

Digitale Democratie

Illusie en realiteit

Jan A.G.M. van Dijk

1. Inleiding

De hype rond het Internet die zich in de jaren negentig van de vorige eeuw voordeed, bracht eveneens een golf van enthousiasme met betrekking tot het democratisch potentieel van het Internet. Een hype is de overdreven aanprijzing van een bepaald produkt dat zich nog moet bewijzen. Het Internet en andere nieuwe media, dat wil zeggen media die tegelijk interactief, digitaal en multimediaal zijn, bestaan nu zo'n 25 jaar. In de tweede helft van de jaren negentig begonnen zij aan een doorbraak in de economie en de maatschappij als geheel. Wellicht zijn we nu in staat om een eerste balans op te maken van de betekenis die zij tot nu toe gehad hebben voor de democratie. Misschien is het nu ook mogelijk concretere toekomstperspectieven te schetsen dan tien, twintig jaar geleden toen de discussie beheerst werd door een twist tussen 'techno-optimisten' die de nieuwe media beschouwen als een technologie van individuele vrijheid en autonomie en de 'techno-pessimisten' die deze zien als een technologie van centrale registratie en beheersing.

Enige skepsis ten aanzien van het democratisch potentieel van de digitale media of de interactieve (multi)media, is op zijn plaats. De negentiende en de twintigste eeuw vormen een pad bezaaid met illusies over de bevrijdende rol van nieuwe media. De aanleg van het elektriciteitsnet werd als een bevrijding gezien omdat eenieder een krachtcentrale aan huis kreeg. De telegraaf en de telefoon zouden elke centrale controle van de informatievoorziening en de communicatie onmogelijk maken. De radio werd aanvankelijk beschouwd als een medium waarmee iedereen zijn medeburgers zou kunnen toespreken. Op de TV zou men voortaan zelf kunnen zien wat er in de wereld gebeurt. In de jaren zestig werd gedacht dat men de videorecorder, de videocamera en de piratenradio massaal zou gaan gebruiken om zelf programma's te maken. In de jaren zeventig en tachtig experimenteerde men met een combinatie van kabel-TV en telefoon om de meningen van kijkers te peilen en in de uitzending te brengen met het doel de kijkers in de gelegenheid te stellen de inhoud van het programma te bepalen.

Bij al deze nieuwe media volgde de ontnuchtering binnen tien of twintig jaar. Gevestigde belangen in de economie, de politiek en de oude media maakten zich meestal ook van de nieuwe media meester en de gebruikers werden relatief passieve consumenten. Zal het met de huidige nieuwe media anders vergaan?

Het moet gezegd worden dat de huidige nieuwe media bijzondere eigenschappen bezitten die de gebruikers in staat stellen een behoorlijke greep te krijgen op informatievoorziening en communicatie. Zij zijn zowel *interactief* als *geïntegreerd ofwel multimediaal*. Zij veroorloven verkeer in meerdere richtingen en zij combineren de mogelijkheden van radio, televisie, telefoon en computer. In beginsel kan de rol van centra van communicatie hierdoor afnemen en het verkeer rijker van inhoud, dat wil zeggen multimediaal worden. Maar worden deze mogelijkheden ook benut? En zijn er misschien niet ook andere mogelijkheden die de centra van communicatie en informatievoorziening juist krachtiger maken?

In dit hoofdstuk worden deze perspectieven besproken onder de noemer van digitale democratie. Alternatieve termen zijn elektronische democratie, teledemocratie, cyberdemocratie en virtuele democratie. *Digitale democratie is het gebruik van digitale media voor de versterking van democratie in het algemeen en burgerparticipatie aan het politiek systeem in het bijzonder*. Dit is het doel van digitale democratie. Digitale media zijn in de eerste plaats computers en computernetwerken zoals het Internet, maar computertechnologie kan ook gebruikt worden om oudere media digitaal te maken: interactieve televisie en digitale telefonie. Met deze media *proberen politieke en andere maatschappelijke actoren een democratie in de praktijk te brengen die niet gebonden is aan tijd, plaats en andere fysieke condities*. In plaats hiervan gebruiken deze actoren middelen van informatie- en communicatietechnologie (ICT) waaronder door computers gemedieerde communicatie (CMC).

Dit doel en deze middelen van digitale democratie bevatten een aantal nuanceringen. Op de eerste plaats gaat het om *pogingen* om de traditionele en eeuwenoude werkwijzen en gebruiken in de politiek en het maatschappelijk verkeer te veranderen. Voorlopig gaat het nog om een reeks verkenningen en experimenten. Zij worden meer gestuurd door ideologie dan door onderzoek en wetenschap. Op zijn best gaat het om een proces van 'trial en error'. Projecten op het gebied van digitale democratie – zie Tabel 1 voor een overzicht van toepassingen – worden zelden voorzien van expliciete doelstellingen op basis waarvan de betrokken actoren de resultaten kunnen beoordelen. Het zijn bepaald geen wetenschappelijke (veld)experimenten. Het gevolg is dat de ideologische voorstanders van digitale democratie doorgaan terwijl de tegenstanders en de skeptici niet overtuigd worden.

Een tweede nuancering is dat de betrokken actoren in de politiek en het openbaar bestuur een *praktijk* van politiek, bestuur en management proberen vorm te geven die sterk afwijkt van gangbare praktijken. Zij onderschatten de portee van de veranderingen die nodig zijn om met bestaande praktijken te breken. Ondanks het toenemend belang van media voor politiek, bestuur en management betreft het hier nog altijd praktijken die bepaald worden door face-to-face communicatie, vergadering en overleg. Politiek, bestuur en management zijn van oudsher een zaak van verbale begaafdheid, organisatorisch vermogen en onderhandelingskunst. Met toepassingen van digitale democratie – zie Tabel 1- proberen de

initiatiefnemers deze vaardigheden om hen deels te vervangen door computervaardigheden, het gebruik van software en elektronische communicatie. Een praktisch-organisatorische activiteit wordt omgezet in een technisch-communicatieve. Het laat zich raden dat een dergelijke transformatie zich niet in tien jaar voltrekt. Bovendien is het de vraag of deze transformatie er een zou worden van vervanging of van aanvulling.

Een laatste nuancering betreft de betekenis van het niet gebonden zijn aan tijd, plaats en andere fysieke condities. Politiek, bestuur en management zijn traditioneel praktijken die juist wel sterk gebonden zijn aan plaats, tijd en materiële bronnen. Vaak worden de politiek en het openbaar bestuur ervan beschuldigd te langzaam te reageren op maatschappelijke en technologische ontwikkelingen en zich te afhankelijk op te stellen van lokale omstandigheden en financiële randvoorwaarden. Het valt te bezien of de introductie van een reeks nieuwe technieken alleen in staat is deze fundamentele condities te veranderen. In een bepaald opzicht worden tijd, plaats en de verdeling van materiële bronnen juist belangrijker met de komst van de nieuwe media. Zij stellen ons in staat steeds selectiever en kritischer om te gaan met deze condities. Er kunnen steeds hogere eisen gesteld worden aan de snelheid van politieke en bestuurlijke processen. Door het bestaan van ICT kan men kieskeuriger worden bij de selectie van de vestigingsplaatsen van bedrijven en overheidsinstellingen. De betekenis van tijd en plaats radicaliseert. Daarbij stuit men op de grenzen van wat een mens nog op een dag kan verwerken en op de blijvende betekenis van de fysieke en organische omgeving voor alle menselijke praktijken (van Dijk, 1991/1997).

Digitale democratie wordt hier vooral besproken in de context van politieke democratie. Weliswaar wordt politiek in een brede zin geïnterpreteerd. Het is 'het geheel van handelingen binnen een gemeenschap dat tot doel heeft deze gemeenschap in te richten en te besturen' (van Dijk, 1997: 8). Het gaat dus niet alleen om de institutionele politiek van regeringen, parlementen en partijen, maar ook om de politieke bijdragen van maatschappelijke organisaties, bedrijven, sociale bewegingen en individuele burgers. Niettemin kan digitale democratie nog breder verstaan worden. Het begrip refereert ook aan maatschappelijke democratie. Deelname aan het maatschappelijk verkeer en toegang tot digitale media zijn noodzakelijke voorwaarden van een levensvatbare digitale democratie. Wanneer veel mensen sociaal buitengesloten worden door gebrek aan inkomen, opleiding of burgerschap (migranten) en wanneer deze mensen de benodigde techniek en apparatuur niet bezitten of kunnen bedienen, wordt digitale democratie beperkt tot een elitefenomeen. Digitale democratie is ook maatschappelijke democratie in de zin van zeggenschap. Dezelfde digitale media als gebruikt in de politiek en het openbaar bestuur beïnvloeden de zeggenschap van werknemers, studenten en bewoners in lokale gemeenschappen. Het is zeer onwaarschijnlijk dat digitale media wel de zeggenschap helpen verhogen in de politiek en niet in

deze sferen van de maatschappij. Daarom is de volgende paragraaf gewijd aan nieuwe media, c.q. netwerken en democratie in het algemeen.

Als we ons in dit hoofdstuk verder beperken tot democratie in de engere zin doen we dit om te beantwoorden in hoeverre de *pretenties* van (voorzitters van) digitale democratie in de politiek en het openbaar bestuur in de afgelopen tien jaar waargemaakt zijn. Uit de overvloed aan speculatie en utopie zijn in de loop van de jaren negentig drie reeksen van min of meer concrete pretenties van digitale (politieke) democratie naar voren gekomen. Zij zijn samengevat door Tsagarousianou (1999):

1. Digitale democratie verbetert de *voorziening en uitwisseling van politieke informatie* door en tussen regering, openbaar bestuur, politieke vertegenwoordigers, politieke partijen, gemeenschappen en individuele burgers;
2. Digitale democratie ondersteunt het *publiek debat, het overleg en de gemeenschapsvorming*;
3. Digitale democratie vergroot de *participatie en de invloed in politieke besluitvorming* door burgers.

