

Digitale burgerbetrokkenheid: kansen en dilemma's

In digitale middelen zit meer potentie dan er nu uit wordt gehaald. ICT kan burgerbetrokkenheid langs het hele spectrum versterken: in zowel informerende, beleidsbeïnvloedende, als directe vorm. Tegelijkertijd is technologie geen wondermiddel en al helemaal geen quick fix voor de behoefte van burgers aan meer politieke betrokkenheid. Het succes van digitale instrumenten hangt af van een duidelijke inbedding van de digitale burgerbetrokkenheid in het politieke proces, van investeringen in de communicatie rondom het instrument, en van een goed ontwerp.

door Iris Korthagen & Ira van Keulen

De auteurs zijn onderzoekers bij het Rathenau Instituut. Van Keulen is daarnaast ook parlementair liaison.

RECENTELIJK HEBBEN DE BEIDE KAMERS VAN DE STATEN-GENERAAL in meerderheid aangegeven dat er een staatscommissie Bezinning Parlementair Stelsel moet komen. Dat is bijzonder. Het is de wens van de meerderheid van de Kamerleden dat er een brede reflectie op de 201 jaar oude parlementaire democratie gaat plaatsvinden. De fundamenten van de parlementaire democratie zullen onder discussie komen te staan: het kiesstelsel, taken, positie en functioneren van het Nederlandse parlementaire stelsel en de parlementaire democratie worden opnieuw bekeken en gewogen. Alleen minister-president Rutte moet nu nog officieel instemmen.

Een van de belangrijkste overwegingen van de beide Kamers is dat de Nederlandse burger meer betrokkenheid bij beleid en politiek ambiert. Zo blijkt uit een van de recentste studies van het Sociaal en Cultureel Planbureau dat twee derde van de respondenten het eens is met de volgende stelling: 'Het zou goed zijn als burgers meer konden meebeslissen over

belangrijke politieke kwesties.¹ Slechts één op de tien is het daarmee óneens. De steun voor en de opkomst bij het referendum over het associatieakkoord met Oekraïne in april (ruim vier miljoen geldige stemmen) heeft deze bereidheid van burgers ook in de praktijk laten zien. Een van de belangrijke uitdagingen van de staatscommissie volgens beide Kamers zal daarom zijn: hoe kan er meer burgerbetrokkenheid georganiseerd worden bij beleid en politiek?

Daarnaast is het voor zowel de Eerste als de Tweede Kamer duidelijk dat 'digitalisering en social media onmiskenbaar invloed hebben op het karakter van de representatieve democratie en het functioneren van het parlementaire stelsel'.² Op lokaal niveau speelt technologie al een belangrijke rol in de mogelijkheden voor burgers om zich te informeren, zich te mobiliseren en actie te ondernemen. Een mooi voorbeeld daarvan is het digitale platform Hallo IJburg, waar inwoners onder andere hun 'wensen' voor de regio kenbaar maken en die van anderen kunnen steunen of aangeven dat ze willen helpen bij het realiseren ervan. Maar denk ook aan websites van lokale belangenorganisaties, zoals het Platform Vlieg hinder Regio Castricum en het gasbevingenportaal van de Groninger Bodem Beweging, die informatie aandragen en zo burgers mobiliseren en de politiek onder druk proberen te zetten. Of Argu, een digitaal forum voor dialoog waar verschillende gemeenten van gebruikmaken om debat over lokale vraagstukken te stimuleren en ideeën voor verbetering van het beleid te verzamelen. Het Rotterdamse Stadsinitiatief bood inwoners zelfs de mogelijkheid online te

stemmen op het burgerinitiatief dat volgens hen gemeentelijke financiering van een paar miljoen euro verdiende.³

In hoeverre zouden digitale instrumenten ook actief ingezet kunnen worden om meer burgerbetrokkenheid op landelijk niveau te organiseren? Digitale instrumenten bieden mogelijkheden om

Digitale instrumenten bieden mogelijkheden om burgers meer bij besluitvorming te betrekken, zeker op landelijk niveau

burgers meer bij besluitvorming te betrekken, zeker op landelijk niveau. In dit artikel bespreken we voorbeelden uit binnen- en buitenland. We zien kansen maar ook dilemma's op basis van bestaande praktijken. We sluiten daarom af met de conclusie dat digitale instrumenten op landelijk niveau als mogelijkheid nog meer verkend moeten worden, met de aantekening dat het succes van digitale burgerbetrokkenheid van veel verschillende voorwaarden afhankelijk is.

