

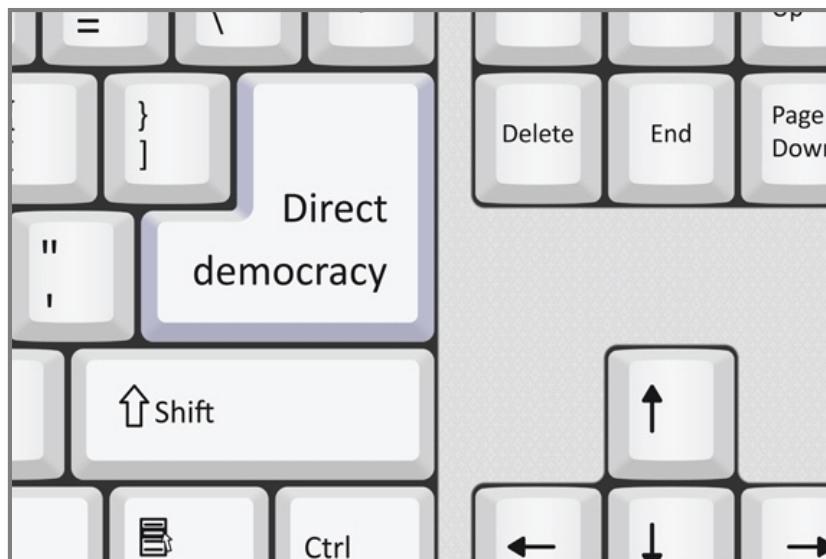
---

# Vooruitzichten voor e-democratie in Europa

---

## Onderzoekssamenvatting

---



### UITGEBREIDE ANALYSE



# **Vooruitzichten voor e-democratie in Europa**

## **Onderzoekssamenvatting**

IP/G/STOA/FWC/2013-001/LOT 8/C4

Februari 2018

PE 603.213

Dit is een samenvattend document van het onderzoek "Prospects for e-democracy in Europe", een onderzoek dat op verzoek van het STOA-panel (STOA - Beoordeling van het wetenschappelijk en technologisch beleid) is uitgevoerd. Het onderzoek werd verricht door de European Technology Assessment Group (ETAG) en beheerd door de afdeling Wetenschappelijke Toekomstverkenningen (STOA) van het directoraat-generaal Parlementaire Onderzoeksdiensten (DG EPRS) van het Europees Parlement.

## **AUTEURS**

Iris Korthagen, Ira van Keulen (Rathenau Instituut)  
Leonhard Hennen (KIT/ITAS)  
Georg Aichholzer, Gloria Rose (ITA/OEAW)  
Ralf Lindner, Kerstin Goos (Fraunhofer ISI)  
Rasmus Øjvind Nielsen (DBT Foundation)

## **VERANTWOORDELIJKE STOA-BEHEERDERS**

Gianluca Quaglio, Theodoros Karapiperis  
Afdeling Wetenschappelijke Toekomstverkenningen (STOA)  
Directoraat-generaal Parlementaire Onderzoeksdiensten  
Europees Parlement, Wiertzstraat 60, B-1047 Brussel

## **TAALVERSIE**

Origineel: EN

## **OVER DE UITGEVER**

Om contact op te nemen met STOA of om u aan te melden voor de maandelijkse nieuwsbrief gelieve te schrijven naar: [STOA@ep.europa.eu](mailto:STOA@ep.europa.eu)

Dit document is op internet beschikbaar op: <http://www.europarl.europa.eu/stoa/>

Manuscript voltooid in februari 2018  
Brussel, © Europese Unie, 2018

## **BEPERKTE AANSPRAKELIJKHEID**

Dit document met achtergrondinformatie is opgesteld voor, en gericht aan, de leden en de ambtenaren van het Europees Parlement ter ondersteuning van hun parlementaire werkzaamheden. De inhoud van dit document valt uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de auteur(s) en de hierin geuite meningen geven niet noodzakelijkerwijs het officiële standpunt van het Europees Parlement weer.

Nadruk en vertaling met bronvermelding voor niet-commerciële doeleinden is toegestaan, mits het Europees Parlement daarvan vooraf op de hoogte wordt gesteld en een exemplaar krijgt toegestuurd.