De kern van dit hoofdstuk bestaat uit een beantwoording van de vraag in hoeverre deze drie pretenties de afgelopen tien jaar zijn waargemaakt in Noord-Amerika en West Europa waar de digitale media op een voldoende grote schaal aanwezig waren. Daarvoor moeten hun belangrijkste toepassingen in de politiek beoordeeld worden. Deze toepassingen worden geïnitieerd en in de praktijk gebracht door drie partijen: organisaties van burgers, massamedia en overheidsorganen. De doelstellingen bij deze toepassingen zijn informatievoorziening (eerste pretentie), meningsvorming (tweede pretentie) en tenslotte meningspeiling en Besluitvorming (derde pretentie). Zie Tabel 1 beneden.

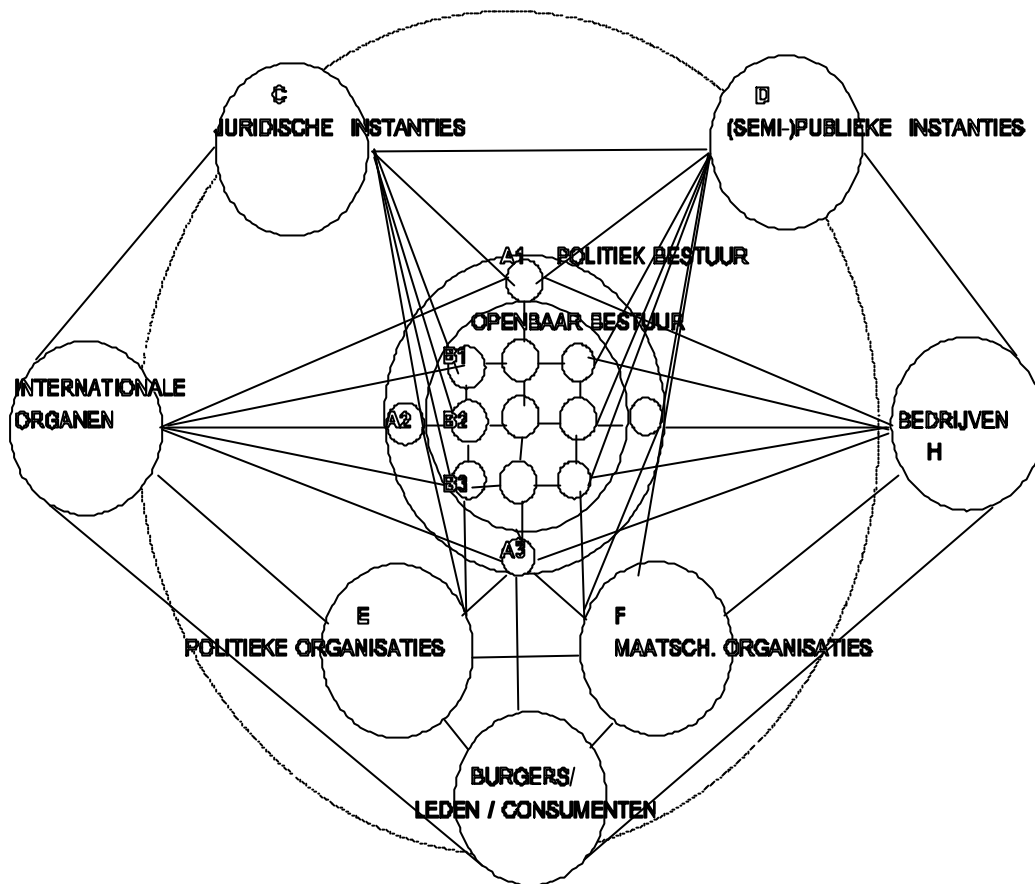
Voorafgaand aan deze beoordeling van pretenties gaan twee algemenere paragrafen. De eerste gaat zagezegd over netwerken en democratie en de tweede over opvattingen van democratie in het algemeen. Het spreekt haast vanzelf dat de vermeende mogelijkheden van digitale democratie sterk afhankelijk zijn van de algemene opvatting van democratie die men aanhangt. In de laatste paragraaf wordt tenslotte de balans opgemaakt en een perspectief gegeven op de toekomst.

FASE VAN BELEIDS-VORMING	INFORMATIE-VOORZIENING	MENINGS-VORMING	MENINGS-PEILING	BESLUIT-VORMING
ORGANISATIE				
<i>OVERHEIDS-ORGANEN</i>	<ul style="list-style-type: none"> • publieks-informatie-systemen • websites • cd-rom's 	<ul style="list-style-type: none"> • officiële elektronische discussies (via Internet) 	<ul style="list-style-type: none"> • elektronisch burger-onderzoek of raadpleging 	<ul style="list-style-type: none"> • elektronische stemmingen
<i>MASSAMEDIA</i>	<ul style="list-style-type: none"> • elektronische pers • interactieve omroep • websites en politieke databases 	<ul style="list-style-type: none"> • stads-gesprekken • radioreferenda • elektronische discussies (diverse kanalen) 	<ul style="list-style-type: none"> • stads-gesprekken • radioreferenda • elektronische peiling (enquête op web of kabel) 	<ul style="list-style-type: none"> • beslissings-ondersteunen de systemen (o.a. stem-wijzers)
ORGANISATIES BURGERS	<ul style="list-style-type: none"> • publieks-informatie-systemen • websites • cd-rom's 	<ul style="list-style-type: none"> • elektronische discussies (lijsten op het Internet) 	<ul style="list-style-type: none"> • elektronische peiling (enquête op web- of kabel) 	<ul style="list-style-type: none"> • beslissings-ondersteunen de systemen (o.a. stem-wijzers)

Tabel 1: Toepassingen van nieuwe media in het politiek systeem

2. Netwerken en democratie

Voor politiek in de brede zin van het woord zijn de uitwisseling van informatie en de communicatie tussen politici, ambtenaren en burgers de primaire activiteiten. Netwerken zijn hierbij een belangrijk middel. Het betreft hier zowel sociale als medianetwerken. In toenemende mate wordt politiek een zaak van netwerken tussen en binnen organisaties en tussen individuele burgers en hun intermediairs (media, vertegenwoordigers, dienstverleners). Dit was vroeger al het geval in sociale en politieke netwerken. Voortaan worden deze relaties ook ondersteund door medianetwerken en soms zelf hierdoor overgenomen. Men zegt dan dat de relaties 'gemedieerd' of 'virtueel' worden. Alle relaties van communicatie in het politiek systeem verkrijgen op deze manier een netwerkstructuur (van Dijk, 1997). Zie Figuur 1.



Figuur 1: actoren en relaties in het politiek systeem

(Bron: J. van Dijk, *Nieuwe Media en Politiek*, p. 16)

Als medianetwerken zo'n centrale rol krijgen in de politieke communicatie rijst de vraag of zij inherent democratisch zijn. Volgens velen zijn zij dat wel; volgens de schrijver van dit hoofdstuk zijn zij niet van nature democratisch. Een populaire gedachtengang is dat netwerken, zowel sociale als medianetwerken, gespreid zijn en decentraal van opzet. Als zodanig zouden politiek en bestuur bij het gebruik van netwerken een horizontaal en decentraal in plaats van een verticaal en centralistisch karakter krijgen. De klassieke 'piramide' van de overheid met zijn primaat van de institutionele politiek aan de top zou vervangen worden door een 'archipel' van organisaties en individuen die op gelijk niveau met elkaar communiceren en gespreide vormen van politiek creëren. Het Internet als decentraal opgezet medium symboliseert deze structuur. Met dit medium zou de institutionele politiek voortaan gepasseerd kunnen worden, zo niet overbodig gemaakt. Paul Frissen (1996, 1999) is de uitgesproken vertolker van deze mening in Nederland. Op het niveau van de organisatie zouden we 'platte' (netwerk)organisaties krijgen die gekenmerkt worden door

minder, of zelfs ontbrekende managementlagen en door taakverbreding en decentralisatie.

Deze opvattingen zijn een bijzonder eenzijdige interpretatie van de structuur van netwerken. Ofschoon de grens van een netwerk niet altijd duidelijk te bepalen is, verbindt een netwerk niet alleen bepaalde onderdelen, zij sluit ook delen uit. Er zijn altijd mensen, groepen en organisaties die in elk geval niet tot het *sociale* netwerk behoren. Zij die dat wel doen worden op verschillende wijze, en met wisselende intensiteit verbonden. Netwerken bestaan uit knooppunten waarvan de een centraler en invloedrijker is dan de ander. Binnen een sociaal netwerk heeft men 'klieken', elites en centra. Wanneer sociale netwerken verbonden worden door *medianetwerken* komt daarbij nog de invloed van de betreffende mediakenmerken. Zij kunnen bestaande ongelijkheden binnen het sociale netwerk verzwakken én versterken. Dit is vooral afhankelijk van het ontwerp van het medium in hardware, software en toepassingen. Deze eigenschappen bepalen wie wat en wanneer mag doen in een netwerk. In bedrijven is het heel normaal dat door het management bepaald wordt welke functies het netwerk voor bepaalde taken mogen gebruiken. Ook in de politiek en het openbaar bestuur worden de gebruikers scherp gebonden aan bevoegdheden. Aangezien de sterkste knooppunten (economisch en politiek) in een sociaal netwerk een onevenredig grote invloed kunnen uitoefenen op dit ontwerp met al zijn gevolgen voor functies, taken en bevoegdheden, is het niet waarschijnlijk dat zij de macht in dit medium zullen spreiden. Het omgekeerde, de een of andere vorm van centralisatie, ligt meer voor de hand. Kortom, medianetwerken worden aangestuurd door managementcentra en zij bestaan zelf uit centra zoals een bepaald technisch systeem met zijn netwerkbeheerders. In de politieke communicatie blijven politieke en medianetwerken gevormd worden door een complex van regeringen, openbare besturen, politieke partijen, (trans)nationale ondernemingen en mediaconcerns die onderling om de grootste invloed strijden. In hoofdzaak bepalen zij de politieke informatievoorziening. In toenemende mate geldt dit ook voor het 'anarchistisch' functionerende Internet dat de voornaamste inspiratiebron vormt voor de eenzijdige opvatting van inherent democratische netwerken. In de tweede helft van de jaren negentig hebben de gevestigde machten in de politiek en de economie zich massaal op dit medium gestort in een poging het naar hun hand te zetten of het te benutten voor hun politieke en economische doelstellingen.

