

Hoofdstuk 8 E-DEMOCRATIE IN BELGIË EN CANADA

Ruud Wouters & Dietlind Stolle

1. Inleiding

In vele Westerse landen lijkt de zogenaamde ‘crisis van de democratie’ compleet. Met een algemene daling in traditionele vormen van politieke participatie, oprukkende populistische partijen, en een almaar uitdijende kloof tussen burger en politiek, wordt de legitimiteit van de huidige representatieve democratie sterk in vraag gesteld (Coleman en Gotze 2001; Van Audenhove, Lievens en Cammaerts 2005). De komst van het internet, en diens snelle en allesdoordringende verspreiding, werd al snel als een soort van reddingsboei aangegrepen om de getroebleerde relatie tussen burger en staat te herstellen. Met het internet, en voornamelijk diens inherent interactieve natuur, zou een nieuw soort van publieke sfeer gecreëerd worden, waar mensen vrij zouden kunnen discussiëren en debatteren, in de beste traditie van de Griekse agora. Door de overheid dichter bij de burger te brengen, zou de internetrevolutie resulteren in meer wederzijds vertrouwen, in betere, en in breder gedragen wetgeving (Chadwick 2006a). Waar de massamedia uit de 20^{ste} eeuw het politieke debat verschaald hadden tot eenrichtingsverkeer en talkshowspektakel, zou het internet nieuwe, elektronische banden smeden tussen publiek en politiek. De burger zou meer continu, direct en actief betrokken worden bij het opstellen van beleid. Kortom, de representatieve democratie zoals we die de dag van vandaag kennen, zou met de komst van de moderne communicatietechnologieën niet enkel uiterlijk, maar ook wezenlijk veranderen (Coleman 2004). Niet iedereen deelt echter dit diepgewortelde geloof in de positieve impact van het internet. Davis (1999) stelde bijvoorbeeld dat het louter verspreiden van moderne communicatietechnologieën niet zou zorgen voor een transformatie van politiek inactieven in “*political animals*”. Meer nog, nieuwe communicatietechnologieën zouden volgens hem leiden tot een verdere atomisering van de maatschappij (en een verder verlies van sociaal kapitaal), daar ware interactie op het net onmogelijk geacht werd.

Ondanks deze sterk uiteenlopende visies, kunnen we drie zaken naar voren schuiven die een meer participatieve vorm van democratie niet enkel wenselijk, maar ook ten dele mogelijk maken. Naast de reeds vermelde “crisis van de democratie” en de “stijgende internetpenetratiegraad”, beschrijven Blumler en Coleman (2001) immers een steeds wijder verspreid gerakende opvatting die pleit voor een burgerschap dat meer actief en deliberatief is. Het internet dient zich dan ook aan als redder in nood.

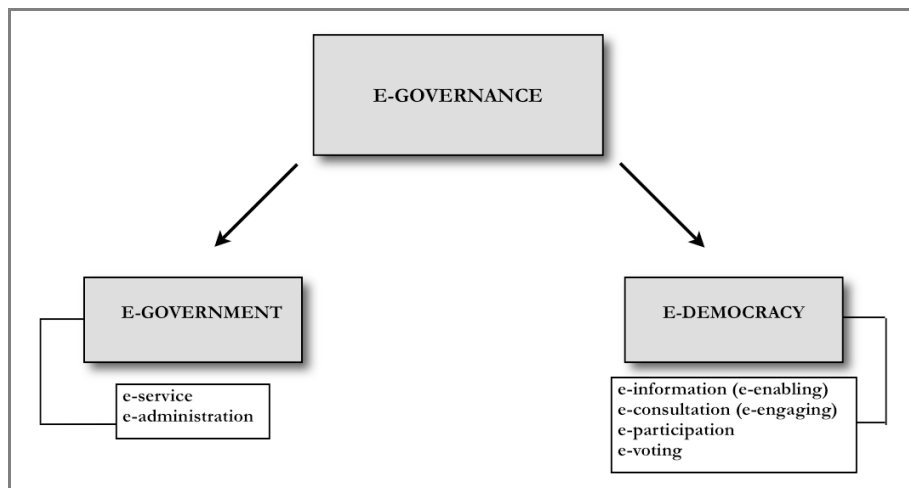
In dit hoofdstuk vragen we ons dan ook af *in hoeverre de overheid nieuwe communicatietechnologieën aangrijpt om burgers te betrekken bij het opstellen van beleid*. Belangrijk hierbij is dat we ons enkel focussen op e-democratie projecten die geïnitieerd worden door de overheid. Naast de situatie in België, wordt ook de stand van zaken in Canada – pionier op het vlak van e-government – van naderbij bekeken. In beide landen kijken we zowel naar het federale als naar het provinciale dan wel gemeenschappelijke beleidsniveau. Initiatieven op lokaal niveau worden buiten beschouwing gelaten. Omdat we in dit onderzoek voornamelijk steunen op secundaire bronnen, ligt de grootste troef van dit werk in de comparatieve opmaak: als de Canadese benadering van e-democratie de relatie tussen vertegenwoordigers en vertegenwoordigden positief weet te beïnvloeden, kan zij immers als een baken fungeren voor de verdere ontwikkeling van e-democratie in België.

Om bovengenoemde onderzoeksvraag te beantwoorden, valt de structuur van dit hoofdstuk als volgt uiteen: eerst zullen we klaarheid trachten te scheppen in het eerder vage en gefragmenteerde “e-government veld”. De voornaamste termen zullen worden toegelicht, en verschillende invalshoeken op het gebruik van ICT door overheden zullen worden weergegeven. Vervolgens zullen we aantonen dat tot op de dag van vandaag een zeer “zakelijke” benadering over ICT-gebruik domineert, die maakt dat het democratisch potentieel van het internet grotendeels ongerealiseerd blijft. De grootste uitdaging inzake de realisatie van een elektronische democratie ligt dan ook in het vinden van raakpunten tussen het zakelijke *e-government* en het meer participatief gekleurde *e-democratie*concept. Eén van deze mogelijke convergentiepunten omvat het versterken van de huidige representatieve democratie door het uitvoeren van door de overheid geïnitieerde e-consultaties. In het vijfde deel van dit hoofdstuk leggen we dan ook een kader voor om zulke consultaties uit te voeren. Vervolgens zal dit consultatiekader

gebruikt worden om de verschillende cases van de Belgische en Canadese context toe te lichten. Maar *first things first*: wat houdt dat nieuwe “e-” vocabularium nu juist in?

2. De conceptuele vaagheid van een veld

Met de internetboom begin jaren negentig kregen plots heel wat woorden het voorzetsel “e”, of “Online” mee. Denk maar aan e-card, e-mail, of Online Banking. Ook de overheidssector ontsnapte niet aan deze tendens. Woorden als e-government, e-democratie en e-administratie werden immens populair, en verwezen elk op één of andere manier naar de positieve impact van moderne communicatietechnologieën op de relatie tussen burger en staat (Tuzzi, Padovani en Nesti 2007; Woolgar 2002). Bij een nadere blik op het e-government veld blijkt dit echter erg gefragmenteerd en in volle ontwikkeling te zijn: algemene definities ontbreken, structurele onduidelijkheid is troef (Medaglia 2007; Yildiz 2007). Waar sommige wetenschappers het concept e-government hantieren als een “catch-all phrase”, dat zowel e-democratie als e-administratie omvat, gebruiken anderen de term “e-governance” als overkoepelend concept. Hiermee trachten zij de unieke karakteristieken van beide subbegrippen te vrijwaren. E-governance verwijst dan naar de impact van ICT op de tradities, de instituties en de processen die bepalen hoe de machten uitgeoefend worden, hoe burgers een stem krijgen, en hoe beslissingen genomen dienen te worden (Van Audenhove et al. 2005; Riley 2003). Op die manier overkoepelt e-governance zowel de politiek-democratische als de administratieve realiteit, en herbergt zij zowel de concepten e-democratie als e-government (Van Gompel, Steyaert en Kerschot 2007; Tuzzi et al. 2007).

Figuur 1: *E-Governance, E-Government en E-Democracy*

In de volgende paragrafen lichten we beide subtermen toe en verklaren we waarom het onderscheid tussen e-government en e-democratie wenselijk is. Eerst werpen we een blik op e-government. Vervolgens lichten we iets uitgebreider het begrip e-democratie toe, daar dit het hoofdonderwerp van dit hoofdstuk beslaat.

2.1. *E-government*

E-government omvat het gebruik van digitale technologieën, en meer bepaald het internet, om de toegang tot en het verlenen van overheidsinformatie en -diensten te optimaliseren (Edminston 2003: 20; Jaeger 2003: 323; Layne en Lee 2001: 123). De doelstellingen van een elektronische overheid reiken daarbij verder dan het louter presenteren van informatie op een website, of het simpele vertalen van reeds bestaande diensten naar cyberspace. Het huidige e-governmentbeleid dient publieke dienstverlening ook kwalitatief te verbeteren, door nieuwe diensten sneller, beter en meer accuraat aan te bieden. Ook de realisatie van een meer klantgerichte dienstverlening, een meer transparante en toegankelijke overheid, en het reduceren van kosten door de stroomlijning van administratieve processen, behoren tot de meer voorname doelstellingen van een elektronische overheid (Bekkers en Thaens 2002; Jaeger 2003; Van Audenhove et al. 2005). Om deze doelstellingen te halen dient de overheid optimaal gebruik te maken van het immense

organisatiepotentieel van het internet. Dankzij de inherente netwerkcapaciteit van het internet kunnen departementen onderling banden smeden en onderhouden, gemakkelijker samenwerken en informatie delen. Hierdoor zou niet enkel de *front side* van de overheid, maar ook de *back-office*, de administratie, grootschalige veranderingen ondergaan, met "integratie", "coöperatie" en "horizontalisering" als codewoorden. Dat deze door ICT aangestuurde veranderingen lijnrecht staan tegenover wat de bureaucratische traditie (en sommige wettelijke taakverdelingen) predikt, maakt de hervorming van de administratie moeilijk, wat Bekkers weet te verwoorden door te stellen dat er zich een "*battle of the back-offices*" afspeelt achter de schermen van de overheid (Bekkers, Van Duivenboden en Lips 2005; Bekkers 2003; Layne en Lee 2001). Samenvattend kunnen we zeggen dat e-government de verbetering van de publieke dienstverlening inhoudt (e-services) dankzij de door ICT geruggensteunde stroomlijning van administratieve processen (e-administratie, e-desk) (UN 2008: 3).

