

# De grenzen van de Internetdemocratie

december 1998





# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	5
<b>Inleiding</b>	7
<b>1 Vormen van democratie</b>	9
1.1 Direct en indirect	9
1.2 Invloed van peilingen	9
1.3 Deelname aan directe democratie	10
1.4 Randvoorwaarden bij directe democratie	12
1.5 Waardering van directe democratie	12
1.6 Meer keuzevrijheid voor de burger	14
<b>2 Meningsvorming en besluitvorming</b>	17
2.1 Informeren	17
2.2 Agenda bepalen	18
2.3 Discussiëren	19
2.4 Consulteren	23
2.5 Besluitvormen	24
<b>3 Kwaliteit van besluitvorming</b>	27
3.1 Kwaliteitscriteria	27
3.2 Verbeteringen	28
<b>4 Conclusies en aanbevelingen</b>	31
4.1 Conclusies	31
4.2 Aanbevelingen	33
<b>Geraadpleegde literatuur</b>	35
<b>Bijlage I</b> Adviesaanvraag	
<b>Bijlage II</b> Overzicht van uitgebrachte adviezen	
<b>Bijlage III</b> Overzicht van uitgebrachte pre-adviezen en overige publikaties	
<b>Bijlage IV</b> Nog te verschijnen adviezen	
<b>Bijlage V</b> Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	



## Voorwoord

Net voor het einde van het jaar 1998 stelde de Raad voor het openbaar bestuur de tekst vast van het onderhavige advies.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep van leden uit de Raad. In deze werkgroep hadden zitting:

- prof. dr. H.G. Sol, voorzitter;
- prof. dr. C. D. van der Vijver;
- ing. E.M. Mastenbroek;
- mw. Mr. W.L. Gillis-Burleson;
- drs. M.P.H. van Haeften (secretariaat Rob)

Daarnaast heeft dr. J.A.G.M. van Dijk van de Rijks Universiteit te Utrecht als extern deskundige de werkgroep gediend met nuttige adviezen.

Verder is de Raad dank verschuldigd aan dr. A. Edwards (EUR), mw. drs. I.G.E. Verschuur (Expertise Centrum) en dr. T. Postmes (Universiteit van Amsterdam) voor hun commentaar op een eerdere versie van dit advies.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit advies berust uiteraard geheel bij de Rob.

Den Haag, december 1998





## Inleiding

De adviesaanvraag over Informatie- en communicatietechnologie (ICT) en openbaar bestuur van 28 augustus 1997 was tweeledig (zie bijlage I). De eerste vraag betrof de relatie tussen ICT en de openbare dienstverlening. Dat heeft geresulteerd in het uitbrengen van het advies 'Dienen en verdienen met ICT'. Het tweede deel betrof de vraag naar de mogelijke kansen en bedreigingen van de nieuwe media voor de representatieve democratie. Enerzijds wordt een toename van de directe contacten tussen kiezer en gekozen mogelijk geacht, en kunnen Kamerleden frequenter contact hebben met hun achterban over hun activiteiten. Anderzijds wordt het mogelijk dat resultaten van opiniepeilingen en referenda zich steeds nadrukkelijker zullen opdringen, waardoor volksvertegenwoordigers hun autonome positie in het grondwettelijk bestel uitgehold zouden kunnen gaan zien. Dit laatste element in de vraagstelling past binnen een bredere vraag naar de mogelijke spanning tussen vormen van directe democratie en de representatieve democratie.<sup>1</sup>

De Raad voor het openbaar bestuur benadert de vragen over inrichting en functioneren van de overheid primair vanuit de optiek van de burger. Hoe wordt vanuit de samenleving naar die overheid gekeken?

Ook in vraagstukken rond de ontwikkeling van ICT acht de Raad deze benadering van belang. ICT kan maatschappelijke processen veranderen en kan ook veranderingen aanbrengen in de verhouding tussen burger en bestuur, alhoewel de autonomie van dergelijke processen in veel gevallen wordt overschat.

Professionele organisaties zijn veelal het eerst in staat nieuwe technologieën te implementeren en toe te passen. Dat is ook gebeurd bij ambtelijke organisaties. Het politieke circuit en de burger ijlen na. Daarmee dreigt de machtsbalans binnen de driehoeksrelatie overheid, burger en uitvoerend apparaat te verschuiven in de richting van het ambtelijk apparaat.

In zijn eerste advies over ICT<sup>2</sup> heeft de Raad een pleidooi gehouden voor een versterking van de politieke aansturing bij de toepassing van nieuwe technologieën en op een andere oriëntatie van het uitvoerend overheidsapparaat, namelijk gericht op de dienstverlening aan de burger.

In dit advies zal de Raad zich voornamelijk bezighouden met de vraag hoe het democratisch gehalte van onze samenleving kan worden versterkt met behulp van ICT.

In een volgend jaar uit te brengen advies over ICT en privacy hoopt de Raad in te gaan op de bescherming van de burger tegen een al te opdringerige overheid. Het verbindend element in deze adviezen is dus het versterken van de positie van de burger tegenover politiek en uitvoerend apparaat.

---

<sup>1</sup> Zie de tekst van de adviesaanvraag in Bijlage I.

<sup>2</sup> Rob 98-1.

De Raad is van oordeel dat de ontwikkelingen rond ICT met nuchterheid dienen te worden benaderd en niet vanuit overspannen verwachtingen. Die zijn er in het verleden rond de invoering van nieuwe technologieën te veel geweest. Toen men in de jaren twintig van deze eeuw politieauto's ging gebruiken werd gesproken over een 'nieuw tijdperk' waarin aan de misdaad een beslissende slag kon worden uitgedeeld. Toen de röntgenstraling werd ontdekt verwachtten wetenschappers dat binnen enkele jaren de werking van de menselijke geest zou worden blootgelegd.<sup>3</sup>

De ontwikkeling van ICT heeft tot nu toe vrijwel iedereen vooral verrast door haar snelheid. Welke sociale of politieke implicaties deze ontwikkeling heeft is ongewis, maar in ieder geval rijzen nieuwe vragen en dilemma's.

In de adviesaanvraag wordt gerefereerd aan de mogelijke kansen en bedreigingen voor de representatieve democratie. Gesteld dat alle Nederlandse huishoudens over enige (tientallen?) jaren een aansluiting op een elektronisch netwerk hebben en dat een sluitende autorisatie kan plaats hebben, dan nog is het de vraag of deze communicatiemogelijkheid wordt ingezet voor directe besluitvorming of voor het kiezen van volksvertegenwoordigers. De Raad meent dat in de adviesvraag primair de vraag gesteld zou moeten worden hoe het democratisch gehalte in onze samenleving kan worden versterkt, eventueel met behulp van ICT.

Daarover handelt het eerste hoofdstuk. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat vooral wordt gekeken naar de formele kant van de democratie, de wijze van besluitvorming. Hierbij wordt aandacht besteed aan het onderscheid tussen vormen van directe en indirecte democratie.

De materiële kant, de kwaliteit van de besluitvorming, is minstens van evenveel belang. Daarover gaan het tweede en derde hoofdstuk. In het tweede hoofdstuk staat centraal de kwaliteit van het proces van meningsvorming die uiteindelijk uitmondt in besluitvorming. In het derde hoofdstuk wordt gekeken naar de inhoudelijke kwaliteit van de besluitvorming.

Publieke meningsvorming en besluitvorming vormen naar het oordeel van de Raad de twee brandpunten van een democratisch bestel.

Het is goed mogelijk de publieke meningsvorming te zien als een onderdeel van het proces van besluitvorming. Er is immers in veel gevallen een vloeiende overgang tussen meningsvorming en besluitvorming. Maar omdat het publieke debat volgens de Raad in een democratisch bestel ook een waarde in zichzelf heeft, wordt in deze beide hoofdstukken een onderscheid gemaakt tussen meningsvorming en besluitvorming.

In het vierde hoofdstuk worden de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken verzameld en voorzien van een aantal aanbevelingen.

Uiteraard staat hierbij de rol die ICT kan spelen centraal.

---

<sup>3</sup> T. Postmes, 1997.



# 1

## Vormen van democratie

### 1.1

#### Direct en indirect

Het begrip democratie kent vele facetten. Het is mogelijk om op allerlei verschillende manieren naar het begrip democratie te kijken. Men kan kijken naar de vorm of naar de inhoud, men kan een onderscheid maken tussen een staatkundige democratie en een economische democratie, tussen democratie als inrichtingsprincipe of als houding en men kan democratie omschrijven als regering voor het volk of door het volk.

Een van de meest gehanteerde vormen van onderscheid is die tussen directe en indirecte democratie. In een indirecte (representatieve) democratie worden de belangrijkste (of alle) collectieve beslissingen genomen door representanten van de bevolking die in een vrije en geheime stemming zijn gekozen en na verloop van een vaste periode kunnen worden vervangen door andere vertegenwoordigers. In een directe democratie worden de beslissingen niet genomen door de volksvertegenwoordigers, maar door de betrokken burgers zelf.

In theorie bestaan er twee opvattingen over de grenzen van de verantwoordelijkheden van de volksvertegenwoordigers. Sommigen benadrukken de eigen verantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordiger (de vertegenwoordiger als trustee) en sommigen menen dat de volksvertegenwoordiger niet meer of minder is dan de spreekbuis van zijn kiezers (de vertegenwoordiger als gemandateerde). In het laatste geval is de grens met directe vormen van democratie erg dun geworden.

In de praktijk van het moderne bestuur is het onderscheid tussen directe en indirecte democratie minder duidelijk dan op grond van de formele criteria kan worden verwacht. Vormen van interactief bestuur raken materieel aan het concept van de directe democratie. De voertuigen bij uitstek van de representatieve democratie, de politieke partijen, ontwikkelen zich in veel gevallen tot zogenaamde 'catch all partijen'. Dat zijn partijen die grote groepen kiezers aan zich willen binden en die veel investeren in het onderzoek naar de opvattingen van die groepen kiezers. Dit blijken vormen te zijn die ertoe dienen congruentie te bereiken tussen de opvattingen van de kiezers en van bestuurders en gekozenen. Deze zijn te beschouwen als vormen van directe democratie binnen het stelsel van indirecte democratie. Ze zijn ook te beschouwen als verfijningen binnen een stelsel van indirecte democratie, waarmee een antwoord kan worden gegeven op de beperkingen die dit concept heeft.

