

Bestuurlijk: de responsieve overheid

Op die terreinen waar het primaat van de overheid blijft gelden, zal de overheid zich meer dan ooit open moeten stellen voor een dialoog met burgers en maatschappelijke organisaties - niet alleen bij de uitvoering, maar vooral ook bij de voorbereiding van het beleid. Burgers en maatschappelijke organisaties zullen veel meer dan nu het geval is bij de formulering van maatschappelijke problemen en de vormgeving van het beleid betrokken moeten worden. Men kan niet volstaan met een inspraakronde op het moment dat de voorstellen worden geïmplementeerd. Dat is niet alleen belangrijk omdat dat beleid een draagvlak nodig heeft, maar ook omdat de overheid de in de samenleving opgeslagen ervaring en deskundigheid niet kan missen - omdat de moderne monarchie een republiek van mondige, weerbare burgers is.

De verplaatsing van de politiek vraagt om 'bindend bestuur' in de dubbele betekenis van het woord. Enerzijds bindend in de zin van een doortastende, verplichtende regelstelling waaraan burgers zich moeilijk kunnen onttrekken. En anderzijds bindend in de zin van een constante zorg om bestaande en ideële en belangentegenstellingen in de samenleving te helpen overbruggen. In het verlengde daarvan en dwars tegen het liberale ideaal van de 'terugtrekkende overheid' in, zou men een drietal overheidsfuncties kunnen onderscheiden:

- de responsieve overheid: op die terreinen waar het primaat van de politiek onverminderd blijft gelden, zal de overheid zich meer dan nu open moeten stellen voor een dialoog met burgers en maatschappelijke organisaties - zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering van het beleid;

- de stimulerende overheid: op terreinen waar de overheid is aangewezen op 'horizontaal' bestuur, dat wil zeggen op overleg en communicatie met belangengroepen en andere maatschappelijke organisaties, zal ze vooral een stimulerende rol moeten vervullen. Ze zal als regisseur moeten optreden en de andere betrokken partijen tot het sluiten van (deel)overeenkomsten moeten zien te bewegen;

- de ordenende overheid: in de onderhandelings-

maatschappij zal de overheid de (wettelijke) randvoorwaarden moeten stellen, waarbinnen maatschappelijke organisaties en groepen burgers zelf tot oplossing van conflicten komen. Ze zal de voorwaarden moeten scheppen voor een optimale 'zelf-regulering van de samenleving' (PvdA-verkiezingsprogramma).

Besluit

Betekent dit alles dat we afscheid moeten nemen van het primaat van de politiek? Gaan we naar een inhoudsloze democratie? Ik denk het niet. Het primaat van de politiek zal van karakter veranderen, maar niet verdwijnen. In politieke zin zal het primaat niet altijd per definitie het primaat van de parlementaire politiek zijn. Invoering van ronde tafels, maatschappelijke enquêtes en correctieve referenda kan betekenen dat het parlement, niet alleen de facto (zoals nu reeds het geval is), maar ook de jure niet altijd meer het eerste en het laatste woord heeft. Het primaat van de burger zal echter worden versterkt. In bestuurlijke zin zal het primaat niet altijd per definitie het primaat van de probleemstelling zijn. Bindende besluitvorming impliceert dat de overheid nog wel het laatste, maar niet meer het eerste woord bij de beleidsvorming heeft. Een responsieve overheid is geen president-directeur van de BV Nederland of de BV Vlaanderen, maar zal zich als een primus inter pares door de samenleving moeten bewegen.

Democratie en Internet: een virtuele realiteit?

door Jo Buelens - 24 juli '96

Nieuwe technologieën scheppen nieuwe verwachtingen. In de geneeskunde is dat overduidelijk. Wat nu al kan dankzij de nieuwe spits technologie, zou dertig jaar terug als een mirakel of fabeltje afgedaan zijn. Ook op het gebied van de communicatie is er de laatste twintig jaar een evolutie geweest die ons bevattingsvermogen nog niet heeft bijgebeend. We kunnen meer dan we beheersen.

Wat de politiek wil, is precies dit: een beheersbare samenleving creëren. Als we dat bovendien op een democratische manier willen

doen, komt er een probleem bij. Want democratie is nu eenmaal ook een manier van werken die we niet volledig beheersen. De mensheid blijft op zoek naar de ideale manier van samenleven, en Internet, of meer algemeen de nieuwe informatietechnologieën, kunnen daartoe bijdragen.