2.2. *E-democratie*

Ook e-democratie is een begrip in volle ontwikkeling. Aanvankelijk richtte de meeste wetenschappelijke aandacht zich op het internet als een middel om een meer directe vorm van democratie te realiseren (Coleman 2003). Naar deze invalshoek wordt verwezen met de term *e-voting*. Het internet kan echter ook dienst doen als drager van meer reflectieve en interactieve, kortom, deliberatieve democratische processen (Korac-Kakabadse en Korac-Kakabadse 1999). Momenteel worden de meeste wetenschappelijke debatten aangaande e-democratie gekaderd binnen deze meer deliberatieve en reflectief getinte invalshoek, waar "overleg" en "consensus" troef zijn (Van Audenhove et al. 2005).

Vanuit dit laatste perspectief betekent het installeren van een elektronische democratie, en dus het engageren van het publiek in het beleidsvormingsproces, niet zozeer een uitholling van de representatieve democratie. Integendeel, nieuwe communicatietechnologieën worden dan eerder gehanteerd om de relatie tussen vertegenwoordiger en burger te versterken, aangezien ICTs het mogelijk maken om de ervaringskennis die leeft binnen het publiek te integreren binnen het geïnstitutionaliseerde besluitvormingsproces (Coleman en Gotze 2001). Door het publiek bij dit proces te betrekken, hoopt men betere wetgeving met een breder draagvlak te produceren. Ook het wederzijdse vertrou-

wen tussen burger en staat zou op die manier aangesterkt worden (Macintosh 2003). De voornaamste bijdragen die het internet tot dit alles levert, vallen af te leiden uit diens twee-wegskarakter, wat burgers en politici in staat stelt om informatie op te vragen, te verspreiden, te delen en te debatteren (Flew 2005). Binnen dit meer participatieve perspectief (waar in vakliteratuur met de term *e-engagement* naar verwezen wordt) onderscheidt men verschillende stadia van interactie tussen burger en politiek. De eerste trede van deze participatieladder (Macintosh 2003; Macintosh 2004) omvat eenrichtingsverkeer van overheid-producent naar burgerconsument, en krijgt de naam *e-informatie* mee. De mogelijkheid om via het internet informatie 24 uur op 24 en zeven dagen op zeven ordelijk en voor iedereen vrij beschikbaar weer te geven, wordt hier als grootste verdienste naar voren geschoven. Stappen we één trede hoger op de ladder, bevinden we ons op het niveau van de *e-consultaties*. Het betreft hier tweerichtingsverkeer waarbij burgers in staat worden gesteld om feedback te geven op bepaalde topics en issues die naar voren werden geschoven door de overheid zelf. Vooral discussiefora lenen zich voor zulke *e-consultaties*. Nog één trapje hoger wordt over volwaardige *e-participatie* gesproken. Op dit niveau is er geen sprake meer van een top-down context. Overheid en burgers treden op als gelijkwaardige partners. Burgers kunnen zelf de discussieagenda zetten, en kunnen zelf de context van het debat bepalen. De participatie op dit niveau wordt echter vaak ingetoomd, en dus als partieel omschreven, omdat de ultieme beslissingsmacht toch nog steeds ligt bij diegenen aan de macht.

Als een gevolg van al deze verschillende benaderingen van het concept *e-democratie*, is het moeilijk om een werkbare definitie te vinden. Sommige auteurs houden desgevallend definities van *e-democratie* bewust breed en vaag, zoals Riley (2003: 57), die *e-democratie* definieert als "het gebruik van computers om het democratisch proces te verbeteren", of Macintosh (2004: 1) met "het gebruik van ICT om het democratisch besluitvormingsproces te ondersteunen". De Hansard Society (in Chadwick 2006a: 84) graaft met haar definitie al iets dieper, door te stellen dat "het concept *e-democratie* geassocieerd dient te worden met inspanningen om de politieke participatie te verbreden, en dit door burgers met elkaar, en met vertegenwoordigers, in contact te laten komen via ICT". Een meer complete definitie, die de vele verschillende aspecten van *e-democratie* weet te omsluiten, wordt echter voorgeschoteld door Kies en diens collega's (Kies, Trechsel, Mendez en Schmitter

2003: 10): *“e-Democracy consists of all electronic means of communication that enable/empower citizens in their efforts to hold rulers/politicians accountable for their actions in the public realm. Depending on the aspect of democracy being promoted, e-democracy can employ different techniques: (1) for increasing the transparency of the political process; (2) for enhancing the direct involvement and participation of citizens; (3) improving the quality of opinion formation by opening new spaces of information and deliberation.”*

Nu we beide subtermen van het e-governanceveld van naderbij bekeken hebben, zou duidelijk moeten zijn dat zij zeer verschillende onderliggende visies vertegenwoordigen. Hoewel e-government en e-democratie beide pleiten voor een verbetering van de relatie tussen burger en politiek, focust de eerste term vooral op effectiviteit, efficiëntie en kostenreductie, waar de tweede voornamelijk het verhogen van burgerparticipatie naar voren schuift. Deze twee kerntaken blijken diametraal tegengesteld te zijn: waar burgerparticipatie tijdrovend en kostenintensief is, tracht het e-governmentbeleid net het tegenovergestelde te realiseren. Ondanks deze sterke tegenstrijdigheden, zijn vandaag de dag steeds meer en meer wetenschappers geneigd om e-democratie als een onderdeel van e-government te zien. De voornaamste reden voor deze bredere definitie van e-government, vloeit voort uit het feit dat de meeste participatieve initiatieven georganiseerd worden door de uitvoerende macht (die ook de voornaamste e-government initiator is). Hoewel vele wetenschappers pleiten voor een door het parlement geïnitieerde e-democratie, blijkt in de realiteit de uitvoerende macht het laken naar zich toe te trekken. In het volgende deel van dit hoofdstuk bekijken we dan ook of de realisatie van deze twee diametraal tegengestelde concepten door dezelfde instantie (de executieve) werkbaar is.

3. Een dominante zakelijke aanpak

In haar artikel *“An Anthology of E-participation Models”* schuift Nahleen Ahmed (2006: 115) volgende eerder ontmoedigende stelling over de realisatie van e-democratie naar voren: *“a study of e-consultations and e-participation in policy-making will inevitably arrive at the following conclusions: (1) Examples of e-participation and e-consultation are few in number, (2) Where they exist, they are still of an experimental nature and not very clearly defined in terms of expected outcomes, (3) The public is not very well informed about these initiatives, and nor is there a clear mechanism*

for integrating the result of these processes into effective policy outcomes." Ondanks deze weinig hoopgevende voorspelling blijkt Ahmed de stand van zaken toch vrij correct voor te stellen. Het meest recente 'e-government readiness rapport' van de Verenigde Naties bevestigt wat Ahmed en andere auteurs al langer schreven: de elektronische democratie staat in haar kinderschoenen, met overheden die voornamelijk aandacht besteden aan het eerste niveau van de participatieladder, met name het digitaal aanbieden van informatie zonder directe interactiemogelijkheden (UN 2008). Vele auteurs stellen dan ook dat het democratische potentieel van het internet vele malen groter is dan dat het huidige gebruik doet vermoeden (Blumler en Coleman 2001; Grönlund 2003; Hoff, Löfgren en Torpe 2003). In de volgende paragrafen schuiven we dan ook enkele oorzaken naar voren die de zeer gestage vooruitgang van een elektronische democratie verklaren.

Eerst en vooral is het belangrijk om in het achterhoofd te houden dat de loutere verspreiding van een technologie niet noodzakelijkerwijs tot diens geprefereerde gebruik leidt. Met andere woorden, het is niet omdat het internet verondersteld wordt een "inherent" democratisch medium te zijn dat het daarom enkel met het oog op democratische doeleinden gehanteerd wordt. Om ervoor te zorgen dat moderne communicatietechnologieën bijdragen tot een gezonde democratie is het noodzakelijk dat de technologie ingebed is in een corresponderende sociale, culturele en legale context (Kubicek, Westholm en Winkler 2003; Bolgherini 2007; Davis 1999). Wanneer men deze omgevingsfactoren negeert, trapt men in wat Bolgherini (2007: 261) de *'technology trap'* noemt, met name "een onrealistische inschatting van mogelijke uitkomsten door enkel op de technologische aspecten van het fenomeen te focussen." Het is dan ook niet onredelijk om te stellen dat de ten tijde van de *internetboom* de verwachtingen aangaande de impact van ICT op het functioneren van de democratie iets te hoog gespannen waren.

Naast deze bezonnen stap weg van een zeker technologisch determinisme, is het desalniettemin opmerkelijk te noemen dat e-government projecten reeds veel verder staan en tevens veelvuldiger in gang gezet worden dan initiatieven aangaande e-democratie (wat ons doet vermoeden dat het realiseren van een elektronische democratie minder te maken heeft met het voorvoegsel "e" dan wel met de term "democratie"). Inderdaad, tot op de dag van vandaag blijkt e-governance veel meer te gaan over "good management" dan over "good democracy"

(Scott 2006). Chadwick en May (2003) hebben deze eerder “zakelijke” aanpak van overheden empirisch getest door beleidsteksten aangaande e-governance te bestuderen. De auteurs construeerden daarbij drie ideaaltypische modellen om het complexe interactiepatroon tussen burger en staat te kunnen vatten. Naast een “zakelijk” en een “consultatief” model werd ook nog een “participatief” model onderscheiden. Na de analyse van beleidsteksten uit zowel de US als de UK en de EU, kwamen Chadwick en May tot het opmerkelijke resultaat dat het “consultatieve” en het “participatieve” model in de beleidsteksten volledig afwezig waren. Het democratische potentieel van het internet werd volgens hen dan ook volledig gemarginaliseerd door een overwegend zakelijke aanpak van overheden, met enkel een enge focus op dienstverlening en efficiëntie, zonder gewag te maken van inspraakmogelijkheden.