### 1.2

#### Invloed van peilingen

In de adviesaanvraag wordt de veronderstelling geuit dat ICT mogelijkheden biedt voor meer directe vormen van democratie en dat dit kansen en

bedreigingen kan inhouden voor de representatieve of indirecte democratie. De adviesaanvraag heeft hierbij vooral het oog op directe contacten tussen burgers en hun volksvertegenwoordigers. ICT toepassingen zouden dit contact kunnen vergemakkelijken waardoor de band tussen kiezer en gekozene kan worden versterkt. Anderzijds wordt gewezen op de mogelijkheid dat de resultaten van opiniepeilingen zich steeds nadrukkelijker aan politici kunnen opdringen waardoor de autonome positie van volksvertegenwoordigers zou kunnen worden uitgehold. Dat zou dan een vorm van directe democratie zijn, omdat volksvertegenwoordigers zich gedwongen zouden kunnen zien rechtstreeks uit te voeren wat hun kiezers willen en via peilingen aan hen hebben bekendgemaakt. Een peiling (over een geïsoleerd onderwerp) met een min of meer dwingend, richtinggevend karakter zou de diversiteit in de opvattingen van het electoraat beter kunnen weergeven.

Deze mogelijkheid zou tegemoet kunnen komen aan een van de bezwaren die wel tegen de representatieve democratie worden ingebracht, namelijk dat verkiezingsprogramma's de diversiteit in de opvattingen van het electoraat onvoldoende weerspiegelen. Met de toenemende pluriformiteit in de samenleving wordt dit bezwaar van een groter gewicht. Naarmate steeds grotere groepen kiezers zich minder laten leiden door een brede politieke ideologie nemen de kansen op incongruente opvattingen toe. Mede daardoor wordt het ook moeilijker, binnen politieke partijen, de noodzakelijke congruentie in de opvattingen van de vertegenwoordigers van de verschillende bestuurslagen te bereiken. In het advies over het draagvlak van politieke partijen is de Raad op dit verschijnsel ingegaan.<sup>4</sup>

Voorzover de toename en de intensiteit van meningspeilingen al een bedreiging zouden vormen voor de representatieve democratie, wordt die bedreiging eerder veroorzaakt door volksvertegenwoordigers die onvoldoende houvast hebben aan een brede politieke ideologie dan aan de peilingen. Peilingen zijn minder bedreigend voor de representatieve democratie als de kiezer het belang van de eigen verantwoordelijkheid van een volksvertegenwoordiger onderkent en als de gekozene duidelijk kan maken op welke wijze hij aan zijn verantwoordelijkheid invulling heeft gegeven in het licht van de overtuiging waar hij voor staat. De mate waarin aan deze condities kan worden voldaan bepaalt daarom mede de houdbaarheid van het concept van de representatieve democratie.

### 1.3

#### **Deelname aan directe democratie**

Potentieel bestaat de mogelijkheid dat velen, met behulp van nieuwe technologieën, participeren in de publieke besluitvorming.

Vooralsnog moet worden geconstateerd dat toch slechts een relatief klein percentage van de Nederlandse huishoudens een aansluiting op Internet heeft. De grootste groei is er op dit moment uit. Dat kan in de nabije toekomst

---

<sup>4</sup> Rob 98-2.

overigens anders komen te liggen indien aansluitingen op Internet via de kabeltelevisie breed ingang zullen gaan vinden.

Er zal echter rekening mee moeten worden gehouden dat de (beperkt) beschikbare tijd door burgers eerder zal worden ingezet om de recreatieve en informatieve mogelijkheden van deze technologie te gebruiken dan om deze tijd in te zetten voor interactieve besluitvorming, als deze mogelijkheid zou worden geboden. Het zullen naar verwachting voornamelijk de hoger opgeleiden zijn die gebruik zullen maken van dergelijke vormen van participatie. Onderzoek in het buitenland toonde aan dat waar referenda tot de gebruikelijke instrumentaria behoren, de deelname aan algemene verkiezingen voor wat betreft het opleidingsniveau breder is gespreid over de bevolking dan deelname aan referenda. In het laatste geval zijn het vooral de hoger opgeleiden die meedoen.<sup>5</sup> Het bieden van meer mogelijkheden tot directe besluitvorming, via Internet of anderszins, betekent daarom de vergroting van de kans op een toenemende ongelijkheid in politieke participatie. De voorsprong van een relatief kleine, politiek actieve elite wordt vergroot. Uit democratisch oogpunt is dit moeilijk winst te noemen.

Niet voor niets wordt de representatieve democratie verdedigd met een beroep op de rationaliteit van arbeidsdeling. Ook politiek bestuur is een vak dat geleerd moet worden. Men mag van de kiezer niet verlangen dat hij zich over allerlei politiek-bestuurlijke vraagstukken een zelfstandig oordeel velte. Hij hoeft slechts te oordelen over het eindresultaat. "Het is niet de kok, maar het zijn de gasten die over het eten moeten oordelen en daarvoor is het niet nodig zelf te kunnen koken", citeert Bonger Aristoteles.<sup>6</sup>

Veel burgers zijn blij dat ze de verantwoordelijkheid voor het nemen van collectieve beslissingen kunnen delegeren aan hun vertegenwoordigers en zijn helemaal niet van zins veel tijd te investeren in het nadenken over politieke vragen. Voor velen is het politieke bedrijf een noodzakelijk kwaad, voor slechts weinigen is het een hartstocht.

Dit neemt echter niet weg dat het een verantwoordelijkheid is en blijft van de overheid zodanige voorwaarden te creëren dat ook degenen die niet vooraan in de rij staan om actief te participeren, toch ook die mogelijkheden hebben. Het zal een voortdurende inspanning vergen politiek-bestuurlijke vraagstukken op een zodanige wijze te presenteren dat ook de minder actieven het algemene belang en hun persoonlijk belang er in kunnen ontdekken.

De ervaring leert dat de mogelijkheden die nieuwe technologieën bieden, zeker op de niet al te lange termijn, vooral voortborduren op bestaande procedures en mogelijkheden en deze niet radicaal veranderen.<sup>7</sup> Van der Donk en Tops zeggen in dit verband dan ook terecht dat een niet-existente politieke gemeenschap niet ontstaat door het gebruikmaken van ICT.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Budge, p. 92

<sup>6</sup> W.A. Bonger: p. 81.

<sup>7</sup> P. Depla, p. 246.

<sup>8</sup> Van de Donk en Tops, p. 266.

Waar er wel sprake is van een existierende politieke gemeenschap kan ICT ondersteuning bieden bij een modernisering van democratische processen.

#### 1.4

##### **Randvoorwaarden bij directe democratie**

Hiervoor werd gewezen op de waarde van de rationele arbeidsverdeling als argument voor de representatieve democratie. Wie belang hecht aan de kwaliteit van de besluitvorming zal dit argument van arbeidsdeling zwaar laten wegen. Naarmate de samenleving complexer wordt en de besluitvorming dienovereenkomstig ingewikkelder, wint dit argument aan kracht. De publieke besluitvorming vindt altijd plaats binnen de kaders van de democratische rechtsstaat. Door verdichting van regelgeving en door zwaardere kwaliteitseisen aan de besluitvorming neemt de betekenis van die kaders toe.

Volksvertegenwoordigers hebben zich door hun ambtseed aan die kaders gebonden. De onafhankelijke rechter kan in een aantal gevallen toetsen of die kaders door de besluitvorming niet zijn aangetast.

Maar die kaders worden niet opgeheven in het geval de besluitvorming op directe wijze plaatsvindt. De Raad wil hiermee aangeven dat ook bij vormen van directe besluitvorming de grenzen van de rechtsstaat in acht dienen te worden genomen en dat de verruiming van de keuzevrijheid van de burger als gevolg van directe besluitvorming daarom zeker niet ongelimiteerd is.

#### 1.5

##### **Waardering van directe democratie**

Het is mogelijk een scherp en principiële debat te voeren over de voor- en nadelen van de concepten van directe en indirecte democratie. In de praktijk echter blijken er vloeiende overgangen te bestaan tussen beide concepten en worden vormen van directe en indirecte democratie tegelijkertijd naast elkaar gebruikt. In het kader van de vraagstelling die aan dit advies ten grondslag ligt wil de Raad de tegenstelling die er lijkt te bestaan tussen beide concepten dan ook enigszins relativeren.

Tegenstanders van het concept van de directe democratie wijzen erop dat de bescherming van de positie van minderheden onvoldoende is gegarandeerd, dat de corrigerende werking van *checks and balances* ontbreekt, dat er onvoldoende matiging is door overleg en compromisvorming en dat de bemiddelende en informerende functie van intermediaire organisaties onvoldoende tot zijn recht komt.<sup>9</sup> Verder wordt vaak gewezen op een praktisch bezwaar van vormen van directe democratie, namelijk de noodzakelijke fysieke aanwezigheid van alle betrokkenen bij de besluitvorming. Het gebruik van ICT veronderstelt een verminderde afhankelijkheid van plaats en tijd. Uit de evaluatie van het Brabantdebat bleek echter dat deze veronderstelling als misleidend moet worden beschouwd. In dit debat werd een maand lang op Internet een discussie gevoerd tussen burgers, bestuurders en maatschappelijke organisaties over de

---

<sup>9</sup> W.B.H.J. van de Donk, P.W. Tops, 1992, p. 43.

ruimteproblematiek in de provincie. In de praktijk bleken de deelnemers een aanzienlijke tijdsinvestering te moeten doen om het debat te kunnen volgen en daarnaast hoge kosten voor telefoon en *provider* voor te lief moeten nemen.<sup>10</sup>

Een krachtig pleidooi voor vormen van directe democratie vinden we bij Budge. Hij weerlegt de bezwaren die tegen het concept zijn ingebracht. Volgens hem kan niet worden aangetoond dat beslissingen die langs direct democratische weg zijn tot stand gekomen inhoudelijk veel verschillen van beslissingen die in een representatief systeem zijn genomen indien wordt gelet op consistentie in besluitvorming en op bescherming van minderheden. Wel is er bij directe besluitvorming meer de neiging de status quo te handhaven.<sup>11</sup> Overigens erkent ook deze auteur dat directe democratie in zijn meest zuivere vorm in de huidige samenlevingen op grote bezwaren zou kunnen stuiten.<sup>12</sup> Daarom moeten volgens hem politieke partijen een rol blijven spelen, ook bij het toepassen van vormen van directe democratie. De veronderstelling dat politieke partijen overbodig worden bij een plebiscitaire democratie wordt door deze auteur in ieder geval niet gedeeld.

Als voordelen van directe democratievormen worden verder nog genoemd dat minder dan bij een representatieve democratie de politieke elite een doel in zichzelf kan worden of in beslag wordt genomen door de wens politiek te overleven. En er bestaat minder kans dat de besluitvorming en de discussie worden gemonopoliseerd door een politieke elite waarmee de passiviteit en de desinteresse van de bevolking wordt bevorderd. Daarom moet een goede balans worden gevonden tussen de kennis van de burger en de bestuurder, de leek en de professional. Het met behulp van ICT ter beschikking stellen van bestuurlijke informatie kan meehelpen deze kenniskloof te overbruggen.

