

REALISTISCH KIJKEN NAAR DIGITALISERING EN DEMOCRATIE

Een interview met Albert Meijer

Klaartje Peters en Frederik van Dalssen
(Redactie Jaarboek)

02

Van de hoofdredacteur

De jaarboekredactie vroeg aan Albert Meijer: wat is digitalisering eigenlijk, en wat zijn de gevolgen ervan voor politiek en bestuur? En ook: leiden technologisering en digitalisering nu tot wezenlijke veranderingen, of verlopen democratische processen in de kern nog steeds hetzelfde, maar enkel via andere kanalen dan vroeger? Lees wat hij antwoordde!

Namens de jaarboekredactie spraken Klaartje Peters en Frederik van Dalfts en met hoogleraar Publieke innovatie Albert Meijer over digitalisering en de invloed van digitalisering op de democratie, het onderwerp van dit jaarboek.

Voor griffiers is de digitalisering en de informatiesamenleving tegelijkertijd een gegeven én een nieuwe ontwikkeling. In ons jaarboek willen we hen inspireren en informeren over de kansen die deze ontwikkelingen bieden. Maar we willen ook verkennen hoe groot de invloed van digitalisering is op de democratie in bredere zin. Kun je ons meenemen naar het begin, wat bedoelen we eigenlijk als we het hebben over digitalisering?

Vanuit de wetenschap hanteren wij het volgende begrippenkader: informatisering is het geheel aan ontwikkelingen als gevolg van toenemende technologisering (vroeger ook wel automatisering). Dus een ontwikkeling in techniek (snellere computers, snellere verbindingen, kleinere computers) leidt tot tal van toepassingen die we samen informatisering noemen (open data, big data, datagedreven sturen, artificial intelligence). De term digitalisering legt de nadruk op de techniek, maar het is belangrijk om te beseffen dat de techniek an sich geen invloed heeft: de techniek heeft pas invloed als deze doorwerkt in de percepties en handelingen van mensen. Plat gezegd: een app die door niemand wordt gebruikt, heeft geen enkele invloed. Daarom moeten we kijken naar de gebruikspatronen van nieuwe technologieën.

Je geeft al aan dat informatie een grotere positie krijgt. Dat is natuurlijk onze hamvraag: verandert die ontwikkeling van digitalisering nu echt iets? Zou je niet kunnen beweren dat digitalisering gewoon een paar nieuwe instrumenten biedt, maar dat er verder wezenlijk niet zoveel verandert?

De technologie biedt mooie instrumenten, maar leidt ook tot een minder direct zichtbare transitie. Ik vind dat de Amerikaanse socioloog Soshana Zuboff dat in haar beroemde boek uit eind jaren tachtig, *In the Age of the Smart Machine*, goed beschrijft. Zij schetst hoe nieuwe technologie eerst gewoon het werk van mensen makkelijker maakte en het al snel van ze overnam. In die zin is technologie, in welke vorm dan ook, 'gewoon' een ander instrument. Máár Zuboff beschrijft ook hoe technologie niet alleen mensen verving, maar ook nieuwe soorten werk creëerde. Er ontstond bijvoorbeeld behoefte aan mensen die data kunnen analyseren, een beroep dat daarvoor helemaal niet bestond. Technologie leidt dus tot een fundamentele verandering van werk en het productieproces, zoals Zuboff het beschrijft. Er ontstaan nieuwe beroepen (zoals dataspecialist), nieuwe organisatievormen (denk aan een afdeling automatisering) en nieuwe informatiestromen, die tot veranderingen leiden. Kortom: niet alleen een instrument, maar ook een maatschappelijke transitie.

En ik denk zelf eigenlijk dat het nog veel fundamenteeler is. Niet alleen werk verandert door technologie. Ook allerlei andere aspecten van de samenleving veranderen erdoor. We krijgen nieuwe manieren van kijken, waarden en ideeën. Omdat technologie an sich nooit helemaal waarde vrij is. Dat wordt overigens heel mooi geïllustreerd door de technologie-filosoof Neil Postman, in zijn boek *Amusing Ourselves to Death* (1985) – sowieso al een prikkelende titel. Je kent wellicht de uitspraak *The medium is the message*, waarmee wordt bedoeld dat nieuwe media niet alleen invloed hebben op *hoe* wij de boodschap ontvangen, maar ook op wat de boodschap eigenlijk is.

