

# Informatisering en inconsistenties van de democratie

De ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie leggen een aantal inconsistenties in de democratie-theorie bloot. De democratie in haar verschillende verschijningsvormen komt in conflict met zichzelf. Dit laat de politieke partijen niet onberoerd. De vraag is vooral of dezelfde technologie die de inconsistenties zichtbaar maakt ook kan worden benut om de inconsistenties te overwinnen.

**D**it referaat zal ik in twee stappen opbouwen. In de eerste stap wil ik ingaan op de vraag hoe ontwikkelingen in informatie- en communicatietechnologie (ICT) invloed hebben op de wijze waarop wij over staatkundige en politieke verhoudingen denken. In de tweede stap wil ik laten zien welke inconsistenties in onze democratie-theorie aan het licht komen door de toepassing van beschikbare ICT-applicaties.

Zou ik alleen maar over het tweede onderwerp - de zichtbaar wordende inconsistenties binnen de democratie - praten, dan zou het betoeg in de lucht komen te hangen. Ik moet eerst laten zien dat ICT bepaalde zaken dwingend aan de orde stelt. Pas als het mechanisme van de ICT-invloed is onderkend, bestaat er een kans op overtuigend probleembe-

wustzijn, dat er met de democratie iets aan de hand is en dat er zich voor politieke partijen dilemma's voordoen. Laten wij dus de eerste stap zetten en ons afvragen hoe ICT-ontwikkelingen



*Prof. mr. dr. I. Th. M. Snellen*

doorwerken in onze wijzen van denken en handelen. Sommigen van ons zijn wellicht overtuigde technologie-deterministen. Volgens hen bepaalt de technologische ontwikkeling onze wijze van leven en werken. Zij zoeken overal oorzakelijke verbanden tussen nieuwe technologische vondsten en maatschappelijke ontwikkelingen. Anderen staan eerder op het standpunt dat technologieën sociale constructies zijn en daardoor afspiegelingen van menselijke ambities. Voor hen heeft technologie niet iets dwingends maar opent zij horizons van mogelijkheden. Weer anderen kiezen niet tussen deze beide uitersten, maar

stellen zich op het standpunt dat er van een wederzijdse conditionering van technologische mogelijkheden en maatschappelijke ontwikkelingen sprake is. Mijn overtuiging is dat ICT-ontwikkelingen niet zonder meer de 'oorzaak' van bepaalde politieke en maatschappelijke veranderingen zijn, maar dat zij evenmin als vrijblijvende verschijnselen beschouwd kunnen worden. Technologische ontwikkelingen, als de ontwikkelingen in ICT, maken deel uit van onze geestelijke en culturele ontwikkelingen. Veranderende potentialiteit van ICT verandert ons beeld van de wereld en van wat wij daarin kunnen verlangen.

### 'Logica van de situatie' is veranderd

Ontwikkelingen in ICT hebben de laatste vijftig jaar onze 'logica van de situatie' veranderd. Wij vinden het nu logisch bepaalde toepassingen van ICT in te zetten, omdat vervanging van menselijke arbeidskracht door ICT-toepassingen zoveel economischer is. Met andere woorden: ons kosten-optimum is door de beschikbaarheid van ICT-toepassingen gewijzigd. Dit is geen toevallige ontwikkeling, die wij ook anders zouden hebben kunnen willen, maar een 'natuur-noodzakelijke' verandering in onze manier van denken, die met de ontwikkeling van de technologie gegeven is. Of wij het zouden willen of niet, wij zouden ons daar niet aan kunnen onttrekken. Openbaar bestuur, banken, verzekeringen en andere organisaties waarvan ICT de kerntechnologie is, aanvaarden de wijziging in productiefuncties tengevolge van de beschikbaarheid van ICT als een vanzelfsprekendheid. Toepassing van ICT is voor deze organisaties een vanzelfsprekendheid. In het licht van het door

ICT geschapen kosten-optimum zou het ondenkbaar voor ons zijn de uitkeringen van studiefinanciering of huursubsidie nog steeds handmatig te laten plaatsvinden.