De mogelijkheden met hun schaduwzijde

Als we de mogelijkheden van de nieuwe communicatiemiddelen overlopen, kunnen we er niet buiten onmiddellijk de gevaren ervan aan te duiden. Die gevaren zullen steeds opnieuw voortspuiten uit onze behoefte om democratisch te zijn en dat op een specifieke manier in te vullen. Een eenduidig antwoord is er niet. Deze confrontatie zal dus waarschijnlijk meer vragen oproepen. Maar ook dat is een deel van de democratie.

Informatie en communicatie

Als Internet en aanverwante structuren iets hebben bijgebracht, dan is het wel een berg informatie. Niet zozeer de informatie zelf, maar meer nog de bereikbaarheid ervan is enorm toegenomen. Het is eenvoudig om in de bibliotheek van een Australische universiteit gaan op te zoeken *welke boeken ze hebben*. Als de inhoud ervan beschikbaar is op een digitale drager, kan je die inlezen achter het computerscherm vanop gelijk welke plaats in de wereld. Zo zijn er duizenden informatieknooppunten beschikbaar. Grenzen hebben geen belang. Velen voelen zich geroepen om zo'n 'homepage' te creëren. Zowat alle politieke partijen in Vlaanderen hebben zo'n pagina op het net. Informatie wordt meer en meer beschikbaar.

Het aanbod van informatie op het net is zo overweldigend, dat het voor een individu bijna onmogelijk wordt om zelf op zoek te gaan naar de juiste informatie. Het is een tijdrovende bezigheid. Meer en meer zal er een beroep gedaan worden op tussenpersonen, agentschappen die gegevens verzamelen en doorsturen, al dan niet voor geld. Het zal niet anders kunnen. Die filters zullen de rol spelen van wat nu de media al doen: berichten verzamelen en er diegene uitkiezen die relevant zijn. Wie de debatten over het mediabeleid volgt, zal begrijpen dat ook hier de politiek een rol zal spelen.

In meer extreme situaties is informatie soms

niet geoorloofd. Internet is dan niet alleen een informatie-, maar ook een communicatiekanaal. Het bekendste voorbeeld is het Plein van de Hemelse Vrede in China. De laatste berichten kwamen door via Internet, omdat de overheid vergeten was dat kanaal af te sluiten. Wie de communicatie in de samenleving wil beheersen, moet niet alleen radio en tv controleren, maar ook het Internet. En dat is geen gemakkelijke zaak.

Het moeten niet altijd dicaturen zijn die het moeilijk hebben met wat er op het Internet te rapen valt. Wie vertrouwd is met het inloggen en surfen op het net, komt de meest bizarre en naargelang van de eigen norm, ook weerzinwekkende zaken tegen. We hebben het over democratie: mag alle informatie voor iedereen zomaar beschikbaar zijn? Onze samenleving verbiedt kinderporno, drugs, paramilitaire organisaties.... Is het dan toelaatbaar dat iedereen van achter zijn scherm eenvoudig kan uitvissen hoe een atoombom wordt gemaakt? Het is voldoende de juiste weg te kennen. De discussie is volop aan de gang en wordt sterk bemoeilijkt door het feit dat het Internet grenzenloos is. Niemand en iedereen is bevoegd, we hebben te maken met *een samenleving in haar prille opbouw*, en de vraag naar regels en wetten dringt zich op, ook vanuit de bewoners van die virtuele wereld. We spreken opnieuw over politiek: een samenleving creëren die beheersbaar is.

De grenzen van het Internet

In het Internet bestaan geen grenzen, zei ik eerder. Dat is slechts ten dele juist. De staatsgrenzen zijn inderdaad onbestaande, maar de samenleving van surfers op het net heeft haar beperkingen.

Een eerste beperking is de computer zelf. Wie heeft er toegang tot de Internet-samenleving? Op dit ogenblik is die groep nog uitermate klein. Er zijn namelijk enkele beperkingen die de groep gebruikers afgrenzen. Een eerste drempel is de toegang tot computers. Op dat vlak is er zeker een evolutie, maar die mag niet worden overroepen. Het is niet omdat er cybercafés bestaan dat iedereen er binnen stapt. Hetzelfde geldt voor computers in openbare gebouwen, zoals bibliotheken. Dat hangt nauw samen met een tweede moeilijkheid: de technologische ken-

nis. Computergebruik is nog steeds weggelegd voor een elite. Ook op dat vlak worden inspanningen verricht. Het gebruiksvriendelijker maken van de besturingssystemen is daar een voorbeeld van. Ook het onderwijs laat zich niet ongemoeid. In deze context moet ik er ook op wijzen dat onze virtuele samenleving op het scherm een bijna zuivere mannenwereld is. Ik kom daar later op terug bij de bespreking van de democratische mogelijkheden.