Voor het systeem van een representatieve democratie is er in feite geen geloofwaardig alternatief in een complexe samenleving met een groot aantal deelnemers aan die samenleving. Een bedreiging van de representatieve democratie als gevolg van het gebruik van ICT acht de Raad daarom ook niet waarschijnlijk. Hij zou het betreuren indien de discussie zich te veel zou concentreren rondom mogelijke bedreigingen van de representatieve democratie. Procedures en vormen die ontleend zijn aan het concept van de directe democratie kunnen worden ingepast binnen een systeem van indirecte democratie zonder dat dit concept daarmee direct wordt bedreigd. Van veel wezenlijker belang is daarom dat de keuzevrijheid van de burger ook op andere manieren kan worden verruimd dan via klassieke vormen van directe democratie. Ook in dat verband kan ICT een ondersteunende rol spelen. Daarover handelt de volgende paragraaf.

---

<sup>10</sup> Leeuwis, 1998, p.80.

<sup>11</sup> I. Budge 1996, p. 109.

<sup>12</sup> Budge, p. 37.

## 1.6

### Meer keuzevrijheid voor de burger

In een directe democratie worden beslissingen genomen door de burgers zelf, zonder tussenkomst van een representant. Maar aan een vergroting van de invloed van de individuele burger kan op meer dan één manier worden vorm gegeven.

In de eerste plaats door het aantal c.q. de omvang van de collectieve goederen te verminderen. Door collectieve goederen minder collectief te maken is het mogelijk burgers de keus te laten maken uit verschillende collectieve goederen (cliëntgebonden budget). Met behulp van ondersteunende programmatuur kan de burger inzicht worden geboden in zijn mogelijkheden. Dan hebben we het alleen nog maar over informatievoorziening. Maar er zijn ook verdergaande mogelijkheden denkbaar, door programmatuur te ontwikkelen waarbij verschillende alternatieven binnen verschillende budgettaire randvoorwaarden kunnen worden ontwikkeld.

Een stap verder is in dit verband het geheel decollectiveren (privatiseren) van collectieve goederen. Dan kan de burger als een 'vrije marktpartij' beslissen het desbetreffende goed al dan niet aan te schaffen of te gaan gebruiken. In ieder geval wordt zo duidelijk dat er een dwarsverband bestaat tussen democratie en een (georiënteerde) markteconomie.

Een derde mogelijkheid is om collectieve goederen betrekking te laten hebben op een kleinere collectiviteit: door decentralisatie van beleid kunnen de keuzemogelijkheden voor burgers worden uitgebreid. Dit is niet wat men veelal bedoelt met directe democratie in de klassieke zin, maar het is toch goed dat men zich realiseert dat de keuzevrijheid van de burger op meer manieren kan worden vergroot dan met behulp van de gangbare methoden.

Het zal duidelijk zijn dat een individuele burger de minste invloed heeft op beslissingen over collectieve goederen die op indirecte wijze worden genomen en de meeste invloed op beslissingen over niet-collectieve goederen die op directe wijze worden genomen.

Vergroting van de invloed van de burger kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd, zoals hiervoor al is gememoreerd, door collectieve goederen te decollectiveren. Tot voor kort bijvoorbeeld konden gehandicapten kiezen uit een standaardaanbod aan zorgvoorzieningen. De mogelijkheden om te kiezen uit een breed scala van mogelijke zorgvoorzieningen worden steeds groter.

Kabelmaatschappijen boden tot voor kort een basispakket als eenheidsworst, de mogelijkheden om zelf een pakket met gewenste zenders te kiezen breiden zich uit. Tegelijkertijd ziet de overheid zich gedwongen op te treden om het collectieve element toch weer te bewaken: culturele en sportieve evenementen die van nationaal belang worden geacht moeten voor iedereen vrij toegankelijk zijn.

Technologische ontwikkelingen brengen het uitbreiden van keuzemogelijkheden steeds meer binnen handbereik. Net zo goed als het in het bedrijfsleven, door de nieuwe technologie, mogelijk is 'massaproductie-op-maat' te leveren, moet het voor de overheid mogelijk worden geacht collectieve goederen te

leveren die op het individu zijn toegesneden. De overheid zal zich bij dergelijke ontwikkelingen steeds meer terug trekken in de rol van financier die de verdelende rechtvaardigheid toepast.

Ook decentralisatie van beleid kan de directe zeggenschap van burgers, over aangelegenheden die hen direct raken, vergroten. In dit verband valt vooral te denken aan de mogelijkheid groepen burgers zelf te laten beslissen over de inrichting van hun eigen woonomgeving. Daarvoor kunnen budgetten ter beschikking worden gesteld. Met het breed ter beschikking komen van bestuurlijk relevante informatie kunnen burgers ook zelf een beter inzicht krijgen in de randvoorwaarden waarbinnen dergelijke budgetten besteed kunnen worden. De effecten en de uitkomsten van de plannen die de burgers maken kunnen gevisualiseerd worden. Daarom heeft het zin programma's te ontwikkelen waarbij de mogelijkheid wordt geboden alternatieve keuzes tegen elkaar af te wegen binnen gegeven ruimtelijke, bestuurlijke en financiële randvoorwaarden.

Naarmate het niveau waarop de beslissingen worden genomen lager is wordt het moeilijker beslissingen te nemen met een grotere reikwijdte. Beslissingen die een kleinere reikwijdte hebben lenen zich beter voor het op directe wijze nemen van die beslissingen.

De Raad heeft in het voorgaande willen aantonen dat veel vormen denkbaar om de burger meer direct te laten mee beslissen over 'publieke' vragen. Ook het minder 'publiek' maken van het karakter van de vragen hoort daarbij. Het referendum is eigenlijk een laatste stap in een oplopende reeks van mogelijkheden tot het op directe wijze beïnvloeden van de besluitvorming. De voorliggende stappen zijn echter minstens zo interessant en roepen minder weerstanden op.

De Raad is van oordeel dat dergelijke voorliggende stappen goed passen binnen ons stelsel van representatieve democratie en daarop een goede aanvulling kunnen bieden. Een overheidsbestuur dat dergelijke mogelijkheden aanreikt aan haar burgers zal eerder aan legitimiteit winnen dan verliezen indien zij aangeeft de eigen burgers serieus te nemen en het nodige vertrouwen te schenken. Maar dit soort ontwikkelingen gaat niet vanzelf. De voorwaarden daarvoor, in de ruimste zin van het woord, zullen daarvoor dienen te worden gecreëerd.

De Raad realiseert zich dat hij tot nu toe vooral heeft gehandeld over de vorm van de besluitvorming. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat besluiten die genomen zijn door betrokkenen zelf en met een breed scala aan keuzemogelijkheden tot de grootste satisfactie leidt bij de beslisser. In die zin zegt de vorm van de manier van beslissen ook iets over de inhoud.

De Raad meent echter dat het van belang is in meer rechtstreekse zin in te gaan op de inhoud van de besluitvorming.

Aan welke voorwaarden dient een goed besluitvormingsproces te voldoen en

/16/

aan welke voorwaarden dient een goed besluit te voldoen? En in welk opzicht kan ICT hierbij een stimulerende rol spelen?



## 2

### Meningsvorming en besluitvorming

De kwaliteit van publieke besluitvorming wordt door een aantal zaken bepaald. Dat is uiteraard de inhoud van het besluit zelf, maar ook het proces dat tot het besluit heeft geleid is in dit verband van belang. Bestuursorganen kunnen het zich niet (meer) permitteren besluiten te nemen los van hun omgeving. In een geëmancipeerde, democratische samenleving zal de burger mee willen praten en mee moeten praten over voorgenomen besluitvorming. Daarmee wordt de aanwezige kennis gegenereerd en daarmee kan ook draagvlak worden gecreëerd. Zo is er een vloeiende overgang tussen meningsvorming en besluitvorming en kan er hierbij een aantal stadia worden onderscheiden.

#### 2.1

##### Informeren

Het verschaffen van informatie van het bestuur aan de burger speelt een belangrijke rol in de relatie tussen bestuur en burger. Door het verschaffen van de benodigde en beschikbare informatie aan burgers kan een bestuur tonen bereid te zijn een stuk van de macht te delen met individuele burgers of groepen van burgers. Het verkleinen van de informatiekloof kan dit machtsverschil reduceren. In dit verband worden daarom dan ook pleidooien gevoerd de betekenis van de Wet openbaarheid van bestuur verder op te rekken.<sup>13</sup> Voor het actief kunnen beleven van het burgerschap heeft de burger informatie nodig. Een overheid die haar burgers niet informeert over haar beleid, de achtergronden van dat beleid, over mogelijke nieuwe bestuurlijke vragen en over voorgenomen acties draagt weinig bij aan activerend burgerschap.

De Raad heeft hierbij met name de beleidsrelevante informatie op het oog. Dat kunnen basisregistraties zijn met een niet-privacy gevoelig karakter, wet- en regelgeving, het geautomatiseerd ontsluiten van de stand van besluitvormingsprocedures etc.

Hoe beter de burger is geïnformeerd, hoe lastiger het wordt om te besturen. Bestuurders kunnen dan immers beter nagerekend worden door de burgers. Maar dat is nu juist het wezen van democratie: de bereidheid verantwoording af te leggen en de mogelijkheid dat burgers die verantwoording ook kunnen vragen.

De informatieplicht van de overheid wordt naar het oordeel van de Raad beperkt in situaties waarin de overheid in onderhandeling is met derden. Dat kunnen marktpartijen zijn maar ook andere overheden. Van niemand, ook niet van een overheid, mag worden verwacht dat die informatie verstrekt die de onderhandelingspositie schaadt. Daarnaast zijn er uiteraard ook beperkingen van praktische, juridische of financiële aard. Het gaat het kader van dit advies te buiten de grenzen van de informatieplicht precies te beschrijven. De Raad

---

<sup>13</sup> H. Koning, 1995, p. 275 e.v.

wil slechts het belang aangeven van een onbekrompen houding in het omgaan met en het ter beschikking stellen van publieke informatie.

In het kader van dit advies is van belang de vraag in hoeverre nieuwe technologieën (het gaat tenslotte om 'informatietechnologie') hier een rol kunnen spelen.

Het 'nieuwe' van de informatietechnologie zit in:

- de brede beschikbaarheid van een bijkans onbeperkte hoeveelheid informatie tegen lage kosten en in zeer korte tijd.
- de mogelijkheid (wereldwijd) interactief te communiceren met iedereen die op een informatie-infrastructuur is aangesloten
- de brede penetratiegraad van deze infrastructuren.
- de mogelijkheid informatie schijnbaar onbegrensd te kunnen opslaan, te selecteren, te bewerken en te manipuleren.

Nieuwe informatietechnologieën maken het mogelijk dat burgers rechtstreeks hun informatie betrekken bij een overheidsinstantie of bij een commerciële instelling die de beschikking heeft over uitgebreide databestanden. De snelheid waarmee en de lage kosten waartegen informatie ter beschikking kan worden gesteld kunnen ertoe leiden dat de informatie ook een vluchtiger karakter krijgt. Dat betekent dat met name overheden zich zullen moeten realiseren dat er kwaliteitsnormen moeten worden gesteld aan hun informatievoorziening, of dat nadrukkelijk een voorbehoud wordt gemaakt omtrent de actualiteit van de verschaft informatie. Burgers verwachten van overheidsinformatie dat deze van een kwalitatief hoog niveau is. Dan moet dat niveau ook worden geboden, en als dat niet kan worden gegarandeerd dan zal dat duidelijk gemaakt dienen te worden.