Voor organisaties waarvan ICT de kerntechnologie is verandert echter niet alleen het kosten-optimum, maar ook het service-optimum. Zaken die zonder ICT niet binnen enkele weken konden worden afgehandeld, kunnen nu in enkele minuten worden geregeld. Een vliegreis boeken, een effectenorder plaatsen, een reisverzekering regelen, een bijstandsuitkering vaststellen gaat met ICT sneller en accurater dan zonder. Wedrom kan men niet zeggen, dat ICT-ontwikkelingen de 'oorzaak' zijn van de toepassing van ICT-applicaties, maar het service-niveau dat zij mogelijk maken gaat tot de 'logica van de situatie' behoren, waar niemand meer met goed fatsoen omheen kan. 'One stop shops' of 'service-centra van de overheid' zijn goede illustraties hoe het onder invloed van ICT-ontwikkelingen veranderende service-optimum doorwerkt in de structuur en het functioneren van het openbaar bestuur.

Zo geldt voor staat en openbaar bestuur, dat ICT-ontwikkelingen niet alleen het kosten-optimum en het service-optimum hebben gewijzigd, maar ook het democratisch optimum. Ook ten aanzien van onze ideeën, wat wij normale democratische praktijken vinden, doen de ICT-ontwikkelingen zich gelden. Ontwikkelingen in informatie- en communicatie-technologie hebben een zodanige transparantie van maatschappelijke toestanden geschapen, dat probleemsituaties ondubbelzinniger dan ooit uit de informatiesystemen naar voren komen. Dit geldt vooral voor het openbaar bestuur, waar transactiesystemen de contacten en de

behandelingsstappen van de overheid ten aanzien van burgers en cliënten vastleggen. Anderzijds hebben marketing-toepassingen van ICT, zowel in de vorm van *massa-surveys* als in de vorm van het afleiden van profielen uit gegevensbestanden, een zo hoge vlucht genomen, dat men het zich nauwelijks kan veroorloven een politieke agenda op te stellen zonder daar rekening mee te houden. Tegen deze achtergrond van toegenomen transparantie en marketing-toepassingen kan men de opkomst verklaren van een veelheid van initiatieven als stadsgesprekken, stadspanels, stadsraadplegingen en -referenda, kwaliteitspanels, welzijnsindexen en dergelijke meer.

Conclusie: de logica van de democratische situatie is niet meer wat zij is geweest. Dit speelt zich af in ons denken. Als wij geen democraten zouden zijn geweest, zouden wij ook geen verandering in de logica van de situatie hebben aangetroffen. Ons democratisch bewustzijn lokt evenzeer ontwikkelingen in ICT uit als omgekeerd. Veel van deze democratische ambities hebben gesluimerd, omdat wij geen informatie-technologische mogelijkheden tot realisatie van die ambities zagen. Het tijdperk van de postkoets liet analytische beschouwingen over democratische wenselijkheden toe, die op geen enkele wijze te realiseren vielen. Plotseling worden wij overvallen door democratische technologische mogelijkheden, die wij gevoelig buiten haakjes hadden geplaatst. Daarmee is onze geestelijke rust verstoord. Die geestelijke rust betreft met name enkele inconsistenties in de democratie-theorie, die bij gebrek aan technologische mogelijkheden konden blijven sluimeren. De term inconsistenties is mis-

schien wat uitdagend. Wat ik bedoel is dat de democratie in verschillende verschijningsvormen in conflict komt met zichzelf.