Ondertussen is er wel een aantal dingen veranderd in de netwerkstructuur van politiek en organisatie. Het populaire idee van spreiding en decentralisatie door middel van netwerken komt niet uit de lucht vallen. In de eerste plaats is de relatie tussen de centra en de decentrale eenheden van netwerken veel ingewikkelder geworden. Dit is een reactie op het complexer worden van de omgeving waarin zij opereren. Een modern netwerk in de economie en de politiek functioneert door middel van *ingenieuze combinaties van centrale beheersing en decentrale uitvoering*. Deze

beheersing wordt in toenemende mate gerealiseerd door netwerken van ICT en het management in een organisatie die hen aanstuurt. Dit is niet de traditionele bureaucratie maar een *infocratie*. Volgens bestuurskundige Zuurmond (1994, 1996) wordt de bureaucratie in de onderneming, de politiek en het openbaar bestuur niet vervangen door een democratie maar door een infocratie. Zuurmond onderzocht de rol van ICT in de veranderende organisatiestructuur van Nederlandse sociale diensten. Geheel volgens het populaire beeld van de 'platte' organisatie kwam hij tot de conclusie dat er managementlagen verdwijnen, dat traditionele bureaucratische procedures verminderen, dat er een zekere taakverbreding en decentralisatie plaatsvindt (er mag maatwerk geleverd worden) en dat de relaties tussen management en medewerkers informeler worden. Met nadruk stelt hij echter dat de centrale beheersing van deze organisaties ook is gegroeid. Het is niet langer de hiërarchische lijn van personen in het management die hiervoor zorgt maar de lijn van het netwerk van ICT geprogrammeerd door technici in opdracht van het management. Deze technologie veroorlooft een grotere speelruimte bij de uitvoering van taken terwijl de centrale beheersing hiervan (de infocratie) eveneens toeneemt (Zuurmond, 1994). Deze unieke combinatie is de belangrijkste oorzaak van de opkomst van netwerken van ICT in de economie en de politiek (van Dijk, 1991/1997).

Een tweede ontwikkeling, dit keer op het macroniveau van het politiek systeem zelf, is dat dit systeem meer dan ooit een *polycentrisch geheel* wordt. Het politiek systeem wordt niet langer overheerst door de institutionele politiek en het openbaar bestuur op nationaal niveau. De politiek is verplaatst (uit Den Haag, bijvoorbeeld), verspreid en verdeeld over de maatschappij en over de grenzen van de natie. ICT in het algemeen en netwerken als het Internet in bijzonder versterken deze tendensen. Een inventarisatie door de WRR (1998) van de gevolgen van ICT voor de Nederlandse overheid kreeg dan ook de titel *Staat zonder Land*.

We zien een polycentrisch geheel van actoren ontstaan (Figuur 1). Het politiek en openbaar bestuur op nationaal, regionaal en lokaal niveau staat hier nog steeds in het midden. Dit wordt gerechtvaardigd door het feit dat de overheid op dit moment nog steeds beschouwd kan worden als de belangrijkste verzameling van actoren in het politiek systeem. Het gewicht hiervan is echter afgenomen terwijl dat van andere actoren is toegenomen. Belangrijker nog is de constatering dat de overige actoren gemakkelijker dan voorheen in staat zijn om door middel van netwerken relaties met elkaar aan te gaan en daarbij de overheid (het traditionele centrum) te passeren. Zodoende kunnen zij niet alleen vormgeven aan de economie en het maatschappelijk verkeer –dit deden zij al veel langer – maar ook directe politieke invloed gaan uitoefenen. Neem bijvoorbeeld de transnationale ondernemingen. Zij controleren het internationale kapitaalverkeer waarmee zij de macht van staten kunnen maken of breken. Zij organiseren hun eigen veiligheidsdiensten waardoor zij een primaire rol van de staat overnemen. En de laatste jaren zijn zij gevoeliger geworden voor hun maatschappelijke

functie bij zaken die vroeger geheel aan de staat werden overgelaten. Zij bekommeren zich om het milieubeleid, het vervoersbeleid, het mediabeleid en zelfs de mensenrechten in een bepaald land en rapporteren zij hierover in hun jaarverslagen. Ook de rol van maatschappelijke organisaties en 'calculerende' individuele burgers is toegenomen. Voor de hierna te behandelen opvattingen van plebiscitaire, participatieve en libertaire democratie, die het primaat van de institutionele politiek verwerpen en dit willen overdragen aan netwerken van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven is dit een wenselijke ontwikkeling. De aanhangers van een legalistische en competitieve democratie zien hierin juist een bedreiging omdat politieke rechten en burgerrechten gebonden zijn aan de staat met een Grondwet en andere wetten. Zij zijn bang dat met deze spreiding van de politiek het recht van de sterkste gaat zegevieren. In elk geval is het politiek systeem een *krachtenspel* van relaties tussen actoren die dit gestalte geven in sociale en medianetwerken. Geen van de hen controleert het gehele systeem. Ook niet de centrale overheid in totalitaire staten. ICT in het algemeen en netwerken als Internet in het bijzonder hebben in ieder geval wel het democratisch potentieel dat zij traditionele totalitair systemen ondermijnen. Dit wapenfeit wordt terecht naar voren geschoven door degenen die menen dat netwerken inherent democratisch zijn. Een groot aantal minder democratische regimes zoals die in China, Singapore, Maleisië en een aantal Arabische staten probeert wel de inhoud van het Internet te censureren, maar het slaagt hier slechts zeer gedeeltelijk in (van Dijk, 1999, p. 229-230). Ook binnen organisaties kunnen uitvoerende medewerkers zich proberen te onttrekken aan de centrale controle van het management door de gegeven speelruimte te benutten voor onderlinge communicatie. Ook in politieke partijen nemen opposities tegenwoordig snel de organisatievorm aan van een netwerk, vooral als het om jongeren gaat. Vaak gebruiken zij het Internet en email als hun voornaamste kanalen van informatie, communicatie en organisatie. Actuele voorbeelden zijn Niet Nix in de PvdA, Opschudding in D'66 en jongerenorganisaties in het CDA, RPF en GroenLinks.

Het wegvallen van de mogelijkheid van totale controle van informatie en communicatie – waarbij betwijfeld kan worden of deze situatie ooit bestaan heeft – betekent niet dat centrale instanties geen controlemiddelen meer bezitten. Zij worden eerder ingenieuzer, geven de nodige speelruimte en bewaken de hoofdlijnen. De Amerikaanse veiligheidsdiensten surveilleren met hun netwerken wereldwijd over het Internet. Sommige landen (en sommige ouders) benutten de filter- en ratingsystemen van de inhoud op het Internet voor censuur. Registratiesystemen van de overheid worden gekoppeld. In organisaties proberen infocratieën het gebruik van netwerken door hun medewerkers te registreren en te controleren. Tenslotte heeft een vrijelijk onderling communicerende oppositie in een politieke partij hiermee nog geen greep op het partijapparaat verworven. We kunnen concluderen dat netwerken niet inherent democratisch zijn. Zij hebben zowel centraliserende als decentraliserende capaciteiten. Het hangt

er maar vanaf wat de gebruikers met netwerken kunnen en willen doen. Dit wordt onder meer bepaald door de opvatting van (digitale) democratie die deze gebruikers aanhangen.