Bij het breed ter beschikking komen van beleidsrelevante informatie wordt de burger in theorie minder afhankelijk van de bestaande intermediaire structuren. De overvloed aan informatie echter, zal de behoefte aan verzamelen, verwijzen en toelichten van die informatie alleen maar doen toenemen. Informatie krijgt pas betekenis na de juiste selectie en binnen de relevante kaders. Er zullen dus nieuwe intermediaire functies en de daarbij behorende structuren ontstaan, de informatiemakelaars. De afhankelijkheid van de burger verdwijnt dus niet maar wordt vervangen door een nieuw soort afhankelijkheid. Naar het oordeel van de Raad liggen hier ook kansen voor politieke partijen om zich te gaan manifesteren als informatiemakelaar, waarbij zij nadrukkelijk een rol voor zichzelf kunnen opeisen in het publieke debat.

## 2.2

### **Agenda bepalen**

In het kader van interactief bestuur wordt vaak aandacht gevraagd voor de wenselijkheid dat niet alleen het bestuur, maar dat ook de burger 'probleem-eigenaar' is. Daarmee zou een breder draagvlak kunnen worden gecreëerd voor de oplossing van een probleem. Dit neemt echter niet weg dat het de bijzondere verantwoordelijkheid van het bestuur is nieuwe ontwikkelingen te signaleren en daarop te anticiperen. Overigens dient het bestuur zich daarbij

ook van zijn beperkingen bewust te zijn. Professionele blikvernaauwing is ook bij bestuurders goed mogelijk.

Burgers die zich als probleemeigenaar beschouwen en daarmee mede de politieke agenda bepalen zullen gebruik gaan maken van de beschikbare communicatiemiddelen.

Het ontstaan van nieuwsgroepen bijvoorbeeld biedt een kans aan burgers om nieuwe maatschappelijke vraagstukken op de agenda te plaatsen. Dit is een nieuwe vorm om het publieke debat open te breken en om een correctie aan te brengen op de eerder genoemde professionele blikvernaauwing. Ook zulke nieuwsgroepen zijn te beschouwen als een nieuwe ‘intermediaire structuur’ tussen burger en bestuur waarvan een goed gebruik kan worden gemaakt.

Als de publieke discussie wordt georganiseerd met behulp van nieuwe media zal men zich moeten realiseren dat degenen die bij machte zijn zichzelf toegang te verschaffen tot deze nieuwe media vooralsnog een relatief kleine, goed opgeleide groep vormen. Het zijn daarom ook de door deze groep gepercipieerde maatschappelijke vragen die daarmee op de politiek-bestuurlijke agenda komen. Dat bergt het risico in zich van een vertekening. Gekozen en benoemde bestuurders komen als het goed is regelmatig in contact met allerlei burgers en krijgen zo een breed beeld van datgene wat maatschappelijk leeft. De kans dat de geprivilegieerde groep gebruikers van de nieuwe media ook zulke brede contacten heeft in de samenleving is aanmerkelijk minder groot.

Daarom blijft het de taak van de volksvertegenwoordigers zich een evenwichtig beeld te vormen van wat als relevante maatschappelijke vragen moeten worden beschouwd.

Tegelijkertijd echter moet worden erkend dat er nieuwe mogelijkheden ontstaan voor groepsvorming. De betekenis van grote, op een levensbeschouwing gebaseerde organisaties die belangen behartigen of publieke waarden uitdragen is sterk in betekenis afgenomen. Daar staat tegenover dat organisatievormen steeds meer fluïde worden. Mensen organiseren zich steeds vaker rondom geïsoleerde thema's. Maar men zal er al snel achter komen dat men alleen niet zo veel bereikt. Daarom ontstaan er betere kansen voor het leggen van nieuwe verbanden in de samenleving, die weliswaar minder langdurig zijn, maar daarom nog niet minder hecht hoeven te zijn.

### 2.3

#### **Discussiëren**

Het publieke debat zelf vormt een essentieel onderdeel in het proces van besluitvorming, afgezien van de waarde die het publieke debat in zichzelf heeft binnen een democratisch bestel. Het publieke debat heeft zich verbreed. Dit vindt niet (alleen) meer plaats binnen de vertegenwoordigende organen of binnen partijpolitieke kaders, maar ook in allerlei andere organisaties, maatschappelijke organisaties en in bedrijven die zich met meer nadruk bewust zijn geworden van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. De klassieke media bieden een forum voor het publieke debat, ook in wetenschappelijke fora vindt het plaats. Er is een breed scala aan soorten publiek debat en de

plekken waar het debat gevonden kan worden zijn vele en zijn divers. Juist deze ontwikkeling vraagt om mogelijkheden om dwarsverbanden te leggen, gesprekspartners met elkaar in contact te brengen en om het publieke debat ook op te zoeken.

Het zijn de nieuwe technologieën die hiervoor nu juist de mogelijkheden bieden. Dat biedt kansen die niet gemist mogen worden.

Anderzijds zijn er ook beperkingen. Men dient zich te realiseren dat nieuwe mogelijkheden om te participeren niet primair leiden tot een breder bereik van bevolkingsgroepen maar veeleer tot een intensiever gebruik van nieuwe mogelijkheden door de groepen die toch al participeerden. In de tweede plaats betekent het gebruik maken van nieuwe technologische mogelijkheden niet automatisch dat er ook sprake is van een extra impuls aan de inhoudelijke kwaliteit van het debat. Vorm en inhoud moeten niet worden verward. Ervaringen tot nu toe wijzen uit dat het niveau van dergelijke discussies kwalitatief niet hoog was. De nieuwe, snelle en wat meer vluchtige technieken vergen een grotere investering vooraf in de inhoud van het debat. Waar dat niet gebeurt rest slechts teleurstelling. Ook is niet gebleken dat het gebruik van elektronische vergadersystemen heeft geleid tot een kwalitatieve verbetering van de discussies.<sup>14</sup> Het gaat om ondersteunende hulpstructuren die uit zichzelf niets toevoegen aan het debat. Inhoudelijke voorbereiding blijft nodig en is wellicht meer nodig dan ooit.

Er doet zich hier een aantal interessante dilemma's voor. De in theorie onbegrensde mogelijkheid toe te treden tot de kring van discussianten doet de verwachting ontstaan dat nieuwe en verrassende inzichten worden ingebracht in de discussie. Er zijn daarentegen ook experimenten geweest die doen vermoeden dat de anonimiteit van de discussianten leidt tot conformering aan een groepsnorm, indien zo'n groepsnorm aanwezig is.<sup>15</sup>

De aantrekkelijkheid van elektronische debatten wordt gevormd door de toegankelijkheid en de vermeende laagdrempeligheid. Maar wil een dergelijk debat zin hebben dan is juist meer voorbereiding en meer leiding nodig dan bij een klassieke wijze van discussiëren.

Elektronische debatten zijn minder afhankelijk van plaats en tijd dan klassieke debatten. Daardoor kan een zekere versnelling van het proces van oordeelsvorming plaatsvinden. Anderzijds kan de beschikbaarheid van veel meer informatie de complexiteit doen toenemen waardoor juist weer meer tijd nodig is voor oordeelsvorming.

De mogelijkheid de discussie te visualiseren kan een meerwaarde bieden aan een elektronische discussie. Daar staat echter tegenover dat visualisatie en manipulatie dicht naast elkaar staan. De vooronderstellingen die in dergelijke gevallen worden gehanteerd moeten transparant worden gemaakt om de

---

<sup>14</sup> K.W. van den Herik, p. 223 e.v.

<sup>15</sup> K. Sakhel, p. 82.

mogelijke risico's van manipulatie zo veel mogelijk te voorkomen.

De Raad meent daarom dat elektronische debatten, onder voorwaarden, een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan ons democratisch bestel. De context van een dergelijk debat moet in ieder geval duidelijk zijn. Wie initieerde het debat en wat wordt ermee beoogd? Wie nemen eraan deel en wie en hoe wordt het debat inhoudelijk voorbereid en gestuurd?

Zoals hiervoor ook al aangegeven meent de Raad dat hier een uitgelezen kans ligt voor politieke partijen om als initiator en organisator van publieke discussies hun intermediaire functie een nieuwe inhoud te geven. Ook volksvertegenwoordigers zelf, of politieke fracties kunnen het initiatief nemen tot een publieke discussie over een aangelegen onderwerp.

In veel gevallen echter zal er behoefte zijn aan een onafhankelijke instantie die het debat structureert en begeleidt. De rol van begeleider van een debat is cruciaal voor het welslagen van het debat. Ook in het Brabantdebat bleek dit het geval.<sup>16</sup> Onafhankelijke instituten die zich toeleggen op het stimuleren van het publieke debat zouden kunnen meewerken aan het bevorderen en verspreiden van de gewenste deskundigheid terzake. Een eerder pleidooi van de Raad dergelijke instituten financieel te ondersteunen heeft daarom ook in deze context betekenis.<sup>17</sup>

Bij iedere vorm van maatschappelijk debat waarbij de overheid als gesprekspartner is betrokken, doet zich het feit voor dat de verwachtingspatronen van de deelnemers niet altijd met elkaar in overeenstemming zijn. Zo kent de overheid waarde toe aan het debat in zichzelf, zij hoopt door middel van het debat draagvlak te creëren voor door haar voorgenomen beleid en zij verwacht nieuwe inzichten te krijgen bij de aanpak van maatschappelijke vraagstellingen. Burgers en maatschappelijke groepen echter nemen met geheel andere intenties deel aan het debat. Zij hopen en verwachten dat de bij het debat betrokken overheid uiteindelijk hun inzichten tot de hare zal maken. En als dat niet gebeurt krijgt de desbetreffende overheid het verwijt niet te luisteren.

De fout die veelal wordt gemaakt is dat vooraf niet duidelijk wordt gemaakt wat met het desbetreffende debat wordt beoogd. Datzelfde geldt trouwens voor inspraak. Burgers denken dat met de inspraak een hele discussie weer vanaf het begin gevoerd kan gaan worden en een voorgenomen besluit ten principale ter discussie kunnen stellen. Voor de overheid is het vaak een methode om niet voorziene effecten boven water te krijgen en om reële bezwaren aan te horen en zo mogelijk te honoreren.

Dergelijke tegengestelde verwachtingspatronen doen zich nog scherper voelen bij het hanteren van een nieuwe technologie in het kader van een maatschappelijke discussie. De discussie is in deze gevallen intenser en de informatie die beide zijden ter beschikking hebben is kwalitatief van een hoogwaardig karakter.

---

<sup>16</sup> Leeuwis, 1998, p. 80.

<sup>17</sup> Rob 98-2, p. 29.