Een tweede beperking is de structuur van het Internet. Los van het feit dat dit eigenlijk bestaat uit verschillende soorten computersystemen, die de informatie-overdracht nogal kunnen bemoeilijken, is het Internet het slachtoffer van zijn eigen succes. De infrastructuur is namelijk oorspronkelijk uitgebouwd door een kleine groep gebruikers. De eersten waren wetenschappers en militairen. De webstructuur is van hun hand; hij is bedacht om in tijden van oorlog de communicatielijnen minder kwetsbaar te maken. Het uitschakelen van één of meer centra is niet voldoende om het systeem plat te leggen. De vraag naar beheersing van dit systeem druist dan ook regelrecht in tegen haar uitgangspremisse, namelijk niet door een vijand beheersbaar te zijn.

Het succes van Internet heeft het dichtslippen van de kanalen tot gevolg. De kabelverbindingen zitten letterlijk vol op bepaalde piekmomenten. Werken op het Internet is tijdens de daguren een tijdrovende bezigheid, en deze tijdszone breidt zich uit. Het is als filevorming, nog zo'n moeilijk beheersbaar probleem. Wie gaat er investeren in een betere infrastructuur, en is het nodig om die te veralgemenen zodat iedereen toegang krijgt?

Uit de beperkingen van de structuur volgt de nood aan regels. Zoals in het verkeer, is het handig als niet iedereen zijn zin doet. Daar is iedereen van overtuigd, maar wie mag de regels opleggen, en hoe ver mogen die gaan? De oorspronkelijke groep gebruikers, wetenschappers en militairen, hadden een soort deontologische code, die op zich de regels uitmaakte. Maar de *publiciteit bijvoorbeeld heeft een andere manier van werken*. Adressen zijn vrij beschikbaar, de techniek bestaat om één boodschap tegelijk naar verschillende adressen te sturen. Eén druk op de juiste toepassing is voldoende. Het resultaat is

een computerbrievenbus die uitpuilt van berichten, waarvan je nauwelijks weet of ze interessant kunnen zijn. Welke zijn de belangrijke berichten, en wat is bijvoorbeeld reclame? Dat uitpluizen kan een halve dag in beslag nemen. Wie mag de regels opleggen, en wie kan bestraffen: dit klinkt als een basisvraag voor de politiek.

De nieuwe basisdemocratie?

Tot nu toe bleven we beperkt tot de mogelijkheid van informatie-overdracht. Maar er is uiteraard ook de communicatie. We gaan ervan uit dat in de nabije toekomst (en dat kan best over een tiental jaar zijn) verschillende communicatiekanalen zullen versmelten tot één geheel. We merken al de evolutie tussen telefoon, fax, fotocopie, computer, tv en hun respectievelijke netwerken... Het is niet ondenkbaar om daarvan één geheel te maken. De linken naar politieke toepassingen zijn duidelijk. We kunnen op een zeer korte tijd, en eens het netwerk er ligt, op een relatief eenvoudige manier met iedere burger in communicatie gaan.

De politieke partijen zijn zich daarvan bewust geworden. Internet-gebruikers kunnen rechtstreeks op de pagina's van de partij hun commentaren kwijt. Is de kloof tussen de burger en de partij daarmee gedicht? Dat is twijfelachtig. Ik haalde het reeds aan: het is nog maar een klein gedeelte van de kiezers die deze toepassing gebruiken. De kans is ook groot dat het juist de meest geïnformeerde, de meest geraadpleegde gebruikers zijn, die opnieuw van zich zullen laten horen. En net zoals in de politiek, is er een schrijnend gebrek aan vrouwen die gebruik maken van het medium. Wie de hele bevolking wil bereiken zal verschillende drempels moeten slopen: die van de technologie, van de mannenwereld, van de kennisdrempel, van de armoededrempel. Zoals ook een recente studie over computergebruik aanwees: het is niet waardenvrij, en het gebruik van computers verwacht een 'Westers' patroon van denken.

