

ONLINE BURGERS BETREKKEN:

Zes lessen uit onderzoek naar digitale burgerparticipatie

Ira van Keulen en Iris Korthagen van het Rathenau Instituut

07

Van de hoofdredacteur

We verplaatsen onze blik van verkiezingen naar burgerparticipatie en -betrokkenheid. Wat heeft de digitalisering hierin teweeggebracht? Ira van Keulen en Iris Korthagen van het Rathenau Instituut onderzochten of digitale burgerparticipatie daadwerkelijk een bijdrage levert aan de democratische besluitvorming, en hoe je die bijdrage nog verder kunt vergroten.

Er is de laatste tijd veel discussie over de stand van de democratie in Nederland. En dan gaat het niet in de laatste plaats vaak over de impact van de digitalisering van de samenleving op het democratisch debat. Die impact werkt twee kanten op. Zoals technologie altijd zowel een zegen als een vloek is. Aan de ene kant zijn er zorgen over de digitalisering van de nieuwsvoorziening die vragen oproept over de verspreiding van 'nepnieuws' online en het ontstaan van 'filterbubbels' die het democratisch debat kunnen ondermijnen (Van Keulen et al, 2018). Aan de andere kant – en daar gaat het in deze bijdrage over – kunnen digitale instrumenten helpen om de bestaande representatieve democratie te versterken. In ons rapport 'Online meebeslissen' concluderen we dat onder de juiste voorwaarden burgers met deze instrumenten nauwer bij besluitvorming betrokken kunnen worden. Nu het raadgevend referendum uit ons nationale democratisch landschap dreigt te verdwijnen, neemt de noodzaak toe. Want één ding staat vast: uit onderzoeken blijkt keer op keer dat burgers meer mogelijkheden willen om in te spreken en mee te beslissen. En ook aan de kant van bestuurders zien we een verlangen naar meer democratische vernieuwing. Digitale technologie kan daarbij helpen. Maar het is geen quick fix.

In ons onderzoek, op verzoek van het Europees Parlement, kijken we naar de condities die eraan bijdragen dat digitale burgerparticipatie politieke impact heeft (Korthagen et al, 2017). Ons onderzoek bestond uit twee delen. In literatuuronderzoek zijn 400 publicaties meegenomen over digitale democratie, haar effecten en de gedocumenteerde lessen over succes en falen. Een belangrijke conclusie uit de literatuur is dat digitale initiatieven weliswaar vaak een maatschappelijke waarde hebben – bijvoorbeeld een gevoel van gemeenschap onder deelnemers – maar dat een concrete bijdrage aan beleid of politiek vaak mist. Dat kan leiden tot onvrede bij deelnemers en betrokken politici en beleidsmakers. In het tweede deel van het onderzoek hebben we daarom 22 lokale, nationale en Europese initiatieven voor digitale participatieprocessen geanalyseerd en vergeleken. Op die manier konden we condities identificeren die zorgen dat de inbreng van burgers substantieel bijdraagt aan politiek of beleid, om zo onvrede – en daarmee vergroting van de kloof tussen burger en politiek – te voorkomen.

Behoeft e aan democratische vernieuwing

Even terug naar die behoefte tot democratische vernieuwing bij burgers. Uit onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau uit 2016 blijkt dat twee derde van de Nederlanders het eens is met de stelling: 'Het zou goed zijn als burgers meer konden meebeslissen over belangrijke politieke kwesties'. [2] Slechts één op de tien Nederlanders is het daarmee óneens. Uit hetzelfde SCP-onderzoek blijkt dat de roep om meer inspraak vooral lijkt voort te komen uit onvrede: politici luisteren onvoldoende en zijn te veel gericht zijn op hun eigen belang. Recent I&O onderzoek in opdracht van Vrij Nederland en Nieuwsuur onderstreept dit (Driessen, Kanne en Klein Kranenburg, 2018). Ruim de helft van de Nederlanders heeft het gevoel geen invloed op het regeringsbeleid te hebben en bijna twee derde denkt dat politieke partijen alleen geïnteresseerd zijn in hun stem, niet in hun mening. [3]

Burgers staan niet alleen in hun verlangen naar meer democratie. We zien ook behoefte aan democratische vernieuwing bij bestuurders en politieke partijen. Het initiatief Code Oranje is hier een goed voorbeeld van. [4] Dit is een groep van enkele honderden burgemeesters, wethouders, griffiers, ondernemers, raadsleden, wetenschappers en actieve burgers die zich zorgen maken over de staat van de huidige politieke democratie. Hun pleidooi is om burgers meer invloed en zeggenschap te geven en meer kennis en kunde uit de samenleving te betrekken bij politiek en bestuur. Zo willen ze een burgerakkoord in plaats van een regeerakkoord en stadscongressen waar burgers in plaats van raadsleden bij elkaar komen om tal van zaken in de gemeente te bespreken. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zit op hetzelfde spoor, hoewel ze zich gematigder opstelt. [5]

Digitalisering biedt goede mogelijkheden om de door burgers en bestuurders zo gewenste burgerbetrokkenheid bij politiek en bestuur te organiseren. Dit kan op verschillende manieren, afhankelijk van het soort burgerbetrokkenheid dat gewenst is. We onderscheiden er hieronder vier.

Digitale democratie: in diverse soorten en maten

Ten eerste is er **informatieve burgerbetrokkenheid**. Door te lezen over politieke besluiten en door het onderling bediscussiëren van politieke standpunten, vormen burgers een mening over beleid en politiek. Voor veel burgers is deze vorm van politieke betrokkenheid veel realistischer dan vormen van meebeslissen: niet alle burgers willen of kunnen participeren in besluitvorming (de Wit en Hoolwerf 2015; Tonkens en Duyvendak 2015). Bovendien moeten we niet onderschatten welke kracht uitgaat van het monitorende publiek. Kritische, monitorende burgers scannen de informatie die via diverse media tot hen komt en ondernemen actie wanneer iets hen echt raakt. Treffend voorbeeld is de online petitie van de burgers van Zutphen die duidelijk maakte dat er geen draagvlak was voor Loek Hermans als plaatsvervangend burgemeester. De lokale volksvertegenwoordigers trokken vervolgens hun steun in. Aan dit type burgerbetrokkenheid wordt vaak voorbijgegaan in discussies over democratische innovatie, maar het is cruciaal voor het functioneren van de representatieve democratie (Green 2012). In Nederland zijn door overheden veel stappen gemaakt om de informatieve betrokkenheid te faciliteren. Zo zijn er veel ontwikkelingen rondom open Raadsinformatie en ook de website van de Tweede Kamer geeft meer en overzichtelijker informatie over bijvoorbeeld vergaderingen, vergaderstukken, en moties van individuele Kamerleden dan een aantal jaar geleden. In onze studie voor het Europese parlement hebben we daarnaast voorbeelden van websites gezien die via statistieken en andere gegevens activiteiten zoals stemgedrag, inbreng in een debat, etc. van politici monitoren en het publiek daarover informeren. Voorbeelden hiervan zijn de Duitse website Abgeordnetenwatch.de en de Britse variant Theyworkforyou.com.

Ten tweede is er **beleidsbeïnvloedende betrokkenheid**: invloed van burgers op beleid van een overheidsinstantie. Iets minder dan de helft van de digitale instrumenten uit onze studie voor het Europees parlement vallen in deze categorie. Hun belangrijkste doel is om de politieke agenda te beïnvloeden. Soms komt het initiatief daarvoor uit burgers zelf, denk aan petities.nl. Soms uit het bestuur of de politiek (denk aan het recente Citizens' Assembly in Ierland met 99 ingelote burgers dat op vijf onderwerpen waaronder abortus, aanbevelingen heeft gedaan aan het nationale parlement[6]). We kwamen diverse initiatieven tegen waar burgers meewerken aan wet- en beleidsteksten. Zoals het Finse Open Ministerie, waar door middel van crowdsourcing burgers samen met juristen en andere experts op vrijwillige basis conceptwetgeving schrijven. Of de Wiki Planning site in Melbourne, waar de mogelijkheid werd geboden om zichtbare wijzigingen aan te brengen in de officiële concepttekst van een toekomstvisie op de ruimtelijke inrichting van Melbourne. Burgers, stakeholders en ambtenaren werkten op die manier samen aan de toekomstvisie. Dat verhoogt niet alleen de interactiviteit, maar ook de transparantie van het beleidsproces. Het instrument is daarmee niet alleen een beleidsbeïnvloedende vorm van burgerbetrokkenheid, maar ook een informatieve vorm betrokkenheid.

Als derde onderkennen we **directe burgerbetrokkenheid** al dan niet met bindende resultaten. Directe burgerbetrokkenheid houdt in dat burgers zelf bij meerderheid een besluit kunnen nemen. De enige voorbeelden uit ons Europese onderzoek met bindend advies zijn elektronisch stemmen bij verkiezingen en referenda in Estland en Zwitserland en bij de verkiezing van *spitzenkandidaten* bij de Green Party uit het Europees Parlement. In de meeste andere gevallen hebben politiek vertegenwoordigers officieel het laatste woord. Zoals bij de vormen van online 'directe democratie' bij de politieke partijen als de Piratenpartij (met vooral veel steun in Duitsland en IJsland), het Spaanse Podemos en de Italiaanse Five Star Movement. Leden en andere geïnteresseerden worden via software uitgenodigd om samen aan voorstellen en verkiezingsprogramma's te werken. Verder maken ze gebruik van digitale systemen om te stemmen over voorstellen of over de politieke afvaardiging van de partij. Een andere vorm van directe

burgerbetrokkenheid zijn participatieve begrotingen waarbij burgers online (en offline) invloed uitoefenen op of zelfs beslissingen nemen over de verdeling van publieke middelen. In Parijs bijvoorbeeld, kunnen burgers online voorstellen doen voor projecten voor de stad als geheel of voor een bepaald district. Online kunnen ze elkaars voorstellen lezen, becommentariëren en/of steunen. Na een selectie door en co-creatie met de gemeentelijke organisatie kunnen Parijzenaren online (én offline) stemmen op een voorstel. Vervolgens kunnen ze de vorderingen van de verkozen projecten online volgen. Via het design van de online tools kan het participatief begroten goed inzichtelijk gemaakt worden.

De laatste vorm is **zelfredzame betrokkenheid**, waarbij burgers zelf of in samenspraak met andere partijen (waaronder de overheid) aan de slag gaan, en publieke taken oppakken. Door bijvoorbeeld buurtmoestuinen of zorg- en energiecorporaties te beginnen en/of te beheren worden burgers mee-beslissers; door te doen pakken ze zelf maatschappelijke vraagstukken op (WRR 2012). Burgers profiteren hier van digitale middelen bij de organisatie en mobilisatie van medestanders. In onze studie voor het Europees parlement hebben we dergelijke digitale initiatieven niet meegenomen in onze casestudies. Het doel van deze initiatieven is namelijk niet het behalen van politieke impact.

Zes condities om de impact van online burgerbetrokkenheid te vergroten

Digitalisering biedt goede mogelijkheden om de door burgers en bestuurders zo gewenste burgerbetrokkenheid bij politiek en bestuur te organiseren. Tegelijkertijd is technologie geen wondermiddel en al helemaal geen quick fix voor de behoefte van burgers aan meer politieke betrokkenheid. En lang niet alle onderwerpen lenen zich voor actieve burgerbetrokkenheid. Bovendien is online veiligheid en het risico op manipulatie van de uitslag door cybercriminelen inmiddels ook een kwestie bij digitale burgerparticipatie. Uit ons onderzoek blijkt dat het succes van digitale democratische instrumenten afhangt van zes condities.