BURGERBETROKKENHEID ONTRAFELD

Het Rathenau Instituut zet in zijn onderzoek naar digitale democratie nadrukkelijk burger*betrokkenheid* centraal en niet burger*participatie*. De betrokkenheid van burgers bij parlementaire besluitvorming krijgt immers niet alleen vorm via actieve participatie. Burgers zijn ook betrokken bij de politiek door te lezen over politieke besluiten en door het onderling bediscussieren van politieke standpunten. Dit noemen we *informatieve* betrokkenheid. Voor veel burgers is deze vorm van politieke betrokkenheid veel realistischer dan het participerende ideaal.⁴ Bovendien moeten we niet onderschatten welke kracht uitgaat van het monitorende publiek. Kritische, monitorende burgers scannen de informatie die via diverse (digitale) media tot hen komt en ondernemen actie wanneer iets hen echt raakt. Neem het voorbeeld van Loek Hermans, voormalig senator en tevens initiatiefnemer van de hiervoor genoemde staatscommissie, die waarnemend burgemeester van Zutphen zou worden – althans, dat was het idee van burgemeester en wethouders. Het liep echter anders. Nadat Hermans in opspraak kwam vanwege zijn commissariaat bij Meavita, stelden de monitorende burgers van Zutphen een online petitie op om te laten zien dat er onder de lokale bevolking geen draagvlak was voor zijn benoeming. De lokale volksvertegenwoordigers trokken vervolgens hun steun in.

Als tweede onderscheiden we (met het scp⁵) *beleidsbeïnvloedende* betrokkenheid: invloed van burgers op het beleid van een overheidsinstantie. Voorbeelden van beleidsbeïnvloeding zijn burgerconsultaties door politiek of overheid, of burgers die op eigen initiatief advies uitbrengen, zoals via het raadgevend referendum. Als derde onderkennen we *directe* burgerbetrokkenheid. Directe burgerbetrokkenheid houdt in dat burgers zelf bij meerderheid een besluit kunnen nemen, zoals via bindende referenda. De laatste vorm is *zelfredzame* betrokkenheid, waarbij burgers zelf of in samenwerking 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 meebeslissers; door te doen pakken ze zelf maatschappelijke vraagstukken op.⁶

INTERNATIONALE VOORBEELDEN VAN DIGITALE BURGERBETROKKENHEID

In een studie die wij nu voor het Europees Parlement verrichten, zien we in allerlei landen experimenten met digitale instrumenten die lokaal of nationaal burgerbetrokkenheid bij beleid en politiek organiseren. Zo kwamen we 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 (<http://openministry.info/>). In een aantal gevallen zijn voorstellen overgenomen door het Finse parlement, zoals de legalisering van het homohuwelijk.⁷ Of denk aan Participate Melbourne, waar de mogelijkheid werd geboden om voor iedereen zichtbare wijzigingen aan te brengen in de concepttekst van een toekomstvisie op de ruimtelijke inrichting van Melbourne. Burgers en ambtenaren werkten op die manier samen aan de concepttekst. Dat verhoogt niet alleen de interactiviteit, maar ook de transparantie van het beleidsproces. Het instrument is daarmee niet alleen een beleidsbeïnvloedende, maar ook een informatieve vorm van burgerbetrokkenheid.

Ook vonden we veel voorbeelden van participatief begroten, waarbij burgers invloed uitoefenen op of zelfs beslissingen nemen over de verdeling van publieke middelen. In de verschillende bestaande varianten spelen online tools vaak een belangrijke rol. In Parijs bijvoorbeeld kunnen burgers online voorstellen indienen 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 de gemeentelijke organisatie kunnen Parijzenaren online (én offline) stemmen op een voorstel. Vervolgens kunnen ze de vorderingen van de in 2015 verkozen projecten met een totaal budget van zo'n 94 miljoen euro online volgen. Via het design van de online tools kan het participatief begroten goed inzichtelijk gemaakt worden. In Berlijn-Lichtenberg werkt een initiatief dat vergelijkbaar is met het Parijse bijvoorbeeld via een feedbacksysteem: bij ieder voorstel is in één oogopslag duidelijk of het is toegekend (groen), nog in behandeling is (oranje) of is geweigerd (rood), en is daarbij een korte, begrijpelijke toelichting te vinden.