Postman beschrijft treffend hoe de komst van de televisie (ook schijnbaar gewoon een nieuw instrument) enorme impact heeft gehad op onze gehele samenleving en de waarden-sets die we samen nastreven. Die televisie leidde er namelijk toe dat de logica van dat apparaat, en hoe je daar boodschappen kunt brengen, heel dominant werd voor ons

gehele leven. In zekere zin maakte het van alles entertainment. Niet in de laatste plaats van politiek en democratie: je moet als politicus een show opvoeren, in oneliners spreken, kortom: het moet leuk zijn. Wie dat niet kan, ligt eruit. Dat heeft de politiek fundamenteel beïnvloed.

Het medium c.q. de technologie is dus nooit waarde vrij. Dat geldt ook zeer expliciet voor de huidige digitaliseringsontwikkeling. De komst van nieuwe technologie stuurt ons perspectief op onze omgeving, brengt verschuivingen in welke waarden belangrijk zijn en heeft dus ook direct impact op hoe democratie werkt. En daarmee op het werk van de griffier.

Het thema van het jaarcongres van de Vereniging van Griffiers is 'De griffier als informatiemakelaar'. Past dat in je betoog?

Ja, het duidt op een re-framing van het beroep van griffier, als gevolg van technologisering en informatisering of digitalisering. Vroeger was dat een ander vak dan nu, en dat komt onder meer door de digitalisering. En het is natuurlijk onmiskenbaar zo dat informatie, in een tijd van informatisering en digitalisering, een veel grotere positie krijgt. Dit betekent ook dat het werk van de griffier fundamenteel verandert. Net als de TV de besteding van onze vrije tijd grondig heeft omgegooid, transformeert de digitalisering het werk van de griffier.

Je zei net dat die ontwikkeling van de technologie en daarvan afgeleid informatisering/digitalisering niet waarde vrij is. Kun jij voor ons duiden tot welke fundamentele veranderingen digitalisering leidt? Wat is de 'waarde' die het medium meebrengt?

Dat zit op een vrij diep niveau. Ik zie een aantal heel belangrijke 'waarden' die door informatisering en digitalisering op een heel sterke manier in ons leven gedrukt worden. Zoals televisie dat deed met entertainment. Voor mij zijn de twee belangrijkste 'waarden' die van enerzijds de alsmaar groeiende legitimiteit van het getal en anderzijds de alsmaar toenemende nadruk op verbondenheid.

De wereld van informatisering is er natuurlijk in de kern één van enen en nullen. Het is een sterk rationeel domein ook, waarin iets klopt of niet klopt. Die sterke nadruk op rationaliteit zie je op allerlei punten in ons leven terugkomen: een sterke nadruk op feitelijke informatie (van infographics tot stappentellers en slaapmonitors) en een sterke nadruk op rationele afwegingen en debatten ten koste van bijvoorbeeld emotie en gevoel (in de politiek, maar ook in ons persoonlijke leven in keuzes over bijv. opleiding, werk, investeringen etc.). Deze sterke focus op feitelijke informatie, op rationele afwegingen noemen we ook wel 'dataïsme'. Ik zie dat als een heel sterke factor in onze huidige samenleving, als gevolg van informatisering/digitalisering en de onderliggende opkomst van technologie.

Een andere manier waarop informatisering/digitalisering onze samenleving fundamenteel verandert, is de enorme nadruk op 'verbinden'. De nu dominante logica is dat alles met elkaar moet worden verbonden, dat dat leidt tot meerwaarde. Dit geldt voor mensen (sociale media, mobiel bereikbaar zijn) maar ook voor techniek (the internet of things, de enorme toename van aan elkaar gekoppelde datasets etc.). Die logica leidt tot een andere manier van denken en organiseren, dat zie je bijvoorbeeld goed in de juridische keten. Als alle organisaties, zoals de politie, het OM en de rechterlijke macht, hun informatiesystemen op elkaar aansluiten, dan lost dat alles op, lijkt wel het uitgangspunt. Wat is echter het gevolg? Grenzen tussen deze organisaties vervagen, maar die grenzen hadden natuurlijk wel een functie. Die zijn er bijvoorbeeld om de scheiding der machten overeind te houden, en voldoende checks en balances in het systeem als geheel te hebben. Nu wordt bijvoorbeeld steeds onduidelijker van wie 'data' eigenlijk is. En dat de inzage van verzekeringsmaatschappijen in elektronische patiëntendossiers gevoelig ligt, snapt iedereen. Toch doen we hard ons best om ook in de zorg allerlei databases aan elkaar te koppelen. Om maar verbonden te zijn.