PE 603.213  
ISBN 978-92-846-2772-1  
doi: 10.2861/275041  
QA-06-17-316-NL-N

## Inhoudsopgave

Samenvatting.....	4
1. E-democratie: een literatuuronderzoek .....	8
1.1. Het democratische tekort van de EU in tijden van crisis .....	8
1.2. Het onderzoek naar de Europese openbare ruimte .....	9
1.3. Het internet en de Europese publieke ruimte.....	9
1.4. Ervaringen met digitale instrumenten voor verschillende vormen van e-participatie 10	
1.5. Ervaringen met e-participatie op EU-niveau .....	13
2. Vergelijkende analyse van 22 digitale instrumenten.....	15
2.1. Beoordeling van de verschillende voorwaarden.....	15
2.2. Beoordeling van de resultaten.....	24
2.3. Analyse van configuraties.....	26
3. Beleidsopties en conclusies.....	32
3.1. Lessen voor bestaande EU-instrumenten voor e-participatie.....	32
3.2. Nieuwe opties om e-participatie op EU-niveau te verbeteren .....	39
4. Bijlage: een overzicht van de cases .....	41

## Samenvatting

*Nog nooit hebben burgers zo veel mogelijkheden gehad om hun stem te laten horen, via de media of rechtstreeks aan lokale en nationale overheden, maar nog nooit was de ontgoocheling zo groot dat burgers niet mee mogen besturen en dat zij die wel besturen, niet naar hen luisteren (Coleman en Moss 2012: 4).*

Volgens de e-participatie-index van de VN (VN, 2016) is e-participatie een wereldwijd fenomeen aan het worden. De index meet e-participatie aan de hand van een participatiemodel van drie niveaus, met name 1) e-informatie (de verstrekking van informatie op het internet), 2) e-consultatie (organiseren van openbare raadplegingen online) en 3) e-besluitvorming (rechtstreeks betrekken van burgers bij besluitvorming) (VN, 2016): 54). In dit verslag verwijst de term "e-participatie" naar alle vormen van politieke participatie via digitale media, met inbegrip van zowel formeel geïnstitutionaliseerde mechanismen als informele maatschappelijke betrokkenheid.

De drijvende krachten achter e-participatie zijn digitalisering, de ontwikkeling van digitale instrumenten die kunnen worden ingezet om burgers te betrekken, zoals sociale media, software die overleg mogelijk maakt, systemen voor e-stemmen enz., en het internet dat steeds toegankelijker wordt. In Europese landen, met name die landen die een prominente plaats innemen in de top vijftig van de best presterende landen, krijgen burgers steeds meer mogelijkheden om hun stem te laten horen bij bestuurs- en beleidszaken. Volgens de VN nemen voornamelijk centrale en lokale overheden e-participatie-initiatieven, met name in de vorm van het verlenen van toegang tot overheidsinformatie en het raadplegen van het publiek via digitale instrumenten. De laatste tijd wordt er steeds meer aandacht besteed aan betrokkenheid van de burgers bij de beleidsvorming. Toch is de vooruitgang op dit gebied tot dusver bescheiden.

### Een democratisch tekort

Niet alleen de digitalisering ligt ten grondslag aan een grotere e-participatie. Tegenwoordig worden veel Europese burgers door voornamelijk hun lokale overheden uitgenodigd om deel te nemen aan de beleidsvorming. Door de economische recessie en de bezuinigingen op de begroting, de hervorming van het ambtenarenapparaat en de decentralisatie van de overheidstaken wordt nu verwacht dat de burgers meer zelfvoorzienend zijn (d.w.z. dat zij activiteiten overnemen die voorheen tot de openbare dienstverlening behoorden). Tegelijkertijd willen burgers zelf ook meer betrokken zijn. In het VN-verslag (2016: 3) staat dat *de vooruitgang op het gebied van e-participatie tegenwoordig meer wordt gedreven door de maatschappelijke inzet van mensen die meer controle over hun leven willen hebben*. Deze vaststelling wordt bevestigd in onderzoeken zoals de [European Values Studies](#) (2008), waaruit blijkt dat de meeste Europese burgers meer betrokken willen zijn bij politieke besluitvorming.