De oorzaak voor deze eenduidige “zakelijke” aanpak ligt volgens Chadwick en May (2003) niet zozeer bij publieke factoren zoals de digitale kloof, maar heeft volgens hen eerder te maken met factoren binnen de politiek. Zelf spreken Chadwick en May over *“the old-fashioned vagaries of competitive elitism in liberal democratic political systems”*. Mahrer en Krimmer (2005) verwijzen naar deze afwijzende houding van politici ten opzichte van een meer participatieve democratie met de term *“Middleman Paradox”*. Hiermee bedoelen zij dat diegenen die verondersteld worden de burger te vertegenwoordigen, deze vertegenwoordiging eigenlijk in de weg staan. Het onderzoek van Mahrer en Krimmer bij Oostenrijkse politici had wat dat betreft enkele rake resultaten klaar. Wanneer de Oostenrijkse politici gevraagd werden naar de barrières voor een elektronische democratie, kwamen ze op de proppen met hetzelfde verhaal aangaande barrières voor de realisatie van e-government. Ze spraken over de digitale kloof, de privacy problematiek en risico's verbonden aan elektronische transacties. Opmerkelijk was echter dat in het geval van e-government deze struikelstenen één voor één overwonnen konden worden, maar dat zij in het geval van een elektronische democratie blokken aan het been bleven. Geconfronteerd met deze tegenstelling in hun redenering bestempelden de politici burgers als ongeïnteresseerd en ongekwalificeerd om zich over zulke zaken te buigen. Zij waren tenslotte toch de verkozenen van het volk. Sommige politici waren echter iets meer expliciet, en vertrouwden de onderzoekers toe dat het probleem zich eigenlijk situeert bij de angst van politici om buitenspel gezet te worden. Politici mogen dan wel voorstanders zijn van meer transparantie en een betere informatieverbreiding voor

een gezondere democratie, ze zijn ook erg gesteld op de representatieve democratie en de functie die zij in dat systeem bekleden. Meer directe inspraak van burgers wordt dus als bedreigend gezien voor de eigen positie.

Samenvattend kunnen we stellen dat de toekomst van e-democratie er niet zo rooskleurig uit ziet. Met vele auteurs die het belang van een zekere politieke wil als primordiaal naar voren schuiven (Ahmed 2006; Clift 2004; Davis 1999; Riley 2003), met politici die een eerder afwijzende houding aannemen, en met overheden die een strikte *"services first, democracy later"* benadering hanteren, kan de uitbouw van een elektronische democratie zondermeer problematisch genoemd worden. Het vinden van raakpunten tussen e-government en e-democratie, om zo democratische elementen te integreren in een overwegend zakelijke context, lijkt dan ook de voornaamste oplossing om het democratische potentieel van het internet te realiseren. Maar is het mogelijk om de concepten e-democratie en e-government op één of andere manier met elkaar te verbinden?

4. Van E-government naar E-democratie?

Met het veel verder gevorderde e-governmentbeleid in het achterhoofd, wijzen verschillende wetenschappers naar het vinden van convergentiepunten tussen e-government en e-democratie als sleutel om het democratische potentieel van het internet te realiseren (Blumler en Coleman 2001; Ahmed 2006; Chadwick 2003; Chadwick 2006b; Komito 2005). De integratie van democratische elementen in het zakelijke kostenbaten kader gecreëerd door e-government, blijkt echter een moeilijke opgave, niet in het minst omwille van het min of meer diametraal tegengestelde gedachtegoed dat aan beide concepten ten grondslag ligt. Toch gaan we in de komende paragrafen op zoek naar raakpunten tussen e-democratie en e-government. Het artikel 'Bringing E-democracy Back In' van Andrew Chadwick (2003) zal hierbij als leidraad fungeren.

Het eerste raakpunt tussen e-government en e-democratie rijst op uit het adagium 'de klant is koning', en is gebaseerd op het soort van 'consumentisme' dat ook de drijvende kracht is achter allerlei *e-commerce* initiatieven. Nu overheden burgers steeds meer als klanten beginnen te

behandelen, en zij een meer klantgerichte publieke dienstverlening trachten na te streven (net zoals private firma's dat doen), bestaat de mogelijkheid dat deze burgers een meer responsieve aanpak van de overheid verwachten (net zoals bij die private firma's) (Ahmed 2006). Om de dienstverlening te verbeteren zal de overheid bovendien genoodzaakt zijn om feedback te verzamelen over de geleverde dienst (Clift 2004). Vooral internetgerelateerde feedback mechanismen lijken erg nuttig in dit opzicht. Als een gevolg van de feedback die overheden over verschillende diensten verzamelen, zullen burgers het gevoel krijgen dat ze werkelijk inspraak kunnen hebben in de wijze waarop deze dienst geleverd wordt (Chadwick 2006b). De burger merkt dan dat interageren met de overheid nuttig en efficiënt is, dat zijn stem impact kan hebben (Komito 2005). Wetende dat participatie sterk afhankelijk is van de gepercipieerde politieke effectiviteit, blijkt deze luisterbereidheid van de overheid (Coleman en Gotze 2001) en het feit dat er iets met de input gedaan wordt, niet zo onschuldig te zijn als dat op het eerste zicht lijkt. Vanuit deze invalshoek kan het verbeteren van de tevredenheid van de burger door het verzamelen van feedback betreffende dienstverlening, fungeren als een brug tussen kernwaarden uit het e-government veld en meer democratische attitudes (Clift 2004).

Een tweede raakpunt komt voort uit de transformatie van de administratie. Deze invalshoek stelt dat internetgebruik de traditionele hiërarchische bureaucratie kan veranderen in een meer open, interactieve en netwerkvormige structuur. Wanneer de klassieke silostructuur die de hedendaagse overheid kenmerkt omvergeworpen wordt, zo gaat de redenering verder, zullen departementen in staat gesteld worden om problemen die zich op de scheidingslijn van verschillende bevoegdheidsdomeinen bevinden, efficiënter aan te pakken. Het delen van informatie en het samenwerken met andere departementen zal sterk toenemen en zelfs noodzakelijk worden. Overheidsdepartementen zullen daardoor meer "open" worden, meer "naar buiten" kijken. Deze evolutie zal dan weer zorgen voor het feit dat het onderscheid tussen interne informatieverwerking en externe gebruikers van die informatie vervaagd. Departementen zullen transparanter worden, zullen hun informatie delen met alle relevante stakeholders, en zullen een meer collaboratieve ethos ontwikkelen. Op die manier worden democratische waarden geïntegreerd in een door e-government gecreëerd kader.

Een derde, en eerder vergezochte link tussen e-democratie en e-government, beslaat de omstandigheden waarin technologie ontwikkeld wordt. Het ontwerp of het design van een technologie is immers verre van neutraal: het determineert in grote mate welk gedrag zich via die bepaalde technologie kan afspelen. Met de steeds verdere inburgering van Web 2.0 en Open Source Software, kwam dan ook een debat op gang over de mate waarin zulke toepassingen ook voor gebruik van overheidswege interessant zouden kunnen zijn. De collaboratieve en voluntaristische gedachte achter open source software zou immers niet enkel leiden tot betere, maar ook tot meer sociale en progressieve software. Zulke software zou meer flexibel, transparant en kosteneffectief zijn om te onderhouden. Het Britse departement voor Werk en Pensioenen lanceerde zo bijvoorbeeld reeds een website die opereerde volgens het Open Source pakket Linux.

De vierde mogelijkheid die Chadwick naar voren schuift is de meest realistische en concrete. Het betreft hier de tweede stap op de participatieladder, en is een stap in de richting van een meer volledige e-participatie. Met het vragen van feedback aangaande issues of beleidsontwerpen, wordt de overheid in staat gesteld om de mening van burgers in het geïnstitutionaliseerde beleidsvormingsproces te incorporeren. Deze link tussen e-government en e-democratie focust dus op door de overheid geïnitieerde e-consultaties, en kan bijgevolg aanzien worden als een compromis tussen de burger die zijn stem wil laten weerklinken en politici die de representatieve democratie hoog in het vaandel dragen. In het volgende deel van dit hoofdstuk gaan we dieper in op zulke consultaties.

5. Een kader voor e-consultaties

In de vorige delen van dit hoofdstuk definieerden we e-government en e-democratie, verklaarden we hoe beide begrippen zich tot elkaar verhouden, en wezen we op de barrières en voordelen ten opzichte van hun introductie. Onze voornaamste conclusie was het ver achterop hinken van e-democratie omwille van een voornamelijk zakelijke benadering van de relatie tussen burger en staat. We vermeldden echter ook enkele mogelijke raakvlakken tussen e-government en e-democratie. Voornamelijk het organiseren van e-consultaties werd als een realistische oplossing naar voren geschoven. In de volgende paragrafen bre-

ken we dan ook een lans voor e-consultaties als een eerste stap richting een meer inclusieve overheid. Macintosh (2004) construeerde een kader dat ons in staat stelt om verschillende e-democratieprojecten te beoordelen en aldus te vergelijken. Eerst zullen we haar “participatie framework” gebruiken om de voordelen, moeilijkheden en uitdagingen aangaande het realiseren van e-consultaties te duiden. Daarna kunnen we elementen van haar kader hanteren om de stand van zaken in België en Canada toe te lichten.

❖ *Participatieniveau*

Eerder definieerden we e-consultaties reeds als een tweewegsrelatie waarbij de burger feedback geeft aan de overheid. Belangrijk hierbij is dat het de overheid is die bepaalt welke issues er behandeld worden, welke vragen er gesteld worden, en dat zij zelf het debat leidt. Burgers worden enkel uitgenodigd om bij te dragen en kunnen zelf de agenda niet bepalen. Wanneer overheden e-consultaties organiseren, willen zij met andere woorden burgers engageren en hen de mogelijkheid geven om meer diepgaande bijdragen te leveren dan mogelijk is in een poll of enquête met overwegend gesloten vragen. Door het initiëren van online consultaties, schept de overheid ruimte voor deliberatieve debatten aangaande een brede reikwijdte aan issues (Macintosh, 2004: 2). Wanneer we ons de schaal van e-engagement herinneren, zien we dat e-consultaties meer inclusief zijn dan vormen van e-informatie, maar minder verstrekkend zijn dan vormen van e-participatie.