De logica van onderlinge verbondenheid en het centraal stellen van informatiestromen in het komen tot oplossingen voor publieke vraagstukken (zoals het goed overeind houden van een juridisch systeem) lijkt dus strijdig met de logica achter het ontwerp van het systeem als geheel. Daarbij zie je meer en meer dat het denken in termen van netwerken en open verbindingen, open data, dominant is. Voor mij is die sterke gerichtheid op verbondenheid dus het tweede belangrijke gevolg, een diepgewortelde 'waarde' die digitalisering ons eigenlijk oplegt. En die dus maatschappelijk veel impact heeft, die veel betekent voor ons dagelijks leven. Net als die van de cijfermatige rationaliteit.

Wat betekent deze beschouwing en die waardengeladenheid van digitalisering/informatisering dan eigenlijk voor het thema van dit jaarboek, voor de democratie? Moeten we dat nou als iets goeds zien of niet?

Het antwoord op die vraag is de laatste jaren wat aan het veranderen, zou je kunnen zeggen. En het is overigens ook een vrij gepolariseerd debat, met sterke voor- en tegenstanders. Terwijl het volgens mij gaat om een genuanceerd verhaal over de relatie tussen democratie en digitalisering.

Wat ik constateer is dat er, hoewel er vanaf het begin van deze discussie ook wel aandacht is voor de 'digitale kloof', in het praten en denken over het effect van technologie en digitalisering op democratie lange tijd een optimistisch perspectief heeft gedomineerd. De claims van de digitale democratie waren al die jaren: digitalisering leidt tot meer toegang tot het debat voor meer mensen, tot betere informatievoorziening, tot beter debat en tot meer participatie. Er was veel oog voor de mogelijkheden die nieuwe technologieën creëren voor burgerbetrokkenheid en versterking van de democratie.

Het dominante denken was dat we de goede kanten van de kleinschalige democratie weer zouden kunnen herwinnen, 'het digitale Athene': door technologie kun je dat dorpsplein weer nabootsen, maar dan nu een digitaal dorpsplein, waarop iedereen weer kan meepraten. Het publieke debat kan weer toegankelijk worden voor iedereen. Met een stem via je telefoon of ander medium kon je meebeslissen. Dat was echt een hoopvol betoog.

In het artikel *Fluide democratie: combineren van 'oude' en 'nieuwe' democratie* (2012)[1] beschrijft Albert Meijer samen met Davied van Berlo hoe de digitalisering de tegenstelling tussen directe en indirecte en 'oude' en 'nieuwe' democratie kan doen verdwijnen. Via online platforms zoals het Liquid Feedback systeem kunnen grote groepen mensen bij democratische besluitvorming worden betrokken, en ook op allerlei momenten in de tijd, zodat we niet van periodieke verkiezingen afhankelijk zijn. Doordat de discussie begint bij issues, die al dan niet voldoende steun krijgen, en doordat mensen hun stem kunnen delegeren aan een ander, krijg je een vertegenwoordigend systeem dat thematisch en gefragmenteerd is.

Zie over dit thema ook de bijdrage in dit jaarboek van het Rathenau Instituut over lessen in digitale democratie.

Die stroming is zeker niet weg, maar je ziet wel dat we de laatste jaren veel meer oog hebben gekregen voor de negatieve effecten, en de risico's. We hebben het over bubbles, fake news, en over de ongewenste beïnvloeding door de Russen van Amerikaanse verkiezingen vanuit anonieme accounts, ondoorzichtige websites en algoritmes die bepalen wat nieuws is en wat niet. Het debat over de invloed van technologie en digitalisering is defensiever en zorgelijker geworden.

Zijn de problemen en de risico's daadwerkelijk groter geworden, of hebben we er meer oog voor?

