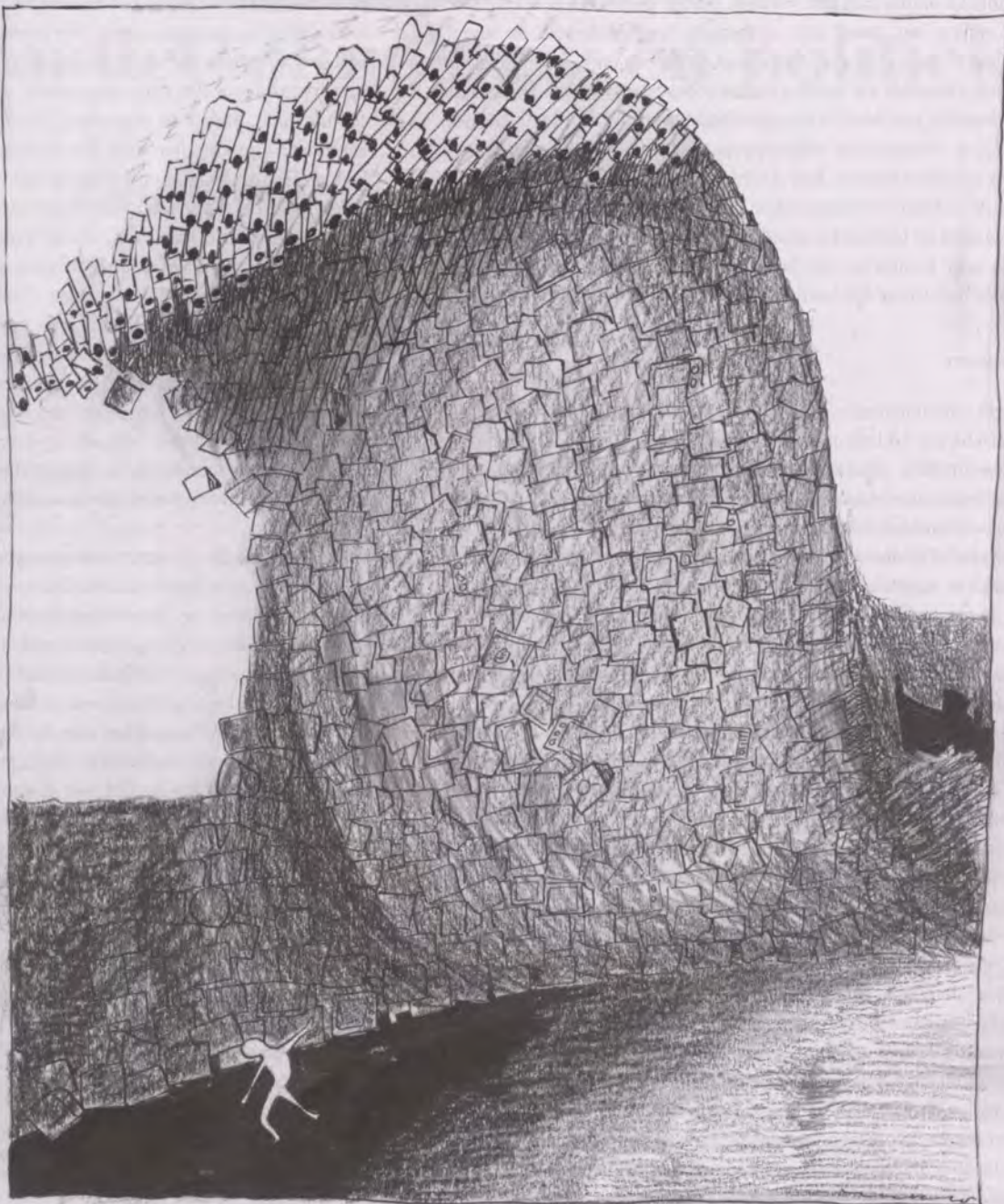
Redeloos geweld, misdaad, fraude en corruptie vormen een constante bedreiging voor veiligheid, openbare orde en de fundamenten van onze liberale welvaartsstaat. Mobiele telefonie en een anoniem Internet bieden kwaadwillenden interessante nieuwe mogelijkheden tot coördinatie en communicatie. De roep om camera's op straat, clubkaarten, koppelingen van gegevensbestanden, biometrische identificatie en aftapbare Internetcommunicatie wordt dan ook luider. Maar de tegenstanders van het gebruik van de laatste snufjes op het gebied van informatietechnologie wijzen op het gevaar van een politiestaat en van een 'transparante' burger. Het privacy-debat tussen voorvechters en sceptici is niet uniek voor Nederland. Alle moderne samenlevingen hebben het inmiddels als een slepende kwestie leren kennen. Het debat gaat over het delicate evenwicht tussen het waarborgen van publieke goederen zoals veiligheid, openbare orde, vertrouwen en collectieve

voorzieningen enerzijds en het recht van het individu te bepalen in hoeverre hij gekend wordt anderzijds. De inzet is de verhouding tussen individu en gemeenschap en dat raakt de wortels van liberale samenlevingen. Dit kan misschien ook verklaren waarom de discussie steeds weer de kop opsteekt zonder dat er noemenswaardige vooruitgang geboekt wordt bij de oplossing ervan, de wegen van liberalisten en communautaristen scheiden daar: bij de privacyrechten van het moderne individu.