Andere onderzoeken tonen duidelijk aan dat veel Europese burgers het gevoel hebben dat hun stem niet wordt gehoord of dat er geen rekening wordt gehouden met hun belangen. Zo gaf in het Europees Sociaal Onderzoek van 2014 de meerderheid van de respondenten een negatief antwoord op de vraag *In hoeverre zou u zeggen dat het politieke systeem in uw land mensen zoals u in staat stelt om inspraak te hebben in wat de overheid doet?* Hetzelfde geldt voor de vraag: *En in hoeverre zou u zeggen dat het politieke systeem in uw land mensen zoals u in staat stelt om invloed te hebben op de politiek?*. Wat de EU betreft, blijkt uit de [Eurobarometer](#) dat precies de helft van de EU-burgers het niet eens is met de stelling dat hun stem in de EU wordt gehoord. Bovendien is in bijna alle Europese landen een groter aantal respondenten het oneens met de stelling dat het Europees Parlement rekening houdt met de belangen van de Europese burger. Over alle categorieën heen was een meerderheid van 54 % het niet eens met die stelling.

In de jongste decennia is er werk gemaakt van de betrokkenheid van de burgers bij het politieke proces van de EU. Zo kunnen de burgers nu de leden van het Europees Parlement rechtstreeks kiezen, zijn het

takenpakket en de wetgevende bevoegdheden van het Europees Parlement uitgebreid en werd het Europees burgerinitiatief (EBI) opgericht. In wetenschappelijke debatten wordt de EU echter nog steeds gezien als het slachtoffer van wat Grimm in 1995 een "democratisch tekort" noemde. De EU-beleidsvorming in de Europese instellingen lijkt, ten minste in bepaalde opzichten, nog steeds niet volledig open te staan voor de Europese burgers. Door het meerlagige systeem van EU-beleidsvorming is het voor de Europese burgers niet altijd gemakkelijk om na te gaan wie voor wat verantwoordelijk is en de EU-instellingen ter verantwoording te roepen voor de resultaten van hun beleid (Habermas 2015; Michailidou en Trenz 2013).

De centrale doelstelling van dit onderzoek is na te gaan of de democratische kwaliteit van de EU en haar legitimiteit bij de burgers, alsook het gehele politieke stelsel van de EU, kan worden verbeterd door middel van ICT-instrumenten.

## Verwachtingen op het gebied van e-democratie

E-participatie en in bredere zin e-democratie – de uitoefening van democratie met ondersteuning van digitale media in politieke communicatie en participatie – worden gezien als een mogelijke oplossing voor het democratische tekort op Europees niveau (en op lokaal en nationaal niveau). Vanaf het begin, en vooral in de jaren negentig, waren de verwachtingen voor een vernieuwde democratie door de nieuwe media verreikend.

Enkele decennia van e-democratie en e-participatie op alle beleidsniveaus, van gemeenten tot transnationale instanties, later, is de realiteit echter ontvullend. Na 25 jaar e-democratie concludeert Jan Van Dijk, die e-democratie bestudeert, dat het belangrijkste resultaat van e-democratie tot dusver een aanzienlijke verbetering is op het gebied van de toegang tot en de uitwisseling van relevante beleidsinformatie. De bewijzen van e-democratie die publiek debat, overleg en gemeenschapsvorming ondersteunt, zijn uiteenlopend en – het meest teleurstellend vanuit het perspectief van directe democratie – er werd *geen merkbaar effect van deze debatten op de besluitvorming van institutionele organen* vastgesteld (Van Dijk 2012: 53 e.v.). Verder stelt Van Dijk dat e-participatie zich grotendeels beperkt tot de begin- en eindfase van de beleidscyclus en dat zelden inbreng wordt toegelaten in de kernfasen van besluitvorming en beleidsuitvoering. Dat is min of meer (nog steeds) in overeenstemming met de vaststellingen in het VN-verslag over e-participatie (2016), waarin wordt gesteld dat er een bescheiden toenemende aandacht is voor betrokkenheid van de burgers bij de beleidsvorming. Hoewel de aanvankelijk hoge verwachtingen dus moeten worden bijgesteld, zijn e-democratie en e-participatie een realiteit en hebben beide de communicatie tussen burgers en overheden zonder twijfel op vele positieve manieren veranderd. Zo hebben burgers nu een betere en snellere toegang tot allerlei soorten openbare informatie, en zijn er procedures voor e-consultatie en e-begrotingsplanning ingevoerd. Intussen zijn we in een tijdperk beland waarin sociale media een nieuwe vorm van directe politieke communicatie bieden tussen burgers, gemeenschappen en beleidsmakers.