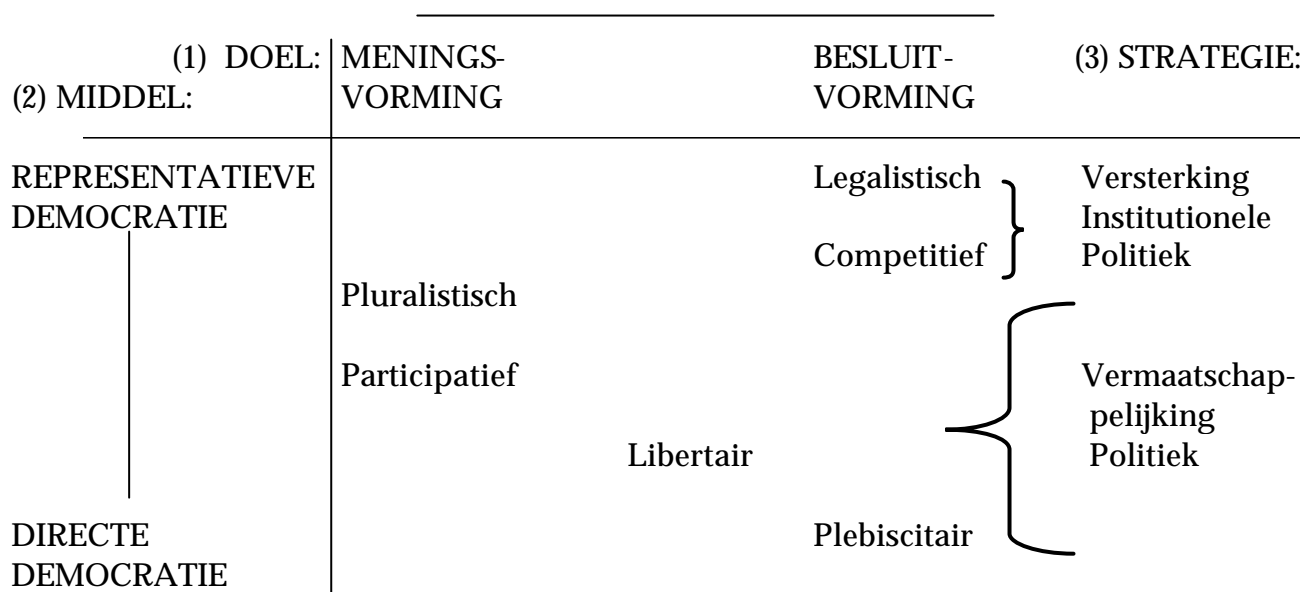
3. Opvattingen van digitale democratie

De strategieën en attitudes achter de toepassing van nieuwe media in de politiek, het openbaar bestuur en de inrichting van de gemeenschap in het algemeen zijn in twee grote groepen te verdelen. Aan de ene kant vinden we de actoren in het politiek systeem die ICT willen benutten voor de versterking van de institutionele politiek en het openbaar bestuur (het centrum in Figuur 1). Aan de andere kant zien we een bont gezelschap van actoren dat politiek en bestuur wil vermaatschappelijken, dat wil zeggen spreiden over actoren in het systeem (zie de rand in Figuur 1). In Nederland kwam Paul Depla (1995) op basis van een empirische inventarisatie tot de conclusie dat de lokale overheid ICT veel meer gebruikt voor een versterking van de gemeentelijke politieke en bestuurlijke processen dan voor de veelbesproken bestuurlijke vernieuwing. Met deze vernieuwing wenste men een verbetering van de communicatie tussen burger en bestuur, onder meer met behulp van ICT. Er is een groot verschil tussen retoriek en realiteit. In de jaren negentig stonden de beleidsteksten bol van het jargon van bestuurlijke vernieuwing, dichting van de vermeende kloof tussen burgers en bestuur en de democratische potentie van het Internet. In feite zijn deze (potentiële) activiteiten echter tamelijk marginaal voor het functioneren van de overheid (zie Zuurmond, 1996). De ruggegraat hiervan wordt gevormd door systemen van registratie en sturing, zoals bij elk groot bedrijf. Pakweg 98 procent van de overheidsuitgaven voor ICT gaat hiernaar toe vergeleken met zo'n 2 procent voor publieksinformatie en communicatie met burgers op het Internet of de kabel. Deze cijfers kan men vinden in de Jaaroverzichten Informatievoorziening voor de Tweede Kamer. De registratie en sturingssystemen zijn allesbehalve politiek neutraal. Zij hebben een grote betekenis voor de rechten en plichten van burgers (vrijheid, privacy, belastingen, uitkeringen en subsidies) en zij bepalen de positie van de overheid in het krachtenveld van relaties in het politiek systeem.

De zes opvattingen van digitale democratie die hierna beschreven worden zijn te verdelen over de zojuist geschetste twee actuele strategieën en attitudes die ofwel gericht zijn op de *versterking of handhaving van het primaat van de institutionele politiek en het openbaar bestuur*, ofwel op de *vermaatschappelijking van politiek en bestuur*. Daarnaast kunnen we deze opvattingen verdelen over twee klassieke onderscheidingen. De eerste maakt een onderscheid naar het doel van democratie. Bij meer inhoudelijke opvattingen van democratie dit doel een versterking van de vrijheid en gelijkheid in *meningsvorming*, cultuur en educatie. Bij meer procedurele opvattingen is het doel van democratie een grotere invloed van burgers op de *besluitvorming*. Het tweede klassieke onderscheid betreft het

voornaamste middel van de democratie: een stelsel van *vertegenwoordiging* of een stelsel van *directe democratie* gebaseerd op voortdurende peilingen, referenda en gemeenschappen aan de basis van de samenleving (buurt, werk, studie, vrije tijd).

Aan de hand van deze drie onderscheidingen kunnen we zes ideaaltypische modellen of opvattingen van democratie onderscheiden die ook in de praktijk van het ontwerp en het gebruik van nieuwe media in de politiek en het openbaar bestuur – zie Tabel 1- zijn terug te vinden (van Dijk, 1996). Wij plaatsen ze plaatsen hier in de driedimensionale ruimte van Figuur 2.



Figuur 2: Zes opvattingen in drie dimensies van politieke democratie

De meest klassieke onder de hedendaagse opvattingen is *legalistische democratie*. Dit is een procedurele opvatting van democratie die de Grondwet en andere wetten en regels beschouwt als het fundament van de democratie. De belangrijkste principes zijn de scheiding der machten in een wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht, een systeem van controle en evenwicht tussen onderdelen van het politiek bestuur, openbaar bestuur en justitie en tenslotte het principe van vertegenwoordiging. In deze opvatting is het informatietekort van het bestuur het belangrijkste hedendaagse probleem dat opgelost zou kunnen worden met ICT. Deze moet dus helpen bij een daadkrachtiger politiek en openbaar bestuur. Daarnaast kan zij het draagvlak van dit bestuur onder de bevolking verbeteren door deze betere informatie te verschaffen. Deze opvatting is

overheersend bij de drie grootste Nederlandse politieke partijen (PvdA, VVD, CDA).

De tweede opvatting van democratie is *competitieve democratie*. Deze is vooral sterk in landen met een systeem van twee partijen of een presidentieel stelsel. Hierin strijden partijen en leiders om de kiezersvoorkeur. In deze tamelijk elitaire opvatting van democratie ligt de nadruk dus op vertegenwoordiging en efficiënte besluitvorming door leiders. ICT wordt in de eerste plaats gebruikt voor informatie- en verkiezingscampagnes. In de Verenigde Staten is hier al erg veel ervaring mee opgedaan (Newman, 1994, Selnow, 1994, Rash, 1997).

Publieksinformatiesystemen kunnen kiezers helpen bij de keuze van de beste leiders en voorstellen.

De volgende vier opvattingen van democratie hebben de strategische oriëntatie van een vermaatschappelijking van de politiek, zoals hierboven aangeduid. Een van de meest vergaande opvattingen hierbij in relatie tot de bestaande politieke praktijk is *plebiscitaire democratie*. De volksraadpleging, het plebisciet, moet volgens deze opvatting de politieke besluitvorming bepalen. Dit betekent een voorkeur voor directe in plaats van vertegenwoordigende democratie. De mogelijkheden die ICT biedt om voortdurend telepeilingen of telereferenda te houden en elektronische discussies te voeren hebben onmiddellijk tot de verbeelding gesproken. De directe democratie van de Atheense agora zou kunnen herleven. Hiervoor werd het begrip teledemocratie uitgevonden (Becker, 1981, Barber, 1984, Arterton, 1987). Dit houdt in dat burgers en maatschappelijke organisaties op afstand en toch direct met behulp van telecommunicatie (ICT) kunnen bepalen wat er in het centrum van het politiek systeem gebeurt. Zie voor de mogelijkheden en beperkingen hiervan Arterton (idem) en van Dijk (1991 en 1997).

Een andere alternatieve opvatting is *pluralistische democratie*. Hierin staat de meningsvorming binnen en tussen maatschappelijke organisaties centraal. Democratie is hier niet de macht van de meerderheid, maar van een voortdurend wisselende coalitie van minderheden. Pluralisme in de discussie en in de media is hier de belangrijkste waarde. Het is een combinatie van directe en vertegenwoordigende democratie, want vertegenwoordiging wordt niet alleen waargenomen door politici, maar ook door maatschappelijke organisaties. ICT biedt tal van mogelijkheden voor pluriformiteit in de maatschappelijke discussie, bijvoorbeeld op het Internet, en voor discussies binnen maatschappelijke organisaties (Polman en Van der Pouw Kraan, 1995).

Een andere opvatting van democratie die streeft naar een vermaatschappelijking van de politiek is *participatieve democratie*. De aanhangers hiervan wensen een bevordering van actief burgerschap. Het accent ligt hier op een zo breed mogelijke meningsvorming over politieke aangelegenheden in een combinatie van directe en vertegenwoordigende democratie. Maatschappelijke discussie, onderwijs en medezeggenschap op alle mogelijke terreinen zijn hiervoor de belangrijkste instrumenten. Een

belangrijke voorwaarde van een brede participatie is natuurlijk de toegankelijkheid van de nieuwe media voor alle burgers.

Tenslotte hebben we nog een opvatting die de politiek het meest vergaand wil vermaatschappelijken: een *libertaire opvatting van democratie*. Deze is bijzonder populair onder de pioniers en eerste gebruikers van het Internet. Zij wordt onder meer vertolkt door de redactie van het tijdschrift Wired (Kelly, 1994, Katz, 1997), de Progress and Freedom Foundation (1994) en de Electronic Frontier Foundation (Kapor, 1993). In Nederland is Frissen (1996, 1999) een duidelijke aanhanger hiervan. De libertaire opvatting lijkt op de pluralistische en plebiscitaire in haar voorkeur voor virtuele gemeenschappen, elektronische discussies, informatie-uitwisseling en peilingen op het Internet. Zij onderscheidt zich door de nadruk op een autonome politiek die de mogelijkheden van horizontale communicatie in netwerken benut. Deze autonome politiek is (op termijn) in staat de institutionele politiek met haar onhoudbare pretentie van het politiek primaat terzijde te schuiven en te vervangen door een Internetdemocratie. Een combinatie van vrije markt economie, cultureel liberalisme en Internetdemocratie in de politiek kenmerkt de libertaire opvatting (zie Katz, 1997). Deze enigszins 'anarchistische' opvatting van democratie wijkt af van de klassiek liberale omdat deze wel een kleine, doch sterke staat met een politiek primaat wenst, meestal volgens de opvattingen van een legalistische democratie.

