Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2511 DP Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur
T.a.v. de heer J.M.M. Polman, voorzitter
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

DIO
BZK

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2511 DP Den Haag
Nederland

Contactpersoon
J H

Kenmerk
2018-0000094177

Uw kenmerk

Datum 8 februari 2018
Betreft Adviesaanvraag digitalisering en democratie

Geachte heer Polman,

Graag dien ik hierbij, mede namens de staatssecretaris van BZK, een aanvraag in bij de Raad voor het Openbaar Bestuur voor het opstellen van een advies over het onderwerp digitalisering en democratie.

1. Aanleiding

Door digitalisering is het tempo waarin en de schaal waarop informatie wordt uitgewisseld enorm toegenomen. Daarnaast is de diversiteit aan communicatiemiddelen de afgelopen jaren veel groter geworden. Door deze ontwikkelingen is de toegang tot informatie verbeterd en het communicatiebereik van individuen verveelvoudigd. Zo heeft digitalisering geleid tot een veelheid aan kansen voor participatie aan democratische processen. Een greep uit de vele voorbeelden. Burgers verenigen zich snel en eenvoudig via online middelen en weten de aandacht op voor hen relevante problemen te vestigen. Ook politici maken gebruik van sociale media met een grotere transparantie en benaderbaarheid.

Digitalisering heeft echter ook een keerzijde voor democratische processen. Informatie komt vanuit veel verschillende bronnen, waarvan de juistheid en betrouwbaarheid niet altijd duidelijk is. Nieuwe technieken maken het mogelijk voor buitenlandse mogendheden of (groepen) individuen om de Nederlandse verkiezingen te beïnvloeden en digitale platforms kunnen individuen gericht sturen in hun meningsvorming zonder dat zij dat zelf in de gaten hebben door het aanbieden van eenzijdige of gekleurde informatie. Via publicaties als onder andere de Gartner Hype Cycle for Emerging Technologies[1] weten we dat de voortschrijdende digitalisering zal leiden tot nog meer innovaties die snel en grensoverschrijdend een disruptieve werking hebben op de samenleving en daarmee ook op onze democratie. Wat zijn de kansen en bedreigingen van digitalisering voor de Nederlandse democratie en welke eventuele gewenste of noodzakelijke beleidsinterventies komen hieruit voort? En wat mogen we van het

[1] Zie de Gartner Hype Cycle for Emerging Technologies:
https://www.gartner.com/smarterwithgartner/top-trends-in-the-gartner-hype-cycle-for-emerging-technologies-2017/

handelingsperspectief van de gemiddelde burger verwachten, gelet op de uitkomsten van het WRR-rapport 'Weten is nog geen doen'?

2. Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is, gebruikmakend van een publiek debat, het nader zicht geven op de kansen en bedreigingen van digitalisering voor de Nederlandse democratie en op het handelingsperspectief voor de verschillende maatschappelijke sectoren, in het bijzonder het openbaar bestuur.

3. Democratische waarden onder invloed van digitalisering

Een aantal waarborgen en fundamentele rechten met betrekking tot deelname aan het democratisch proces wordt beïnvloed door digitalisering. Waarborgen voor bijvoorbeeld het verkiezingsproces die Commissie Korthals Altes[2] in beeld heeft gebracht zijnde transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid. Maar ook daarmee samenhangende waarden, waar de staatscommissie parlementair stelsel[3] op wijst, zoals vrijheid, pluriformiteit en een open en eerlijk verkiezingsproces komen mogelijk in het geding. Zonder openbaarheid, transparantie en gelijke toegang tot informatie kan democratie niet bestaan. Niet onvermeld mag blijven dat van burgers wordt verwacht dat zij actief en geïnformeerd kunnen participeren in een democratie. Naar aanleiding van het rapport 'Weten is nog geen doen' van de WRR rijst de vraag of die voorwaarde voor democratie zonder meer kan worden waargemaakt. Er zijn echter ook positieve elementen. Wetende dat de volgende voorbeelden niet uitputtend zijn, staan hieronder een aantal ontwikkelingen waarbij de effecten van digitalisering, zowel positief als negatief, waarneembaar zijn:

- *Toegang tot informatie*: digitalisering kan hierbij helpen doordat informatie makkelijker beschikbaar te stellen is en toegankelijker wordt. Digitalisering kan echter tegelijkertijd ook weer beperkend werken door het zgn. filterbubbelmechanisme, dat is gebaseerd op het mechanisme dat alleen informatie wordt ontvangen bij een bepaald profiel past.
- *Laagdrempelige deelname aan het democratisch besluitvormingsproces*: democratie heeft als grondslag 'one person, one vote', en digitalisering kan de toegang tot en deelname aan het besluitvormingsproces makkelijker maken. Niet iedereen is digitaal geletterd, en er zijn bovendien mensen die analfabeet zijn. De vraag rijst hoe je die groepen kunt bereiken zodat je ook hen goed kunt informeren. Hoe ontstijg je 'Weten is nog geen doen'?
- *Betrouwbaarheid van informatie*: informatie is bruikbaar als ze vindbaar en betrouwbaar is. Digitalisering biedt mogelijkheden om betrouwbare informatie eenvoudig te verzamelen, gebruiken en verrijken. Op internet is echter niet

