



De overheid in een veranderende wereld van communicatie en automatisering¹

Wat is de rol van de overheid in de informatie- en telecommunicatiesector? Deze vraag op dit moment is gelijk aan het stellen van de vraag naar de gevolgen van de boekdrukkunst zo'n veertig jaren na de uitvinding ervan. Niemand kan immers bevroeden wat de gevolgen zullen zijn van de ontwikkeling van informatie en communicatie. Die gevolgen zullen zich bovendien op tal van andere terreinen van het maatschappelijk leven doen gevoelen.

Vragen naar de rol van de overheid in de informatie- en communicatiesector, suggereert dat er zoiets is als een afgebakende functie van de overheid. Voorts wordt met die vraag gesuggereerd dat het primair gaat om het beleid ten aanzien van automatisering, informatie en communicatie; in die optiek is er maar één antwoord, namelijk welke maatregelen nodig zijn om de sector zo goed mogelijk tot ontwikkeling te laten komen. In werkelijkheid zal het beleid vooral bepaald worden door de gevolgen van de ontwikkelingen op dit terrein voor het functioneren van de samenleving in andere sectoren.

De belangrijkste vertekening van de vraagstelling is evenwel, de impliciete veronderstelling daarin dat de context voor de rol van de overheid vaststaat. Dat de werking van de informatie- en communicatiemarkt, en de aard, omvang en structuur van de sector wel duidelijk zijn. Dat het er slechts om gaat om tegen die achtergrond de rol van de overheid in te vullen. Niets is minder waar. Niet alleen veranderen markt en sector zelf constant door nieuwe technische en economische ontwikkelingen. Belangrijker is dat markt en sector weliswaar van invloed zijn op het functioneren van de overheid, maar dat hun eigen functioneren mede wordt bepaald door het functioneren van de overheid. Vandaar de behoefte aan duidelijkheid; misschien moet dat juist ook reden zijn om daar niet al te snel aan tegemoet te komen.

De vraag naar de rol van de overheid kan kortom niet beantwoord worden, zonder dat duidelijk is wat de veranderingen zijn die zich, als gevolg van de nieuwe technieken, in de samenleving voltrekken. Niet de veranderingen die we zien; dan zal Achilles de schildpad nog steeds niet kunnen inhalen. Maar de veranderingen die zich laten aanzien, als we stilstaan bij de functies in het maatschappelijk verkeer waar de nieuwe techniek op van invloed is. Het gaat om meer dan een nieuw beleids-terrein, een nieuwe bedrijfssector of nieuw marktsegment. Informatie, communicatie en informatieverwerking zijn basisingrediënten in het menselijk verkeer en het samenleven. Overheid, wetgeving, markt en sociaal verkeer zijn daaruit ontstaan en er nauw mee verweven. Met de nieuwe technologie worden de menselijke vermogens op dat terrein – het menselijk kennen en kunnen – fundamenteel uitgebreid. Maar dat heeft dan ook verstreckende gevolgen voor verschillende verschijningsvormen van samenleven, zoals overheid, markt, recht en sociale cohesie.

De vraag naar de rol van de overheid kan ook daarom niet worden beantwoord, omdat door de techniek ook het kader van overheid, wet en recht verandert. Door velen is gewezen op het gegeven dat met de technische veranderingen, de betekenis van afstand, ruimte en stoffelijke materie als structurerende factoren in het maatschappelijk verkeer afneemt; vandaar termen als diensteneconomie, dematerialiseren, volatiliseren, footloose. Staat, overheid en regelgeving zoals die in de loop van de geschiedenis zijn ontstaan, zijn echter bij uitstek territoriale sociale structuren. Ze berusten op de natuurlijke en maatschappelijke cohesie van mensen die in een gegeven gebied op elkaar zijn aangewezen, en op een overheid die daarbinnen exclusieve zeggenschap en jurisdictie uitoefent; wetgeving en bestuur knopen, mede vanwege de handhaving, doorgaans aan bij fysieke, materiële gegevens.

Nieuwe technieken maken het bij steeds meer activiteiten mogelijk om deze aan het bereik, het zicht of de

invloed van de overheid te onttrekken. Dat wordt nu nog vaak gezien als terugtrek van de overheid, maar dat miskent dat overheid, samenleving en economie niet naast elkaar staan en aanvullend zijn, maar dat ze nauw onderling verweven zijn, waarbij de één niet zonder de ander kan. De overheid is als het ware tegelijk 'geraamte' en 'Zwitsers zakmes' van de samenleving. De overheid moet het lichaam (de samenleving) niet overwoeren, dan wordt zij als een schildpad; maar zonder geraamte zakt de samenleving als 'pudding' in elkaar en kan ze zich nog alleen als een kwal voortbewegen. Denk niet dat de markt die functie over kan nemen, want net zoals de overheid bij gratie van de markt bestaat, bestaat de markt bij gratie van de overheid. Om te functioneren behoeft de markt bescherming, ordening en mechanismen van collectieve besluitvorming en van conflictbeslechting. Ook in het internationale handelsverkeer zijn de nationale staten daar vooralsnog de basis voor. Waar deze wegvallen, verliezen ook de mechanismen van het internationale handelsverkeer hun betekenis, en resten uiteindelijk alleen nog economische macht, fysieke dwang en dreiging, als mechanismen van ordening. De natuurtoestand van Thomas Hobbes: 'what is life without the state, but brutish, nasty and short'?