4. Politieke informatievoorziening

We zijn nu toe aan een beoordeling van de drie pretenties van digitale democratie (zie Inleiding) die men met verschillende accenten en gewichten bij alle genoemde opvattingen aantreft: meer en betere informatievoorziening, meer en betere maatschappelijke discussies en meer inbreng van burgers in de politieke besluitvorming. De eerste pretentie is een verbetering van de politieke informatievoorziening voor alle actoren in het politiek systeem. Zonder twijfel is op dit terrein in de jaren negentig vooruitgang geboekt. De overheid, maatschappelijke en politieke organisaties en media hebben nieuwe kanalen voor politieke informatievoorziening aangelegd (zie Tabel 1, eerste kolom). Een enorme hoeveelheid politiek relevante informatie is nu beschikbaar voor burgers die toegang hebben tot de nieuwe media. Wie de vereiste vaardigheden bezit kan zelfstandig uit deze bronnen putten. Informatiezoekers zijn niet langer volledig afhankelijk van het voorgeprogrammeerde aanbod van de traditionele massamedia. Natuurlijk hebben journalisten en andere informatiemakelaars het meest geprofiteerd van deze mogelijkheden, maar voldoende opgeleide en ervaren gebruikers kunnen hen ook benutten met een aantal hulpmiddelen zoals zoekmachines en andere software.

De lokale overheid is met deze informatievoorziening begonnen. Zo werd in een aantal grote Nederlandse steden aan het eind van de jaren tachtig al publieksinformatiesystemen aangeboden via de kabel en met videotex

(aparte informatiedienst via computer, modem en telefoonlijn). Deze systemen bieden zeer heterogene lokale informatie waartoe ook gemeentelijk en politiek nieuws behoort. Voorbeelden zijn PIGA in Amsterdam, Spirit in Rotterdam en AGI (Actuele Groningen Informatie). In de tweede helft van de jaren negentig zijn de meeste van deze systemen overgezet naar het Internet. Overigens zijn in het jaar 2000 de meeste gemeenten, vooral kleinere gemeenten, nog steeds niet actief op het Internet. Bij degenen die dat wel zijn gaat het vooral om websites met informatie en veel minder om voorzieningen waarmee de burgers aanvragen kunnen doen of reageren op politieke en bestuurlijke voorstellen.

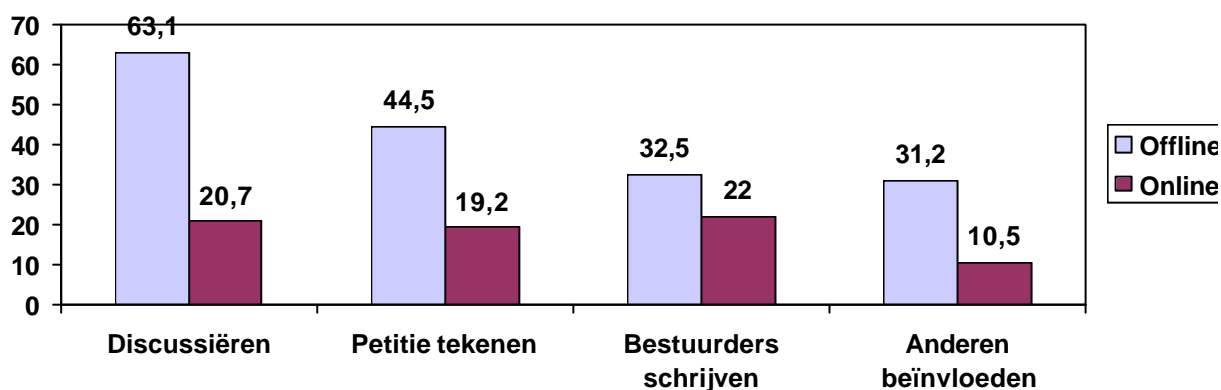
Op landelijk en provinciaal niveau heeft de overheid, wat later, meteen het Internet als kanaal gekozen. Ministeries, provincies en landelijke overheidsdiensten openden websites, aanvankelijk vooral als voorlichtingskanaal maar later ook om informatie, vragen en reacties te ontvangen. In 1999 werd een site die de andere overheidssites verbindt operationeel: www.overheid.nl. Volgens het *Actieprogramma Elektronische Overheid* (Ministerie van Biza, 1998) moet in 2002 alle overheidsinformatie on-line zijn en een kwart van alle transacties tussen burger en overheid elektronisch.

Maatschappelijke organisaties en politieke partijen bieden ondertussen ook hun websites aan. Belangrijk zijn in dit verband de verkiezingssites die de burger informatie geven over kandidaten, programma's en standpunten. In California heeft het Democracy Network, bijvoorbeeld, een site geopend waarop alle kandidaten voor verkiezingen in deze staat op alle items van de campagnes hun mening konden geven. Deze informatie is veel uitgebreider en eerlijker dan de miljoenen dollars kostende reclamespotjes van een minuut of minder op TV (zie Elberse, Hale & Dutton, 2000). In Nederland zijn bij de verkiezingen in 1998 en 1999 ook zeer uitgebreide sites met verkiezingsinformatie verschenen. Het Instituut voor Publiek en Politiek heeft hieraan zogenoemde *stemwijzers* toegevoegd. Met dit individuele beslissingen ondersteunende systeem kunnen burgers een stemadvies krijgen door systematisch programmapunten te beoordelen en te vergelijken.

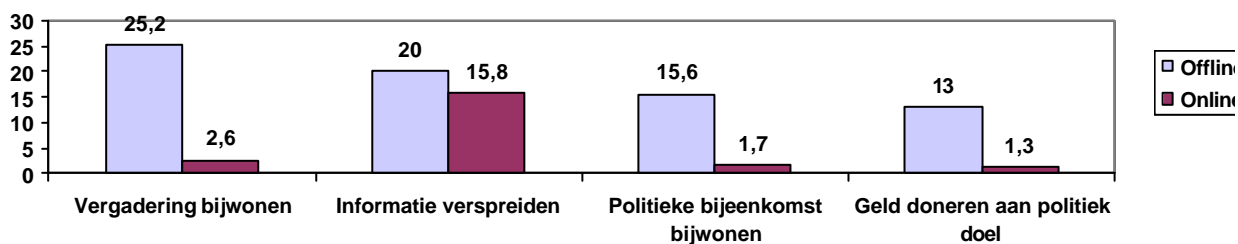
Tenslotte hebben de oude massamedia de digitale media ontdekt als kanalen van de toekomst. Het gaat hier om elektronische kranten en omroepen die hun teletekst-service uitbreiden of beginnen aan interactieve televisie. Hier kan men zijn eigen nieuwsselecties maken uit een overvloed aan materiaal. Een nadeel van deze media die het initiatief en de gerichte vraag van burgers veronderstellen, is dat politiek ongeïnteresseerden in de toekomst wellicht verstoken zullen blijven van elke politieke informatie. Daarentegen zullen de politiek geïnteresseerden juist extra mogelijkheden krijgen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de omvangrijke en veelzijdige databases met politiek nieuws die aangeboden worden zoals de site www.DenHaag.NRC.nl. Ook zoekmachines hebben een steeds belangrijker functie bij het vinden van politieke informatie.

Wordt er ook daadwerkelijk gebruik gemaakt van deze nieuwe kanalen voor politieke informatie? Volgens de halfjaarlijkse wereldwijde survey onder Internetgebruikers van Georgia University benutte in 1997 meer dan zestig procent van de respondenten zoekmachines voor politieke informatie in de brede zin van het woord, bijvoorbeeld wat in de krant of op het journaal komt (GVU, 1997). Zes en veertig procent las deze informatie in elektronische kranten en 32 procent bezocht de site van CNN. Specifiek politieke sites werden bezocht door minder dan tien procent van de Internetgebruikers (Witte Huis 6.6% en Time Pathfinder 8.3%). Deze aantallen zijn relatief hoog. Zij kunnen een teken zijn van het feit dat de politiek geïnteresseerde elite in 1997 een groot aandeel had in het Internetgebruik. Later is dit gebruik verspreid onder politiek minder geïnteresseerden (zie GVU 1998-1999).

De nieuwe media zijn interactief. Zij geven de gebruikers de kans ook zelf informatie te verspreiden. Volgens dezelfde GVU survey deden dit in 1997 15.8% van de gebruikers. Deze on-line verspreiding was toen al een serieus



alternatief voor de traditionele off-line kanalen van de verspreiding van politieke informatie (20%). Zie Figuur 3 die hieronder nog meer gebruikt zal worden.



Figuur 3: Een vergelijking van on-line en off-line politieke activiteiten van Internet gebruikers in 1997 (Bron: GVU Centre's Seventh WWW Survey)

Met enige zekerheid kunnen we concluderen dat een verbetering van de politieke informatievoorziening een aanspraak van digitale democratie vormt die wordt waargemaakt. – Vanzelfsprekend sluit dit niet uit dat deze voorziening in de oude media tegelijkertijd slechter wordt. – De vraag blijft wat deze informatie oplevert voor de democratie. Betrouwbare, toegankelijke en bruikbare informatie is een noodzakelijke voorwaarde van democratie in alle opvattingen. Het is evenwel geen voldoende voorwaarde. Er zijn nogal wat stappen tussen het vergaren van informatie en het uitoefenen van invloed op de besluitvorming als meest vergaande effect van democratie. Een eerste stap is het selecteren en verwerken van informatie uit een overvloed van gegevens. Het resultaat hiervan staat niet bij voorbaat vast en het is sterk afhankelijk van individuele vaardigheden en voorkeuren. Vervolgens is het de vraag wat men met deze informatie doet. Wordt de stap naar politieke actie gezet? Pogingen hiertoe zijn weer afhankelijk van de krachtverhoudingen in het politiek systeem en in de media. Als tenslotte het stadium van besluitvorming wordt bereikt is het nog maar de vraag of beslissingen werkelijk verbeterd worden door meer informatie (Vickers, 1965, Dennett, 1986). Volgens cognitieve psychologen kunnen mensen maar weinig factoren of eenheden van informatie tegelijkertijd afwegen, dit in tegenstelling tot computers. Hun oordelen, zeker politieke oordelen worden eerder beïnvloed door behoeften, emoties, normen en waarden.