Daarom is het van belang om, wanneer een maatschappelijk debat door een overheid wordt geëntameerd, vooraf goed duidelijk te maken wat de doelstelling van het debat is en binnen welke randvoorwaarden het dient te worden gevoerd. Dit lijkt zo vanzelfsprekend, maar al te vaak echter wordt deze vanzelfsprekendheid genegeerd. Dat leidt tot beschaamde verwachtingen met hun negatieve effecten op de relatie burger/bestuur.

Bij het organiseren van een publiek debat zal daarom aandacht dienen te worden geschonken aan aspecten als aard en aantal van de deelnemers, de richting van de communicatie tussen de deelnemers, de begrenzing van het onderwerp, de frequentie en de duur van de communicatie, de aard van de communicatie zelf, gewenste resultaten en de toelaatbare kosten van het debat.<sup>18</sup>

Er zijn verschillende vormen van elektronische debatten. Het kan gaan om een debat dat geheel open staat voor iedere willekeurige deelnemer, om een gesloten debat dat alleen is te volgen door de deelnemers zelf, een gesloten debat dat ook door buitenstaanders is te volgen, een debat rond een vooraf vastgestelde vraag of juist niet rondom een bepaalde vraag maar rondom een thema, een debat met een beperkte tijdsduur of een debat dat een continu karakter heeft. Niet elke vorm leent zich voor elk soort debat of voor elk onderwerp. Waar zonder veel onderscheid een bepaalde vorm wordt gekozen die eigenlijk niet geschikt is voor het desbetreffende debat of voor het desbetreffende onderwerp, is de kans op mislukking groot. Wanneer men zich vervolgens teleurgesteld afwendt van de nieuwe mogelijkheden wordt uiteindelijk een kans gemist. Daarom is het van belang dat men goed voor ogen heeft wat men beoogt met een publiek debat, zodat de juiste vorm daarbij kan worden gekozen. Wie zich te veel laat imponeren door nieuwe technologische mogelijkheden maakt al snel de fout de verkeerde methoden te gebruiken op de verkeerde momenten. Het effect is dan averechts. Veel van de debatten die tot nu toe zijn gevoerd hadden tot op zekere hoogte een klassieke vormgeving. Daarbij gaat het dan om overigens goed opgebouwde betogen volgens het bekende stramien: probleemstelling, inventarisatie oplossingsrichtingen, afweging en uiteindelijke oordeelsvorming. Daar is op zichzelf beschouwd niets mis mee. Maar wie zich realiseert dat wij steeds meer in een beeldcultuur komen te leven, zal moeten erkennen dat bij een dergelijke klassieke aanpak kansen worden gemist. Meningsvorming met behulp van beeldmateriaal wordt steeds beter mogelijk. Alleen de kennis van die mogelijkheden en de benodigde vaardigheden om die mogelijkheden te gebruiken ontbreken nog vaak. Door de verglazing van kabelnetten zal de capaciteit van de kabel sterk toenemen. Dat biedt de mogelijkheid laagdrempelige voorzieningen te treffen voor individuele burgers en kleine groepen van burgers waarmee hen de gelegenheid wordt geboden hun boodschap ook via beeldmateriaal over te brengen. Daarom is het nodig dat overheden, daar waar dat in hun vermogen ligt, in overleg met de beheerders

---

<sup>18</sup> Pröpfer, ter Braak, p. 363 e.v.

van kabelnetten, voorzieningen treffen om een deel van de capaciteit op de kabel te reserveren voor 'burgerkanalen', waardoor het mogelijk wordt dat burgers ook via de kabel hun boodschap uitdragen. Daarmee ontstaan nieuwe intermediaire structuren. Van (met name de lagere) overheden mag worden verwacht dat zij hiervoor in de voorwaardelijke sfeer de mogelijkheden bieden. Verder zullen randvoorwaarden moeten worden gecreëerd in de vorm van faciliteiten en opleidingen om burgers in staat te stellen van deze nieuwe intermediaire structuren gebruik te maken.

Het zal overigens niet meevallen om hierbij hetzelfde niveau van professionaliteit te bereiken als de gevestigde media hebben. Maar een overheid die zich zorgen maakt over de verschraving van de pluriformiteit van de pers zal er het belang van inzien dat burgers op kwalitatief aanvaardbare wijze hun afhankelijkheid van de gevestigde media trachten te verminderen.

## 2.4

### Consulteren

Het publieke debat kan plaatsvinden tussen burgers en groepen burgers onderling, maar ook tussen burgers en bestuurders of tussen bestuurders onderling. Zoals hiervoor al gesteld kan heeft het publieke debat intrinsieke waarde. Een levende democratie kan niet zonder publiek debat over maatschappelijke vragen. Maar er zijn ook publieke debatten die worden gevoerd in het kader van een concrete probleemstelling en die op een zeker moment moeten leiden tot besluitvorming. Alvorens het zo ver is, kan ertoe worden overgegaan de opvattingen van burgers of van betrokkenen te peilen. Dat vindt natuurlijk ook al plaats gedurende de discussie als burgers of betrokkenen daarin participeren. Dat zijn dan meer kwalitatieve peilingen. Kwantitatieve peilingen behoren ook tot de mogelijkheden.

Het meest voor de hand liggend is dat het initiatief voor een dergelijke peiling ligt bij het bestuur. Een bestuursorgaan kan hiermee op verschillende manieren omgaan. Men kan een peiling organiseren omdat men werkelijk is geïnteresseerd in de opvattingen van de burger en als bestuur zelf niet duidelijk geopteerd heeft voor een bepaalde oplossing. Maar een peiling kan ook worden ingezet ter bevestiging van het eigen gelijk. Naarmate het gemak waarmee peilingen kunnen worden georganiseerd toeneemt, dient degene die een peiling organiseert zich meer rekenschap te geven van de intenties waarmee dit instrument wordt ingezet.

Overigens nemen de mogelijkheden toe dat op initiatief van burgers zelf of van belangengroepen een peiling wordt georganiseerd. Daarbij spelen dezelfde overwegingen een rol als bij een organisatie door een bestuursorgaan. In alle gevallen geldt dat het instrument zijn werking verliest bij een onoordeelkundig gebruik.

De nieuwe technologie maakt een vrijwel permanente peiling van preferenties van burgers mogelijk, mede vanwege de lage kosten. Dat is in de adviesaanvraag een terechte veronderstelling. De hierdoor te verwachten 'peilingen-inflatie' zal echter leiden tot een zekere bothed van dit instrument. Nu al is



merkbaar een sterke toename van de *non-respons* bij enquêtes. De telefonische marketing heeft een hoge vlucht genomen tot toenemende ergernis van veel burgers. De overgrote meerderheid van de Nederlanders zou een wettelijk verbod op telefonische marketing toejuichen.<sup>19</sup> De overheid zou dus moeten concurreren met commerciële organisaties om de aandacht van de burger te trekken, maar loopt daarbij het grote risico de ergernis te doen toenemen. Tevens zal in rekening moeten worden gebracht de mate van gevoeligheid van ons politiek systeem voor dergelijke peilingen. We kennen in ons land een diepgewortelde cultuur van compromisvorming en een structuur van veelal collegiaal bestuur. De resultaten van peilingen zullen daardoor worden gedempt. Als één instantie, één politieke richting of één persoon verantwoordelijk is voor het nemen van een bepaald besluit zal de gevoeligheid voor een negatieve uitkomst van een peiling veel groter zijn dan wanneer er sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid.

Uiteraard kan dit veranderen indien in ons bestel de tot nu toe onbekende figuur van de rechtstreeks gekozen éénhoofdige bestuurorganen zou worden geïntroduceerd. De kans dat deze zich méér gevoelig tonen voor uitslagen van peilingen moet groter worden geacht dan dat bestuurscolleges dat doen.

## 2.5

### **Besluitvormen**

De verschillende fasen van informeren, agenda bepalen, discussiëren en consulteren zullen uiteindelijk uitmonden in een moment van besluitvorming. Naarmate het beslissingsmoment nadert wordt de noodzaak van consensusvorming groter. Er moet een zekere bereidheid en noodzaak zijn er met elkaar uit te willen komen. Een van de meest wezenlijke tekortkomingen van een elektronisch debat is de afwezigheid van persoonlijke communicatie en confrontatie, en de afwezigheid van de noodzaak van het aangaan van commitment. Deelnemers aan een dergelijk debat hebben in de meeste gevallen geen verplichtingen aan elkaar en kunnen allen op het eigen standpunt blijven staan. Het debat houdt daarmee iets vrijblijvends. Deze tekortkoming kan worden gecompenseerd door een combinatie van verschillende vormen van debat of door het gebruik maken van verschillende media.

Degenen die tot beslissen bevoegd zijn behoren zekere verplichtingen aan elkaar te hebben, bijvoorbeeld door deel uit te maken van eenzelfde bestuurlijk orgaan of door deel te nemen in eenzelfde coalitie. Dit is een onmisbare voorwaarde om tot besluitvorming te komen in een parlementaire democratie. Daarom is het van belang te voorkomen dat men zich teveel richt op één vorm van debat. Een combinatie van verschillende vormen met behulp van verschillende media kan de benodigde meerwaarde bieden. Door een combinatie van mogelijkheden kunnen de tekorten die elk van de mogelijke vormen hebben, worden gecompenseerd.

---

<sup>19</sup> Onderzoek van bureau Interview, september 1998.



Bij de vraag naar de wijze waarop de besluitvorming kan plaatsvinden zal een onderscheid moeten worden gemaakt in de aard van de besluitvorming. Sommige besluiten hebben een doorwerking van tientallen jaren, andere besluiten hebben slechts betekenis voor de uren die direct op de besluitvorming volgen. Niet alleen de tijdshorizon is, bij het onderscheiden in soorten van besluitvorming, van belang ook de mate van ingrijpendheid kan sterk verschillen. Besluiten kunnen de hele bevolking raken of een groot deel ervan of slechts een enkel individu.

De aard van de besluitvorming is zo divers (korte termijn/lange termijn, strategisch/operationeel, personen/zaken, externe werking/geen externe werking, enz.) dat gewaakt moet worden tegen al te generaliserende uitspraken. Beslissingen van concrete aard, waarvan alle consequenties goed zijn te overzien en die zich beperken tot de direct betrokkenen lenen zich, naar het oordeel van de Raad, beter voor directe besluitvorming dan beslissingen die van een strategische aard zijn, waarvan de consequenties gedurende langere tijd niet goed zijn te overzien of zaken die consequenties met zich brengen voor anderen dan de direct betrokkenen die deelnemen aan de besluitvorming. In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de inhoudelijke kwaliteitseisen van publieke besluitvorming.