Vanuit die optiek moet de rol van de overheid gezien worden. Zij is er om de samenleving in staat te stellen te functioneren. In het algemeen komt dat neer op:

- het mogelijk maken van het functioneren van de samenleving, beschermen en zekerstellen (nu en voor de toekomst);
- het scheppen van voorwaarden voor individuele en collectieve ontwikkeling en ontplooiing;
- het zekerstellen van het eigen functioneren (anders kunnen we de rest ook wel vergeten).

Wat dit echter concreet betekent, zal in iedere tijd opnieuw moeten worden ingevuld.

Het functioneren van de overheid is nauw verweven met de exclusieve zeggenschap, jurisdictie en politiek binnen het nationaal grondgebied. Wetgeving, belastingen, rechtspraak en politiedwang rusten op die basis. Het functioneren daarvan komt steeds meer onder druk te staan:

- activiteiten die nu ter bescherming van bepaalde belangen verboden of althans gekanaliseerd zijn, onttrekken zich via Internet aan nationale wetgeving; kansspelen, pornografie, auteurswetgeving, maar ook medisch handelen.
- de economische groei vindt steeds meer plaats bij informatie- en communicatiediensten, steeds vaker is het mogelijk om door selectie van communicatiemiddel ook het gewenste belastingregime te kiezen.

Hiermee wordt niet gepleit voor onverkorte handhaving van de overheidstaak op deze punten, maar het is evenmin gewenst dat hiervan afgezien moet worden omdat de ervoor geëigende middelen juridisch niet ontwikkeld zijn. Dit vergt op tal van terreinen een niet geringe omschakeling van het denken. Zo zal bijvoorbeeld vaker de nationaliteit van personen, in plaats van hun verblijfplaats, moeten dienen als aanknopingspunt voor regels (personaliteitsbeginsel; zie bijvoorbeeld het familierecht). Evenzo zal bezien moeten worden of belangen die in de knel komen, beschermd kunnen worden via het aanbod van informatie, dan wel via de configuratie van netwerken of de fysieke lokatie van de dragers van communicatie (de kabelexploitant die de knop moet kunnen omdraaien). Dit lijkt strijdig met de vrijheid, maar het tegendeel is waar. Als er behoefte ontstaat aan dit soort mogelijkheden en de overheid ze niet schept, dan zullen het bedrijfsleven of georganiseerde belangen dat doen. Uit een oogpunt van controle is de overheid dan te prefereren. Maar let wel, dat brengt met zich mee dat beginselen als het briefgeheim, de vrijheid van informatie en communicatie, en andere uitgangspunten tegen het licht gehouden zullen moeten worden. Veel daarvan berust nu nog op een zintuiglijke werkelijkheid; bij een auto wordt geëist dat deze een kenteken heeft, maar we steigen nog bij de gedachte aan een 'chip' in de auto die elektronische surveillance en identificatie mogelijk maakt.

Een andere mogelijkheid is dat daar waar consumptie en diensten ongrijpbaar zijn voor ordening door regels en controle, overwogen moet worden of de overheid zelf in concurrentie diensten aanbiedt om de gewenste kwaliteit te garanderen. Dit vergt een herbezinning op onze mededingingsconcepten.

Het gaat echter niet in de eerste plaats om de vraag hoe hetzelfde op andere wijze en met andere middelen gedaan kan worden. Veel vaker is herdefinitie van traditionele functies nodig, anders blijft men steken in de paradox van Achilles. Zo richt de discussie met betrekking tot het mediabeleid zich nu op de vraag of en, zo ja, op welke wijze de bestaande inrichting van het publieke bestel gehandhaafd moet en kan worden. Daardoor spitst zij zich toe op de vraag of de huidige diensten ook via de markt (commercieel of abonnee-TV) verleend kunnen worden. Persoonlijk zie ik de vraag anders, namelijk hoe nu en in de toekomst het publiek debat in de samenleving moet plaatsvinden. De verantwoordelijkheid van de overheid is om het functioneren van de samenleving zeker te stellen. Essentie van de publieke omroep is niet de dienst zelf, maar de betekenis ervan voor het bijeenhouden van een samenleving waarin de middelpuntvliedende krachten toenemen. Vanuit die

optiek moet over de publieke omroep beslist worden. Het gaat erom hoe die functie het best kan worden ingevuld; niet of de bestaande organisatie nog kan functioneren.

Het ontwikkelen en beschermen van ordelijk en eerlijk economisch verkeer is een van de oudste verantwoordelijkheden van de overheid. De ontwikkeling van de informatie- en communicatiesector en markt vindt nu nog plaats in het kader van de gevestigde instituties en 'normale' marktrefels. Daarmee wordt onvoldoende recht gedaan aan het fundamenteel andere karakter van die sector en markt. Welke situatie ontstaat bijvoorbeeld uit een oogpunt van mededinging wanneer straks een beperkt aantal grote wereldomspannende bedrijven concurreren op kleine nationale markten. In dit licht is er onvoldoende duidelijkheid omtrent essentiële elementen van ordening, zoals:

- eenheid en transparantie van de markt;
- rechten, plichten en verantwoordelijkheden van actoren;
- betrouwbaarheid en andere waarden als parameters van verkeer;
- regels en toezicht inzake het functioneren van de markt.

Eenheid en transparantie zijn een eerste bouwsteen voor het functioneren van de markt. De markt voor informatie en communicatie heeft echter een verbrokken karakter als gevolg van de diverse wettelijke regimes en vergoedingstelsels (Mediawet en de Wet op de Telecommunicatievoorzieningen). Tegelijk is er onvoldoende differentiatie waar het de diensten en de daarvoor benodigde communicatiemiddelen (omroep, telefonie) betreft. Beide verschijnselen verstoren de concurrentie steeds meer. Toepassing van verschillende regels op eenzelfde activiteit leidt tot beperking van de toegang tot de markt, kosten en belemmering van de mededinging. Dit begunstigt de exploitanten van de communicatie-infrastructuur, maar daar ligt de toekomst niet.

Voor het informatieverkeer is nog minder geregeld. Onze cultuur berust op een vrij informatieverkeer: vrije informatiegaring, vrijheid van meningsuiting, openbaarheid van en toegang tot informatie, enzovoort. De wet beschermt de eigendom van 'producten van de geest', maar wel via de dragers daarvan (boeken, geschriften). Naarmate informatie losser komt te staan van de materiële drager of uiting daarvan, rijst de vraag of informatie zelf, of althans de verwerking en verzameling daarvan, niet beschermd moet worden. Zolang de economische waarde van informatie vooral gelegen

is in de materiële producten waarin deze is verwerkt, is daar geen aanleiding voor (octrooien, auteurs- of modellenrechten bieden dan adequate bescherming). Naarmate de economische waarde echter steeds meer in kennis, programmering en onstoffelijke informatiediensten vervat zijn, wordt bescherming van de investeringen daarin toenemend economisch van belang.

Ook andere elementaire rechten en plichten met betrekking tot informatie en communicatie, zijn niet geregeld. Zo is de civielrechtelijke aansprakelijkheid voor schade als gevolg van 'foute' informatie of gebrekkige communicatie summier of niet geregeld. Betrouwbaarheid heeft echter nog andere dimensies, bijvoorbeeld die van de voorziening. Hoe meer de samenleving afhankelijk wordt van informatie-systemen en communicatie, wordt fysieke beveiliging, betrouwbaarheid van de voorziening en kwaliteit van de dienstverlening ook een publiek belang. Vertrouwelijkheid van gebruik en betrouwbaarheid van de weergave zijn twee andere dimensies van betrouwbaarheid in het maatschappelijk verkeer. Thans berust dit nog volledig op de betrouwbaarheid van het geschreven en gesproken woord. Dit betekent niet dat de overheid inhoudelijk voor ieder van die punten verantwoordelijkheid is en een rol heeft. Maar het is een primaire verantwoordelijkheid van de overheid, in het belang van een 'gezonde' ontwikkeling van de markt, dat er op ieder van deze en eventueel andere punten duidelijkheid en regels zijn. Dat is nu ook nog vaak niet het geval.

Vanouds heeft de overheid ten slotte ook een rol bij het stimuleren van bepaalde sectoren van de economie. Ook op dit punt stelt de bijzondere aard van informatie en communicatie eigen eisen aan het beleid.

Naar de toekomst toe is er vóórsnog geen antwoord te geven op de vraag naar de rol van de overheid. Wel liggen er een groot aantal concrete taken en stappen. Deze betreffen vooral de randvoorwaarden die een ontwikkeling mogelijk maken. Het gaat er juist niet om de toekomst naar ons beeld te scheppen. Dan blijken we vooral bezig te zijn om nationale structuren in een internationale omgeving te transplanteren, en om het heden in de toekomst voort te zetten.

J.P.H. Donner

1. Deze tekst is een bewerking van een lezing op persoonlijke titel op het Twaalfde Kabelcongres op 5 november 1996. Voor de volledige tekst, reacties en andere bijdragen, zie: *12e Kabelcongres, 5-7 november 1996*, Amsterdam, 1996.