Door digitale kanalen van politieke informatievoorziening en consultatie worden politieke vertegenwoordigers en bestuurders zeker beter *benaderbaar*. Zie hiervoor het werk van Laporte (1999a, 1999b) die een aantal objectieve criteria bepaalde voor de kwaliteit van websites van de overheid en hen op deze criteria vergeleek. Het is gemakkelijk om een email te sturen. De Amerikaanse president krijgt er miljoenen per maand. Maar worden politici en bestuurders hierdoor ook *toegankelijker*? Dat blijkt grotendeels een illusie. Laporte constateert grote verschillen in de wijze waarop regeringen zich op websites presenteren en de soort en mate van feedback door burgers die zij toestaan. De potentiële interactiviteit van het medium Internet wordt nauwelijks benut. Burgers moeten na een e-mail vaak lang wachten op een antwoord dat verder gaat dan een ontvangstbevestiging. Een staf werkt als buffer tussen burgers en vertegenwoordigers. Deze beantwoordt de brieven voor het merendeel automatisch en met behulp van standaardbrieven waarop bepaalde gegevens van de zender (automatisch) worden ingevuld. De staf van de Amerikaanse president gebruikt de brieven voornamelijk als bron van opinie-onderzoek en de standaardantwoorden zijn middelen in een permanente verkiezingscampagne. Alleen bijzonder opvallende of belangrijke brieven krijgen een speciaal antwoord, een heel enkele keer van de president zelf. Dreigbrieven worden doorgestuurd naar de FBI.

5. Elektronische discussie en gemeenschapsvorming

Wellicht maken elektronische discussies een grotere kans omgezet te worden in politieke actie en invloed op de besluitvorming. Dit is de tweede pretentie van digitale democratie. Er zijn tienduizenden discussielijsten op het Internet. Hieronder zijn ook lijsten die zich bezighouden met politieke onderwerpen. Volgens de zevende GVV survey (1998, de laatste die uitgebreid doorvroeg naar politieke activiteiten op het Internet) deed in 1998 twintig procent van de respondenten mee aan politieke discussies in de brede zin van het woord. Zie Figuur 3. De meeste van deze discussies worden georganiseerd door (organisaties van) burgers zelf of door de media. In de tweede helft van de jaren negentig zijn ook in Nederland een aantal (semi-)officiële discussies gestart door onderdelen van de overheid, vooral ministeries en een enkele provincie of gemeente (Ministerie van Biza, 1998a, Burgers et al., 1998, van Dijk, 1999). De initiatiefnemers van de overheid hopen hiermee een nieuw kanaal voor 'inspraak' te openen. Men probeert een onbenut potentieel aan deskundigheid en creativiteit onder de bevolking te mobiliseren en de participatie te verbreden buiten het bekende overlegcircuit van 'beroepsinsprekers' (Ministerie van Biza, 1998b). Langs deze weg zouden burgers in een vroege fase van de besluitvorming hun bijdrage kunnen leveren.

Inderdaad wordt bij elektronische discussies een heel skala aan meningen geproduceerd. Daartussen zitten soms heel creatieve ideeën en oplossingen waar politici en ambtenaren niet aan gedacht hadden. Het taalgebruik is vaak zeer direct en het wijst op aansprekende problemen. Het staat ook vast dat gehandicapten, zieken en mensen met drukke en onregelmatige werkzaamheden door de digitale kanalen meer kansen krijgen om mee te doen. Bovendien wordt de participatie verbreed met een 'nieuw' publiek dat inmiddels gewend is aan on-line communicatie en niet snel naar discussiebijeenkomsten of inspraakavonden zal gaan. Op dit moment zijn dit vooral hoogopgeleide jonge mannen die uitgekeken zijn op de traditionele politiek.

Een populaire opvatting is ook dat effecten van status, hiërarchie en sekse in elektronische discussies minder worden of zelfs verdwijnen. In theorie bieden elektronische netwerken kansen voor een gelijkere inbreng omdat velen tegelijkertijd kunnen communiceren, desgewenst anoniem, waardoor de nadruk op de inhoud van bijdragen kan komen te liggen. In de praktijk blijkt dit echter tegen te vallen (Lea, 1992, Spears, 1994, Mantovani, 1996, Postmes e.a., 1998). Elektronische discussies zijn eveneens sociale gebeurtenissen. Men houdt niet op sociaal te functioneren als men alleen voor een computerscherm zit. Volgens de zojuist genoemde psychologen zoeken deelnemers voortdurend naar de positie, status en andere kenmerken van de mensen waarmee zij elektronisch communiceren. Zo richtten de senioren in een discussie op het seniorenweb hun bijdragen voor het overgrote deel aan het adres van de deelnemende politici en bestuurders, terwijl laatstgenoemden vooral met bekende

vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties discussieerden (Jankowski & Van Selm, 2000).

Het meest teleurstellend aan de elektronische discussies tot nu toe is hun gebrekkige kwaliteit, gemeten aan de mate van interactiviteit en de spreiding van deelname (zie Rojo & Ragsdale (1997), Jankowski & Van Selm, Burgers, 1998 en Burgers in deze publicatie). Meestal gaat het om eenmalige reacties op een openingsdocument of op de inbreng van anderen. De meningen lopen daarbij vaak ver uiteen en zij komen niet meer bij elkaar. In face-to-face discussies zijn de discussielijnen langer. Bovendien is er een groepsdruk aanwezig om tot een zekere consensus en tot conclusies te komen. Elektronische discussies leveren zelden duidelijke resultaten op. Hierdoor wordt de kans nog geringer dat vertegenwoordigers en bestuurders deze overnemen. Het probleem is dat elektronische discussies in hun snelheid en directheid botsen op de traagheid van de politieke vertegenwoordiging en de ambtelijke cultuur van het openbaar bestuur. Dit geldt ook voor de (semi-)officiële discussies waarbij politici en ambtenaren geacht worden de resultaten hiervan serieus te nemen en te verwerken in hun beleid. De mogelijkheid bestaat dat politici en ambtenaren deze discussies op dezelfde manier gebruiken als aan hen gerichte elektronische post (zie boven), dat wil zeggen als meting voor de draagvlak van beleid.

Het sociaal bereik van nieuwe media als het Internet is nog beperkt. Er is nog altijd een oververtegenwoordiging van mannen, mensen met een hoge opleiding en een hoog inkomen en met een afkomst uit de stad en uit de betreffende allochtone cultuur, ofschoon deze oververtegenwoordiging afneemt (Van Dijk, De Haan en Rijken, 2000). Bij elektronische discussies wordt deze scheve verdeling nog versterkt (Rojo & Ragsdale, Misterie van Biza, 1998a, van Dijk, 1999a). Deelname aan politieke elektronische discussie veronderstelt een relatief hoge politieke motivatie. Bovendien lijkt de opzet en de stijl van elektronische discussies niet aantrekkelijk te zijn voor veel laagopgeleiden, vrouwen en allochtonen (van Dijk, 1999a: 208). De meest structurele beperking van elektronische discussies is echter gelegen in het kanaal zelf. Dit is geen alternatief dat discussiebijeenkomsten volledig kan vervangen. Zelfs Internetgebruikers discussieerden in 1997 drie maal zo vaak off-line over politieke zaken dan on-line (zie Figuur 3). De communicatiecapaciteiten van elektronische kanalen zijn te zwak voor overleg, onderhandeling en beslissing, dat wil zeggen primaire politieke activiteiten (van Dijk 1991/1997). Daarom kunnen de verschillende face-to-face en elektronische kanalen beter gecombineerd worden. Virtuele gemeenschappen kunnen een aanvulling vormen voor bestaande organische gemeenschappen, geen vervanging (van Dijk, 1997b). Zij kunnen elkaar wederzijds ondersteunen als hun sterke capaciteiten verenigd worden. In de nabije toekomst zullen traditionele inspraakavonden, bijvoorbeeld, voorafgegaan en ter plekke ondersteund worden door elektronische informatie over plannen en alternatieven en door elektronische oproepen om naar deze avonden te komen. Na deze

bijeenkomsten kan de discussie in elektronische vorm voortgezet worden. Door een dergelijke combinatie kan de participatie wellicht verbeterd worden en de kwaliteit van de discussie verhoogd.