De mogelijkheden die de ICT biedt hebben tot nu toe voornamelijk geresulteerd in een versterking van de positie van de bureaucratie, zowel ten opzichte van de volksvertegenwoordigers als ten opzichte van de burgers.<sup>20</sup> In de inleiding bij dit advies is daarop al gewezen en op andere adviezen van de Raad die op vragen hieromtrent ingaan. Snellen wijst op de wenselijkheid dat ook volksvertegenwoordigers gebruik maken van besluitvormingsondersteunende systemen. Daarnaast is een betere en gebruikersvriendelijke toegang tot basisregistraties gewenst en kan worden gedacht aan informatietechnische volgsystemen, waardoor ook volksvertegenwoordigers een beter inzicht krijgen in de stand van zaken ten aanzien van de beleidsuitvoering. Ook is van belang dat volksvertegenwoordigers volgen wat zich afspeelt op het terrein van elektronische meningsvorming, zodat zij niet worden overvallen als zich opeens iets aandient waarover hun oordeel wordt gevraagd. Burgers kunnen steeds beter geïnformeerd zijn door de mogelijkheden die de ICT biedt. Volksvertegenwoordigers kunnen daarbij niet achterblijven. Zij zullen daarom over een meer dan gemiddelde vaardigheid dienen te beschikken om de via elektronische weg beschikbare informatie te kunnen raadplegen. Een volksvertegenwoordiger die voor wat zijn informatievoorziening betreft ver achterblijft bij de burger die hem benadert, krijgt een probleem met zijn geloofwaardigheid.

Voorts zullen volksvertegenwoordigers zich erop moeten instellen dat burgers zich via de nieuwe media tot hen willen en zullen wenden. Het snelle contact

---

<sup>20</sup> I.Th.M. Snellen, (1995-1996) nr. 1.

dat door elektronische post mogelijk is doet bij de burger de verwachting post vatten dat ook een snelle reactie mogelijk is. Maar snelheid verdraagt zich niet altijd met zorgvuldigheid. Veel volksvertegenwoordigers zijn daarom nog terughoudend met het gebruik van E-mail. Men moet geen verwachtingen willen wekken die men niet kan nakomen. Anderzijds kan men zich niet blijvend afschermen van deze mogelijkheid. De beschikbare faciliteiten zullen daarom toch gebruikt moeten gaan worden. Volksvertegenwoordigers zullen zich daarop moeten gaan instellen en de hun aangeboden informatie selecteren. In een eerder advies bepleitte de Raad meer herkenbare volksvertegenwoordigers.<sup>21</sup> Volksvertegenwoordigers zullen daarom bewust moeten omgaan met de mogelijkheden die ICT biedt om hun herkenbaarheid en hun bereikbaarheid te vergroten. Hun personele en materiële ondersteuning zal mede daartoe aangewend dienen te worden.

---

<sup>21</sup> Rob 98-2.

### 3

## Kwaliteit van besluitvorming

De vraag wat een kwalitatief goed besluit is, valt niet op een eenduidige wijze te beantwoorden. Is een besluit goed als de spanning in een coalitie erdoor kan worden weggenomen of als een onderwerp voorlopig even van de politieke agenda is? Ook de politieke waardering kan sterk uiteenlopen.

Het is mogelijk een ideaaltype van publieke besluitvorming te schetsen maar de werkelijkheid zal hiervan in veel gevallen afwijken. Soms worden besluiten bewust dubbelzinnig en onduidelijk geformuleerd omdat politieke tegenstellingen verdoezeld moeten worden. Soms wordt een besluit genomen tegen de zin van betrokkenen in omdat het desbetreffende bestuursorgaan vanwege zijn gevoel van verantwoordelijkheid voor de langere termijn meent voorbij te moeten gaan aan korte termijn overwegingen van een deel van de bevolking. Meestal is er ook geen sprake van een eenduidig proces van probleem-inventarisatie, meningsvorming en besluitvorming. Vaak vindt besluitvorming met horten en stoten plaats, soms afhankelijk van toevalligheden of ingegeven door zich onverwacht voordoende ontwikkelingen, veelal in fasen en met een zekere verbrokkeling. Voor degenen die professioneel bij een dergelijk proces zijn betrokken is een en ander al vaak lastig te volgen en uit te leggen aan een buitenstaander. De geïnteresseerde burger raakt al helemaal snel de weg kwijt. De minder betrokken burger raakt niet alleen de weg kwijt maar waarschijnlijk ook het laatste restje betrokkenheid dat hij nog had. Daarom is transparantie van de besluitvorming van zo grote waarde.

Met alle begrip voor de ongerijmdheden die inherent zijn aan het proces van publieke besluitvorming en soms ook aan de inhoud van de besluitvorming moet het toch mogelijk worden geacht, los van politieke overwegingen, enkele criteria te ontwikkelen waaraan publieke besluitvorming dient te voldoen.

### 3.1

#### Kwaliteitscriteria

Publieke besluitvorming dient doeltreffend, doelmatig en democratisch gelegitimeerd te zijn.

Het element doeltreffendheid valt in vijf onderdelen uiteen.

- een besluit moet de beoogde effecten dichterbij brengen.
- een besluit moet houdbaar zijn. Dat betekent dat ook achteraf gezegd moet kunnen worden dat men met de informatie die op het moment van besluitvorming voorhanden was in redelijkheid niet tot een ander besluit had kunnen komen.
- een besluit moet op het juiste niveau zijn genomen, hoe lager hoe beter (subsidiariteit).
- er moet een zekere evenredigheid moet zijn tussen doel en middel.
- een besluit moet consistent zijn met eerdere besluitvorming.

Een besluit is doelmatig als er evenredigheid is tussen kosten en baten en als het met de nodige snelheid is genomen.

Bij democratische legitimatie van een besluit moet worden gedacht aan het

voldoen aan eisen van rechtmatigheid, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, draagvlak en openbaarheid.

Openbaarheid zal in dit verband breed moeten worden opgevat, in die zin dat duidelijk zal moeten zijn wie en in welke fase bij de besluitvorming zijn betrokken. Daarenboven zal het besluit transparant moeten zijn. Zo kan worden voldaan aan het wezen van een democratisch bestel, het afleggen van verantwoording.

Het proces dat tot de besluitvorming heeft geleid speelt een belangrijke rol bij het creëren van draagvlak voor het besluit. Hoe meer alternatieven zijn overwogen, hoe beter alle consequenties van het besluit en de mogelijke alternatieven in beeld zijn gebracht, hoe intensiever betrokkenen en andere belangstellenden bij het proces van meningsvorming en besluitvorming betrokken zijn geweest, hoe groter de kans dat het besluit uiteindelijk op een breed draagvlak kan rekenen. In het vorige hoofdstuk is reeds ingegaan op het proces dat aan de eigenlijke besluitvorming vooraf gaat en op de mogelijkheden die ICT biedt dit proces te verbeteren. Hierna zal verder worden ingegaan op de mogelijkheden die ICT biedt om bij de besluitvorming beter te beantwoorden aan enkele van de hiervoor geformuleerde kwaliteitscriteria.

### 3.2

#### **Verbeteringen**

Een besluit moet de beoogde effecten dichterbij brengen. De effecten van voorgenomen besluiten kunnen worden gevisualiseerd. Dat betekent dat van tevoren beter inzichtelijk kan worden gemaakt of en zo ja hoe de beoogde effecten dichterbij worden gebracht. Daarbij dient men zich overigens wel van de beperkingen van een dergelijke aanpak bewust te zijn. Een visualisatie is uiteindelijk niet meer dan een model met alle beperkingen van dien. Modellen worden gemaakt op basis van aannames. En als verschillende partijen er verschillende aannames op na houden, hetgeen vaak het geval is bij politiek-bestuurlijke discussies, zeker als het gaat om grote projecten, zullen de visualisaties ook geheel verschillend uitvallen.

Toepassing van een dergelijke techniek is daarom, naar het oordeel van de Raad, een modern hulpmiddel in het besluitvormingsproces, niet meer en niet minder. Het proces zal er ten principale niet door wijzigen. Visualisatie maakt een problematiek overigens wel toegankelijker voor een breed publiek. Daarmee wordt dat bredere publiek beter in staat gesteld mee te denken in het proces, hetgeen overigens nog geen garantie is dat dit ook gebeurt.

Een besluit moet worden genomen op het laagst mogelijke niveau. Besluiten moeten worden genomen op het niveau waar alle relevante politiek-bestuurlijke informatie voor handen is. Doordat deze informatie breed ter beschikking kan worden gesteld kan ook op een lager niveau besluitvorming gaan plaatsvinden. Daarmee nemen de mogelijkheden tot decentralisatie naar en binnen het lokale domein toe. In de meeste gevallen is dat winst. Het leidt wel tot andere bestuurlijke verhoudingen, in die zin dat het naast hoger gelegen bestuursorgaan vaker in een toetsende rol te vinden zal zijn. De via ICT

beschikbare informatie zal het toetsende orgaan ook beter in staat stellen te toetsen. De kans op misbruik van die mogelijkheid neemt echter ook toe. Daarom zullen heldere afspraken moeten worden gemaakt over de vrijheidsgraden van het lagere orgaan en de marges waarbinnen het toetsende orgaan zich heeft te bewegen.

Het digitaal opslaan van de gegevens die betrekking hebben op het proces dat aan de eigenlijke besluitvorming vooraf gaat biedt de mogelijkheid een beter inzicht te geven in het hoe en waarom van de besluitvorming. Ook het vastleggen en eenvoudig kunnen terugvinden van vroegere besluitvorming kan meehelpen aan het bieden van een beter inzicht. De consistentie in de besluitvorming is hiermee gediend.

Het proces van meningsvorming kan, onder de conditie van een zorgvuldige selectie van relevante informatie worden versneld. Hierop is reeds ingegaan in het vorige hoofdstuk. Een dergelijke versnelling van dat proces kan een bijdrage leveren aan het verkorten van het totale proces dat tot besluitvorming moet leiden.

De mogelijkheden om het besluitvormingsproces en alles wat daaraan ook aan ambtelijke voorbereiding plaatsvindt, kan worden vastgelegd, openbaar worden ontsloten en door de burger nagerekend worden. Daarmee wordt het mogelijk het verloop van een besluitvormingsproces en de actuele stand van zaken via elektronische weg te raadplegen. Toen mr. J. de Ruijter in 1977 aantrad als Minister van Justitie verwachtte hij een kaartenbak met de actuele stand van zaken van het wetgevingsproces.<sup>22</sup> Nu zouden dergelijke gegevens via elektronische weg te ontsluiten moeten zijn. Dat kan een substantiële bijdrage leveren aan een vergroting van de transparantie van het bestuur en de consistentie van de besluitvorming.

Een bestuursorgaan kan het zich niet meer permitteren beslissingen te nemen waarbij niet alle relevante informatie is meegewogen en waarbij niet alle relevante betrokkenen zijn geraadpleegd als informatie zo breed beschikbaar is en als consultatie relatief gemakkelijk is geworden. Besluitvorming is daarmee juridisch kwetsbaarder geworden. Het zal makkelijker worden besluitvorming aan te vechten op basis van de Awb omdat precies valt na te rekenen hoe zorgvuldig men te werk is gegaan. Uit een oogpunt van kwaliteit van het besluitvormingsproces is dit als een winstpunt aan te merken.