❖ *Fase in de beleidscyclus*

Deze dimensie omvat de “wanneer” van e-consultaties. Wanneer kan men burgers het best engageren? Om deze vraag te beantwoorden is het handig naar de beleidscyclus te kijken (Macintosh 2003; Macintosh 2004; Kubicek et al. 2003). Deze gaat van een “agendazettende fase” over “analyse”, “beleidsformatie” en “beleidsimplementatie” naar “beleidsmonitoring”, om dan uiteindelijk terug in de eerste fase terecht te komen. Natuurlijk kunnen burgers in elke fase van de cyclus geconsulteerd worden. De meeste voorbeelden aangaande e-consultatie spelen zich echter in de vroege fasen van de beleidscyclus af. Ook theoretische bijdragen blijken de voorkeur te geven aan deze eerste fasen: in deze vroege stappen is de kennis van allerlei juridische terminologie nog niet nodig, en belangrijker, hebben de betrokken instanties nog niet

echt een beslissing gemaakt. Informatie is dan meer dan welkom. Burgers voelen dan ook dat ze werkelijk een vinger in de pap te brokken hebben. Ook voor politici zijn deze vroege beleidsfasen gunstig: zij voelen zich immers nog niet bedreigd door de inspraak van burgers aangezien de beslissing nog niet genomen hoeft te worden. Naast deze vroege fasen, leent ook de laatste 'monitoring' fase van de beleidscyclus zich voor praktijken van consultatie. De overheid kan het beleid laten evalueren, en terug op de agenda plaatsen indien verbeteringen noodzakelijk zijn.

❖ *Betrokken actoren*

Wanneer we de betrokken actoren bij e-consultaties bekijken, dienen we eigenlijk twee nauw verweven vragen te beantwoorden. De eerste luidt "Wie engageert er?" en peilt dus naar info over de initiator. De tweede vraag is "Wie wordt er geëngageerd?" en peilt naar de deelnemers van de consultatie. Zoals het merendeel van de huidige praktijken aantoont, is het vooral de uitvoerende macht die e-consultaties uitvoert. Het parlement staat eigenlijk buitenspel (Riley 2003; Chadwick 2006b; Van Audenhove et al. 2005). Toch schrijven verschillende onderzoekers dat het de rol van de wetgevende macht zou moeten zijn om het volk zichzelf bij wijze van e-consultatie (deels) te laten vertegenwoordigen. Vooral Coleman (2003) blijkt een rabiante voorstander te zijn van het parlement als centrale speler, aangezien het de functie van volksvertegenwoordigers is om diegenen die hen hebben verkozen zo goed als mogelijk te vertegenwoordigen. Als het parlement deze rol nog steeds op zich wil nemen, in plaats van een schoothond van de uitvoerende macht te zijn, zo bouwt Coleman verder aan zijn betoog, dient het potentieel van het internet om in contact te komen met de burger met beide handen te grijpen. Besluitend kunnen we stellen dat wat de regering doet voor e-government, het parlement zou moeten doen voor e-democratie. Anders wordt het gevaar van een nog verdere desintermediatie enkel pertinenter (Van Gompel et al. 2007; Chadwick 2003).

Nu we een punt gemaakt hebben voor door het parlement geïnitieerde consultaties, kunnen we ons richten op de doelgroep van e-consultaties. Vooral het type, het publiek en het selectieproces van het publiek zijn daarbij van primordiaal belang. Afhankelijk van het issue waarvoor geconsulteerd wordt, kunnen mensen met persoonlijke ervaring, dan wel mensen die in dezelfde geografische omgeving toeven, uitge-

nodigd worden, of, er kan helemaal geen selectieproces aan de consultatie voorafgaan, en iedereen die wil kan zijn opinie delen. Wanneer men over het selectieproces bij e-consultaties spreekt, doemt al snel het spookbeeld van de representativiteit op, zeker met de digitale kloof in het achterhoofd. Coleman en Götze (2001) stellen dat omwille van het feit dat e-consultaties louter tot doel hebben om feedback te genereren, het belangrijker is om veel verschillende meningen te horen, en mensen met elkaar in contact te brengen die normaal mekaars situatie niet begrijpen. Op die manier zeilen zij netjes rond het netelige issue van representativiteit en ICT.

❖ *Gehanteerde technologie*

De volgende vraag die beantwoord wordt betreft het 'hoe' van e-consultaties. Welke technologieën worden gebruikt? Om hierop te kunnen antwoorden, dienen we eerst een onderscheid te maken tussen louter "feedback", wat bekomen kan worden door het organiseren van een poll, en wat dus een zwart-witte ja-nee positie ten opzichte van een issue inhoudt; en het meer participatieve "consulteren", waarbij meer mogelijkheden tot interactie, debat en deliberatie geboden worden. Waar bij "feedback"-formules simpele polls (van de dag), iets uitgebreidere online surveys, of zelfs SMS tekst berichten volstaan, is "consulteren" meer gediend met online discussiefora als drager van de informatie en kennis die uitgewisseld wordt. Macintosh (2003) onderscheidt twee verschillende typen van discussiefora: "issue-based fora" en "policy based fora". De eerste categorie verwijst daarbij naar brede maatschappelijke thema's die door politici naar voren geschoven worden, en waarover zij de meningen, ideeën en voorkeuren van de bevolking te weten willen komen. De tweede categorie verwijst naar thema's die direct gelieerd zijn aan één of ander wets- of beleidsontwerp. Overheden komen dan te weten in hoeverre de burgers akkoord gaan met de voorgestelde maatregel, en burgers kunnen knelpunten en voorstellen tot wijziging naar voren schuiven.

Wanneer we teruggrijpen naar het onderscheid tussen "feedback" en "consultatie", wordt het al snel duidelijk dat deze laatste veel moeilijker te realiseren valt, en veel denkwerk vergt aangaande vormgeving, hoe te modereren, en hoe de input te analyseren. Wanneer overheden echter werkelijk burgers willen betrekken bij het opstellen van beleid,

en consultaties niet louter als een stoplap wensen te hanteren, lijkt het organiseren van volwaardige e-consultaties een noodzakelijke stap.

❖ *Afspraken*

Deze dimensie van het participatiekader van Macintosh behandelt kwesties als de registratie van participanten en het in het juiste perspectief plaatsen van welke verwachtingen deelnemers er op na (kunnen) houden. Welke persoonlijke gegevens moet je delen om te kunnen deelnemen? Hoe moet je je gedragen op het discussie forum? Wat wordt er verwacht van de deelnemers? Wat wordt er gedaan met de input die de deelnemers verstrekken? Om deze vragen te kunnen beantwoorden dienen er 'richtlijnen voor e-consultaties' opgesteld te worden, en 'privacy statements' gemaakt te worden. Voor het welslagen van een elektronische consultatie is het bovendien van het allergrootste belang om duidelijkheid te scheppen over wat er met de input van de deelnemers gebeurt. Het motiveert hen om in de toekomst weer deel te nemen aan gelijkaardige consultaties, herstelt het vertrouwen in de overheid, en geeft de deelnemer het gevoel dat de overheid werkelijk bereid is om rekening te houden met wat de 'man in de straat' vindt van thema's waar hij dagelijks mee geconfronteerd wordt. Om dit te bereiken kunnen er bijvoorbeeld samenvattingen van de online gevoerde debatten, en reacties van het parlement daar op, naar de participanten gemaïld worden. Torenhoge verwachtingen dienen evenwel vermeden te worden.

❖ *Duur*

Deze dimensie beantwoordt volgende vragen: Hoe lang duurde het initiatief? Hoort het initiatief thuis in een reeks van consultaties? Organiseert het departement vaak zulke consultaties?

❖ *Toegankelijkheid*

De vraag naar "toegankelijkheid" van e-consultaties vertoont heel wat raakpunten met de vraag naar het "wie" van een online consultatie. Hoeveel mensen namen deel? En via welke kanalen werd er deelgenomen? Omwille van de digitale kloof wordt immers een "multi-kanalen strategie" aanbevolen, waar naast de online voorzieningen ook traditionele offline mogelijkheden tot deelname geboden worden (Kubicek et al. 2003).

❖ *Bronnen en promotie*

Naast het financiële plaatje van een online consultatie, is ook de promotiezijde van groot (maar vaak aan voorbijgegaan) belang. Ahmed (2006) stelt dat overheden maar al te vaak te weinig moeite steken in het promoten van hun initiatieven, wat de waarde van het initiatief al van bij de start keldert. Macintosh (2003; 2004) adviseert daarom om externe partners te identificeren die verbonden zijn met de op til zijnde consultatie, en hen mee te trekken in het promotie- en mobilisatieverhaal.

❖ *Evaluatie en uitkomsten*

Whyte and Macintosh (2003) suggereren dat elke e-consultatie vanuit drie perspectieven geëvalueerd dient te worden: een politiek perspectief, dat kijkt naar de wijze waarop de overheid het initiatief realiseerde en ervoer, een technisch perspectief, dat kijkt naar design en gehanteerde technologie, en een sociaal perspectief, dat de kant van de participanten in rekening brengt.

❖ *Kritische factoren voor succes*

Deze dimensie van het framework bestudeert de achtergrondfactoren die zorgden dat de consultatie al dan niet een succes werd. Economische, culturele, politieke, legale, ... factoren worden in het vergelijk opgenomen.

Waar we in de voorbije delen van dit hoofdstuk vooral op de theoretische achtergrond van e-governance focusten, bekijken we in de volgende twee delen e-democratie in de praktijk. Naast de situatie in België bekijken we ook de stand van zaken in Canada, en dit zowel op federaal als op gemeenschappelijk/provinciaal niveau. Voor elk land presenteren we een korte introductie over de ontwikkeling van het gevoerde e-governance beleid, belichten we politici en burgers als belangrijke stakeholders, en presenteren we cases van op de verschillende beleidsniveaus.