6. Invloed op politieke en bestuurlijke besluitvorming

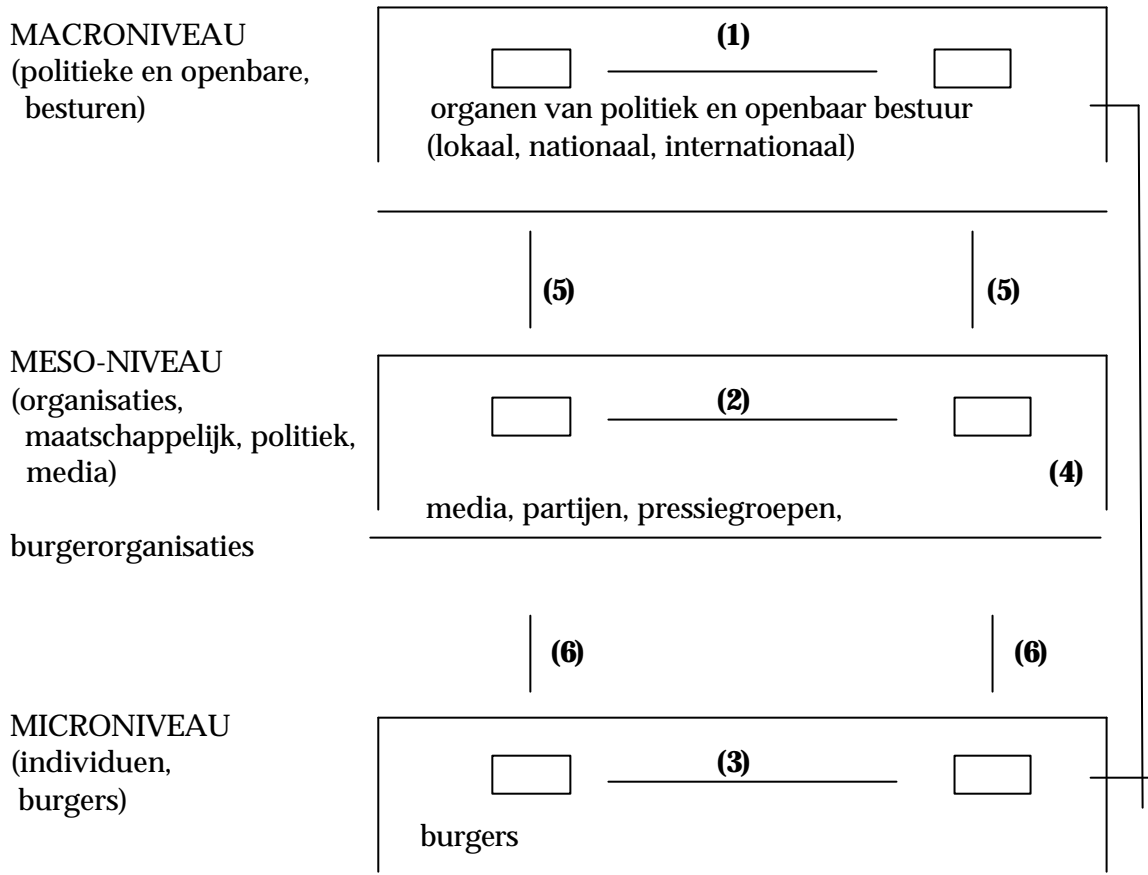
De geschetste elektronische informatievoorziening en discussies hebben in de jaren negentig geen merkbare invloed op de politieke en bestuurlijke besluitvorming gehad. Dit is de derde pretentie van digitale democratie. Instrumenten die meer in de directe zin voor besluitvorming gebruikt kunnen worden, zoals elektronische referenda en stemmingen, worden weinig gebruikt. Group decision support systems worden wel in toenemende mate gebruikt, maar dan toch vooral voor brainstorming door beleidsmedewerkers van de overheid en experts uit andere organisaties. Voor de doorsnee burger zouden zij eerst groter bereik moeten krijgen. Voor politici, bestuurders en ambtenaren zijn de resultaten nog vrijblijvend. De vertaling van de resultaten van deze systemen in politieke en bestuurlijke beslissingen veronderstelt de verandering van heel wat politieke, bestuurlijke en kiesreglementen.

In directe zin heeft het Internet tot nu toe wel enige invloed gehad, vooral in de VS. Daar zijn elektronische pressiegroepen zeer actief in het bewerken van politici en ambtenaren. Bovendien speelt het Internet een belangrijke rol bij primeurs van politiek nieuws, bij het lanceren van politieke schandalen en bij het verspreiden van gedetailleerde informatie tijdens rampen.

Er bestaat een structurele oorzaak voor de geringe betekenis van de nieuwe media voor de hedendaagse politieke en bestuurlijke besluitvorming. Deze media veranderen niet zo gemakkelijk de bestaande structuur van het politiek bestuurlijke systeem en de vaste patronen van communicatie die hierin plaatsvinden. Veranderingen op dit punt zijn een kwestie van lange adem en veronderstellen de nodige leerprocessen bij alle betrokkenen. Tot nu toe hebben de nieuwe media meer de *horizontale* communicatie op de verschillende *niveaus* van het politiek systeem versterkt dan de *verticale* communicatie tussen deze niveaus. Aan de laatste richting denkt men meestal als het gaat om invloed op de besluitvorming door lagere niveaus (individuele burgers en organisaties). Figuur 4 bevat een model dat dit inzichtelijk maakt. Het is een verdieping van het model in Figuur 1. De toelichting is als volgt.

We hebben gezien dat de overheid het overgrote deel van de ICT uitgaven besteed aan de registratie en de beheerssystemen en aan interne communicatie (pijl 1 in Figuur 4). Grotendeels gescheiden van dit horizontale macroniveau vinden we de netwerken van de media, politieke partijen, pressiegroepen en andere organisaties van burgers (pijl 2). Dit mesoniveau is verantwoordelijk voor politieke communicatie onder de bevolking. Het heeft bijzonder geprofiteerd van de mogelijkheden van email, politieke informatievoorziening en discussie, die met name het

Internet biedt. Hetzelfde geldt voor het microniveau van de individuele burgers die met email een prachtig instrument hebben gekregen om informatie uit te wisselen, desgewenst politieke informatie (3).



Figuur 4: Niveaus en relaties van communicatie in het politiek systeem

Het probleem vormen de verticale kanalen van communicatie tussen deze niveaus. De pretenties van digitale democratie zijn op dit punt tot nu toe niet waargemaakt. De mogelijkheid om direct met politici en ambtenaren te communiceren via elektronische post heeft hen beter benaderbaar gemaakt (4). Maar verkrijgt men ook werkelijk toegang, en heeft men langs deze weg meer invloed op hun besluiten dan met de goede oude telefoon en de handgeschreven brief? Dit valt te betwijfelen want persoonlijke briefwisselingen tussen politici en burgers op massaschaal zijn geen realistische optie, ook niet via email. We hebben gezien dat er een buffer wordt aangelegd bestaande uit een staf en haar automatische antwoordprogramma's. Politici en bestuurders gebruiken het kanaal eerder voor informatie en reclame of voor collectief onderzoek dan voor dialoog of discussie met individuele burgers.

De relatie tussen media en burgerorganisaties enerzijds en instanties van het politiek en openbaar bestuur anderzijds wordt steeds belangrijker in deze tijd van mediapolitiek, pressiegroepen en electorale fondsvorming (5). Deze relatie wordt echter nog volledig gedomineerd door de traditionele massamedia. Het Internet speelt hierin nog slechts een marginale rol (zie boven). Dit medium zal eerst een veel grotere verspreiding moeten krijgen en vooral beter met de oude massamedia verbonden worden om in deze situatie verandering te brengen.

Tenslotte is de relatie tussen individuele burgers en media of politieke en maatschappelijke organisaties belangrijk voor elke politieke participatie (6). Wat de nieuwe media betreft spelen de websites van genoemde organisaties een groeiende rol in verkiezingscampagnes en bij andere politieke activiteiten. De communicatie via websites ontmoet dezelfde problemen van een gebrekkige dialoog en werkelijke invloed op het aanbod door de gebruikers dan we bij het elektronisch postverkeer met politici, bestuurders en ambtenaren beschreven hebben. Bovendien zullen met name de aanhangers van een pluralistische en participatieve opvatting van democratie beweren dat de relatie tussen burger en organisatie hier gemakkelijk het karakter aanneemt van een relatie tussen individuele consumenten en producenten met alle gevolgen die dit heeft voor collectieve participatie en sociale ongelijkheid. Het verschil tussen electronic commerce en de verkoop van politieke standpunten is volgens hen in dat geval nog slechts de prijs. De betreffende websites zitten op eenzelfde manier in elkaar en bieden gelijksoortige menu's en faciliteiten van interactie. Het kopen van een produkt is hier een zelfde soort handeling als het geven van een elektronische stem en mening.

De problemen waar de verticale relaties van communicatie in het bestaande politiek systeem op stuiten worden waarschijnlijk niet geringer in een politiek systeem dat zelf op directe verticale relaties gebaseerd is. Zo'n systeem is de directe democratie die bepleit wordt door alle aanhangers van een plebiscitaire democratie en sommige voorstanders van een participatieve en libertaire democratie (zie boven). De mogelijkheid van een herstel van een 'Atheense' directe democratie heeft bij de komst van de nieuwe media onmiddellijk tot de verbeelding gesproken. Ongetwijfeld zullen de nieuwe media zorgen voor meer directe kanalen en een versnelling van de processen in een op vertegenwoordiging gebaseerd systeem. Als straks de grote meerderheid van de bevolking toegang heeft tot netwerken van ICT zullen elektronische peilingen, referenda en stemmingen vanzelf meer invloed krijgen. Zij zullen het vertegenwoordigend systeem onder druk zetten. Het is echter niet uitgesloten dat dit systeem hen op de een of andere manier weet te incorporeren zoals men dit ziet gebeuren in de VS waar een traditie bestaat van een bepaalde vereniging van directe en vertegenwoordigende democratie (van Dijk, 1997a). Onder meer door het politiek forum het karakter te geven van een elektronische markt van opvattingen en vertegenwoordigers. Het is evenwel de vraag of directe democratie een

volledig alternatief politiek systeem dat niet gebaseerd is op vertegenwoordiging kan schragen. Het politiek systeem wordt net als de gehele maatschappij steeds complexer en gedifferentieerder (zie Figuur 1 en 4). Volgens de meeste politicologen en bestuurskundigen zijn de middelen van directe democratie (peilingen en referenda) te zwak, te grof of te simpel om daarmee een buitengewoon complexe en hoogontwikkelde maatschappij te besturen (McLean, 1989, van Dijk, 1997). Wellicht worden de boven geschetste problemen met de bestaande verticale relaties in het politiek systeem hierdoor nog wel versterkt en wordt de politiek helemaal een gesimplificeerde markt van opinies en stemmen in plaats van een forum van discussie en afweging van complexe maatschappelijke beslissingen.