### Inconsistenties in democratie-theorie

Een eerste inconsistentie in de democratie-theorie doet zich voor tussen het oordeel dat een electoraat over een situatie heeft en de verandering die het in de situatie wil aanbrengen. Er is een latente spanning tussen de betekenis die in een democratie enerzijds aan informatie- of opinie-overdracht wordt toegekend en anderzijds aan mandaat of wilsoverdracht. Voor de opkomst van de huidige ICT-toepassingen geschiedde de opinie-overdracht in een democratie vooral via massa-media, waarin de zogenaamde 'publieke opinie' naar voren kwam. De democratische vertegenwoordigers interpreteerden deze publieke opinie met een min of meer uitgebreide vrijheidsmarge. Zoals Edmund Burke aan het begin van de negentiende eeuw zei: "Mensen hebben mij niet gekozen omdat ik zo goed hun opinies vertegenwoordig, maar omdat ik zo'n goede kijk heb op het algemeen belang." Door de sluiers om de bestaande opinies die leefden bij het electoraat was de scheiding tussen informatie-overdracht en wils-overdracht een natuurlijk democratisch gegeven. De interpretatieruimte tussen beide werd door de volksvertegenwoordigers min of meer bekwaam opgevuld. De opinie-overdracht mocht zelfs grondwettelijk niet als lastgeving worden opgevat. De opkomst van ICT heeft echter het onderscheid van informatie-overdracht en wils-overdracht tussen electoraat en volksvertegenwoordigers opgeheven. Tussen de opinies van de bevolking en haar preferenties zit nu nauwelijks licht

meer. Een opinie-onderzoek wordt dan ook als vertrouwensvotum beschouwd. Een tweede inconsistentie in de democratie-theorie heeft betrekking op het onderscheid tussen territoriale gezichtspunten en belangen en ideologische gezichtspunten en belangen. De eerste komen tot uitdrukking in een districtenstelsel en de laatste in een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Het is interessant te zien dat de laatste jaren initiatieven opkomen die inconsistentie tussen beide vormen van vertegenwoordiging te overwinnen door ze naast elkaar te laten bestaan. Zo verkrijgt de democratie twee bases van legitimatie: een territoriale basis en een ideologische basis. Men bedenke echter wel dat deze legitimaties haaks op elkaar staan. Wat vanuit ideologisch oogpunt een materieel of immaterieel deelbelang is zal vaak vanuit territoriaal oogpunt een algemeen belang zijn. Districtsvertegenwoordigers in de volksvertegenwoordiging zullen dan een eenduidig algemeen belang van de territoriale achterban vertegenwoordigen dat haaks staat op de speciale belangen van hun ideologische collega's. Ontwikkelingen in ICT zullen deze inconsistentie aanscherpen. Men denke bijvoorbeeld aan toepassing van geografische informatiesystemen, die op basis van objectieve transactie-informatie problemen - eventueel als cumulatie van knelpunten - van een regio zichtbaar zullen maken. Het zou een interessant fantasie-experiment zijn de parlementaire behandeling van regionale projecten als Betuwelijn, de Hoge Snelheidslijn of de uitbreiding van Schiphol op basis van deze dubbele le-

---

**Aan de ambtelijke  
apparaten moet een  
plaats in onze  
representatieve  
democratie worden  
toegekend.**

---

gitimatie te laten plaatsvinden. Een derde inconsistentie in de democratie-theorie is het naast elkaar bestaan van democratische vertegenwoordiging op verschillende bestuurslagen. De democratie wordt daardoor voortdurend tegen zichzelf uitgespeeld. Ofwel de belangen van de lagere bestuurslagen worden door beslissingen op hogere bestuurslagen gefrustreerd, ofwel de beslissingen van de hogere bestuurslagen worden door de lagere bestuurslagen onaanvaardbaar lang vertraagd. Theoretisch kan men voor deze problemen wel een oplossing vinden door besluiten op dat bestuurlijke niveau te laten nemen, waar hun gevolgen volledig worden geïnternaliseerd. Principieel kan men een oplossing trachten te vinden door subsidiariteit als

richtsnoer te nemen. Praktisch kan men kiezen voor een decentralisatie-beleid. Maar ICT-toepassingen zijn ook hier weer spelbreker. Zij scheppen een zodanige mate van transparantie in het verkeer tussen de verschillende bestuurslagen, dat de pogingen tot decentralisatie van beleid worden gefrustreerd. Hogere bestuurslagen beschikken over gedetailleerde gecomputeriseerde exploitatie-overzichten van lagere bestuurslagen, die hen in staat stellen daaruit allerlei indexcijfers en normgetallen voor de lagere bestuursorganen af te leiden. Lagere bestuursorganen anticiperen op hun beurt op deze transparantie met volgzzaam gedrag.