Duidelijk zal moeten worden welke soorten persoonlijke informatie in welk soort gevallen op welke morele gronden aan de gemeenschap kunnen worden onthouden. Genetische gegevens aan verzekeraars, informatie over veroordelingen inzake ontucht met minderjarigen aan de buurtbewoners van de veroordeelde, informatie over Internet surf-gedrag aan justitie. Dat veronderstelt in eerste instantie een politiek-filosofische analyse in plaats van studie naar juridische constructies of nieuwe beveiligingstechnologie. VNO-NCW en de Registratiekamer zijn in een verhitte discussie gewikkeld over de hoogte van de administratieve lasten die de nieuwe privacy-wetgeving met zich mee brengt. Deze discussies moeten worden gevoerd, maar zijn alleen zinvol in de context van een debat over de betekenis van privacy en de morele status van de persoonlijke levenssfeer.

Uitsluiting

Ongelijkheid in de informatiesamenleving wordt meestal aangeduid als 'de kloof tussen de *information haves* en de *information*



De mens overspoeld door computers en camera's

have nots. Die kloof wordt volgens velen alleen maar groter. Bij die voorspelling blijft het meestal. Ons politiek-filosofische denkkader lijkt nog niet toegesneden op de overdenking van ongelijkheid in een informatiesamenleving. Zo is de blik meestal gericht op de *verdeling* van uitkomsten gemeten in termen van aandelen primaire goederen. De nobelprijswinnaar Economie 1998, Amartya Sen, heeft echter overtuigend beargumenteerd dat gelijke verdeling van *shares of primary goods* (hoeveelheden van primaire goederen zoals bijvoorbeeld toegang tot informatie) onrechtvaardig kan zijn. Zoals brood gelijkelijk verdelen onder de aanwezigen onrechtvaardig kan zijn omdat zich daaronder ook zieken, zwangere vrouwen en kinderen in de groei bevinden. We zullen niet al-

leen moeten kijken naar gelijke toegang tot de Electronische Snelweg, maar vooral naar de functionaliteit daarvan in het leven van burgers en naar hun vermogen daar iets mee te doen, met name voor wat betreft achterstandsgroepen. De mate van ongelijkheid die we bereid zijn te accepteren in informatiesamenlevingen zou wel eens veel minder groot kunnen zijn dan in industriële samenlevingen. Informatie is immers een positioneel goed. Het ontleent zijn specifieke waarde voor iemand vaak aan het feit dat anderen er niet over kunnen beschikken. Het traditionele gelijkheidsdenken gebaseerd op de politieke filosofie van John Rawls schenkt weinig aandacht aan verschillen tussen maatschappelijke posities zolang degenen die het slechtst af zijn in de samenleving er maar voordeel van hebben. De positionaliteit van informatie maakt echter dat verschillen tussen niveaus van toegang tot informatie er *wel* toe doen. Ons denken over sociale en verdelende rechtvaardigheid moet zich ook nadrukkelijk richten op de eigenaardigheden van de nieuwe (cyber)economie, waardoor kleine informatiever verschillen grote maatschappelijke gevolgen kunnen hebben. (Informatie-) monopolies kunnen zich zeer snel ontwikkelen op Internet, en eenmaal veroverde posities zijn ook nagenoeg onaantastbaar. Het is een omgeving waarin *the winner takes it all*, waarin met andere woorden zeer kleine voorsprongen naar traditionele maatstaven gemeten disproportioneel worden beloond.

Politiek van de toekomst dient ongelijkheid volgens de sociale filosoof Anthony Giddens bovendien niet uitsluitend in termen van gelijke *verdeling* op te vatten, maar ook in termen van uitsluiting en erkenning. Giddens merkt terecht op dat ongelijkheid thans vaak de vorm aanneemt van uitsluiting op basis van een bepaalde culturele identiteit. Andrew Kernohan's *Liberalism, Equality and Cultural Oppression* (Cambridge, 1998) en Giddens' *The Third Way* (London, 1998) bevatten een pleidooi sociale rechtvaardigheid in het volgende millennium op te vatten in termen van culturele in- en uitsluitingsmechanismen. Dat betekent voor het ICT-beleid dat het burgers niet alleen om e-mail-faciliteiten gaat, Internettijd, bandbreedte, snelheid, portabiliteit, maar zeker ook om de wetenschap deel uit te maken van de informatiesamenleving, de erkenning te voelen van het aspect van het menszijn dat steeds meer op de voogrand zal treden; dat van informatieverwerker en -kiezer