7. Conclusies

De aanspraken die gemaakt worden bij digitale democratie zijn bij de eeuwwisseling dus slechts beperkt gerealiseerd. Op het gebied van politieke informatievoorziening is duidelijk vooruitgang geboekt, maar de vraag blijft wie van deze verbetering profiteert en wat het effect hiervan is op de politieke of maatschappelijke participatie en de politieke besluitvorming. Als kanaal voor discussies en uitwisseling van politieke meningen is met name het Internet een verrijking van de publieke sfeer en de burgerlijke samenleving, in het Engels civil society genoemd. Er is een explosief stijgende hoeveelheid nieuwsgroepen en discussielijsten die ook politieke onderwerpen bevatten. Het is evenwel niet duidelijk wat er van deze elektronische discussies blijft hangen in het politieke en maatschappelijke bewustzijn van de deelnemers. Zij zijn goed als medium voor contactlegging en aanleiding tot verder informatie zoeken. De discussies als zodanig resulteren echter zelden in conclusies. De discussielijnen zijn kort en zeer ongelijk verdeeld onder de deelnemers. Het effect op de institutionele politiek is in elk geval gering. Ook de elektronische instrumenten voor besluitvorming (peilingen en stemmingen) hebben nog niet of nauwelijks politiek effect gehad. Ondersteunende systemen zoals stemwijzers zijn wel prachtige nieuwe hulpmiddelen voor de besluitvorming van kiezers.

In *Nieuwe Media en Politiek* (1997) kwam de auteur van dit hoofdstuk tot de conclusie dat de nieuwe media eerder evolutionaire dan revolutionaire veranderingen zullen teweegbrengen in het politiek systeem. Zij kunnen wel belangrijke verschuivingen veroorzaken die het aanzien van de politiek op termijn ingrijpend kunnen veranderen. Andere media zoals de pers en de televisie hebben dit in het verleden ook gedaan. De nieuwe media zullen allerlei politieke en bestuurlijke processen versnellen en druk gaan uitoefenen op het vertegenwoordigende systeem dat van natuur traag is omdat overleg, onderhandeling en bezinning hun tijd nodig hebben. Bovendien kunnen zij de gelijkschakeling van gelijksoortige activiteiten in de politiek en de economie versterken. In beide sferen is het 'marktdenken' de laatste twee decennia opgerukt. De nieuwe media vormen een krachtig

instrument voor een *marketingmodel* in de politiek waarin de relatie tussen burgers en vertegenwoordigers of bestuurders het karakter aanneemt van een relatie tussen consument en producent en dezelfde technieken van direct marketing, marktonderzoek en relatiebeheer gehanteerd worden.

Meer in het algemeen kan men stellen dat de nieuwe media eerder bestaande tendensen versterken dan dat ze deze veroorzaken of ombuigen. De nieuwe media zijn *trendversterkers* (van Dijk, 1999b). Als de politiek zich verplaatst uit de oude centra van de nationale politiek, dan dragen de nieuwe media bij aan dit proces. Als individuele burgers steeds kritischer, calculerender en selectiever worden dan geven de nieuwe media hen hiertoe meer kansen. Indien bedrijven en maatschappelijke organisaties meer autonomie wensen en een vrije toegang tot de internationale markt, dan stellen de nieuwe media hen daartoe beter in de gelegenheid. In het geval dat de politieke motivatie en participatie van burgers toeneemt geven de nieuwe media hen een aantal schitterende instrumenten zoals middelen voor het zoeken van gedetailleerde politieke informatie, elektronische discussies over alle mogelijke onderwerpen en stemwijzers voor hen die niet weten wie of wat te kiezen. Als de politieke interesse daarentegen afneemt stellen zij hen evengoed in staat om beter dan voorheen elke politieke activiteit te vermijden. De technische mogelijkheden om sneller en gemakkelijker te participeren, al zijn die in de praktijk nog beperkt en niet voor iedereen toegankelijk, hoeven niet benut te worden en leiden helemaal niet automatisch tot een grotere politieke activiteit. In Figuur 3 konden we zien dat de meeste on-line varianten van politieke activiteit zelfs voor Internetgebruikers nog geen goed alternatief vormen voor de soortgelijke off-line activiteiten. Bovendien kunnen mensen hun tijd en inspanning maar een keer besteden in een maatschappij die steeds drukker en informatie-intensiever wordt.

Tenslotte hebben we nog gezien dat de nieuwe media niet inherent democratisch of ondemocratisch zijn. Het hangt er maar vanaf wat men met deze media doet en welke opvatting van democratie men aanhangt. Digitale democratie kan zowel leiden tot een verrijking als tot een verarming van de maatschappelijke besluitvorming.

Literatuur

Abrahamson, J.B., Arterton, F. & Orren, G. (1988). The Electronic Commonwealth. The impact of new technologies upon democratic politics. New York: Basic Books

Arterton, Christopher F. (1987). Teledemocracy, Can Technology Protect Democracy? Newbury Park, Beverly Hills, London, New Delhi: SAGE

Barber, B.J. (1984). Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age. Berkeley: University of California Press

Becker, Th. L. (19981). Teledemocracy: Bringing Power back to the People. Futurist 15 (6), 6-9

- Dennett, D. (1986) Information, technology, and the virtues of ignorance. In: Deadalus, 115 (3), 135-53.
- Depla, Paul (1995), *Technologie en de vernieuwing van de lokale democratie*, Vervolmaking of vermaatschappelijking. Den Haag: VUGA
- Dijk, J.A.G.M. van, Teledemocratie: mogelijkheden en beperkingen van nieuwe media voor burgerschap. In: *Beleid & Maatschappij, Jaargang XVIII, nr. 3*, pp. 142-149, 1991
- Dijk, J.A.G.M. van (1991/1994/1997) De Netwerkmaatschappij. Sociale aspecten van nieuwe media. Houten/Zaventem: Bohn Stafleu van Loghum.
- Dijk, Jan A.G.M. van (1997) *Nieuwe Media en Politiek, Informatie- en communicatietechnologie voor burgers, politici en ambtenaren*. Houten/ Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum
- Dijk, J.A.G.M. van (1999a) Elektronische Discussies bij Interactieve Beleidsvorming. In: *Bestuurskunde, Jrg.8, Nr. 5, 1999*, pp. 199-209
- Dijk, Jan A.G.M. van (1999b) The Network Society, Social Aspects of New Media. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Elberse, A., M. Hale en W. Dutton, (2000). Guiding Voters through the Net: The Democracy Network in a California Primary Election. In K. Hacker & J. van Dijk (eds.), *Digital Democracy, Issues of Theory and Practice*. London, Thoudand Oaks, New Delhi: Sage
- Frissen, P.H.A. (1996) *De virtuele staat*, politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal. Schoonhoven: Academic Service
- Frissen, P.H.H. (1999) *De lege staat*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds
- GVU -Center, *GVU's 1th -10th WWW User Surveys*, Georgia University, 1994-1998; http://www.gvu.gatech.edu/user_surveys/
- Jankowski, N. & M. van Selm (2000). The Promise and Practice of Public Debate in Cyberspace. In K. Hacker & J. van Dijk (eds.), *Digital Democracy, Issues of Theory and Practice*. London, Thoudand Oaks, New Delhi: Sage
- Kapor , Mitch (1993). Where is the digital highway really heading? Wired, July/August 1993, .53-59, 94.
- Katz, Jon (1997a) Media Rants: Postpolitics in a Digital Nation. Hardwired.
- Kelly, Kevin (1994) Out of Control. Reading MA: Addison-Wesley.
- Lea, M. (ed.), *Contexts of Computer-Mediated Communication*. New York, London, Toronto, 1992
- Mantovani, Guiseppe. (1996) New Communication Environments: From Everyday to Virtual. London, Bristol PA: Taylor & Francis
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening, *Elektronische Burgerconsultatie: Eerste ervaringen*, Den Haag, 1998a
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening, *Elektronische Burgerconsultaties: Handleiding*, Den Haag, 1998b

Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Actieprogramma Elektronische Overheid, Een efficiëntere en effectievere overheid op de elektronische snelweg*, Den Haag, december 1998

Newman, B.I. (1994), The Marketing of the President, Political marketing as campaign strategy, Thousand Oaks, Londen: SAGE

Postmes, T. & Spears, R. (1998). Breaching or Building Social Boundaries? SIDE-effects of computer-mediated communication. Paper presented to: International Communication Association, Annual Conference, Jerusalem, July 20-24

Polman, Michael en P. van der Pouw Kraan (1995), *Van Bolwerken tot Netwerken*, Datacommunicatie door maatschappelijke organisaties, Amsterdam: Uitgeverij Ravijn

Rash, Wayne. (1997). Politics on the Nets, Wiring the Political Process. New York: Freeman

Rojo, A. & Ragsdale, R. (1997). Participation in electronic forums. In: Telematics and Informatics, 13,1, 83-96

Selnow, G.W. (1994), High-Tech campaigns; Computer technology in political communication, Westport, Londen: Praeger

Spears, R., Panecea or Panopticon? The Hidden Power of Computer-Mediated Communication. In *Communication Research*, 21,4, pp. 427-459, 1994

TNO-STB (auteurs: F. Bongers, H. Bouwman, Ch.Holland en J. Kerkhofs), *Interactief beleid in bits and bytes, Een evaluatie van de Internet-debatten over 'Transmurale Gezondheidszorg' en 'Technologie & Criminaliteit'*, Delft, 1998

Tsagarousianou, R. (1999). Electronic democracy: Rhetoric and reality. Communications; The European Journal of Communication Research, 24 (2), 189-208.

Vickers, G. (1965) The Art of Judgement. London: Chapman and Hall

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), (1998) *Staat zonder land, Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*. Den Haag: SDU

Zuurmond, A. (1994), *De infocratie*, Een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk, Den Haag: Phaedrus

Zuurmond, Arre (1996), De burger als citoyen: informeren of communiceren? In: *Informatie en Informatiebeleid*, 14e Jrg., nr. 1, 63-66