Politieke partijen als de Piratenpartij (met vooral veel steun in Duitsland en IJsland), het Spaanse Podemos en de Italiaanse Movimento 5 Stelle (Vijfsterrenbeweging) gebruiken technologie om het Atheense ideaal van directe democratie te bereiken. Leden en andere geïnteresseerden worden via collaboratieve software uitgenodigd om samen aan voorstellen en verkiezingsprogramma's te werken. Verder maken ze gebruik van digitale stelsystemen om te stemmen over voorstellen of over de politieke afvaardiging van de partij. Zo zorgen de partijen en bewegingen ervoor dat hun leden en geïnteresseerden kunnen meebeslissen, een directe vorm van burgerbetrokkenheid dus. Dat is een heel andere manier om politieke representatie vorm te geven dan andere partijen gewend zijn.

Ten slotte – hoewel dit uiteraard geen uitputtende lijst is – zijn websites die de politiek monitoren een aansprekend voorbeeld van informatieve burgerbetrokkenheid. Dit zijn websites die via statistieken en andere gegevens de activiteiten van parlementariërs monitoren – stemgedrag,

inbreng in een debat, enzovoort – en het publiek daarover informeren. Voorbeelden hiervan zijn de drukbezochte Duitse website *Abgeordnetenwatch.de* en de Franse variant *Nosdeputés.fr*.

HARD WERKEN

Maar burgerbetrokkenheid creëren is hard werken. Via technologie komt niet zomaar meer burgerbetrokkenheid tot stand. Er moet geïnvesteerd worden in het design, zodat de tool begrijpelijk is en aansluit op de leefwereld van burgers én op het besluitvormingsproces in beleid en politiek. Dat vergt vaak een behoorlijke inspanning. Om een begroting inzichtelijk te maken voor burgers zijn er verstaalslagen en herberekeningen nodig. Daarnaast is de communicatiestrategie enorm belangrijk; de bekendheid van het instrument onder de doelgroep is cruciaal voor het succes. Ten slotte is er nog de verwerking van de opbrengsten: ook daar zijn tijd en middelen voor nodig en, opnieuw, een goede communicatiestrategie die erop gericht is burgers duidelijk te maken hoe er met de opbrengsten is omgegaan in de besluitvorming.

Dat zien we ook bij de Nederlandse voorbeelden van online instrumenten op landelijk niveau, zoals het digitale platform voor wetgevingsconsultatie www.internetconsultatie.nl. Dit platform bestaat sinds 2009 en is de experimenteerfase lang voorbij. Via de site kunnen burgers en belanghebbende organisaties commentaar leveren op conceptwet- en -regelgeving voordat die naar de Tweede Kamer wordt gestuurd, via het beantwoorden van specifieke vragen of via een eigen document. Dit portal geniet echter nog steeds geen wijdverbreide bekendheid en daar wordt ook weinig werk van gemaakt. Bovendien is het niet altijd duidelijk wat er met de reacties wordt gedaan in het verdere wetgevingsproces, een belangrijk verbeterpunt dat vijf jaar na de eerste evaluatie nog onvoldoende is opgepakt.⁸ De systematische verwerking van de opbrengsten heeft volgens de evaluatoren een professionaliseringsslag nodig, zoals via scholing van ambtenaren in onderzoeksmethoden. Daarnaast zou het design van het portal aantrekkelijker kunnen worden gemaakt en beter kunnen aansluiten op de belevingswereld van burgers, bijvoorbeeld via dossiers op onderwerp, met relevante achtergronddocumenten, handige infographics en begrijpelijke terminologie.

Er zijn ook stappen gezet door het Nederlandse parlement. Burgers kunnen via de website van de Tweede Kamer bijvoorbeeld inzage krijgen in vergaderstukken, notulen en vragen en amendementen van Kamerleden, Kamerdebatten live volgen, en video-opnamen van plenaire Kamerdebatten terugkijken. Maar er kan meer open data beschikbaar worden gesteld om burgerbetrokkenheid te faciliteren, en dan liefst in een centrale databank, in te hergebruiken formats.⁹ Denk aan overzichten van stemgedrag

per fractie, thema of beleidsterrein. Bovendien kan de informatie meer op dossiers worden geordend, waardoor het wetgevingsproces transparanter en inzichtelijker wordt gemaakt.

Er zijn echter ook nog een hoop vraagtekens rondom digitale burgerbetrokkenheid. Ook instrumenten die internationaal als succesvol gelden hebben soms te kampen met tegenvallende participatenaantallen. En hoe bereik je een representatieve groep? De blanke man van middelbare leeftijd is vaak oververtegenwoordigd. Daar hoort ook een vraag over de doel-

*Toenemende digitale
burgerbetrokkenheid vraagt
om versterking van de
representatieve democratie*

stelling bij: is het instrument geschikt om draagvlak te meten of alleen om goede ideeën op te halen? Hoe is de burgerbetrokkenheid goed in te passen in het algehele politieke besluitvormingsproces? Het belangrijkste vraagteken kan gezet worden achter de effectiviteit

van veel van de instrumenten. Er zijn namelijk maar weinig metingen beschikbaar over de effectiviteit van de digitale instrumenten: in hoeverre hebben ze bijgedragen aan bijvoorbeeld meer tevredenheid van burgers of aan betere beslissingen?

LESSEN

Belangrijke lessen die we op basis van ons lopende onderzoek kunnen aanreiken zijn de volgende:

- *Er zijn meer experimenten met beleidsbeïnvloedende betrokkenheid bij landelijke issues nodig.* Zijn de lokale voorbeelden van digitaal georganiseerde burgerbetrokkenheid die we in ons onderzoek tegenkomen zomaar te vertalen naar de landelijke praktijk? Daar zijn twijfels over. Zo stellen Hendriks en collega's in de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015 dat lokale kwesties structureel meer mensen op de been krijgen dan (inter)nationale kwesties.¹⁰ Maar de vraag is tegelijkertijd of de regering en het parlement tot nu toe überhaupt voldoende mogelijkheden bieden om Nederlandse burgers betrokken te laten raken bij landelijke vraagstukken.
- *Meer betrokkenheid van burgers betekent niet minder betrokkenheid van politici.* Integendeel. Toenemende digitale burgerbetrokkenheid vraagt om versterking van de representatieve democratie.¹¹ Het zijn vaak bepaalde groepen burgers die digitale instrumenten aangrijpen om van zich te laten horen. In de uiteindelijke besluiten moeten ook minder actief betrokken burgers en minderheden zich blijven herkennen.

- *Meer beleidsbeïnvloedende en directe burgerbetrokkenheid leidt tot een verschuiving in de rolverdeling tussen burgers en politici.* Het is belangrijk dat de beoogde staatscommissie nadenkt over hoe politici zich moeten verhouden tot een verdergaande inmenging van burgers in de besluitvorming. Dat betekent dat de controlerende taak van politici belangrijker wordt, terwijl voor politiek debat minder ruimte is (depolitiserend). Meer burgerbetrokkenheid betekent namelijk vaak minder ruimte voor politici om politieke standpunten in te nemen, lijnen uit te zetten en die te verdedigen.
- *Extra aandacht is nodig voor het geven van feedback: waarom honoreren politici uitkomsten van (online) burgerbetrokkenheid wel of niet?* Wanneer politici stelselmatig te weinig doen met die uitkomsten en daarover onvoldoende verantwoording afleggen, ontstaat het risico dat burgers hun vertrouwen in de politieke besluitvorming verliezen.
- *Technologie is niet neutraal.* Technologische uitgangspunten, het ontwerp van het specifieke instrument en het eventuele verdienmodel zijn sturend voor de inhoud en het proces van burgerbetrokkenheid. De huidige online omgeving met sociale media en digitale platforms voldoet niet vanzelf aan democratische voorwaarden als gelijke toegang en representativiteit.