Internet schept de mogelijkheid om rechtstreeks te laten stemmen. Televoting klinkt erg democratisch, maar los van het feit of op termijn iedereen zou kunnen bereikt worden, blijft de moeilijkheid van de vorm. Internet zou gewoon

een vervanger of aanvulling zijn van het referendum. Daar kennen we de politieke mogelijkheden en moeilijkheden wel van. De politieke wetenschap heeft deze vorm van democratie al eens grondig onderzocht. Waarom is een referendum zo belangrijk? Het antwoord is tweeledig: het moet een oplossing bieden voor de legitimiteit van de politiek en voor een gebrek aan rationaliteit van de besluitvorming. Dat vraagt meer uitleg.

Het gebrek aan legitimiteit ontstaat omdat de groep van mondige kiezers steeds groter wordt. De staat wordt geacht in steeds meer aspecten van het dagelijkse leven tussen te komen. Die twee punten samen doen de vraag rijzen: mogen politici nog wel over al die aspecten van de samenleving beslissen? Is het wel algemeen aanvaardbaar (legitiem) dat zij die maatregelen nemen?

Het gebrek aan rationaliteit in de besluitvorming heeft een andere verklaring. Politici zijn beroeps geworden, en het is een reëel gevaar, dat zij veeleer hun eigen (partij)belang gaan verdedigen, dan het belang van het volk. Zo ontstaan er besluiten die geen aansluiting meer hebben met de realiteit. Vanuit die veronderstelling wordt een volk geacht betere besluiten te nemen dan haar leiders.

Het is jammer om vast te stellen, maar het referendum en dus ook het Internet kan geen oplossing bieden voor die twee problemen, want er zijn twee tegengestelde verwachtingen. Als het referendum een antwoord moet leveren op het gebrek aan legitimiteit, dan zit hier het idee achter dat politieke besluitvorming gezien wordt als een marktproces. Het referendum verschaft duidelijkheid over wat het volk wil, en de politici moeten de wil van de meerderheid volgen. Als het referendum een oplossing moet bieden voor het gebrek aan rationaliteit, dan is de verwachting dat er een discussie op gang komt. Het resultaat van die discussie moet genoeg elementen opleveren om een wijs besluit te trekken.

De enige oplossing is dan een bindend correctief referendum, op initiatief van een welomschreven groep. Wat is dat nu? 'Bindend' wil zeggen: met het resultaat moet er rekening worden gehouden, anders gaan de burgers er niet aan meewerken. 'Correctief' wil zeggen: er is al een debat geweest, er is al een besluit genomen door

de politici. Dat besluit kan worden verbeterd door de bevolking, als blijkt dat de bevolking er niet van overtuigd is dat het juiste besluit is geweest. 'Op initiatief van een welomschreven groep' wil zeggen: het zijn niet de politici zelf die beslissen of er een referendum komt. Daarmee wordt vermeden dat de hete hangijzers worden doorgeschoven naar de bevolking, zodat de politiek geen openlijk standpunt moet innemen (en het risico loopt zich verbranden aan het hangijzer!).

De voordelen van het referendum worden gezien in het losweken van een discussie. Zonder het referendum over Maastricht in verschillende landen zou er nooit zoveel inhoudelijke informatie over het verdrag zijn verspreid geraakt. Als het over informatie-overdracht gaat, dan zitten we goed bij het Internet. Internet vervangt de bestaande democratische structuren niet, het kan enkel een aanvulling zijn als middel tot informatie en communicatie.

Vragen als afsluiter

Ik heb het gehad over de rol van Internet in de nieuwe informatietechnologieën en over de betekenis ervan voor de democratie. De vragen die overblijven, liggen voor de hand:

- Wie gaat er berichten verzamelen en er diegene uitkiezen die relevant zijn? Is er een controle op de echtheid van de berichtgeving op het Internet?
 - Niemand en iedereen is bevoegd op het huidige net. Welke structuur moet er opgebouwd worden, wie mag de regels opleggen, en wie kan bestraffen? Of moet er helemaal geen controle zijn?
 - Wie heeft er toegang tot de virtuele samenleving? Moeten we inspanningen doen om iedereen toegang te verschaffen tot dit medium?
 - Wie gaat er investeren in een betere infrastructuur? Is dit over te laten aan het privé-initiatief, of moet ook hier de overheid tussenkomen? En welke overheid dan?
 - Is de kloof tussen de burger en de partij met Internet gedicht? Wat is precies de bijdrage voor de hele samenleving? Worden niet net diegenen versterkt die al veel informatie en mogelijkheden bezaten?
- Schat, waar is mijn kristallen bol gebleven? Ik wil in de toekomst zien...