Democratie

Het Internet biedt burgers talloze mogelijkheden om lokaal, regionaal of landelijk direct inbreng te hebben in politieke besluitvormingsprocedures. ICT stelt ons in staat het belang van de politieke vertegenwoordiging te relativeren. Tot nu toe is democratie overwegend vertegenwoordigende democratie geweest, mede omdat het ondoenlijk was om met een zekere regelmaat individuele preferenties van burgers in omvangrijke, geografisch verspreide populaties snel en betrouwbaar te aggregeren tot sociale preferenties en politieke besluiten. Gekozen afgevaardigden hadden daarom het mandaat van de kiezer om namens deze, zonder last of ruggespraak, politieke besluiten te nemen. Politieke representatie in deze vorm zou echter in het licht van de moderne technologie als achterhaald kunnen worden gezien. We moeten er voor waken terugkijkend van de nood een deugd te maken: politieke vertegenwoordiging is deels een verlegenheidsoplossing geweest, daar waar een geavanceerdere technologie ontbrak. Maar nu ICT de meest directe vormen van democratie technisch

mogelijk maakt - denk aan elektronische referenda en aan elektronische bijeenkomsten - dringt de vraag zich op naar de morele waarde van politieke vertegenwoordiging en bemiddeling. Die vraag kan zeker niet worden beantwoord zonder de mogelijkheden van ICT in ogenschouw te nemen en zonder de bereidheid eens ingenomen standpunten over directe en indirecte democratie aan een nader onderzoek te onderwerpen.

Roger van Boxtel benadrukt in dit nummer van *Idee* dat de drukknop-democratie in ieder geval niet ons uiteindelijke doel kan zijn. De directe betrokkenheid van burgers zal tenminste ook moeten worden geïnterpreteerd als *commitment* aan het democratische debat: de gedachtenwisseling en het collectieve onderzoek naar de relevante feiten, de beste verklaringen en meest adequate modellen. Dat impliceert een opvatting van deliberatieve democratie, die een veelbelovende middenkoers tussen directe en vertegenwoordigende democratie vaart en die fundamentele morele controversen in de samenleving niet uit de weg hoeft te gaan.

Het ontwerp van politieke instituties in de informatiesamenleving dient in ieder geval gebaseerd te zijn op een politiek-filosofische visie op de waarde van vormen van directe, indirecte en deliberatieve democratie in een informatiesamenleving. Dus ook hier gaat systeem- en website-ontwerp bij voorkeur gepaard met politiek-filosofische reflectie.

Politiek

Niet alleen verschillende normatieve grondbegrippen en morele en politieke instituties komen voor reconstructie in aanmerking. Volgens sommigen is het ook de gangbare opvatting van de politiek zelf die op de helling moet. Beck, Zolo en Giddens pleiten allen voor een *politics of risk society*. Zolo karakteriseert in zijn boek *Democracy and Complexity* (1992) de functie van politiek in het nieuwe type samenlevingen als de selectie en regulering van risico's: het verdelen van gevaar. Giddens (*The Politics of Risk Society*, 1998; *The Third Way*, 1998) en Beck (*The Reinvention of Politics*, 1997) zijn van mening dat de politiek zichzelf opnieuw moet uitvinden en transformeren om de nieuwe uitdagingen van hoogtechnologische samenlevingen het hoofd te kunnen bieden. Hoe incorporeren we kennis over de wereld van wetenschap en technologie in het democratische proces? *How do we make politics safe for science and technology?*

De Amerikaanse pragmatist John Dewey heeft de reconstructie van normatieve begrippen en instituties als hoofdpoging van democratische gemeenschappen getypeerd. Geen moderne denker heeft zich zo zeer rekenschap gegeven van het feit dat de wereld constant verandert en dat we onze normatieve begrippen en onze instituties - instrumenten met behulp waarvan we onze problemen oplossen - moeten aanpassen aan die veranderingen om te voorkomen dat ze sleets of onbruikbaar worden. Voor een 'community of inquiry' - individuen die gezamenlijk op zoek zijn naar de oplossingen voor de problemen waarvoor zij zich geplaatst zien - is politiek handelen een vorm van coöperatief experimenteren met sociale en politieke instituties. Deze sociale experimenten hebben alleen kans van slagen in een vitale democratie, volgens Dewey nog steeds de meest intelligente vorm van collectief onderzoek naar de oplossingen voor onze maatschappelijke problemen.

De informatiesamenleving dwingt bezinning op tradities af. Het onbezonnen gebruik van oude politieke ideeën in het nieuwe millennium zal ons berouwen. ♦