Ik denk toch vooral het laatste. Om één of andere reden werd tot voor enkele jaren vooral sterk vertrouwd op de kansen en de mogelijkheden, en was er minder aandacht voor de negatieve kanten. Je zou kunnen zeggen dat we lange tijd enigszins naïef waren, en nu dus wat minder. Technologie is natuurlijk nooit goed in zichzelf, en kan altijd voor goede en slechte dingen worden gebruikt. Het stelt mensen in staat om zich te verenigen, bijvoorbeeld in vrijwilligersnetwerken. Maar netwerken kunnen ook verkeerd worden gebruikt natuurlijk, denk aan criminele netwerken.

Waar denk jij dat dat optimisme al die jaren vandaan is gekomen?

Ik zie dat er lange tijd een hele positieve, hoopvolle kijk op burgerschap ten grondslag heeft gelegen aan het denken over digitale democratie. Het beeld was toch vooral dat van mensen die graag participeren, die naast hun dagelijks leven tijd vrijmaken om digitaal met elkaar een genuanceerde discussie aan te gaan en mee te praten. Maar mensen doen helemaal niet wat je wilt dat ze doen, die hebben een gewoon leven te leiden, met allerlei dingen die ze belangrijker vinden dan online genuanceerd debatteren. En dat leidt bij de pleitbezorgers van digitale democratie keer op keer tot teleurstelling over hun deelname. Je zou kunnen zeggen dat we hebben moeten constateren dat de grotere digitale mogelijkheden om te participeren en mee te praten niet noodzakelijkerwijs - en misschien wel sowieso niet - leiden tot meer participatie. Sterker nog, je kunt misschien wel constateren dat de toegenomen toegangsmogelijkheden tot (online) debat eerder hebben geleid tot een vervlakking van datzelfde debat. In die zin ben ik zelf ook wat minder optimistisch geworden. Sadder and wiser.

Eerder in het gesprek hadden we het over de betekenis van digitalisering. Verandert die de politiek en de democratie nou wezenlijk, of is het enkel de vorm?

De digitalisering leidt tot een fundamentele verandering van machtsverhoudingen en resulteert enerzijds in fragmentatie en anderzijds in nieuwe concentratie van macht. Dat is natuurlijk niet nieuw, macht en verschuivende verhoudingen zijn natuurlijk van alle tijden. Maar je ziet wel duidelijke aan digitalisering te koppelen verschuivingen. Een mooi voorbeeld uit de oude doos is de invoering van één van de eerste geautomatiseerde systemen in het Amerikaanse Congres, waarmee je voor de Senaat en het Huis van Afgevaardigden centraal kon zien waar werd vergaderd en wat er op de agenda stond. Tot dat moment hadden ervaren senatoren en afgevaardigden een enorme kennisvoorsprong, omdat zij wisten op welk moment in welk zaaltje iets werd besproken, maar die machtspositie waren ze dus in één keer kwijt.

Je ziet dat burgers zich tegenwoordig veel beter informeren, soms zelfs beter geïnformeerd zijn dan bestuurders. Daar kun je tegenwoordig als ambtenaar en bestuurder beter maar rekening mee houden op een bewonersavond. Een ander voorbeeld zijn de systemen waarmee je in één oogopslag kunt zien wat politici hebben gestemd. Dat is een enorm machtsmiddel voor burgers in verkiezingstijd, althans in potentie, en het beïnvloedt ook de politici zelf. Dat soort veranderingen leiden tot andersoortige verhoudingen tussen burgers en bestuur, en dat verandert dus echt de werking van de democratie.

Tegelijkertijd zie je dat nieuwe vormen van machtsconcentratie plaatsvinden. Facebook is hiervan het duidelijkste voorbeeld. Een bedrijf controleert een groot deel van de interpersoonlijke communicatie. Momenteel zijn daarom veel overheden en wetenschappers met de vraag bezig hoe de macht van deze platformen kan worden gereguleerd. Ook in Utrecht doen we hier onderzoek naar.

Deze dubbele beweging van fragmentatie en concentratie zet ons huidige democratische stelsel onder druk en vraagt tegelijk ook om democratische vernieuwing.

Zijn de veranderingen zo groot dat we het binnen afzienbare tijd zonder de klassieke representatieve democratie doen, denk je?