6. Canada

6.1. *Introductie tot het e-governance beleid*

Uit de Accenture Benchmark Studies van 2001 en 2002, waar Canada telkens als primus uit de bus kwam, valt op te maken dat het land één van de eersten was die de e-government hype omarmde (Charih en Robert 2004). Meer recente rapporten zoals het e-government readiness rapport van de Verenigde Naties, kennen Canada echter beduidend mindere scores toe (UN 2008). Het e-government verhaal van de Canadese overheid startte reeds midden jaren negentig, met het “*Connecting Canadians*”-initiatief. Dit initiatief bouwde verder op een nota uit 1994, getiteld “*Blueprint for Renewing Government Services Using Information Technology*” (Snijkers 2003). Hieruit kunnen we afleiden dat de focus van de Canadese overheid zeer sterk dienstgericht was. Dit bleek verder toen in 1999 het vlaggenschip van het Connecting Canadians initiatief gelanceerd werd: het Government Online (GOL) web portaal diende om informatie breder te verspreiden, en om de dienstverlening te hervormen rond de noden en wensen van de burger, onafhankelijk van bestaande overheidsstructuren en loketten. Om aan deze doelstellingen tegemoet te komen diende de Canadese administratieve machine grondige veranderingen te ondergaan. Dit bleek echter niet zo gemakkelijk. Een radicale transformatie van de administratie is dan ook tot op heden niet gerealiseerd (Roy 2006; Charih en Robert 2004). Zich bewust van dit pijnpunt lanceerde de Canadese overheid in 2005 een nieuw initiatief: *Service Canada*. Waar het *Connecting Canadians*-initiatief de deur nog op een kier liet voor e-democratie, zien we de kansen op participatie binnen het nieuwe project verder slinken. Een minderheidskabinet, vele onzekerheden, twijfel en naderende verkiezingen, deden het project vertraging oplopen. Waar het project aanvankelijk diende om een meer collaboratieve ethos en meer open overheid te creëren, zien we dat een sterke focus op “veiligheid” en “privacy” in een post 9/11 context het delen van informatie en transparantie van overheidswege moeilijk maakt. Roy (2006) spreekt zelfs van een “Culture of Secrecy” die de politieke wil om burgers te engageren volledig lamlegt. Wat hem vervolgens doet besluiten dat “*Canada is lagging in terms of political willingness and experimentation in ways to digitally refurbish both existing representational mechanisms and more novel and participatory ones*”.

Toch vallen er enkele lichtpuntjes te noteren. Zo presenteerde de Privy Council Office and Treasury Board of Canada reeds in 2001 het document "Consulting and Engaging Canadians: Guidelines for Online Consultations and Engagement", en de onafhankelijke denktank "Crossing Boundaries" werkte mee aan het "Public Engagement Initiative" in New Brunswick. In de volgende paragrafen gaan we dan ook dieper in op e-democratie te Canada. Is het werkelijk alleen maar gespin en geen actie? Of vallen er concrete stappen richting een meer participatieve elektronische democratie op te tekenen?

6.2. *De stakeholders*

Aangezien de realisatie van een e-governance beleid niet enkel afhankelijk is van diegenen aan de macht, maar ook van diegenen waar het beleid voor bestemd is (Roy, 2006), bekijken we in deze paragraaf de attitudes van politici en burgers. De voorbije paragrafen, die een blik wierpen op het gevoerde beleid, lieten al een glimp zien van wat politici realiseerden. Dit bleek een beleid te zijn waarin efficiëntere dienstverlening primordiaal was. Zijn er dan werkelijk geen politici die voor een e-democratische agenda staan? Roy haalt hier omtrent de voorbeelden aan van Paul Martin en Reg Alcock, twee politici die in de aanloop naar de verkiezingen hamerden op de mogelijkheden van een elektronische democratie, maar die eens aan de macht toch vooral oog bleken te hebben voor het verder zetten van het gevoerde e-government beleid. Wat Roy tot de min of meer cynische conclusie noopte dat *"the rhetoric (of politicians on e-democracy) implies major cultural shifts and structural realignments, whereas the actions undertaken most often represent the smallest possible deviation from tradition."*

Wanneer we naar de attitudes van burgers kijken, zien we dat zij wel voor meer directe inspraak zijn. In de zomer van 2005 bereikte een representatieve telefonische enquête meer dan 1000 Canadezen. De resultaten van deze survey over democratisch engagement toonde dat Canadezen meer directe inspraak wensten in de opmaak van beleid, en dat zij hiervoor ook meer kanalen en kansen wensten. Uit de enquête bleek echter ook dat één op de vier Canadezen nog nooit aan geen enkel van de voorgelegde vormen van politieke participatie had deelgenomen (zoals het tekenen van een petitie, meestappen in een demonstratie etc.). De media interpreteerden deze resultaten negatief. Volgens hen wou het publiek enkel een moeiteloze inspraak. De onderzoekers

kwamen echter met een meer positieve verklaring op de proppen. Zij zagen een publiek dat meer betrokkenheid wou, maar dat de traditionele kanalen als ineffectief beschouwde. Nieuwe wegen tot participatie dienden dus onderzocht te worden. Zijn e-consultaties misschien deel van de oplossing?

6.3. *E-consultatie in de praktijk: het federale niveau*

Een zeer interessant voorbeeld van een elektronische consultatie werd georganiseerd door The House of Commons' Subcommittee on the Status of Persons with Disabilities. Het was de eerste (en tevens ook de laatste) elektronische consultatie die werd georganiseerd door een Canadees parlementair comité, en kan als min of meer succesvol omschreven worden. Het rapport "*Listening to Canadians: A First View of the Future of the Canada Pension Plan Disability Program.*" legde de belangrijkste resultaten van de consultatie vast (Longfield en Bennett 2003).

In 2002 werd het Canada Pension Plan Disability Program opgesteld. Om een beter programma te realiseren, besloot het Subcommittee om het traditionele werk van een parlementair comité te combineren met methoden die het zouden toelaten om zo goed als alle Canadezen te laten participeren. De online consultatie die bijgevolg georganiseerd werd, bestond uit een issue poll (een vragenlijst met keuzemogelijkheden), de mogelijkheid om verhalen mee te delen, en de mogelijkheid om oplossingen voor te stellen. In Juni 2002 werd de zeer informatieve website gelanceerd, en zes maanden later werd de consultatie geopend. Dertien weken later was de webpagina 190 000 keer opgevraagd, hadden 1500 verschillen mensen de vragenlijst ingevuld, 135 mensen hun verhaal meegedeeld, en 28 mensen en belangengroepen oplossingen voor de problematieken voorgeschoteld. De resultaten werden verwerkt en vergeleken met de meningen binnen het subcomité en de geraadpleegde experts. Vervolgens werd er een vergadering georganiseerd waarop experts, burgers en leden van het comité samen zaten om de punten die in het rapport opgenomen dienden te worden, scherp te stellen (Longfield en Bennett 2003; Sheedy, MacKinnon, Pitre en Watling 2008).

Zoals reeds gezegd, werd de consultatie als succesvol bestempeld. Met meer dan 1500 respondenten kon het rapport gebaseerd worden op het

grootste aantal betrokkenen ooit bij het verslag van een parlementair comité. Bovendien waren de participanten divers, voorzagen ze het comité van inzichtrijke ervaringskennis, en participeerden ze op een open en constructieve wijze. Het rapport dat over de consultatie opgesteld werd, eindigt dan ook met te stellen dat *“online consultations represent the next step in the path towards greater participation by citizens in Canada’s democracy”*. Bovendien raad het comité het House of Commons aan om *“to put in place an overall framework or suggested course of action to guide any future e-consultations”*. We kunnen dus besluiten dat het comité zeer enthousiast was over de bereikte resultaten, en dat het een nieuwe, door ICT aangevuurde rol voor het parlement als mediator tussen publiek en executieve ambieerde. De consultatie voegde immers de nodige legitimiteit toe aan het finale rapport (Longfield en Bennett 2003; Sheedy 2008).

Ondanks de positieve stemming die heerste na de consultatie, blijft de prestatie van het comité grotendeels een uitzondering, en wordt de macht van het parlement verder ondermijnt ten voordele van de executieve door het allesoverheersende e-government: consultatieve claims worden meestal gemaakt door departementen van de regering en worden bijgevolg sterk uitgevoerd in het licht van een meer efficiënte dienstverlening. Het meten van klanttevredenheid is hierbij de heilige graal, en uitkomsten van de consultaties worden steeds enorm positief voorgesteld. Ook het federale consultatie webportaal, *Consulting With Canadians*, blijkt meer *spin* dan inhoud te zijn. Waar de inleidende paragraaf van de site stelt dat *“the Government of Canada is committed to finding new and innovative ways to consult with, and engage Canadians”*, ziet de cyberrealiteit er eerder somber uit: technologische primitief, niet up to date en een incomplete lijst van huidige initiatieven illustreren de politieke en organisationele onwil om burgers werkelijk te betrekken bij de opmaak van beleid. Ondanks de veelbelovende start met de online consultatie van het subcomité, en diens vraag tot replicatie, kunnen we besluiten dat op het federale niveau geen rechtstreekse actie ondernomen wordt om via ICT de burger te betrekken bij de opmaak van beleid. Een sterke e-government beweging verspert de inwerking-treding van een elektronische democratie. Liggen de kaarten op het niveau van de provincies anders?

6.4. *E-consultatie in de praktijk: het provinciale niveau*

In vele opzichten weerspiegelt de situatie op provinciaal vlak de ongunstige stand van zaken die we kennen van het federale niveau. Toch zijn er tekenen van dat ietsje meer zuurstof voor democratische vernieuwing op het provinciale niveau, dat noodzakelijk kan zijn om e-consultaties in de toekomst toch te laten plaatsgrijpen (Roy 2006). We bekijken dan ook twee provincies, British Columbia en Ontario, die door min of meer dezelfde omstandigheden richting meer vruchtbare grond voor e-consultaties geduwd werden.

In British Columbia (2001), alsook in Ontario (2003), leidde de overoptimistische voorstelling van de budgettaire situatie door het Conservatieve kabinet, tot een clash met de liberalen in de maanden voor de verkiezingen, waarbij deze laatsten de Conservatieven een gebrek aan transparantie en inspraak verweten. In beide provincies kwamen de Liberalen aan de macht na de verkiezingen, en werden er zaken voorgesteld om de burger meer te betrekken bij het beleid. In British Columbia leefde er al lang onvrede met het "First-past-the-post" electoraal systeem, en werd er bijgevolg een burgerpanel samengesteld dat over alternatieve modellen diende te discussiëren. Hun ultieme voorstel zou dan tegen het oude model worden afgewogen door middel van een bindend referendum. Het referendum besliste echter in het voordeel van de traditie.

In Ontario wilden de Liberalen de invloed van de burger uitbreiden door het in werking stellen van burgerjury's en andere consultatieve mechanismen. Een waar democratisch vernieuwingsprogramma (Democratic Renewall program getiteld) werd opgestart. De doelgroep van de eerste elektronische consultatie bestond uit de ambtenaren van de provincie. Deze 'Ideas-campaign' werd een succes, en betekende het begin van een omwenteling inzake de houding van de provincie ten opzichte van e-democratie. E-consultaties werden één van de vier pijlers van het provinciaal e-government beleid, en bij mondjesmaat volgden departementen met het uitvoeren van e-consultaties bij de burgers. In 2004 organiseerde het Ministry of Municipal Affairs and Housing al vijf consultaties met online componenten. Hoewel de resultaten van de consultaties eerder mager te noemen zijn, zouden verdere initiatieven volgen. In Ontario zien we dus duidelijk hoe e-consultaties georgani-

seerd worden door departementen van de executieve in het kader van een inclusief e-government beleid. Het parlement daarentegen, speelt voor dood op het vlak van e-consultaties.

We kunnen dus besluiten dat er een kans bestaat dat e-consultaties opgepikt worden door departementen van de executieve, waar zij dienst uitmaken van een breed opgevat e-government programma. De vraag blijft dan wel in hoeverre burgers werkelijk inspraak hebben in de vorming van beleid, en in welke mate deze elektronische consultaties geen veredelde tevredenheidstesten zijn. Algemeen kunnen we het eens zijn met Chadwick en May (2003), die stellen dat een erg zakelijke benadering de relatie tussen staat en burger domineert.

7. België

7.1. *Introductie tot het e-governance beleid*

Een keerpunt in de ontwikkeling van het Belgische e-governance beleid was de oprichting van FEDICT, de Federale Overheidsdienst Informatie- en Communicatie Technologie. FEDICT werd opgericht in 2002, trad in werking in 2003, en heeft een driedledige kerntaak: een gemeenschappelijke e-government strategie ontwikkelen over alle departementen heen, het ontwikkelen van een e-society, en het promoten van België als een kennisregio aangaande ICTs¹⁰⁴. Het departement kan vele realisaties op haar conto schrijven, zoals de recentelijk vernieuwde federale portaalsite, het tax-on-web initiatief, de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, de Kruispuntbank van Ondernemingen en de elektronische identiteitskaart. De focus van het departement beperkt zich strikt tot e-government (e-administratie en e-services), daar de e-society peiler van de dienst enkel focust op problemen als de digitale kloof en kennis over ICT, en zich niet bezig houdt met e-democratische initiatieven. E-democratie blijkt op die manier niet zozeer een issue te zijn op het federale niveau.

Interessant zijn dan ook de verschillende regeringsverklaringen van de voorbije jaren, en dit zowel op federaal als op Vlaams niveau. Op die

¹⁰⁴ Alle informatie over FEDICT is afkomstig van de website van het departement en diens informatiefolders (<http://www.fedict.belgium.be/>)

manier kunnen we kijken naar de intentieverklaringen aan de ene kant, en de realisaties aan de andere kant. Het Federale regeerakkoord van 2003, "een creatief en solidair België", lag sterk in het verlengde van het regeerakkoord van 1999 "Een brug naar de 21^{ste} eeuw". De liberalen van de VLD en de socialisten van de SP.A bleven deel uitmaken van de regering, waar de groene partij Groen! (toen nog Agalev) in 2003 aan de kant bleef staan. Wat participatietopics betreft, leest het regeerakkoord van 2003 als een pleidooi voor meer burgerinspraak en een meer participatieve democratie. Het akkoord vertoonde de intentie om referenda juridisch legaal te maken, en wou burgers versterken met het petitie-recht. In het akkoord staat bovendien te lezen dat *"geen enkel instrument verwaarloosd mag worden om de participatie van de burger te versterken, het weze de representatieve democratie, de directe democratie of de participatieve democratie langs de dialoog met het middenveld."* Het regeerakkoord van Letermé I, voorgesteld op 18 maart 2008, voorspelt verdere stappen in de richting van een e-democratie, met volgende intenties: *"De regering legt de nadruk op de inspraak van de burgers in het politieke gebeuren door het gebruik van nieuwe participatieve methoden te bevorderen, in het bijzonder burgerpanels en online openbare raadplegingen."* We kunnen dus stellen dat er in de regeerakkoorden voldoende intentieverklaringen te vinden zijn die stappen richting een meer open democratie rechtvaardigen, en dat online componenten daarbij niet uit te sluiten vallen.

In het Vlaamse regeerakkoord van 1999, "Een nieuw project voor Vlaanderen", gerealiseerd door een Paars-Groene meerderheid onder leiding van Patrick Dewael, staat onder de hoofding "Meer Inspraak" te lezen dat *"in afwachting van de invoering van het bindend referendum en het volksdecreet wordt het consultatief referendum ingevoerd om de burgers nauwer bij het beleid te kunnen betrekken. De Vlaamse regering verbindt er zich alvast toe de uitslag van deze referenda te respecteren."* Een enge interpretatie van grondwetsartikel 33 door de Raad van State, verhinderde echter de realisatie van deze intentie. Met het Kleurrijk Vlaanderen project, een grootschalige online consultatie rond de toekomst van Vlaanderen, loste de Vlaamse regering dan weer wel de verwachtingen in. Het Europees Forum voor e-Publieke Dienstverlening, noemde het zelfs één van de beste praktijkvoorbeelden tot dan toe. Het regeerakkoord van 2004, geformuleerd door CD&V/NV-A, SP.A/Spirit en VLD/Vivant, toont zich minder ijverig wat de realisatie van burgerinspraak betreft. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk gaan we dan ook op zoek naar tot wat deze akkoorden werkelijk geleid hebben.

7.2. *De stakeholders*

In opdracht van het Vlaams Parlement werd onder een representatieve staal van de Vlaamse populatie en onder politici op lokaal, regionaal en nationaal niveau, een stakeholdersanalyse uitgevoerd over “e-democratie in Vlaanderen”. Het onderzoek door het VIWTA (Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek) benadrukte het beperkte draagvlak voor e-democratie bij beide groepen stakeholders, hoewel er binnen elke groep een aanzienlijk deel de elektronische democratie in deze of gene vorm positief genegen was. In de komende paragrafen gaan we dieper in op de resultaten van het onderzoek, presenteren we gegevens van een andere populatiesurvey, en laten we Vlaams parlements lid Sven Gatz aan het woord, die met zijn resolutie tot slimme wetgeving ook voor elektronische consultaties opkomt.

Wanneer we kijken naar de resultaten van de burgersurvey, zien we dat er een enorme discrepantie is tussen het gewenste participatieniveau en de huidige participatiemogelijkheden: 64 procent van de bevroegde burgers vindt dat hij of zij te weinig inspraak heeft in de politiek. Vooral op het lokale niveau wensen burgers meer betrokken te worden. Als we de geschiktheid van moderne communicatietechnologieën voor burgerinspraak bekijken, zien we dat burgers met internettoegang ICT uiterst geschikt vinden om informatie breder te verspreiden, maar dat de gepercipieerde geschiktheid daalt wanneer men de participatieladder verder beklimt: niet-internetgebruikers vallen af op het consultatieniveau, en zowel “haves” als “have nots” zijn erg sceptisch over de deliberatieve mogelijkheden van het internet. Zowel geloof als ervaring met meer actieve e-democratische middelen blijkt dus te ontbreken. 19 procent van de burgers kan gecategoriseerd worden onder het label “cyberburger”: zij zijn overwegend mannelijk, zijn geïnteresseerd in politiek en hebben een hogere opleiding genoten. Deze burgers zijn de zogenaamde “early adaptors”. 42 procent van de Vlaamse bevolking kan ondergebracht worden bij de “pragmatische burgers”: zij staan open voor vormen van e-participatie, maar hebben eerst harde bewijzen nodig van diens toegevoegde waarde alvorens overstap te gaan. Voorts kan 39 procent van de Vlaamse bevolking bestempeld worden als “passieve burgers”, zij zijn niet geïnteresseerd en geloven ook niet in e-democratie (Van Gompel et al. 2007). Een andere populatiesurvey behandelde zowel e-govern-

ment als e-democratie, en onderzocht het relatieve belang dat burgers aan beide hechtten. Zo bleek dat de helft van de Vlaamse bevolking (52 procent) internetgebruik voor e-administratie, over internetgebruik voor participatie (16 procent) verkoos (Kampen, Snijkers en Bouckaert 2005).

Samenvattend kunnen we stellen dat hoewel burgers meer inspraak wensen te hebben, en dit vooral op het lokale niveau en over zaken die hen rechtstreeks aanbelangen, er slechts een beperkte hoeveelheid burgers is die in vormen van e-democratie hiervoor het geijkte middel zien. Een zeer ruim percentage van de burgers is echter “pragmatisch” (42 procent). Van Gompel en collega’s adviseren dat deze mensen kunnen overtuigd worden door het realiseren van succesvolle praktijkvoorbeelden, geijkte online methoden, een aanvankelijke focus op de tweede trede van de participatieladder, namelijk consultatie, en parlement als voornaamste aanspoorder tot actie.

Nemen we het standpunt van politici aangaande e-democratie in overweging, dan zien we eerst dat de meerderheid van hen de representatieve democratie bijzonder genegen is (66 procent). Dit neemt echter niet weg dat bijna de helft van de politici de mening toegedaan is dat burgers te weinig invloed kunnen uitoefenen op de totstandkoming van het beleid (43 procent). Wanneer we de faciliterende rol van ICT hierbij in ogenschouw nemen, zien we dat een ruime twee derde meerderheid van politici ICT ideaal acht om informatie te verspreiden, en zelfs om feedback te genereren en consultaties op touw te zetten. Amper 12 procent vindt internetfora ook daadwerkelijk bijdragen tot een meer open democratie: ervaringen met fora blijken grotendeels negatief te zijn omwille van scheldproza door andere participanten. Bovendien vrezen politici dat zulke fora “bezet” zullen worden door belangengroepen. We kunnen dus stellen dat de perceptie van meer interactieve e-tools ronduit negatief is. Een typologie van politici leert ons dat een goede 36 procent van de politici het label “cyberpoliticus” opgespeld krijgt, 17 procent pragmatisch is, en 47 procent eerder sceptisch is. Hoewel politici de voordelen van ICT voor participatie erkennen, wegen de nadelen momenteel nog veel zwaarder door dan de voordelen, met als gevolg dat ICT vandaag de dag eerder als marketingcommunicatie instrument, dan participatiemiddel ingezet wordt (Van Gompel et al. 2007).

Vlaams Parlements lid Sven Gatz¹⁰⁵ (Open Vld), die een resolutie voor “slimme wetgeving” indiende en een rabiate voorstander van burgerparticipatie is, schuift vier gerelateerde redenen naar voren die maken dat de steun voor e-democratie bij politici eerder beperkt is. Eerst en vooral stelt hij dat politici zich bedreigd voelen wanneer burgers inspraak krijgen. Ze zijn bang om buitenspel gezet te worden. Hierbij leunt een tweede reden aan, die Gatz omschrijft als de beheersbaarheid van consultatieve processen. Wanneer gegarandeerd wordt dat participatie waarde toevoegt aan het huidige systeem eerder dan dat het het omverwerpt, zullen politici meer geneigd zijn om zulke processen te ondersteunen. Om er voor te zorgen dat consultaties niet “overkoken”, dient er in online methoden voor participatie geïnvesteerd te worden, wat een derde voorwaarde vormt. Hiermee sluit Gatz aan bij het pleidooi dat Van Gompel en diens collega’s voeren voor de ontwikkeling van online participatiemethoden. De vierde barrière waar Gatz gewag van maakt betreft de Belgische grondwet. Het uit 1830 daterende artikel 33 van de grondwet stelt dat “alle machten uitgaan van de natie. Ze worden uitgeoefend op de wijze bij de grondwet bepaald.” De Raad van State interpreteert dit artikel zeer strikt, en verbiedt bijgevolg zowel bindende als niet-bindende referenda. Bijgevolg kunnen enkel zeer losse e-participatie experimenten uitgeoefend worden, en is er van geïnstitutionaliseerde elektronische inspraakmogelijkheden geen sprake. Structurele veranderingen kunnen immers niet doorgevoerd worden zolang de grondwet op dat punt niet wijzigt.

7.3. *E-consultatie in de praktijk: het federale niveau*

Ondanks het relatief succesvolle “Kafka”-project aangaande administratieve lasten, bekijken we hier de online consultaties Plan2004 en Plan2009, georganiseerd door de Programmatorische Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling (PODDO). Het betreft hier brede e-consultaties op voorontwerpen van de actieplannen voor de periode 2004-2008 en 2009-2012. Het doel van de consultaties was om zoveel reacties als mogelijk te verzamelen. Het feit dat een consultatie wordt uitgevoerd stemt voort uit het KB van 9 januari 2000. Het Koninklijk Besluit legt ook andere voorwaarden vast, zoals de aankondiging van de consulta-

¹⁰⁵ Persoonlijk interview met Sven Gatz, op 19 mei 2008

tie in zeven verschillende dagbladen, of de beschikbaarheid van het voorontwerp van het plan in bibliotheken en gemeentehuizen.

Van Audenhove en collega's (2005) evalueerden de consultatie van het Plan2004 en kwamen tot de conclusie dat ondanks een zeer kostelijke promotiecampagne de hoeveelheid verzamelde reactie teleurstellend was. Daarnaast stelden ze ook de geschiktheid van een brede consultatie in deze fase van beleidsopmaak in vraag. Het design en de opzet van de site werd uitgedacht door de administratie van de PODDO zelf, doch uitgevoerd door een externe firma, en werd door Van Audenhove bestempeld als weinig attractief en nog minder interactief. Burgers die zich aangemeld hadden konden commentaar leveren op verschillende paragrafen van het ontwerp. De reacties werden echter niet getoond op de site. Interactie tussen burgers was dan ook niet mogelijk. Geen discussieforum werd voorzien.

In 2008, zoals het KB stelt, werd een nieuwe brede elektronische consultatie gelanceerd aangaande het voorontwerp van het Duurzaam Ontwikkelingsplan 2009. De raadpleging duurde van 1 mei tot 30 juni en kon bereikt worden op www.plan2009.be. Het doel van de consultatie was hetzelfde: men wou het voorontwerp verbeteren en zoveel mensen als mogelijk bereiken. Een interview met Bart Vandermosten¹⁰⁶, woordvoerder van het project, leerde ons dat enkel een beperkt percentage van het vorige budget beschikbaar gesteld werd, dat er te weinig tijd was om de consultatie tot in de puntjes voor te bereiden, en dat er geen experts aangaande online participatiemethoden betrokken waren bij de opmaak van de site. Ondanks het feit dat belangengroepen en gemeenteraden werden aangeschreven, en dat er drie publieke lezingen gegeven werden, was Vandermosten zelf vrij cynisch over het plan: met 60 procent van het plan 2004 nog in volle ontwikkeling, beschouwde hij het risico van het nieuwe plan en de nieuwe consultatie als "een plan om een plan te maken" en "een consultatie om een consultatie op te zetten" vrij reëel. Eén van de reacties op de site spreekt dan ook boekdelen:

"Ik denk dat deze consultatie een foute manier is om feedback te krijgen van de bevolking. Er is veel te veel tekst om te lezen, en de tekst is bovendien op een saaie manier geschreven. Het lijkt mij dat deze

¹⁰⁶ Persoonlijk interview met Bart Vandermosten, op 11 juni 2008

consultatie eerder uitgevoerd wordt om de goedkeuring van de bevolking te krijgen, dan echt onze mening te horen.”

7.4. *E-consultatie in de praktijk: het Vlaamse niveau*

Zoals we reeds eerder stelden, bleek de Paars-groene regering onder leiding van Patrick Dewael bijzonder geneigd om de burger meer inspraak te geven. In de Kleurennota uit 2000, een nota over de toekomst van Vlaanderen, werd dan ook gewag gemaakt van het Kleurrijk Vlaanderen project, een grootschalige online consultatie. Het initiatief wou het debat over de toekomst van Vlaanderen stimuleren, en zoveel mensen als mogelijk daarbij betrekken (Janssen, 2006: 18). Het project startte in maart 2002, en duurde anderhalf jaar. In 2004 maakte nieuwe verkiezingen een einde aan het Paars-groene verhaal. Gedurende dat anderhalf jaar, verzamelde de website 13300 bijdragen en registreerden er zich 18500 mensen, die dan ook een nieuwsbrief kregen (Van Audenhove 2005). Naast een algemeen debat over 21 issues voor de 21^{ste} eeuw (gebaseerd op het pact van Vilvoorde), werden er ook 14 thematische debatten gehouden, waarbij elk debat vier tot zes weken duurde, en een initiërend en afsluitend real-life moment kende.

Het Kleurrijk Vlaanderen-initiatief was overduidelijk een consultatie: 14 issues werden naar voren geschoven en de overheid wenste feedback te krijgen. Davy Janssen (2006) beschreef het project eerder al als een “deliberatieve eConsultatie”, omdat het project beoogde om het debat onder diens participanten te stimuleren, en de mogelijkheid bood om dit ook online te voeren. Wanneer we kijken naar de terminologie van Macintosh zien we een “Issue Based Forum” in de “Agenda Setting Phase” van beleidsontwerp. De website bestond uit een hoofdpagina met 14 tabbladen die leidden naar de issues, een nieuwssectie, en een sectie met links. De issuespecifieke pagina bestond uit pagina’s met nieuws, een informatiemap en, als meest belangrijke, een discussieforum. Het discussieforum was asynchroon georganiseerd, zodat de deelnemers heel de discussie konden opvolgen, en vervolgens eventueel konden reageren of gewoon een nieuw topic in de groep konden gooien.

Met het aantal reacties in het achterhoofd, kan het pilootproject als succesvol bestempeld worden. Wat er verder met deze feedback gebeurde blijft echter grotendeels een raadsel. Van Audenhove en collega’s (2005)

melden dat er soms samenvattingen van relevante feedback naar bevoegde ministeries en parlementsleden gestuurd werd, maar erg gestructureerd verliep het alleszins niet. Janssen (2006) meldt dat geen evaluatie van het project werd ondernomen. Een interview met Stef Steyaert¹⁰⁷, onderzoeker bij het VIWTA, verhelderde de zaken verder: hij schuift het gebrek aan exacte methodologische *knowhow* naar voren als voornaamste reden voor het falen van e-democratie. Waar face-to-face participatie kan rekenen op een rijk arsenaal aan universele methoden, blijft het arsenaal van online methoden vooralsnog leeg. Over het Kleurrijk Vlaanderen project vertelt Steyaert het volgende:

“Ik denk dat dat gegroeid is vanuit een terechte bekommernis, maar het probleem is dat men eigenlijk nog geen instrumenten voorhanden had om dat te realiseren. Men heeft dan maar een hele hoop dingen gedaan, maar allemaal zeer casuïstisch, zonder een achterliggend, overkoepelend methodologisch concept. Wat dan inderdaad uw evaluatie enorm bemoeilijkt, want hoe moesten ze gaan evalueren?”