Een vierde inconsistentie in de democratietheorie is dat zij geen keuze maakt tussen directe en indirecte democratie, maar deze beide een grondslag van legitimatie geeft. Toch staan

zij op gespannen voet met elkaar. Ik noemde zojuist al de interpretatie-vrijheid, die de volksvertegenwoordiger zich in een representatieve democratie voorbehoudt. Zolang er van een 'kennistekort' over opinies en preferenties in het democratische verkeer tussen electoraat en volksvertegenwoordiger sprake was, kon de indirecte democratie nog als een noodzakelijk kwaad worden beschouwd. Maar nu de ontwikkelingen in ICT een dergelijk kennistekort definitief hebben overwonnen, komt de indirecte democratie meer dan ooit als een *second best* oplossing naar voren. Wij zien dat aan allerlei tekenen. Het referendum wint aan aantrekkingskracht. Het recht van terugroeping van volksvertegenwoordigers wordt bespreekbaar. De beperking van het lidmaatschap van volksvertegenwoordigers tot enkele zittingstermijnen wint overal veld. De spanningen die ik onder de andere inconsistenties in de democratietheorie naar voren heb gebracht versterken het negatieve beeld van de representatieve democratie nog meer. Een vijfde en laatste inconsistentie in de democratietheorie die ik kort zou willen noemen is de eenzijdige gerichtheid van deze theorie op de beleidsvorming en de verwaarlozing van de beleidsuitvoering. De wil van het electoraat komt volgens de theorie vooral tot uitdrukking in de wetgevende vergadering. Daar regeert het volk zichzelf. De beleidsuitvoering wordt in de democratietheorie beschouwd als een logisch uitvloeisel van de wetgeving en niet als een zelfstandig object van democratische wilsvorming door de burgers of de volksvertegenwoordigers. Dit is een opvatting die wel te plaatsen is in het denken van de tijd waarin de *Trias Politica* is ontstaan, maar niet in een tijd waarin de ICT-ontwikkelingen

juist de mogelijke greep van de volksvertegenwoordiging op de beleidsuitvoering versterken. Een ernstig bezwaar van een dergelijke democratie-opvatting is, dat de bureaucratie daarmee buiten de democratische beïnvloeding blijft vallen. De ambtelijke apparaten worden door de benutting van de ICT-mogelijkheden relatief machtiger tegenover de volksvertegenwoordigers. Wij hebben dat met name in onderzoeken op lokaal niveau kunnen vaststellen. Het ambtelijk apparaat heeft met behulp van ICT-toepassingen een beter beeld van de plaatselijke situatie dan de lokale politici. Zij dreigen dan ook de lokale politici bij de politieke agenda-vorming buiten spel te zetten. Mijns inziens dwingen de ICT-ontwikkelingen ons er toe aan de ambtelijke apparaten een plaats in onze representatieve democratie toe te kennen. Naast de politieke volksvertegenwoordiger zou er dan een plaats moeten worden ingeruimd voor de ambtelijke volksvertegenwoordiger. Het opnemen van de bureaucratie in het vertegenwoordigende bestel is een beter alternatief, dan het stilzwijgend laten marginaliseren van de politiek door de bureaucratie. Voor politieke partijen brengen de verschuivingen in het democratisch optimum die een gevolg zijn van ICT-ontwikkelingen een aantal dilemma's mee. Als de democratie-theorie op de helling moet zal dat de politieke partijen niet onberoerd laten. De vraag zal daarbij vooral zijn, of dezelfde technologie, die de inconsistenties in de democratie zichtbaar maakt ook kan worden benut om de inconsistenties te overwinnen.

*Prof. mr. dr. J.Th.M. Snellen is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.*