Dit alles neemt echter niet weg dat veel publieke besluitvorming het resultaat is van een proces van geven en nemen, duwen en trekken. Inhoudelijk gezien hoeft dat niet altijd tot 'mooi' besluit te leiden. Daar zal geen enkele technologie tegen op gewassen zijn.

De nieuwe technologieën bieden ook de mogelijkheid tot stemmen op afstand.

---

<sup>22</sup> Naar eer en geweten, p.124.

/30/

In het bedrijfsleven komt het voor dat aandeelhouders mee kunnen stemmen ook al zijn zij niet fysiek aanwezig op de aandeelhoudersvergadering. Dat kan de mogelijkheid bieden de legitimiteit van een besluit te vergroten door deelname aan een stemming te maximaliseren. Anderzijds bestaat de mogelijkheid dat de vrijblijvendheid wordt vergroot, doordat men makkelijker kan wegblijven bij vergaderingen en de debatten die daar plaats vinden. In de praktijk zou dat er dan toe kunnen leiden dat een nog kleinere groep van beslissers de uiteindelijke besluitvorming voorbereid. Dat doet de kans op verkleining van legitimiteit echter toenemen.

## 4 Conclusies en aanbevelingen

### 4.1

#### Conclusies

De Raad is van oordeel dat de mogelijkheden die nieuwe technologieën bieden niet zo zeer moeten worden gezien als een bedreiging van de representatieve democratie, maar dat deze kunnen worden ingezet ter versterking van de democratie als zodanig. De vraag die aan dit advies ten grondslag ligt is door de Raad dan ook als volgt opgevat: Hoe kan ICT worden aangewend om het democratisch gehalte van onze samenleving te verhogen en hoe kunnen in dit verband het proces van besluitvorming en de inhoudelijke kwaliteit van de besluitvorming worden verbeterd?

De ervaring tot nu toe heeft geleerd dat de mogelijkheden die nieuwe technologieën bieden, zeker op de niet al te lange termijn, vooral voortborduren op bestaande procedures en mogelijkheden, en deze niet al te radicaal veranderen. Vooral in het begin zijn de verwachtingen te hoog gespannen en worden nieuwe mogelijkheden te pas, maar vaker nog te onpas gebruikt.

De Raad ziet ICT vooral als een hulpmiddel voor de representatieve (indirecte) democratie. ICT kan slechts in een beperkt aantal gevallen gebruikt worden om directe besluitvorming mogelijk te maken. Alleen als het besluit concreet van aard is, de consequenties goed zijn te overzien en er sprake is van een kleine groep direct betrokkenen, kan ICT gebruikt worden voor directe besluitvorming. Daarbij moet ervoor worden gewaakt dat te veel in formele zin wordt gekeken naar de wijze van besluitvorming, direct of indirect. Privatisering, invoering van cliëntgebonden budgetten en decentralisatie zijn ook processen waarbij de keuzevrijheid van de burger ten aanzien van collectieve goederen kan worden vergroot.

De daadwerkelijke invloed van peilingen acht de Raad minder groot dan in de adviesaanvraag wordt gesteld. Daarnaast moet worden gewaakt tegen peilingeninflatie.

Een brede deelname aan vormen van directe democratie met behulp van ICT acht de Raad vooralsnog niet aan de orde, gelet op de onvoldoende spreiding over de huishoudens van deelname daaraan, de geringe representativiteit van de potentiële deelnemers en de geringe verwachting van de toeneming van het aantal participanten bij het aanbod van een nieuwe mogelijkheid tot participeren.

ICT moet daarom vooral worden gezien als een hulpmiddel dat binnen de representatieve democratie kan worden gebruikt om het proces en de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren.

Ten aanzien van het proces zijn er vooral voordelen van ICT op het gebied van het informeren en consulteren van de burger. Tevens kan ICT het proces van besluitvorming versnellen.

Door beleidsrelevante informatie door middel van ICT aan te bieden toont de

overheid haar bereidheid om de burger te laten delen in de macht en kan de machtskloof verkleind worden.

ICT biedt nieuwe fora voor het voeren van het publieke debat. Dat kan op verschillende manieren worden gevoerd, over verschillende onderwerpen, met verschillende groepen van deelnemers en op verschillende momenten in de besluitvormingsprocedure. Al deze variabelen bepalen de wijze van ondersteuning van een publiek debat langs elektronische weg en bepalen ook het succes ervan. In alle gevallen is een goede voorbereiding en een strakke begeleiding voorwaarde voor succes.

Deze nieuwe fora bieden ook kansen aan politieke partijen en individuele bestuurders om zich te mengen in het publieke debat en om in contact te komen c.q. te blijven met hun leden of hun kiezers.

Daar men met het gebruik van ICT bij het proces van besluitvorming minder is onderworpen aan de eisen van fysieke aanwezigheid op eenzelfde plaats en tijd, kan het gebruik van ICT het proces van besluitvorming versnellen. Het is dan wel noodzakelijk dat er een zorgvuldige selectie van relevante informatie plaatsvindt.

Publieke discussie met behulp van ICT kent een aantal nadelen, waardoor men zich kan afvragen of de kwaliteit van de discussie voldoet aan de eisen die daaraan gesteld kunnen worden. Een dergelijke discussie vraagt in ieder geval meer voorbereiding en begeleiding. Van belang is dat de verwachtingspatronen van de deelnemers aan het debat reëel zijn.

Daarnaast moeten de mogelijkheden die ICT biedt met onderscheidingsvermogen worden aangewend. Voorts kan een zich verder ontwikkelende technologie de burger de mogelijkheid bieden zelf zijn bijdrage in gevisualiseerde vorm aan te bieden via de beschikbare (kabel-)infrastructuur.

Volksvertegenwoordigers kunnen op allerlei manieren gebruik maken van de mogelijkheden die ICT biedt. Ter ondersteuning van hun werkzaamheden en ter versterking van het contact met hun kiezers.

Idealiter kan het gebruik van ICT de kwaliteit van de besluitvorming verbeteren vanwege de vergroting van de toegankelijkheid van informatie, de mogelijkheid tot het raadplegen van burgers en het transparant maken van besluitvormingsprocessen. De voorwaarden voor het afleggen van verantwoording door het bestuur kunnen daarmee worden verbeterd. In werkelijkheid echter zullen de besluitvorming en het proces daar naar toe niet optimaal zijn vanwege de politieke context en incrementele besluitvorming. ICT biedt de mogelijkheid de effecten van besluitvorming te visualiseren en door het breed ter beschikking stellen van bestuurlijk relevante informatie, besluiten te nemen op een lager bestuurlijk niveau. De naast hogere bestuurslaag zal daarmee een meer toetsende rol krijgen.

De invloed van de burgers kan toenemen wanneer zij met behulp van nieuwe media medestanders kunnen vinden om nieuwe thema's op de politieke agenda te krijgen of om gezamenlijk een gewenste oplossingsrichting aan te bevelen.



## 4.2

### Aanbevelingen

*De mogelijkheden om het publieke debat, dat in de klassieke gremia is verschaald, elders te verbreden en te verdiepen dienen meer stelselmatig te worden benut. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende actiepunten:*

- *Voorafgaand aan een publiek debat, al dan niet met behulp van ICT, moet worden vastgelegd wat de bedoeling is van het debat en welke randvoorwaarden daarbij worden gehanteerd. Een protocol voor het optreden van een moderator dient bekend te zijn aan alle deelnemers.*
- *In dit stadium moet ook worden nagegaan welke methoden, welke media of welke combinatie van methoden en media zullen worden gehanteerd om te garanderen dat het desbetreffende debat het gewenste resultaat oplevert en de deelnemers hun deelname als zinvol ervaren.*
- *door het visualiseren van beleidsvoornemens van de overheid kan de drempel om tot oordeelsvorming te komen worden verlaagd. De vooronderstellingen die bij een dergelijke visualisatie worden gehanteerd dienen wel te worden geëxpliciteerd.*
- *overheden kunnen aan de beheerders van de (kabel-)infrastructuur de eis stellen dat zij ruimte creëren voor publieksdiensten.*
- *het openen van burgerkanalen biedt burgers en hun organisaties de mogelijkheid hun boodschap gevisualiseerd uit te dragen. Daarbij is tevens van belang dat er mogelijkheden worden gecreëerd voor deskundigheidsbevordering.*

*Door op een meer systematische wijze aandacht te besteden aan de factoren die de kwaliteit van het publieke besluitvormingsproces bepalen kan de kwaliteit van dat proces worden verhoogd. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende actiepunten:*

- *de gang van het besluitvormingsproces en de actuele stand van zaken worden voor iedere geïnteresseerde zichtbaar gemaakt.*
- *door het bieden van inzicht in de gang van het besluitvormingsproces kan de consistentie met eerdere besluitvorming beter worden bewaakt.*
- *de effecten van het voorgenomen besluit worden inzichtelijk gemaakt, al dan niet met behulp van visualisaties.*
- *de alternatieven worden in beeld gebracht en afgewogen tegen het voorgenomen besluit.*

*Er worden ruimere mogelijkheden gecreëerd burgers hun eigen keuzes te laten maken. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende actiepunten:*

- *het breed ter beschikking stellen van relevante overheidsinformatie waardoor de randvoorwaarden om op het laagst mogelijke bestuurlijke niveau besluitvorming te doen plaats vinden transparant worden.*
- *het ontwikkelen van programmatuur waarmee de keuzemogelijkheden en de effecten van die keuzes binnen systemen van cliëntgebonden budget goed in beeld kunnen worden gebracht.*
- *kleinschalige experimenten met directe besluitvorming over*

*aangelegenheden met weinig externe werking door een relatief kleine groep betrokkenen, waarbij de mogelijkheid tot deelname van alle betrokkenen dient te zijn gegarandeerd.*

*Er wordt stelselmatig aandacht geschonken aan de mogelijkheden het functioneren van vertegenwoordigende organen en het werk van volksvertegenwoordigers te ondersteunen. Daarbij wordt aandacht geschonken aan:*

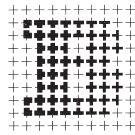
- *het initiëren van opinieonderzoek door vertegenwoordigende organen zelf.- het gebruik maken van besluitvorming ondersteunende technieken.- het presenteren van volksvertegenwoordigers via nieuwe media, waarbij hun stemgedrag en de contacten met hun kiezers kunnen worden nagerekend.*
- *het gebruik maken van directe beeldverbindingen tussen groepen kiezers en gekozenen wanneer er zaken spelen die die kiezers direct raken.- het vergroten van de deskundigheid van volksvertegenwoordigers op het terrein van ICT*
- *het vergroten van de professionaliteit van de ondersteuning van (kamer) fracties en een mogelijke uitbreiding daarvan om de omgang met ICT beter in te passen in het dagelijkse werk en in de contacten met de kiezers. Politieke partijen moeten met behulp van ICT een nieuwe invulling geven aan hun intermediaire rol. Dat kan door:*
- *zich te ontwikkelen in de richting van informatie makelaar.*
- *zich nadrukkelijk te mengen in het publieke debat dat breed verspreid plaatsvindt, ook met behulp van nieuwe media.- gebruik te maken van de voorhanden technieken voor het contact met hun leden, bijvoorbeeld met virtuele congressen, meningspeiling en besluitvorming.*

## Geraadpleegde literatuur

- W.A. Bongers, *Problemen der democratie*, Amsterdam, Wiardi Beckmanstichting, 1976
- Koning, *Directe democratie in Nederland*, Proefschrift Universiteit van Limburg, Maastricht 1995
- Depla, *Technologie en de vernieuwing van de lokale democratie*, Den Haag 1995
- Budge, *The new challenge of direct democracy*, Cambridge 1996.
- P.H.A. Frissen e.a. (red), *Orwell of Athene? Democratie en informatiesamenleving*, Den Haag 1992.
- Zuurmond e.a. (red), *Informatisering in het openbaar bestuur*, Den Haag 1994.
- J.A.G.M. van Dijk, *Nieuwe media en politiek*, Houten 1997.
- P.'t Hart e.a. (red), *Publieke besluitvorming*, Den Haag 1995.
- H.P. Heida e.a. (red), *Complexe besluitvorming*, VAR -reeks 120, Alphen a/d Rijn, 1998.
- *Elektronische burgerconsultatie*, Ministerie van binnenlandse zaken, 1998.
- L.K. Grossman, *The Electronic republic*, New York 1995.
- B.D. Loader (red.), *The governance of cyberspace*, Londen 1997.
- Barber, *Strong democracy*, Berkeley 1984.
- F.C. Arterton, *Teledemocracy*, Newbury 1987.
- Leeuwis e.a., *Besliswijzer beproefd, een onderzoek naar teledemocratie in de provincie*, IPP, Amsterdam 1998
- W.B.H.J. van de Donk e.a. *Over bestuur, recht en informatisering*, Lelystad, 1998.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Tussen staat en electoraat, politieke partijen op de grens van overheid en samenleving*, Den Haag 1998. (98-2)
- W.B.H.J. van de Donk, P.W. Tops, *Informatisering en democratie*, in: *Orwell of Athene*, Den Haag, 1992.
- I.M.A.M. Pröpper en H.J.M. ter Braak, *Interactie in ontwikkeling*, in: *Bestuurskunde* (1996), jrg.5 nr. 8.
- Khaled Sakhel e.a. *Beïnvloeding in computer-gemediëerde groepen*, Congresbundel fundamentele sociale psychologie, Tilburg 1997.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Dienen en verdienen met ICT*, Den Haag 1998. (98-1)
- T. Postmes, *De stralende toekomst van onze virtuele wereld en andere fabels*, Paper Universiteit van Amsterdam, 1997.
- I.Th.M. Snellen, *Informatie- en communicatietechnologie en democratie*, in: *Wijsgerig perspectief* 36 (1995-1996) nr.1.
- *Naar eer en geweten, de geschiedenis van justitie in vogelvlucht*, Den Haag 1998, p.124.
- K.W. van den Herik, *Group support for policymaking*, Proefschrift TU Delft, 1998

# Bijlage I

## Adviesaanvraag



Ministerie van Binnenlandse Zaken

Aan  
De voorzitter en leden van de Raad  
voor het openbaar bestuur,  
Kalvermarkt 53,  
Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk 97/119	Ons kenmerk IBI97/472	Datum 29 augustus 1997
Inlichtingen bij J.W. Flier		Doorkiesnummer (070)3026122	
Onderwerp adviesaanvraag ICT en overheid		Departementsonderdeel DGOB/IBI/OI&O	

In mijn brief van 6 januari 1997 (SCSP96/U814) schreef ik u, dat ik het voornemen had om u ondermeer advies te vragen over de gevolgen van ontwikkelingen op het terrein van de informatie en communicatietechnologie (ICT) voor overheid en samenleving. De vraagstelling daarbij was:

1. Op welke beleidsterreinen veranderen, als gevolg van ICT-ontwikkelingen, de noodzaak respectievelijk de mogelijkheden tot ordening en zorg door de overheid op nationaal, provinciaal of lokaal niveau.
2. Welk beleid is gewenst om fricties in de samenleving als gevolg van ICT-ontwikkelingen te voorkomen of op te lossen en de sociale cohesie in de samenleving te versterken.

Ik verzocht u eerst een korte voorstudie te doen verrichten, op basis waarvan de adviesaanvraag nader kan worden toegespitst.

In uw brief van 7 juli 1997 geeft u aan dat uit het door u verrichte vooronderzoek is gebleken dat een aantal vraagstellingen reeds door andere adviesraden en onderzoeksbureaus wordt uitgewerkt. Dit overziend, constateert u dat er met name nog relevante mogelijkheden voor advisering zijn m.b.t.:

- a. het doelmatiger en doeltreffender inrichten van het openbaar bestuur met behulp van ICT,
- b. mogelijkheden voor verbetering van de publieke dienstverlening met behulp van ICT.

Ik wil de Raad graag advies vragen over het laatst genoemde onderwerp. Zoals u aangeeft biedt ICT mogelijkheden om de dienstverlening van de overheid aan de burger te verbeteren en zijn er in binnen- en buitenland veel voorbeelden voorhanden van dergelijke nieuwe en vaak aansprekende mogelijkheden. Een Nederlands voorbeeld is het project Overheidsloket 2000 (OL2000), dat gericht is op loketintegratie. Daarbij worden - uitgaande van vraagpatronen van burgers en bedrijven - allerlei overheidsprodukten- en diensten samengebracht achter één loket. Deze en andere mogelijkheden worden vaak nog niet optimaal

Postadres  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Telefoon (070) 302 63 02  
Telefax (070) 363 91 53


Bezoekadres  
Schedeldoekshaven 200  
2511 EZ Den Haag

Verzoeken bij beantwoording  
datum, kenmerk en  
onderwerp te vermelden

benut. Meer inzicht in de belemmeringen die zich in de praktijk voordoen alsmede in de mogelijkheden om deze belemmeringen weg te nemen is daarom gewenst. Daarbij is van belang dat medio 1998 moet worden beslist of en zo ja op welke wijze het project OL2000 moet worden voortgezet. Het advies van de Rob kan daarbij van belang zijn.

Daarnaast staan, mede in verband met de viering van 150 jaar Grondwet in 1998, vragen rond ICT en Grondwet in de belangstelling. In dat kader zijn vooral de kansen en bedreigingen van de nieuwe media voor de representatieve democratie van belang. Enerzijds worden door de opkomst van nieuwe media nieuwe directe vormen van contact mogelijk gemaakt tussen de volksvertegenwoordiger en de kiezer en kunnen Kamerleden hun achterban frequenter en levendiger informeren over parlementaire activiteiten en ingenomen standpunten. Ook wordt het steeds eenvoudiger om opiniepeilingen te houden waardoor vertegenwoordigers worden geïnformeerd over de opvattingen van het electoraat. Anderzijds is het mogelijk dat hierdoor een uitholling plaatsvindt van de autonome positie van de volksvertegenwoordiger in het grondwettelijk bestel. De resultaten van opiniepeilingen kunnen zich steeds nadrukkelijker aan politici opdringen. Denkbaar is dat functies die voor een goede democratie van wezenlijk belang zijn, zoals de bescherming van minderheden, de corrigerende werking van overleg en compromisvorming en de bemiddelende en informerende werking van intermediaire organisaties minder goed tot hun recht komen. Ook over dit onderwerp zou ik graag advies van de Rob ontvangen. Daarbij merk ik op dat dit onderwerp past binnen de bredere vraagstelling naar de spanning tussen vormen van directe democratie en representatieve democratie die ik heb genoemd in mijn brief van 11 juli 1997 (SG97/U78) m.b.t. mijn adviesvoornemens voor 1998. De onderhavige adviesaanvraag behelst een specifiek deelaspect van deze vraagstelling en het hierover uit te brengen advies kan derhalve wellicht een voorbereidende rol spelen bij latere advisering over de bredere vraagstelling.

Hoogachtend,  
DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN



H.F. Dijkstal

## **Bijlage II**

### **Overzicht van uitgebrachte adviezen**

- |                                                                                                     |                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| 1. Verscheidenheid in vervlechting, bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie           | oktober 1997   |
| 2. Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven                                              | oktober 1997   |
| 3. Op de grens van monisme en dualisme                                                              | november 1997  |
| 4. Dienen en verdienen met ICT, over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening   | april 1998     |
| 5. Op de handhaving beschouwd, toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingsstructuur | april 1998     |
| 6. Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO                                             | april 1998     |
| 7. Illegale Blijvers                                                                                | april 1998     |
| 8. Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed                            | september 1998 |
| 9. Tussen staat en electoraat. Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving       | september 1998 |
| 10. De overheid de markt in- of uitprijzen?                                                         | december 1998  |
| 11. De grenzen van de Internetdemocratie                                                            | december 1998  |

## Bijlage III

### Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

#### Preadviezen

1. O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998
2. A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, de uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
3. L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998

#### Overige publicaties

1. Werkprogramma 1998 september 1997
2. Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
3. Jaarverslag 1997 maart 1998
4. Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond* maart 1998

## **Bijlage IV**

### **Nog te verschijnen adviezen**

- |                                              |               |
|----------------------------------------------|---------------|
| 1. Kiesstelsel                               | januari 1999  |
| 2. Toekomst minderhedenbeleid                | februari 1999 |
| 3. Regierol gemeenten                        | maart 1999    |
| 4. Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing | april 1999    |
| 5. Bijzondere opsporingsdiensten             | mei 1999      |



## Bijlage V

### Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- voorzitter : mevrouw **ir. J.M. Leemhuis-Stout**,  
commissaris van de Koningin in de provincie Zuid-Holland;
- vice-voorzitter: de heer **prof.dr. H.G. Sol**,  
hoogleraar systeemkunde aan de Technische Universiteit Delft;
- leden : de heer **prof.dr. H.B. Entzinger**,  
hoogleraar algemene sociale wetenschappen  
aan de Universiteit Utrecht;
- : mevrouw **drs. A.C. van Es**;
- : mevrouw **mr. W.L. Gillis-Burleson**,  
directeur Legato opleidingen;
- : de heer **prof.mr. P.F. van der Heijden**,  
hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam;
- : de heer **ing. E.M. Mastenbroek**,  
oud-commissaris van de Koningin in de provincie Limburg;
- : mevrouw **G.W. van Montfrans-Hartman**,  
associée BCG;
- : de heer **prof.dr. C.D. van der Vijver**,  
directeur Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie;
- : mevrouw **prof.mr. I.C. van der Vlies**,  
hoogleraar bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam;
- secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haften** (geen Raadslid).