7.5. *E-consultatie in de praktijk: het Waals Gewest*

Bezuiden de taalgrens treffen we in grote mate dezelfde situatie aan als in Vlaanderen: e-governance staat er zo goed als volledig in het teken van dienstverlening en administratieve vereenvoudiging; e-democratie initiatieven blinken uit in afwezigheid. De slogan van het commissariaat EASI-WAL, voluit E-Administration et Simplification, vat het geheel goed samen met *“La Wallonie vous simplifie la vie”*. De missie van het commissariaat bestaat dan ook vooral uit het coördineren, controleren en opzetten van (administratieve) vereenvoudigingsprocessen om zo met de hulp van ICT de dienstverlening ten opzichte van burgers, lokale overheden, bedrijven en administraties meer gestroomlijnd te laten verlopen. Hoewel EASI-WAL met haar missie en voornaamste realisaties duidelijk onder de noemer van de elektronische overheid geplaatst kan worden, blijkt ook ‘la participation citoyenne’ een, hetzij minder prioritaire, en sinds 2006 volledig passieve, bekommernis van de dienst.

¹⁰⁷ Persoonlijk interview met Stef Steyaert, op 25 maart 2008

Toen in 2003 de vraag rees naar een elektronische democratie voor Wallonië, stelde de dienst¹⁰⁸ twee zaken vast: Eerst en vooral concludeerden ze dat e-democratie in Wallonië nog in de kinderschoenen stond. Ten tweede werden kennis en vaardigheden ten opzichte van ICT, als van het allergrootste belang beschouwd om eventuele elektronische participatie te doen slagen. Het uitvoeren van grootschalige elektronische consultaties op gewestelijk niveau leek dan ook niet opportuun. Het draagvlak bij de bevolking werd daarvoor te gering geacht. *“Le terrain n’étaient pas encore mûr”*, stelt Béatrice Van Batselaer¹⁰⁹, commissaris van EASI-WAL daarover. Om aan dit euvel tegemoet te komen, richtte de dienst in samenwerking met de Koning Boudewijnstichting het project *“CITI: Citoyen d’Internet”* in, dat als doel had van burgers echte internetburgers te maken, om op die manier een stevig fundament te leggen voor het uitbouwen van een elektronische democratie. Van 2004 tot 2006 liepen er onder de noemer van het CITI-project tal van lokale initiatieven: 41 verenigingen en 16 gemeenten genoten de steun van het project. Twee actielijnen stonden daarbij telkens centraal: de ‘opvoeding’ van cyberburgers en de ontwikkeling van nieuwe gebruiken van burgerparticipatie. In het gros van de gevallen werd met het project een website gerealiseerd met beperkte interactiemogelijkheden, die dan als katalysator diende voor offline discussies en ontmoetingen. Algemeen beschouwt Van Batselaer het project als geslaagd. Er werd informatie verzameld en gedeeld, en deze informatie bleek vaak nuttig te zijn. Bovendien werden de deelnemers geïnjecteerd met democratische waarden. Opmerkelijk was ook dat jongeren zich engageerden. Wel moest er online voor voldoende nieuwigheden gezorgd worden om hen te kunnen blijven boeien. Discussiefora waren niettemin problematisch. Het aanspreken van reeds bestaande groepen of gemeenschappen, om hen op die manier mee te sleuren in discussie, bleek voorwaardelijk voor het welslagen van zulke fora. Hoewel het CITI-project afgelopen is, liggen verdere plannen rond een elektronische democratie vooralsnog niet in het verschiet. Ook aan consultaties op gewestelijk niveau wordt niet gedacht. E-government en diens componenten staan centraal, de ontwikkeling van een elektronische democratie staat op een laag pitje. Ook hier worden factoren als het ontbre-

¹⁰⁸ EASI-WAL ontstond pas in 2005, na de fusie van *Wall-On-Line* en *Commissariat à la Simplification Administrative*. Het was deze eerste dienst die zich naast e-government, ook nog met e-democratie inliet, en dus het CITI project lanceerde.

¹⁰⁹ Persoonlijk interview met Béatrice Van Batselaer, op 5 december 2008.

ken van politieke wil en interesse en de afwezigheid van concrete voorbeelden als belangrijkste stokken in de wielen van de elektronische democratie naar voren geschoven.

Wat België betreft kunnen we dus besluiten dat een elektronische democratie nog steeds in haar kinderschoenen staat, en dat voorlopig niets er op wijst dat ze deze zou ontgroeien. Dit in tegenstelling tot e-government, wat strikt tot de bevoegdheid behoort van ministers (of staatssecretarissen) op de verschillende beleidsniveaus. Net als in Canada bevestigt de Belgische case de hypothese van Chadwick en May (2003) over een voornamelijk zakelijke benadering van de relatie tussen burger en politiek, gericht op een meer efficiënte dienstverlening, en niet op een meer inclusieve democratie, geruggensteund door de voordelen van moderne communicatietechnologieën.

8. Conclusie

In dit laatste hoofdstuk onderzochten we in welke mate overheidsinstanties moderne communicatietechnologieën aanwenden om de inspraakmogelijkheden van burgers bij beleidsopmaak te verbeteren. De aanbodzijde van het participatieverhaal stond centraal: nemen overheidsinstanties initiatieven die online participatie stimuleren? We keken daarbij naar het federale en het provinciale/gemeenschappelijke niveau, en dit in Canada – pionier op het vlak van e-government – en België.

Door de situatie in beide landen te vergelijken met recente theoretische en empirische bijdragen kunnen we bevestigen dat een overwegend zakelijke benadering van de interactie tussen burger en staat domineert. Nieuwe communicatietechnologieën worden voornamelijk gehanteerd voor aan e-government gelieerde doeleinden, en dienen desgevallend om dienstverlening te verbeteren, besparingen te realiseren, en de administratieve machine gesmeerder te laten verlopen. Projecten die de elektronische democratie een warm hart toedragen, om zo de kennis van burgers te betrekken in het beleidsvormingsproces, zijn schaars, van een zeer experimenteel kaliber en ontberen algemeen aanvaarde methoden die de analyse van de verzamelde input vergemakkelijken.

Het ontbreken van een elektronische democratie kan tot drie grote oorzaken teruggebracht worden. Enerzijds zijn er de politiek externe factoren, waarvan de digitale kloof het meest in het oog springt. Uit hoofdstuk twee bleek reeds dat hoewel de algemene toegang tot het internet de laatste jaren sterk gestegen is, deze stijgende internetpenetratiegraad geenszins in de richting van een meer politiek getint internetgebruik wijst. De stringente ongelijkheden die zich offline voordoen, lijken zich online te repliceren. Dit neemt echter niet weg dat uit publieksonderzoek blijkt dat er, hetzij een beperkt, draagvlak is voor e-democratie. 42 percent van de Vlaamse burgers wordt daarbij als “pragmatisch” gecategoriseerd: zij zijn bereid deel te nemen aan elektronische vormen van participatie eens deze hun toegevoegde waarde bewezen hebben. Eerder werd in dat verband al gewezen op de nood aan succesvolle praktijkvoorbeelden. Dit leidt ons tot de volgende politiek externe oorzaak. Het ontbreken van algemeen aanvaarde methoden en concepten om online participatie te organiseren. Op één of andere manier brengt deze vaststelling ons in een soort ‘kip of het ei’-achtige cirkelredenering terecht: overheden stellen dat ze geen elektronische consultaties organiseren omwille van het ontbreken van methoden, en ‘het veld’ klaagt dat deze methoden ontbreken omdat overheden geen initiatief nemen aan de hand van dewelke zij bestaande methoden kunnen optimaliseren. Daarbovenop komt dan nog dat een groot deel van het publiek maar overstag stelt te gaan indien voorgaande praktijkvoorbeelden succesvol bleken te zijn. Wel kunnen we besluiten dat de vraag naar enige initiatiefzin van de overheid bestaat en wenselijk is.

De vraag blijft dan echter waarom de overheid zich niet van deze taak kwijt. Hier komt de derde – politiek interne – reden op het voorplan. Sommige auteurs beweren immers dat de afwezigheid van een elektronische democratie in werkelijkheid minder te maken heeft met de net opgesomde politiek externe zaken (zoals de digitale kloof, waar ten slotte toch beide zijden van de e-governance medaille mee geconfronteerd worden), maar eigenlijk meer te maken heeft met het systeem waarin de nieuwe participatievormen geïntroduceerd worden. E-democratische initiatieven worden immers niet neergepend op een soortement tabula rasa. Om intrede te vinden dienen zij in bepaalde mate overeen te stemmen met reeds bestaande en gangbare waarden, normen en gebruiken. De componenten van een meer directe democratie die naar voren worden geschoven door de elektronische democratie

lijken dan ook te botsen met de heersende elementen binnen de representatieve democratie. De afwijzende houding van politici kan dan ook geïnterpreteerd worden als een vrees om buitenspel gezet te worden, een angst voor de uitholling van de eigen (vertegenwoordigende) functie.

Het hoeft dan ook niet gezegd dat de realisatie van een elektronische democratie moeilijk blijkt. Het organiseren van door de overheid geïnitieerde vormen van e-consultatie dient zich echter aan als een haalbaar compromis tussen de burger die meer inspraak wil, en de politicus die de representatieve democratie genegen is.

Zowel in België als Canada heeft de overheid (het zij in erg beperkte mate) ervaring met e-consultaties. Deze elektronische consultaties worden echter voornamelijk uitgevoerd door departementen van de uitvoerende macht. De “klanttevredenheidstesten”, en zwart-witte opinie polls (van de dag) die zij organiseren, kunnen echter moeilijk gezien worden als oprechte stappen richting een meer inclusieve democratie. Dat ook een andere manier van elektronisch consulteren mogelijk is, blijkt uit twee cases die behandeld werden in dit hoofdstuk. In Vlaanderen werd onder de regering van Patrick Dewael met het “Kleurrijk Vlaanderen”-project een deliberatief online debat georganiseerd over de toekomst van Vlaanderen. In Canada initieerde een subcomité van het federale parlement een online consultatie over het “Disability Pension Program”. Zulke meer diepgravende elektronische consultaties blijven echter eerder uitzondering dan regel. Zij vormen echter wel eerste stappen in de goede richting.

Met een eenzijdige focus van overheid en regering op dienstverlening, met een monddood parlement, en met uiterst zeldzame deliberatieve e-consultaties, kunnen we besluiten door te stellen dat ‘government’ vandaag de dag dan misschien wel ‘online’ is, maar dat ‘democratie’ enkel virtueel is in de meest schijnbare zin van het woord.