De meest cruciale conditie is een **stevige link met een concreet besluit** dat eraan zit te komen in de politiek of beleid of een formele agenda. De koppeling van de inbreng van burgers aan een formeel doel dus. Dit klinkt misschien als voor de hand liggend, maar er zijn erg veel voorbeelden waarin op een zodanig open manier aan het proces wordt begonnen, dat de resultaten in formele zin weinig opleveren. Soms zijn opbrengsten zo generiek dat het onduidelijk is hoe deze te vertalen in specifiek beleid of naar specifieke verantwoordelijkheden (zoals bij het grote pan-Europese participatietraject in 2009: the European Citizen Consultation (ECC) over de economische en sociale toekomst van Europa). Of er wordt onvoldoende duidelijk gemaakt waar nog echt ruimte zit tegenover wat al is afgesproken door de betrokkenen (zoals bij het Nederlandse internetconsultatie.nl). Digitale burgerbegrotingstrajecten scoren in onze studie heel goed op deze conditie, gewoonweg omdat een deel van het budget is gereserveerd voor inbreng van burgers. In Parijs bijvoorbeeld kunnen burgers online voorstellen doen voor projecten voor een totaal budget van zo'n 94 miljoen in 2015.

Een tweede conditie is **helderheid over het proces**. Hoe dragen deelnemers bij aan de besluitvorming en wie is precies waarvoor verantwoordelijk? Met die informatie kunnen de verwachtingen van betrokken burgers, ambtenaren en politici in goede banen worden geleid en wordt teleurstelling achteraf voorkomen. Ook hier doet het Parijse voorbeeld het goed. De gemeente Parijs toont op haar website duidelijke, laagdrempelige infographics. Die leggen uit hoe burgers betrokken kunnen worden bij gemeentelijke uitgaven, door bijvoorbeeld voorstellen te doen en te stemmen en door co-creatie. Ook het Finse burgerinitiatief scoort goed op deze conditie. Er zijn duidelijke fases in het proces gedefinieerd: 1) ideeën, 2) concept teksten, 3) wetsvoorstellen inclusief handtekeningen verzamelen, 4) overhandiging parlement en 5) parlementaire behandeling. Slechts één wetsvoorstel (van de vijftien die genoeg

handtekeningen had verzameld) is aangenomen tot nu toe; één die het homohuwelijk mogelijk maakt. Toch is 83% van de Finse burgers wel tevreden met het inspraakinstrument, omdat zij zien dat hun voorstellen via officiële besluitvormingsprocedures worden afgewogen (Christensen et al 2017).

Als derde is **feedback** belangrijk: laat aan deelnemers weten wat er is gebeurd met hun bijdragen. Feedback is een blijk van een goed georganiseerd, transparant proces. Ook is het een belangrijke vorm van verantwoording. Zeker als uiteindelijke besluiten afwijken van de resultaten uit het participatieproces. Feedback kan heel goed digitaal ingebouwd worden. Zo werkt in het burgerbegrotingsvoorbeeld van Berlijn-Lichtenberg de site via een feedbacksysteem: bij ieder voorstel is in een oogopslag duidelijk of het is toegekend (groen), in behandeling is (oranje) of is geweigerd (rood) en is bij de beslissing een korte, begrijpelijke toelichting te vinden. Bij het burgerbegrotingsinitiatief in Reykjavik kunnen deelnemers de besluitvorming volgen op een website. Ook ontvangen ze e-mails met updates die voor hen relevant zijn.

De vierde conditie is **kwantificeer als het even kan via stemmen of prioritering**. Oftewel: doe meer dan alleen handtekeningen verzamelen. Bij digitale burgerbetrokkenheid wordt vaak gedacht aan petities. In zulke online tools worden eenvoudig veel steunbetuigingen gegeven én gemeten. Van digitale handtekeningen gaat echter een minder krachtig signaal uit dan van stemmen of van het rangschikken van voorstellen van belangrijk naar minder belangrijk. Sommige digitale initiatieven hebben een combinatie van online dialoog (of deliberatie) en stemmen. Dialoog kan de inhoudelijke kwaliteit van de meningsvorming van deelnemers verbeteren en stemmen tonen de steun voor die bijdragen. De Italiaanse Vijfsterrenbeweging experimenteert bijvoorbeeld met deze combinatie van deliberatieve en kwantitatieve elementen.

Ten vijfde: een **effectieve communicatie- en mobilisatiestrategie** – iets dat een grote uitdaging blijkt in veel (online) participatietrajecten. De bekendheid van de digitale tool om te kunnen meebeslissen is cruciaal om een zo groot en representatief mogelijke groep mensen te bereiken. Uit ons onderzoek blijkt dat de traditionele massa media nog steeds een belangrijke rol speelt bij het geven van ruchtbaarheid aan het initiatief om zo deelnemers mobiliseren. Een nog grotere uitdaging is om een diverse groep aan deelnemers te krijgen. Veel van de initiatieven op Europese niveau slagen hier niet in en dat komt vooral omdat ze er te weinig tijd in steken. Ze nemen genoeg met deelname van professionele belangenorganisaties zoals ngo's die meedoen. Om verschillende doelgroepen van burgers te bereiken, is het belangrijk om meerdere online en offline instrumenten op maat te bedenken. Daar is via (lokale) media, folders, brieven, opbouw- en welzijnswerkers en buurthuizen de aandacht getrokken voor participatief begroten. Dat levert per traject telkens nieuwe deelnemers op.

Als zesde: **herhaal en verbeter**. Digitale burgerparticipatie is een leerproces. Digitale burgerbetrokkenheid is een leerproces. Een herhaald participatieproces heeft meer kans op impact dan een eenmalig traject. Processen en digitale tools die je herhaaldelijk inzet, kun je gebruiksvriendelijker maken en beter inbedden in bestaande besluitvorming. Het is belangrijk om dan ook te meten hoe tevreden burgers zelf zijn met de participatiemogelijkheden en de resultaten. Dat gebeurt maar mondjesmaat. Een van de best practices hier is de consultatiewebsite Futurium van de Europese Commissie. Zij verbetert haar instrumenten op basis van ervaringen van deelnemers en stakeholders die worden verzameld in workshops.

Impact op de representatieve democratie

Meer burgerbetrokkenheid – online en offline – heeft onmiskenbaar gevolgen voor de representatieve democratie. We noemen er hier twee. Ten eerste, **meer betrokkenheid van burgers betekent niet minder betrokkenheid van politici**. Het gaat hier niet om communicerende vaten. Integendeel. Toenemende digitale burgerbetrokkenheid vraagt om versterking van de representatieve democratie (Tonkens et al 2015). Het zijn vaak bepaalde groepen burgers die digitale instrumenten aangrijpen om van zich te laten horen. De participatiepiramide in Nederland blijkt namelijk ook nog steeds erg steil (Hendriks, 2013): er is een kleine groep burgers die veel participeren (de ‘participatie-elite’) en een grote groep die niet participeert. In de uiteindelijke besluiten moeten ook de minder actief betrokken burgers en minderheden zich blijven herkennen. Zij zouden wellicht op andere wijze betrokken kunnen worden bij het besluitvormingsproces, zoals door loting of stemmingen. Er zal overigens altijd een groep burgers zijn die niet (snel) betrokken wil worden.

Ten tweede, **meer burgerbetrokkenheid leidt tot een verschuiving in de rolverdeling tussen burgers en politici**. De controlerende taak van politici wordt belangrijker, terwijl voor politiek debat minder ruimte is (depolitisering) (Tonkens et al 2015). Dit komt door de informalisering van de relatie burger en ambtenaren die onderling via netwerkbesluitvorming en burgerinitiatieven allerlei publieke taken invullen. Op die manier is er minder ruimte voor raadsleden om politieke standpunten in te nemen, lijnen uit te zetten en die te verdedigen. Tegelijkertijd kan er ook een goede balans tussen het primaat en het ultimaat ontstaan, zoals de Raad voor Openbaar Bestuur (2010, p. 9) voorstelt: “Wanneer mensen directe invloed hebben gehad aan de voorkant van het beleidsproces (de agendering en beleidsvoorbereiding) en daarmee het primaat hadden, kan het ultimaat (de besluitvorming) bij de politiek worden neergelegd. Als op traditionele wijze politiek en ambtenarij de planvorming hebben verzorgd, moet de burger zelf alsnog aan bod komen. Dan kan het ultimaat bijvoorbeeld via een referendum bij burgers worden neergelegd.”

Het is belangrijk om voor elk onderwerp te bekijken hoe burgers kunnen worden betrokken in de beleids- en besluitvorming en hoe de balans tussen de burgerbetrokkenheid en de rol van de politiek eruit moet zien.