DE OPGAVE

De toekomstige staatscommissie Bezinning Parlementair Stelsel staat voor deze belangrijke uitdaging: hoe meer burgerbetrokkenheid bij parlementaire besluitvorming te organiseren? In digitale middelen zit meer potentie dan er nu uit wordt gehaald. ICT kan burgerbetrokkenheid langs het hele spectrum versterken: in zowel informerende, beleidsbeïnvloedende, als directe vorm. Tegelijkertijd is technologie geen wondermiddel en al helemaal geen *quick fix* voor de behoefte van burgers aan meer politieke betrokkenheid. Het succes van digitale instrumenten hangt ten minste af van de volgende voorwaarden: (1) een goede communicatiestrategie rondom het instrument; (2) een duidelijke inbedding van de digitale burgerbetrokkenheid in het politieke proces; en (3) een goed ontwerp.

Oftewel: er moet een *engagementstrategie* zijn rondom het instrument. Burgers en politici – of in sommige gevallen een specifieke doelgroep – moeten ten eerste vanaf het begin weten dat het instrument bestaat, wat het doel ervan is en dat het nut heeft om mee te doen. Ten tweede moeten de betrokken partijen overeenstemming hebben over op welk moment de inbreng van burgers het besluitvormingsproces voedt, en welke status de inbreng van burgers heeft (adviserend of beslissend): kortom, hoe krijgt de inbedding

gestalte? Ten derde moet het ontwerp zorg dragen voor een brede toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van de tool. Het design kan bovendien de inbedding van de burgerbetrokkenheid in het besluitvormingsproces faciliteren, door kwesties uit de leefwereld van burgers beter te laten aansluiten bij kwesties in het besluitvormingsproces in beleid en politiek. Zo zouden bedragen in een online burgerbegroting moeten aansluiten op de officiële begroting van een overheid, zodat keuzes van burgers in de online begroting direct kunnen worden vertaald in (mogelijke)¹² keuzes in de officiële begroting. Ook zou het ontwerpen van een feedbackoptie waarin politici of beleidsmakers vertellen hoe ze zijn omgegaan met voorstellen van burgers – zoals in de tool van Berlijn-Lichtenberg – bijdragen aan die aansluiting.

Noten

- 1 Josje den Ridder, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen met medewerking van Esther Schrijver, *Burgerperspectieven 2016*/1. *Kwartaalbericht van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016, p. 35.
- 2 Staten-Generaal, vergaderjaar 2015-2016, 34 430, nr. A: *Conceptbrief van de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 7 juli 2016.
- 3 Zie respectievelijk: halloijburg.nl, vlieg-hinder.nl, opengis.eu/gasbevingen, argu.co en rotterdam.nl/stadsinitiatief.
- 4 Zie bijvoorbeeld: J.E. Green, *The eyes of the people. Democracy in an age of spectatorship*. Oxford: Oxford University Press, 2010; Arjen de Wit en Barry Hoolwerf, 'Maak lokaal actief burgerschap niet groter dan het is', *Sociale Vraagstukken*, 20 april 2015; Evelien Tonkens en Jan Willem Duyvendak, 'Graag meer empirische en minder eufore kijk op burgerinitiatieven', *Sociale Vraagstukken*, 17 januari 2015.
- 5 Pepijn van Houwelingen, Anita Boele en Paul Dekker, *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2014.
- 6 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012. Aangezien deze vorm van betrokkenheid vooral op lokaal niveau plaatsvindt, behoort deze niet tot de scope van dit artikel.
- 7 Arthur Edwards en Dennis de Kool, *Kansen en dilemma's van digitale democratie. Wat kan digitale burgerbetrokkenheid betekenen voor het Nederlandse parlement?* Den Haag: Rathenau Instituut, 2015.
- 8 S.D. Broek, E. Kats, J.A. van Lakerveld, F.D. Stoutjesdijk en I.C.M. Tönis, *Doelrealisatie Internetconsultatie*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum, 2016.
- 9 Algemene Rekenkamer, *Trendrapport open data 2015*. Den Haag: Algemene Rekenkamer, 2015.
- 10 Frank Hendriks, Koen van der Krieken, Sabine van Zuydam en Maarten Roelands, *Bewegende beelden van democratie. Legitimitetsmonitor Democratisch Bestuur 2015*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016.
- 11 Evelien Tonkens, Margo Trappenburg, Menno Hurenkamp en Jante Schmidt, *Montessori-democratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2015.
- 12 *Mogelijke* keuzes, want dit is afhankelijk van de specifieke inbedding, waar het bijvoorbeeld gaat over de vraag of burgers mogen (mee)beslissen of dat de uiteindelijke besluitvorming bij de politiek wordt gelaten.