Nou, dat geloof ik niet hoor. Je ziet dat de oude instituties toch taaier zijn dan we denken. De New York Times heeft recent weer een opleving in abonnees, zo las ik laatst, terwijl de ondergang van de traditionele geschreven media al zo lang wordt voorspeld.

Maar de veranderingen in het datagedreven bestuur zijn wel groot, en dat fascineert mij als onderzoeker. We zijn momenteel bezig met een artikel over wat wij de 'trias robotica' noemen. We laten zien hoe in alle drie de domeinen de robot in opkomst is. Binnen de uitvoerende macht zien we dit al langer natuurlijk, denk aan de automatisch gegenereerde snelheidsboetes die je op de mat krijgt zonder dat er een mens naar heeft gekeken. Ook in de rechtspraak zie je besluitvormingsondersteunende systemen met alle jurisprudentie erin, en daar wordt ook steeds meer gedacht over automatische beslissingen over kleine routine-achtige kwesties. De wetgevende macht maakt er nog het minst gebruik van, maar binnen het kader van dit project willen we dit wel gaan onderzoeken. Kan er bijvoorbeeld een robot in de gemeenteraad worden gekozen? Een kleine zijstap: in de VS is een raad van toezicht die een robot als extra toegevoegd lid erbij heeft genomen. Dus met stemrecht, zodat ie kan meebeslissen over investeringsbeslissingen. Interessant experiment natuurlijk. Het laat zien hoe we enerzijds steeds meer gebruik maken van data, maar er tegelijkertijd niet blind op varen, maar er in feite het gesprek mee aangaan. Zoals je ook doet met je Tomtom, wiens advies je soms bewust negeert, bijvoorbeeld omdat je een andere route toch mooier vindt.

We willen dit gesprek natuurlijk niet eindigen zonder je te vragen of je ons nog iets kunt meegeven, in termen van verbetering van de democratie. Heb je adviezen voor griffiers en volksvertegenwoordigers?

We hadden het straks over verbinden en hoe de technologisering en digitalisering in dat opzicht tot grote veranderingen hebben geleid. Ik denk dat een gemeenteraad in dat opzicht een belangrijke rol heeft, of kan hebben: om verbindingen te leggen tussen de verschillende groepen in de samenleving, die in sommige opzichten steeds meer van elkaar gescheiden lijken te leven. Hoger opgeleiden versus lager opgeleiden bijvoorbeeld, maar ook andere groepen die elk in hun eigen bubble zitten, en de technologie versterkt dat alleen maar. Juist een door alle burgers gekozen gemeenteraad zou daar misschien wat aan kunnen doen. Ik heb wel eens gedacht dat je 'connectoren' nodig hebt, mensen die om één of andere reden – goede leraren bijvoorbeeld, of mensen die bekend zijn in een buurt - de mogelijkheid hebben om verbindingen te leggen tussen die clusters van mensen in die bubbles, en iedereen bij het democratische proces te betrekken. Misschien moeten die in het politieke systeem op één of andere manier een plek krijgen, in of bij de raad. Vanuit de gedachte dat je in de netwerksamenleving niet alleen vertegenwoordigers hebt, maar ook connectoren die op de cruciale verbindingpunten hun werk doen. Op die manier kunnen we ons democratisch stelsel – ontwikkeld in de tijd van de stoommachine – aanpassen aan de snel veranderende netwerksamenleving.

Veel dank voor het gesprek en deze positieve slotwoorden. We kwamen naar je toe voor deze setting the scene, en hopen onze lezers wat houvast te hebben gegeven voor het vervolg van dit jaarboek.

Prof. dr. Albert Meijer (1967) is werkzaam aan de Universiteit Utrecht, bij het departement Bestuurs- en Organisationswetenschap. Zijn belangstelling gaat al lang uit naar het onderwerp van digitalisering en de informatiesamenleving. In 2002 promoveerde hij op onderzoek naar parlementaire en juridische controle in het informatietijdperk. In 2009 publiceerde hij het boek *ICTs, Citizens and Government: After the Hype*, en in 2013 *ICT, Public Administration and Democracy in the Coming Decade*. Ook in 2013 schreef hij over de invloed van sociale media op de politie. Zijn oratie als hoogleraar Publieke innovatie was getiteld *Bestuur in de datapolis. Slimme stad, blijde burger?* (2015).

[1] *Bestuurswetenschappen*, nr. 6, 2012.