Tot slot

Kortom, goede burgerbetrokkenheid is bewerkelijk, ook online. Maar als aan alle condities is voldaan, zijn belangrijke democratische waarden als transparantie, inclusiviteit en responsiviteit veiliggesteld en is digitale burgerparticipatie een goede aanvulling op de huidige democratische besluitvorming. In Nederland blijken er tot op heden nog maar weinig (succesvolle) voorbeelden van digitale burgerparticipatie te bestaan. Er is dus nog veel virtuele ruimte voor verbetering. Een voorstel: laten we beginnen met de burgerbegrotingen waarvan Nederland al wel veel offline-initiatieven kent. In ons onderzoek scoorden de digitale evenknieën ervan namelijk heel goed op de meeste condities en met name op de meest doorslaggevende conditie voor succes: een stevige link met een concreet besluitvormingsproces. Bij burgerbegrotingen gaat het namelijk vaak om een vast percentage van de begroting waar burgers over mogen besluiten. Dat geeft een duidelijke politieke inbedding en levert tegelijkertijd sneller een helder proces op voor burgers, maar ook voor politici en beleidsmakers.

Het volledige onderzoek *Prospects for e-democracy in Europe* vindt u op de site van het Europees Parlement. De Nederlandse samenvatting vindt u op de site van het Rathenau Instituut.

Referenties

- Christensen, H.S., M. Jäske, M. Setälä & E. Laitinen (2017). 'The Finnish Citizens' Initiative: Towards Inclusive Agenda-setting?' In: Scandinavian Political Studies, 411–433.
- De Wit & Hoogwerf (2015). Maak lokaal actief burgerschap niet groter dan het is. Op: socialevraagstukken.nl.
- M. Driessen, P. Kanne en L. Klein Kranenburg (2018). Alternatieven voor de lokale democratie? Onderzoek I&O Research i.o.v. Vrij Nederland en Nieuwsuur. Enschede: I&O Research.
- Green, J. E. (2010). The eyes of the people: democracy in an age of spectatorship. Oxford: Oxford University Press.
- Hendriks, F., van der Krieken, K., & Wagenaar, C. (2017). Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum. Amsterdam University Press.
- Hendriks et al. (2016). Bewegende beelden van democratie. Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015. Den Haag: Ministerie van BZK
- Keulen, I. van, I. Korthagen, P. Diederer en P. van Boheemen (2018). Digitalisering van het nieuws – Online nieuwsgedrag, desinformatie en personalisatie in Nederland. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Korthagen, I. en I. van Keulen (2018). Online meebeslissen - Lessen uit onderzoek naar digitale burgerparticipatie voor het Europees Parlement. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Korthagen, I., Van Keulen, I., Hennen, L, Aichholzer, G., Rose, G., Lindler, R., Goos, K., Nielsen, R.O. (2018). Prospects for e-democracy in Europe. Brussels: European Parliament, STOA panel.
- Raad voor Openbaar Bestuur (2010). Vertrouwen op Democratie. Den Haag: ROB.
- SCP (2016). Burgerperspectieven 2016 | 1. Kwartaalbericht van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau, p. 35.
- Tonkens, E. & van Duyvendak, J.W. (2015). Graag meer empirische en minder eufore kijk op burgerinitiatieven. Op: socialevraagstukken.nl.
- Tonkens, E., Trappenburg, M., Hurenkamp, M., & Schmidt, J. (2015). Montessori democratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek. Amsterdam: Amsterdam University Press.

[1] Het Rathenau Instituut stimuleert de publieke en politieke meningsvorming over de maatschappelijke aspecten van wetenschap, technologie en innovatie door middel van onderzoek en publiek debat.

[2] https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Burgerperspectieven_2016_1.

[3] https://ioresearch.nl/Portals/0/Rapport%20Lokale%20Democratie%20IenO%20VN%20NU_def_1.pdf

[4] <https://www.civocracy.org/codeoranje>.

[5] https://vng.nl/files/vng/brieven/2016/attachments/lokale-democratie_20161102.pdf

[6] <https://www.citizensassembly.ie/>