[2] Korthals Altes, F. (2007, 9 27). *Eindrapport Commissie Korthals Altes "Stemmen met vertrouwen".* Opgeroepen op 3 oktober 2017, van Kiesraad.nl: https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/rapporten/2007/09/27/eindrapport-commissie-korthals-altes-stemmen-met-vertrouwen
[3] Staatscommissie Parlementair stelstel (2017, 10 18). *Probleemverkenning staatscommissie parlementair stelsel.* Opgeroepen op 18 december 2017, van Staatscommissie parlementair stelsel: https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/documenten/publicaties/2017/10/18/probleemverkenning-staatscommissie-parlementair-stelsel

altijd en voor eenieder duidelijk of informatie betrouwbaar is. Daarnaast wordt fake news op internet juist bewust en grootschalig ingezet als instrument op internet om 'waarheid' bij te sturen. De betrouwbaarheid van bronnen wordt nauwelijks stelselmatig gecheckt.
- *Gelijke(re) informatiepositie*: alle deelnemers aan het democratisch proces hebben toegang tot dezelfde informatie. Digitalisering biedt mogelijkheden om informatie snel met grote groepen te delen en zo bij te dragen aan een gelijke(re) informatiepositie. Zogenoemde 'filterbubbels' kunnen hierop dan juist weer een beperkende uitwerking hebben.
- *Vrije meningsvorming en keuzevrijheid*: het gedrag van burgers kan via de werking van en bias in algoritmen leiden tot filterbubbels. De manier waarop informatiedeling tot stand komt is gelet op dit mechanisme niet transparant voor burgers. Dit mechanisme kan de eigen keuzevrijheid van mensen ongewenst en onbewust belemmeren in hun informatiegaring.[4] Bij presidentsverkiezingen in de VS en bij het referendum over de Brexit in het VK zijn grootschalig – en heimelijk - chatbots ingezet om de publieke opinie te manipuleren.
- *Het recht op vrijheid van meningsuiting van artikel 7 Grondwet*: het internet biedt een platform aan individuen om hun mening kenbaar te maken aan grote groepen en vergroot daarmee de verwerkelijking van de vrije meningsuiting. Vrije meningsuiting vraagt om een veilige (digitale) omgeving. Het recht op vrijheid van meningsuiting is echter niet onbegrensd. (Grond)wetgeving biedt mogelijkheden om uitingen achteraf te beperken. Het landsgrensoverschrijdende karakter van het internet, het massale karakter van uitingen en het feit dat internationale private partijen betrokken zijn bij de verspreiding van uitingen, maakt het echter lastig om de balans te bewaken tussen de vrijheid van meningsuiting en andere grondrechten (zoals non-discriminatie).

4. Onderzoeksvragen

Hoofdvraag:
W*elke kansen en bedreigingen biedt de toenemende digitalisering voor een goed functionerende, moderne democratie en wat is een wenselijk handelingsperspectief voor het openbaar bestuur dat hieruit volgt?*

Deelvragen:
1. Wat zijn de kansen en bedreigingen van digitalisering voor onze democratie en haar publieke waarden?
2. Wat zijn de belangrijkste maatschappelijke en technologische prikkels van deze kansen en bedreigingen?
3. In hoeverre zijn deze kansen en bedreigingen op basis van publiek debat urgent te noemen?
4. Welke rollen spelen de verschillende maatschappelijke actoren (marktpartijen, overheid, onderwijs, wetenschap en maatschappelijke organisaties) hierbij?

[4] Zie ook het artikel van Dirk Helbing (25 februari 2017) *Will Democracy Survive Big Data and Artificial Intelligence?* Opgeroepen op 18 december 2017, van Scientific American https://www.scientificamerican.com/article/will-democracy-survive-big-data-and-artificial-intelligence/

5. Welke veranderingen in rollen, met een accent op het handelingsperspectief van het openbaar bestuur, tekenen zich hierin af en welke veranderingen lijken, gegeven de aangegeven urgentie, wenselijk?

Zoals ambtelijk besproken, hecht ik aan een zorgvuldige afstemming en samenwerking tijdens het onderzoekstraject. Ik zie uw advies indien mogelijk graag aan het einde van 2018 tegemoet.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren