

## **'De anarchistische republiek' Representatie in de informatiesamenleving**

Het is een eer de eerste Machiavelli-lezing van het nieuwe millennium te mogen uitspreken. Voor bestuurskundigen is de grote Florentijnse denker founding father van hun vakgebied. Hij was de grondlegger van een denken over politiek en bestuur als autonome domeinen van maatschappelijke activiteit. Machiavelli betoogt dat politiek en bestuur geen religieuze fundering of legitimatie behoeven; dat ze niet de uitdrukking zijn van het streven naar een goede samenleving; dat het alleen om de stabiliteit van de staat gaat (Machiavelli, 1976 en 1997). Dat is onverminderd actueel en urgent. Enerzijds omdat de politieke delen van de politiek-bestuurlijke institutie zich met grote hartstocht beroepen op het politiek primaat. Anderzijds omdat maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot nieuwe en autonome domeinen van politiek en bestuur. Ik doel dan op de virtuele werkelijkheid van nieuwe media of informatie- en communicatietechnologie: de informatiesamenleving. Met dat beroep op het politieke primaat maken de politieke onderdelen van de staat eigenlijk duidelijk dat ze hun autonome en vanzelfsprekende positie kwijt zijn. De technologische ontwikkelingen zijn daarvoor in veel gevallen een katalysator. Het functioneren van de parlementaire democratie staat onder druk. In een informatiesamenleving moet de democratie - ofwel de representatie - opnieuw worden uitgevonden. Tegelijkertijd weten we dat politiek en bestuur eerder toevallige uitkomsten van de geschiedenis dan resultaten van bewust ontwerp zijn.

### **BEELDEN VAN REPRESENTATIE**

In een parlementaire democratie is representatie een kernbegrip. Alleen is dat begrip ruimer dan meestal wordt gedacht. Vertegenwoordiging van het volk is weliswaar een belangrijk aspect, maar er zijn er meer. Ik onderscheid er vier. Vier beelden van representatie.

#### **Representatie als afbeelding**

In de eerste plaats is representatie vertegenwoordiging. Dat is de meest klassieke betekenis. In een parlementaire democratie kiezen burgers vertegenwoordigers. Deze vertegenwoordigers nemen namens hen beslissingen. Zij beelden als het ware de wil van het volk af. De amorfe massa die het volk is, krijgt een precieze en gelegitimeerde afbeelding in een centrum. Dat centrum bestuurt op zijn beurt de samenleving namens diezelfde samenleving. Idealiter is het parlement een nauwgezette afspiegeling van de inhoudelijke voorkeuren in die samenleving. Politieke partijen articuleren de verschillende samenhangende stromingen. Het beeld van de afbeelding suggereert eenduidigheid en precisie - zoals een spiegel of een foto. De afbeelding is bovendien eerlijk, omdat verkiezingen de representatie legitimeren.

#### **Representatie als verbeelding**

In de tweede plaats is representatie ook een proces van overleggen en onderhandelen. De wil van het volk wordt niet alleen afgebeeld maar ook verbeeld. Via deliberatie formuleren volksvertegenwoordigers de maatschappelijke agenda van problemen en vraagstellingen. In dit proces gaat het om peiling van maatschappelijke opinies, om publiek debat en uiteindelijk om oordeelsvorming. In die verbeelding is het algemeen belang steeds een referentiekader. Tegelijkertijd is het algemeen belang ook een uitkomst van die verbeelding. (Zie ook: Witteveen, 2000) Het is duidelijk dat deze verbeelding, in tegenstelling tot het eerste beeld van de afbeelding, een afstand tussen de representatie en het gerepresenteerde veronderstelt. (Zie ook: Ankersmit, 1996)

#### **Representatie als institutie**

In de derde plaats is representatie een institutie, die in de moderne, industriële samenleving politieke macht en politieke controle met elkaar verbindt. De volksvertegenwoordiging controleert de uitvoerende macht. Wetgeving, uitvoering en controle zijn zo gekoppeld, waardoor politieke macht gelimiteerd en gelegitimeerd is. Daar gaat het ook om in de ministeriële verantwoordelijkheid: die regelt de verantwoordingsplicht van regering aan parlement. En in die plicht is tegelijkertijd de legitimiteit van de politieke macht verzekerd. Dit beeld van representatie als institutie is opnieuw verbonden met de idee van een centrum. Op één specifieke plaats - in het parlement - vindt democratische controle plaats. Vandaar ook het begrip primaat, dat we associëren met eerste en laatste instantie. De idee van een centrum is bovendien een ruimtelijk idee: het gaat om democratische controle op een begrensde grondgebied, het territorium.

## **Representatie als constitutie**

In de vierde plaats, ten slotte, is representatie de constitutie van de democratie. Het gaat dan om een ruim begrip van democratie, dat ook te maken heeft met het publieke domein in den brede en met 'checks and balances' in een samenleving. Dit is een republikeinse interpretatie van representatie. De democratie wordt eerst en vooral gevormd door burgers en hun organisaties. In de vertegenwoordiging gaat het primair om de bescherming en waar nodig vormgeving van de republiek. Die vertegenwoordiging is dan vooral procedureel en gericht op het instandhouden en creëren van 'checks and balances' van maatschappelijk tegenwicht tegen politieke macht; van de pluriformiteit van het publieke domein; van evenwichtige processen van maatschappelijke deliberatie en besluitvorming. In dit beeld van representatie is de politieke plek van de macht in zekere zin leeg, omdat inhoud elders is. (Zie Frissen, 1996 en 1999)

## **DE BEELDEN GERELATIVEERD**

Deze beelden van representatie vertellen samen een verhaal van een levendige en vitale democratie. Dat verhaal is over de bestaande parlementaire democratie echter minder gemakkelijk te vertellen. Eerder zie ik tekenen van een diepe crisis. Ik noem enkele van die tekenen: de voortdurende roep om herstel van het politieke primaat; de bijna imperialistische invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid; de stapeling van controle op controle; de bijna gênante vertoning van de staatkundige vernieuwing. Ik loop de eerder geschetste beelden opnieuw langs. Representatie in de betekenis van afbeelding, van vertegenwoordiging, staat stevig onder druk. Klagen over de representativiteit van het parlement is natuurlijk van alle tijden. En uiteraard is het parlement zelden een eenduidige afspiegeling van de bevolking. Maar het problematische van de actuele representativiteit is vooral gelegen in het functieverlies van politieke partijen. Niet alleen zijn de ledenaantallen van de meeste partijen fors teruggelopen; ook de betekenis van politieke partijen in het formuleren van beginselen en programma's en in het articuleren van maatschappelijke vraagstukken en belangen is minimaal. Dat betekent dat partijen nu vooral banenmachines zijn: dertigduizend politieke functies worden vergeven aan zo'n dertigduizend actieve partijleden. Bij ontstentenis van de ideologische functie is de legitimiteit van die personele selectie uiterst beperkt. Daar komt bij dat voor burgers en maatschappelijke organisaties steeds meer alternatieve wegen naar het bestuurlijke systeem bestaan. Aan de ene kant is er een omvangrijk stelsel van rechtsbescherming. Aan de andere kant is er steeds meer directe interactiviteit. Ook dat ondermijnt de representativiteit van het parlement. De inzet van ICT op grote schaal zal daaraan nog bijdragen.

Representatie kan ook de betekenis van verbeelding hebben. Ook in die betekenis staat het parlement als vertegenwoordiging onder druk. Maatschappelijke vraagstukken en problemen vinden hun uitdrukking in talloze plekken van het publieke domein. Het publieke debat is buitengewoon levendig en lijkt eerder politiek te worden belemmerd dan gestimuleerd. Het parlement en parlementariërs spelen in het publieke debat slechts een beperkte rol. Als ze dat al doen geschiedt dat vaak met ergerniswekkende claims op het politieke primaat.

Tallose processen die bekend staan als 'de verplaatsing van de politiek' (Bovens, Derksen, Witteveen, Becker & Kalma, 1995), en waarin ICT een grote rol speelt, hebben ook het proces van verbeelding verplaatst. Het publieke debat is vermaatschappelijkt en daardoor gefragmenteerd. Het onttrekt zich terecht aan pogingen tot politieke monopolisering. In plaats van de ooit vertrouwde zuilen is een veel pluriformer en gevarieerder maatschappelijk veld van publieke activiteit ontstaan. De verzorgingsstaat heeft slechts tijdelijk de verbeelding kunnen politiseren. Alleen vanuit een nostalgische positie is het verdwijnen daarvan te betreuren.

De derde betekenis van representatie heb ik aangeduid als een institutionalisering van politieke macht. De historische oorsprong hiervan is de creatie van een nieuw politiek centrum tegenover, en in veel opzichten boven, de absolute macht van de vorst. In het parlement is de volkssoevereiniteit belichaamd. Via dit politieke centrum bestuurt de samenleving zichzelf.

Ook ten opzichte van dit beeld kunnen we van een stevige relativering spreken. De politiek heeft zich niet alleen in inhoudelijke zin verplaatst, maar ook institutioneel. Zo er al centra zijn, zijn er dat vele. Het parlement is in de huidige maatschappelijke complexiteit één van de actoren, en nog een bescheiden ook. Als de representativiteit gebrekkig is, als de maatschappelijke agenda door vele spelers wordt ingevuld, dan is de centrale positie van het parlement als institutie tragisch geworden. Zoals in een Griekse tragedie de held het noodlot niet kan ontlopen. Elke rationele poging het primaat te heroveren en te herbevestigen is een bewijs van de teloorgang ervan. De postmoderne

samenleving is een gedecentreerde samenleving, die noch in de betekenis van een groot verhaal, noch in de betekenis van een hiërarchische institutie, behoefte heeft aan overkoepelende samenhang.

De postmoderne burger is een nomade die zelf wel een verhaal componeert. Veel pogingen om de hiërarchie te herstellen zijn dan ook ritueel van aard. Elke parlementaire enquête bevestigt de mythe dat centrale sturing zou helpen. Alle botsingen tussen politiek en topambtenaren leiden tot de illusie van machtsherstel. Ondertussen wordt controle op controle, toezicht op toezicht gestapeld. De moderne technologie speelt hierin een zeer dubbelzinnige rol. De transparantie lijkt erdoor te worden vergroot, terwijl tegelijkertijd horizontale netwerkvorming het dominante patroon is. Verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties pogen hierbij aan te sluiten door nieuwe vormen van horizontale verantwoording te ontwikkelen. Als zij daarin slagen, ontstaat er een bron van legitimiteit die stevig kan concurreren met de verzwakte legitimiteit van het verticale toezicht.

Daarmee ben ik gekomen bij het vierde beeld van representatie, namelijk dat van representatie als constitutie van de democratie. In dit beeld is het parlement een institutie die dienstbaar is aan de democratie. Niet door zichzelf als de ultieme uitdrukking daarvan te beschouwen, maar door de democratie in republikeinse zin op te vatten als de republiek der vrije burgers. En in een samenleving als de onze gaat het dan onvermijdelijk om burgers en hun organisaties die actief zijn in het publieke domein.

In veel politieke discussies lijkt deze opvatting van representatie een vergeten dimensie. Sterker nog: menig politicus vereenzelvigd zich met het beeld dat hij of zij de democratie belichaamt. Vele uitspraken over politiek primaat en ministeriële verantwoordelijkheid zijn uit die houding te verklaren. Het zal duidelijk zijn dat juist deze betekenis van representatie urgent en actueel is, nu de politiek is verplaatst en het parlement geen centrum-positie meer kan vervullen. In een verder vermaatschappelijk publiek domein, waarin verhoudingen steeds meer horizontaliseren, moet opnieuw worden nagedacht over verantwoording, over checks and balances, over macht en tegenmacht. Juist daaraan zou het parlement meer van zijn aandacht moeten schenken. Opmerkelijk genoeg is die aandacht verwaarloosbaar klein.

De betekenis van representatie als constitutie van de democratie is des te urgenter en actueler, nu ontwikkelingen op het gebied van ICT, van nieuwe media, tot ingrijpende transformatieprocessen leiden. Bij gebrek aan een beter begrip spreek ik van informatiesamenleving. Het ontstaan van die informatiesamenleving is een radicalisering van de ontwikkelingen die ik hiervoor heb beschreven. De contouren van zo'n informatiesamenleving zal ik schetsen, om vervolgens de gevolgen voor het vraagstuk van representatie en parlementaire democratie aan te duiden.

## **DE INFORMATIESAMENLEVING**

De informatiesamenleving zie ik vooral als een metafoor voor de overgang van het industriële tijdperk naar een nieuw tijdperk. Daarin zijn informatie, communicatie, kennis, beelden en betekenissen cruciale factoren. In de economie, in de cultuur, in sociale verhoudingen en ook in de wereld van politiek en bestuur. En zoals de overgang van het feodale naar het industriële tijdperk een zeer ingrijpend transformatieproces was, geldt dat ook voor de overgang naar de informatiesamenleving. Met dien verstande dat deze overgang geen eeuwen maar decennia zal duren en dat de dominante technologie geen extensie van onze fysieke, maar een extensie van onze intellectuele capaciteiten is. Dat tekent ook onmiddellijk de problemen van het spreken over deze overgang. Al onze instituties, inclusief ons denken over die instituties, zullen erdoor worden beroerd. Wie zich de verschillen tussen feodaal en industrieel tijdperk realiseert, beseft de ingrijpendheid van de verandering die we meemaken. Er valt voor veel te vrezen, maar voorlopig zie ik het als een groot voorrecht getuige te mogen zijn. Terugkerend naar het onderwerp van deze lezing merk ik - wellicht ten overvloede - op dat de parlementaire democratie een van de belangrijke instituties van het industriële tijdperk is. Dat betekent dat fundamentele reflectie alleen al uit een oogpunt van democratische gezindheid geboden is.

De betekenis van de informatiesamenleving voor de wereld van politiek en bestuur in het algemeen en voor die van de representatie in het bijzonder zou ik op drie manieren willen aangeven. In de eerste plaats maakt de politiek-bestuurlijke institutie op grote schaal gebruik van ICT. Van oudsher was dat al het geval in de uitvoering van het beleid. Belastingen, sociale zekerheid, vergunningen, subsidies; al die overheidsstaken zijn zonder ICT niet eens meer denkbaar. Inmiddels zien we steeds meer ICT-

toepassingen in de sfeer van de beleidsvorming. Interactief beleid via het internet, chattende ministers, de website van het parlement. Ik noem dit alles de instrumentele betekenis van ICT voor politiek, bestuur en parlement. Belangrijk, maar niet hemelschokkend.

Interessanter is de tweede relatie tussen politiek, bestuur en representatie enerzijds en ICT en nieuwe media anderzijds. Die relatie ontstaat wanneer de toepassing van ICT en nieuwe media in de samenleving tot implicaties voor het openbaar bestuur en de democratie leidt. Dan is er geen instrumentele relatie maar een relatie van verandering, aantasting en transformatie. Minister Van Boxtel wees hier onlangs nog op (Van Es & Pols, 2000). Dergelijke veranderingen zien we als bijvoorbeeld communicatiepatronen steeds meer horizontaal worden; als de interactiviteit van nieuwe media een alternatief gaat vormen voor lineaire en eenzijdig gerichte inspraakprocedures; als de virtuele wereld zich aan politiek-bestuurlijke controle onttrekt. Ten slotte is er een derde betekenis van ICT voor de wereld van politiek en bestuur. Die acht ik persoonlijk nog de meest spannende. Dat is namelijk waar in de virtuele werkelijkheid van ICT en nieuwe media zich nieuwe vormen van politiek en bestuur ontwikkelen. In ons onderzoek zien we dat allerlei vormen van publieke regulering en sturing in de virtuele wereld zelf bestaan en ontstaan. Van de uitgifte van URL-adressen tot de afspraken binnen virtuele gemeenschappen. Van processen van in- en uitsluiting tot de frequently asked questions, die we de kleine grondwetjes van virtuele gemeenschappen zouden kunnen noemen. In het optreden van hackers en virusverspreiders herkennen we virtuele vormen van oorlogvoering en terrorisme. Dat zijn ook vormen van politiek, tenslotte. En als leden van een discussiegroep ongewenst gedrag met e-mailbommen bestrijden is dat een vorm van zelfregulering.

De veronderstelling dat de virtuele wereld de fysieke wereld zal verdringen acht ik naïef. Te veel simpel techniekgelooft. Veel waarschijnlijker is een ingewikkeld samenspel van fysieke en virtuele werkelijkheden en alle mogelijke interferenties daartussen. Zo kunnen we vaststellen dat de fysieke wereld eigenlijk nauwelijks nog denkbaar is zonder ICT. De afhankelijkheid van de technologie is dramatisch toegenomen. Daarnaast zien we het ontstaan van een relatief autonome virtuele werkelijkheid - door Castells zo beeldend de *Aspace of flows@*, gekenmerkt door tijdloze tijd, genoemd (Castells, 1996). Hij spreekt van een reële virtualiteit, die zich onttrekt aan allerlei belemmeringen van ruimte en tijd. Eén van die belemmeringen is natuurlijk altijd de nationale staat geweest. Nu de fysieke wereld steeds meer met ICT wordt toegerust - van koelkast met internet tot autoweg met detectielus - moeten we de vraag stellen, wanneer de logica van de instrumenten die van de meesters gaat beïnvloeden. Geen techniek is immers neutraal en elke techniek heeft de mens veranderd. In het geval van ICT betekent dat, dat we ons moeten realiseren dat de logica van de virtuele wereld die van de fysieke wereld zal gaan aantasten inclusief de bij de fysieke wereld horende instituten. Het is daarom goed die logica van de virtuele wereld, toegespitst op politiek, bestuur en representatie, nader te omschrijven. Ik doe dat met drie begrippen: horizontalisering, deterritorialisering en virtualisering.

### **Horizontalisering**

De capaciteit van ICT stijgt exponentieel. Per achttien maanden een verdubbeling - zo luidt de wet van Moore. We moeten dan bedenken dat ook de GSM-telefoon een computer is. Die kan morgen wat dertig jaar geleden een rekencentrum kon. Bovendien hangen alle computers in netwerken van netwerken. Het internet is daarvan de ultieme uitdrukking. Capaciteitstoename van individuele systemen en de netwerkverbindingen ertussen leiden tot een horizontalisering op het gebied van communicatie en informatievoorziening. Wat Bram Peper in zijn roemruchte essay al vaststelde, namelijk dat maatschappelijke relaties steeds horizontaler worden, krijgt door ICT een forse impuls. Het internet is ooit door militaire strategen ontworpen. Het moest een communicatiesysteem zonder centrum zijn. De Russen konden het dan niet uitschakelen door het hoofdkwartier te bombarderen. Het getuigt van superieure ironie dat het Amerikaanse militair-industriële complex zo het anarchisme heeft uitgevonden. Immers, het internet is een systeem zonder centrum, dat zijn vitaliteit ontleent aan het feit dat er géén centrale sturing en coördinatie plaatsvindt. Daarmee is het onmogelijke - een systeem zonder centrum dat niet aan chaos ten onder gaat - mogelijk geworden. Tegen alle intuïtie in en in weerwil van alle politieke en bestuurskundige theorie, moeten we in alle ernst rekening gaan houden met de vitaliteit van anarchisme als patroon van organiseren.

### **De-territorialisering**

In de virtuele wereld van informatievoorziening en communicatie treedt een ontkoppeling op van plaats van handeling en effect van handeling. Vanaf mijn werkplek thuis kan de wereld mijn speelveld zijn. Diezelfde wereld komt binnen op mijn werkplek. De plek raakt daarmee zijn beperkende én

zingevende betekenis kwijt. Het is niet langer van belang waar ik dingen doe, maar waar mijn handelen effect sorteert. De virtuele wereld is een werkelijkheid zonder territorium, zonder geografie. Wat vroeger aan multi-nationals was voorbehouden - shoppen over de hele wereld om de gunstigste faciliteiten te krijgen - komt nu binnen het bereik van elke individuele burger. Als ik mijn geld verdien in de virtuele economie kan ik - zonder te verhuizen - de fiscaal gunstigste plek kiezen. Sterker nog, als ik mijn activiteiten helemaal binnen de virtuele economie houd, is zelfs twijfelachtig of er wel een fiscale autoriteit is. In een wereld zonder grondgebied is de nationale staat problematisch geworden. Die is immers bij uitstek aan het grondgebied gebonden. De WRR stelt in 'Staat zonder land' (WRR, 1998; zie ook: Frissen, 1996) niet voor niets dat ICT de territoriale grondslag van politiek en bestuur erodeert. Het is dit proces van deterritorialisering dat alle pogingen van de staten van de fysieke wereld om greep te krijgen op de virtuele wereld zo hopeloos maakt. Hopeloos, maar vreugdevol.

### **Virtualisering**

In virtuele gemeenschappen kiezen we naar believen een eigen identiteit. Vrouwen kunnen man zijn; ouderen jong; verlegen types serial killers in een spel. Fysieke belemmeringen vallen weg en daarmee ook sociale, culturele en morele grenzen. Tegelijkertijd heb ik in een virtual reality omgeving die met hoogte speelt net zo'n sterke hoogtevrees als in de fysieke wereld. In het proces van virtualisering zien we dat beelden, betekenissen en ervaringen die worden geproduceerd door computers en netwerken levensecht worden. Het is ongetwijfeld de tragiek van onze generatie dat we nog sterke onderscheidingen aanbrengen en beleven tussen de Aechte@ en de gesimuleerde of geconstrueerde werkelijkheid. Natuurlijk dromen wij bij een roman en fantaseren we in filmbeelden. Maar voor onze kinderen is het normaal dat film en roman geïntegreerd zijn in een virtuele werkelijkheid waarin ze meespelen, met anderen over de hele wereld. Dat betekent dat we in de virtuele wereld het ontstaan van economieën, culturen en subculturen, sociale relaties, en dus ook van politiek en bestuur zien. Met andere woorden: er ontstaat geschiedenis. Voor een deel zal die samenhangen met de geschiedenis die we kennen; voor een deel zal het om de geschiedenis van een nieuwe wereld gaan. Politiek en bestuur in het algemeen en representatie in het bijzonder zullen dus opnieuw worden uitgevonden.

### **BEELDEN VAN REPRESENTATIE IN EEN INFORMATIESAMENLEVING**

Wanneer we spreken over representatie in een informatiesamenleving passen grote voorzichtigheid én grote bescheidenheid. Al te snel proberen we het onvoorspelbare te voorspellen (zie: De Wilde, 2000). Terwijl we weten dat een grote transformatie gaande is. Machiavelli had de parlementaire democratie onmogelijk kunnen voorzien. Thorbecke had geen flauw idee van de informatiesamenleving. Bescheidenheid is geboden omdat ook onze theorieën en concepten deel zijn van het transformatieproces. Misschien dat representatie niet eens een relevant begrip zal zijn in de informatiesamenleving. Blijft overeind dat het vraagstuk van politieke macht en de democratische controle erop voorlopig van groot belang blijft. Ik gebruik opnieuw de eerder geschetste beelden om over representatie in een informatiesamenleving te spreken.

### **Afbeelding**

Representatie is een vorm van afbeelding. In de alledaagse werkelijkheid van de parlementaire democratie zien we gevarieerde vormen van ICT-gebruik door parlementen en politieke actoren (zie: Coleman, Taylor & Van de Donk, 1999). In Nederland is de website van het parlement vooral gericht op informatievoorziening. Er is een button waaronder ik kan zien hoe een betoging op het Binnenhof moet worden geregeld. Dat suggereert interactiviteit, maar geen virtuele. Politieke partijen zijn eveneens actief met websites. Veel homepages van individuele parlementariërs zijn er nog niet.

Interessanter is dat ICT in toenemende mate alternatieven genereert voor contacten tussen burgers en hun organisaties en de wereld van politiek en bestuur. De bemiddelende rol van partijen en volksvertegenwoordigers wordt uitgehold. Dat is een lot dat overigens vele intermediaire organisaties treft in de informatiesamenleving. De afbeeldende functie van representatie lijkt minder van belang nu contacten en interactiviteit rechtstreeks worden. Dat is uiteraard geen directe democratie in de klassieke zin, maar veel meer een variëteit van directe interactiepatronen op uiteenlopende terreinen van publieke activiteit. In de virtuele wereld zelf zien we allerlei vormen van publieke regulering en sturing. Meestal gaat het dan om activiteiten van private actoren met publieke betekenis. Denk aan de uitgifte van internet-adressen door private organisaties over de hele wereld. Veel van die publieke regulering en sturing is overigens functioneel van aard, dat wil zeggen aan een bijzonder onderwerp of een specifieke gemeenschap gebonden. Te denken valt aan verbanden die communicatie-standaarden en -protocollen beoordelen. Functionele sturing en regulering zijn ook niet-integraal en

niet-territoriaal. Afweging is zelden aan de orde, laat staan dat een grondgebied te herkennen is. Al met al zien we dat in het proces van horizontalisering representatie in de zin van afbeelding rechtstreeks, directer wordt. Enerzijds is er in de informatiesamenleving kennelijk minder behoefte aan bemiddeling door politieke actoren. Anderzijds is de representatie ook niet meer gericht op een centraal punt, eenvoudig omdat zo'n centrum niet meer bestaat. Dat heeft natuurlijk te maken met het eerder genoemde proces van deterritorialisering. De informatiesamenleving heeft geen geografie. Representatie is daarom ook niet gericht op integrale afweging en besluitvorming, maar is verspreid over talloze domeinen en werkelijkheden. De informatiesamenleving is polycentrisch en dus gefragmenteerd. Het proces van virtualisering draagt daaraan nog bij. Er ontwikkelen zich allerlei werelden met eigen culturen en normatieve kaders. Representatie en legitimiteit zijn dan ook niet meer eenduidig of eenvormig.

### **Verbeelding**

In de tweede plaats is representatie verbeelding. De inzet van ICT door de bestaande politiek-bestuurlijke instituties levert aan deze verbeelding een sterke impuls. Niet alleen méér, maar ook andere burgers en organisaties kunnen deelnemen aan interactieve beleidsprocessen. Op veel beleidsterreinen zien we zogenaamde digitale discussieplatforms. Het proces van deliberatie wordt daardoor sterker, intensiever en rijker. Bovendien kan door ICT veel meer van beelden gebruik worden gemaakt. Dat maakt processen in zekere zin democratischer omdat de woordcultuur altijd elitair is. De inzet van ICT dient zo het algemeen belang. Tegelijkertijd is er een vrij algemene klacht dat interactieve beleidsvorming, zeker ook met de inzet van ICT, de bestaande vormen van representatie onder druk zet. Wat is nog de rol van het parlement en waar blijft het politieke primaat als het interactieve proces voor een stevig draagvlak heeft gezorgd? Het parlement rest dan slechts codificatie van de consensus. Met de toenemende inzet van ICT, zo is de verwachting, verplaatst de publieke deliberatie zich nog meer buiten de bekende kaders van parlement en partij. Meer en meer ook zullen discussies binnen de virtuele wereld effecten sorteren op besluitvorming in de fysieke wereld. Al was het maar omdat ambtelijke beleidsmakers deze wereld zullen opzoeken om hun draagvlak te vergroten. In die virtuele wereld is nu al sprake van een uitgebreide werkelijkheid van publieke discussies. Er zijn discussiegroepen over de meest uiteenlopende onderwerpen. Opmerkelijk is bovendien dat in veel virtuele gemeenschappen discussies vaak gaan over de rol van de discussieleiding en de regels van het debat. In deze gemeenschappen ontwikkelen zich zeer gevarieerde regelsystemen die betrekking hebben op de publieke deliberatie.

Tussen al deze gemeenschappen en patronen van virtuele activiteit bestaat geen hiërarchie. Natuurlijk kan die binnen een gemeenschap wél bestaan. Maar voorzover al zinvol van één virtuele werkelijkheid kan worden gesproken, kent deze geen centrum waarin het publieke debat wordt bezegeld en gelegitimeerd en waarin de resultaten worden gecodificeerd. De virtuele wereld als geheel is een horizontaal netwerk. Representatie als proces van verbeelding is daardoor niet alleen horizontaal in de betekenis van gedecentreerd, maar ook gefragmenteerd. Het is niet noodzakelijk dat over het geheel een gezaghebbend verhaal kan worden verteld. In een wereld zonder grondgebied verdwijnen die vormen van representatie die zo'n verhaal willen vertellen. Deterritorialisering en virtualisering creëren een eindeloze werkelijkheid van kleine, gefragmenteerde verhalen.

### **Institutie**

Representatie is in de derde plaats een institutie. Het gaat dan om controle van politieke macht. Op dit moment zien we nog weinig van een benutting van ICT door het parlement om de politieke macht te controleren. Uiteraard zijn er veel mogelijkheden om met ICT de controle op de uitvoerende macht te versterken. Een andere mogelijkheid ligt in de interactieve functies van ICT. Het parlement kan langs die weg coalities aangaan met maatschappelijke organisaties om de controle te versterken.

Tot nu zien we vooral dat vanuit de politiek-bestuurlijke institutie pogingen worden ondernomen om de virtuele wereld te reguleren en te controleren. Die pogingen zijn succesvol voorzover ze betrekking hebben op fysiek binnen Nederland opererende actoren. Dat is het geval bij een regulator als OPTA die telecombedrijven reguleert en controleert. Veel minder succesvol zijn pogingen om activiteiten in de virtuele wereld zelf van buiten te reguleren en te controleren. Dat heeft ongetwijfeld te maken met het verschil in dynamiek en logica tussen fysieke en virtuele wereld. In de virtuele wereld zelf is er nog weinig sprake van een institutionele controle op al dan niet politieke macht. De controle is veel meer het resultaat van gecombineerde processen van marktwerking en zelfregulering. Codificatie daarvan vindt vooral plaats langs de weg van 'best practices' en standaardisatie; veel minder via institutionele controles. Dat is ook begrijpelijk vanuit het proces van horizontalisering dat zo karakteristiek is voor de

informatiesamenleving. Tegenover het beeld van de piramide, waarmee politieke controle in de fysieke wereld te schetsen is staat een ander beeld. Dat van de archipel of van het netwerk. Er is geen centrum, hooguit zijn er vele centra. En die centra zijn ook niet aan een territorium gebonden, maar veel meer aan processen en activiteiten. Het beeld van de nationale staat en daarin het beeld van het parlement als gelegitimeerd centrum, gebonden aan en bevoegd binnen een territorium, is in de informatiesamenleving niet adequaat. En ook de mogelijke normatieve grondslagen voor zo'n institutie zijn gefragmenteerd en niet langer op een noemer te brengen.

### **Constitutie**

Het beeld van representatie als constitutie tenslotte lijkt in een informatiesamenleving verrassend actueel. Redeneren we vanuit de bestaande parlementaire institutie dan zou ICT een bijdrage kunnen leveren aan een voortgezette emancipatie van de burger als citizen. Dat betekent wel dat de vergeten dimensie van de checks and balances eerder moet krijgen. En dat betekent ook dat de burger weer een primaire rol krijgt in de republiek. Klassieke belemmeringen voor publieke participatie lijken immers door ICT te worden opgeheven. De teleurstellende ervaring met staatkundige vernieuwing voorspelt echter weinig goeds. Parlement en politiek lijken de burger eerder als concurrent te zien.

De informatiesamenleving sluit in haar dynamiek en logica beter aan bij de sociale en culturele karakteristieken van de postmoderne burger. Zij verdraagt fragmentatie en individualisering veel beter dan de industriële samenleving met haar piramidale instituties. De informatiesamenleving is vanwege haar netwerkarakter meer in overeenstemming met het eerder geschetste beeld van de archipel. Die is immers het gevolg van het proces van horizontalisering dat door ICT verder wordt geradicaliseerd. Natuurlijk sluiten netwerken ongecontroleerde macht, onderdrukking en uitsluiting niet uit. Maar in hun horizontale karakter zitten wel meer waarborgen voor de werking van tegenmacht besloten. Marktwerking en zelfregulering zijn vaak slimme vormen van checks and balances. Ze zijn ook onvermijdelijk in een samenleving die geen geografie kent en dus ook geen centra met een duidelijke jurisdictie. En hoewel we in de virtuele werkelijkheid talloze ontwikkelingen in de richting van monopolisering en uitsluiting zien, is het internet als sociale, culturele en economische werkelijkheid nog altijd centrumloos. In termen van politiek en bestuur kunnen we dan het beste spreken van een anarchistische werkelijkheid. Cruciaal is de vraag naar de democratische kwaliteit van de informatiesamenleving. Anders gezegd: is de virtuele wereld ook een republiek?

### **DE ANARCHISTISCHE REPUBLIEK**

Opnieuw herhaal ik dat over de toekomst van de informatiesamenleving weinig met zekerheid valt te zeggen. Dat is een geruststellende gedachte. Elk idee van een blauwdruk of van een ontworpen toekomst kunnen we dan terzijde schuiven. Ook de momenteel veel gekoesterde gedachte dat wat niet wenselijk is, voorkomen kan worden door het ongewenst te verklaren, is weinig realistisch. Menig jurist verkondigt de gedachte dat wat off line niet mag ook on line niet is toegestaan. Menig econoom koestert de zekerheid dat de klassieke theorie alles van de nieuwe economie begrijpt. Menig politicoloog stelt zich gerust met de duurzaamheid van de politieke institutie. En de bestuurskundige denkt te weten dat centrale sturing en coördinatie altijd nodig zullen blijven. Al die zekerheden zijn twijfelachtig. Wie de democratie een warm hart toedraagt is verplicht na te denken over wat democratie en dus representatie kunnen zijn in een informatiesamenleving. Het is dan goed een paar karakteristieken van die zich ontwikkelende informatiesamenleving als uitgangspunt te nemen. Ze maken duidelijk dat we vooral tegen onze intuïties en theoretische noties in moeten redeneren. In de eerste plaats is de virtuele werkelijkheid van de informatiesamenleving een werkelijkheid zonder ruimte en zonder centrum. De informatiesamenleving is met andere woorden gedecentreerd. Dat betekent dat we, als het gaat om politiek en bestuur, niet langer meer van een politiek-bestuurlijk centrum kunnen uitgaan. Bestuurskundigen gaan er overigens vanuit dat ook in de fysieke wereld steeds minder van een politiek-bestuurlijk centrum sprake is. In de virtuele wereld geldt dit des te meer. Publieke regulering en sturing zijn dan min of meer spontaan optredende processen, waarvan de legitimiteit pas achteraf zal blijken. Bovendien nemen vluchtigheid en afwisseling toe. In de tweede plaats is de virtuele werkelijkheid van de informatiesamenleving een gefragmenteerde werkelijkheid. De informatiesamenleving is in de breedste zin van het woord multicultureel. Dat multiculturele karakter impliceert echter geen samenhang. De fragmenten van de informatiesamenleving zijn losse en over elkaar heen schuivende panelen. Samenhang en verbindingen komen slechts toevallig tot stand. Van universele waarden en normen is geen sprake. Alle betekenis en zingeving is lokaal geworden, maar dan in een niet-ruimtelijke zin. Het verwijt van cultuurrelativisme dat postmoderne denkers vaak treft is in de informatiesamenleving realiteit

geworden. Dat betekent dat politiek en bestuur zich niet langer kunnen richten op samenhang en cohesie. Ze zullen fragmentatie voor lief moeten nemen. Sterker nog, die fragmentatie zou zelfs als voorwaarde voor maatschappelijke vitaliteit kunnen gelden. In de derde plaats is de virtuele werkelijkheid van de informatiesamenleving een niet-eenduidige werkelijkheid. Niet alleen is variëteit troef, maar niets hoeft ook te zijn wat het lijkt te zijn. Informatie is multi-interpretabel en beelden kunnen bedriegen. Zelfs als individu kan ik ongelimiteerd van identiteit wisselen. In verschillende gemeenschappen en domeinen kan ik verschillende personen zijn. Technisch is het op korte termijn zelfs mogelijk daarbij ook verschillende levenssechte uiterlijken te kiezen. Dat betekent dat in het vaststellen en bevestigen van identiteit en betekenis belangrijke publieke functies besloten liggen. Het is dan ook niet meer dan waarschijnlijk dat politiek en bestuur in de informatiesamenleving onder meer betrekking zullen hebben op die functies.

Als dit belangrijke karakteristieken van de informatiesamenleving zijn, dan kunnen we het volgende zeggen over politiek en bestuur. Democratie in een gedecentreerde werkelijkheid zal dus centrumloos zijn. Meer een kwaliteit van verschillende processen en domeinen in die informatiesamenleving dan een in instituties gestolde waarde. Soms blijkt democratie dan uit de representativiteit van de actoren in processen van sturing en regulering. Soms is de democratie vooral te vinden in de zorgvuldigheid en pluriformiteit van de publieke deliberatie. Soms is de democratie afhankelijk van het evenwicht tussen macht en tegenmacht. In de tweede plaats zal democratie in een gefragmenteerde informatiesamenleving niet de ambitie kunnen hebben om integraal en samenhangend te zijn. Integraliteit is een betekenisloos begrip in een multi-culturele werkelijkheid. Subculturen bestaan naast elkaar en gaan al dan niet verbindingen met elkaar aan. Politiek en bestuur hebben niet langer de mogelijkheid om een overkoepelend en samenhangend verhaal te vertellen. Zingevingpatronen in de verschillende subculturen van de informatiesamenleving zijn eenvoudig niet tot elkaar te herleiden, laat staan dat ze in één groot verhaal te funderen zijn.

In de derde plaats zal democratie in de niet-eenduidige werkelijkheid van de informatiesamenleving besloten liggen in de pluriformiteit ervan. Ook nu worden democratie en pluriformiteit vaak in één adem genoemd. Maar in een virtuele context is de pluriformiteit veel radicaler. Wat identiteit is, moet steeds opnieuw worden vastgesteld en hoeft op het niveau van de individuele burger niet eens consistent te zijn. Wat betrouwbaarheid is, zal in nog veel sterkere mate dan nu al afhangen van afspraken en codes. Het is precies in die vaststelling van identiteit en betrouwbaarheid dat we politieke gemeenschappen vormen. Daarmee wordt het publieke domein pas echt pluriform. Politiek en bestuur fragmenteren eveneens. Representatie in een informatiesamenleving zal dus vormen krijgen die met de ontwikkeling van de informatiesamenleving zullen groeien. Concreter dan zo kan ik het niet formuleren. Wel kan meer over de aard van die representatie worden gezegd, omdat het vierde beeld van representatie dat ik heb geschetst - representatie als constitutie - het best bij die informatiesamenleving lijkt te passen. In dat beeld van representatie gaat het immers om checks and balances; om countervailing powers; om de procedurele kwaliteit van publieke oordeelsvorming. Democratie in dit beeld is niet gericht op uitkomsten, maar op processen. Om het anders te zeggen: bij de informatiesamenleving past een esthetisch begrip van democratie, waarin het vooral om de kwaliteit van vormen en stijlen gaat. De inhoud is immers gefragmenteerd en multicultureel. In die fragmentatie en multiculturaliteit is ook de belangrijkste waarborg voor de bescherming van minderheden gelegen. Sterker nog: de idee, waarin representatie vooral met meerderheidsvorming verbonden is, is in de informatiesamenleving niet meer actueel. Die samenleving bestaat uit alleen maar minderheden.

Publieke regulering en sturing verbinden zich met de fragmentatie en de meerduidigheid van identiteiten en betekenissen. Er is pluriformiteit zonder centrum en zonder een overkoepelend verhaal. In die bijna letterlijk uit het Grieks afgeleide betekenis is de informatiesamenleving anarchistisch. Het is een anarchistische republiek, als de representatie primair is gericht op de bevestiging en bescherming van burgers en hun verbanden als de centrale actoren. Juist op het niveau van burgers en hun verbanden bestaat het publieke domein in al zijn pluriformiteit. Daarmee is tegelijk de verbinding weer gelegd met de fysieke wereld. En de verbinding met de politiek-bestuurlijke institutie van die wereld. In de informatiesamenleving zal de parlementaire democratie dan ook maar één van de vormen van representatie zijn. Elke aanspraak op het primaat is vergeefs. Al was het maar omdat de pluriformiteit van het publieke domein, met zijn zeer uiteenlopende vormen van representatie, de belangrijkste democratische kwaliteit ervan is.



## LITERATUUR

Ankersmit, F.R. (1996), *Aesthetic Politics. Political Philosophy Beyond Fact and Value*. Stanford University Press, Stanford  
Bovens, M., W. Derksen, W. Witteveen, F. Becker, P. Kalma (1995), *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*, Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam  
Castells, M (1996), *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume I*, Blackwell, London  
Coleman, S., J. Taylor, W. van de Donk (eds.) (1999), *Parliament in the Age of the Internet*. Oxford University Press, Oxford  
Es, G. van, B. Pols (2000), *Glasvezeldemocratie. Minister Van Boxtel over kansen en gevaren van de elektronische overheid*. NRC Handelsblad, 2 december 2000, Z4  
Frissen, P.H.A. (1996), *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*. Academic Service, Schoonhoven  
Frissen, P.H.A. (1999), *De lege staat*. Nieuwezijds, Amsterdam  
Machiavelli, N. (1976), *De heerser*. Athenaeum  
Polak & Van Gennep, Amsterdam  
Machiavelli, N. (1997), *Discorsi. Gedachten over staat en politiek*. Ambo/Kritak, Amsterdam  
Antwerpen Wilde, R. de (2000), *De voorspellers. Een kritiek op de toekomstindustrie*. De Balie, Amsterdam  
Witteveen, W. (2000), *De denkbeeldige staat. Voorstellingen van democratische vernieuwing*. Amsterdam University Press, Amsterdam  
WRR (1990), *Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*. Rapporten aan de regering, 54. Sdu Uitgevers, Den Haag

## OVER DE AUTEUR

Paul Frissen (1955) is hoogleraar bestuurskunde aan de Katholieke Universiteit Brabant en bestuurskundig adviseur. Aan de KUB is hij voorzitter van het Centrum voor Recht, bestuur en informatisering. In 1996 publiceerde hij 'De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal' (Academic Service, Schoonhoven). Dit boek verscheen in 1999 in Engelse vertaling. Ook in 1999 publiceerde hij 'De lege staat' (Nieuwezijds, Amsterdam). Dit jaar verscheen van zijn hand 'Sturing en publiek domein. Sociaal-democratie zonder partij' (WBS/CLB, Amsterdam).