Dit onderzoek neemt het STOA-verslag uit 2011 als uitgangspunt en onderzoekt hoe de e-democratie op EU-niveau kan worden voortgezet op een manier die het publieke debat ondersteunt en van invloed is op de politieke besluitvorming. Het uitgangspunt is dat e-democratie een van de verschillende strategieën is om democratie, democratische instellingen en democratische processen te ondersteunen en democratische waarden te verspreiden. Het hoofddoel van e-democratie is de elektronische ondersteuning van legitieme democratische processen. E-democratie moet dan ook op die verdiensten worden beoordeeld. E-democratie is met andere woorden een aanvulling op en verbonden met de traditionele democratische processen (Raad van Europa 2009: 11). Of zoals de Raad van Europa ook stelt in zijn aanbeveling over e-democratie: e-democratie is eerst en vooral een vorm van democratie.

## Onderzoeksvragen

Om te onderzoeken hoe e-democratie op EU-niveau kan worden voortgezet, zijn 22 casestudies van digitale instrumenten geanalyseerd en vergeleken. De 22 voorbeelden:

- zijn georganiseerd op verschillende politieke en overheidsniveaus (lokaal, nationaal en Europees);
- betrekken de burgers in verschillende fasen van de politieke besluitvorming (agendavorming, besluitvorming en monitoring);
- kunnen eventueel op EU-niveau worden uitgevoerd en gebruikt om het tekort in Europese democratische processen aan te vullen.

De twee centrale onderzoeksvragen die richtinggevend zullen zijn voor de analyse zijn:

- Onder welke voorwaarden kunnen digitale instrumenten met succes verschillende vormen van burgerbetrokkenheid bij besluitvormingsprocessen bevorderen?
- En hoe kunnen deze instrumenten – en de voorwaarden waaronder ze succesvol zijn – naar het EU-niveau worden overgeheveld?

Het onderzoek is onderverdeeld in drie fasen:

1. een literatuurstudie met bijzondere aandacht voor de meest recente en relevante literatuur;
2. een empirische beoordeling en vergelijking van 22 casestudies van digitale instrumenten;
3. lessen voor bestaande EU-instrumenten voor e-participatie en nieuwe opties om e-participatie op EU-niveau te verbeteren.

## Onderzoeksopzet

Het onderzoeksopzet bestaat uit de volgende drie elementen:

1. Een systematische literatuurstudie van ongeveer 400 spraakmakende publicaties over: 1) e-participatie in het kader van besluitvorming, 2) democratische gevolgen en effecten, 3) lessen met betrekking tot succes en mislukking, 4) toepassing op EU-niveau en 5) de Europese publieke ruimte.
2. Een kwalitatieve vergelijkende analyse (csQCA) van 22 casestudies. De casestudies zijn gebaseerd op deskresearch en 45 interviews met organisatoren en onderzoekers. De gegevensverzameling werd in februari 2017 afgerond. De cases kunnen in vijf groepen worden ingedeeld:



<b>Websites die politieke activiteiten monitoren</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. TheyWorkForYou</li> <li>2. Abgeordnetenwatch.de</li> </ol>
<b>Informele instrumenten voor agendavorming</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Petities.nl (Nederlandse e-petitieswebsite)</li> <li>4. Open Ministry en het Finse burgerinitiatief</li> </ol>
<b>Formele instrumenten voor agendavorming</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Grondwet IJsland (crowdsourcing voor een nieuwe grondwet)</li> <li>6. Future Melbourne Wiki (meebouwen aan een visie voor stadsplanning)</li> <li>7. Predlagam.vladi.si (Sloveens platform voor e-voorstellen en e-petities)</li> <li>8. Europees burgerinitiatief (voorstellen van burgers voor nieuwe EU-wetten)</li> <li>9. Participatieve begrotingsplanning in Berlijn-Lichtenberg</li> <li>10. Internetconsultatie.nl (Nederlandse e-consultatie over ontwerp-wetten)</li> <li>11. Futurium (raadpleging over EU-beleidsvorming op het gebied van digitale beleidsvorming)</li> <li>12. Uw stem in Europa (openbare raadpleging over het EU-beleid)</li> <li>13. Europese burgerraadpleging 2009</li> </ol>
<b>Niet-bindende besluitvormingsinstrumenten</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>14. Piratenpartij Duitsland</li> <li>15. Vijfsterrenbeweging</li> <li>16. Podemos</li> <li>17. Participatieve begrotingsplanning Belo Horizonte</li> <li>18. Participatieve begrotingsplanning Parijs</li> <li>19. Betri Reykjavik (instrument voor participatieve begrotingsplanning en agendavorming)</li> </ol>
<b>Bindende besluitvorming</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>20. E-stemmen in Zwitserland</li> <li>21. E-stemmen in Estland</li> <li>22. E-stemmen voor Spitzenkandidaten in het kader van de EP-verkiezingen van 2014 voor de Groenen</li> </ol>

3. Beoordeling van de geschiktheid van de instrumenten voor de EU, via deskresearch en een seminar met deskundigen op EU-niveau, over 1) verbetering van bestaande digitale instrumenten en 2) nieuwe mogelijkheden voor e-participatie op EU-niveau.

## 1. E-democratie: een literatuuronderzoek

E-democratie is vandaag de dag een veelgebruikte term en omvat een breed scala aan praktijken waarbij het publiek online wordt betrokken bij politieke besluitvorming en meningsvorming. Wat de theoretische concepten van democratie betreft, is e-democratie voornamelijk gebaseerd op modellen van participatieve en deliberatieve democratie. Na twee decennia van e-democratie is echter de hoop op een fundamentele hervorming van de moderne democratie door het gebruik van online-instrumenten voor politieke participatie en publieke debatten aan het verdwijnen. Het lijkt echter geen twijfel dat e-democratie nieuwe communicatiemiddelen met zich zal meebrengen, waarmee burgers onderling en actoren van de representatieve democratie met hun achterban zullen kunnen communiceren. Deze veranderingen dragen niet alleen bij aan de politieke processen die zich online afspelen, maar beïnvloeden ook op vele manieren het verloop en de voorwaarden van politieke offlineprocessen. Die processen zijn afhankelijk van de grote verscheidenheid aan gebruikte e-democratie-instrumenten, de aard van het politieke proces waarin deze zijn ingebed, en de vaardigheden, eisen en verwachtingen van degenen die bij het gebruik ervan zijn betrokken.

### 1.1. Het democratische tekort van de EU in tijden van crisis

Het is overduidelijk dat het wetenschappelijke debat en het onderzoek naar de Europese publieke ruimte, het Europees burgerschap en de identificatie met Europa als politieke gemeenschap de afgelopen jaren zijn geïntensiveerd. Dat is toe te schrijven aan de symptomen van de huidige crisis binnen de EU-instellingen en met betrekking tot de idee van Europese integratie. Velen zijn nog steeds van mening dat het waargenomen democratische tekort van de Europese Unie erop wijst dat een Europees openbaar forum moet worden bevorderd als een plaats waar over de verschillende (strikte) nationale publieke ruimten heen kan worden gedebatteerd. Bovendien is men het er in dit verband over eens dat nieuwe vormen van politieke communicatie via internet hierbij een rol moeten spelen. In vergelijking met een decennium geleden zijn de hooggespannen verwachtingen en het grote optimisme, waarbij het internet wordt gezien als een wondermiddel tegen politieke ontnuchtering en als een manier om nieuwe transnationale ruimtes van Europese politieke bottom-upcommunicatie tot stand te brengen, echter ver te zoeken.

Voor wat het Europese politieke stelsel betreft, wordt aangevoerd dat het enerzijds noodzakelijk is om, vooral in tijden van crisis, verregaande besluiten te legitimeren die de levensomstandigheden in de Europese lidstaten sterk zullen beïnvloeden. Voor dergelijke besluiten moet overleg worden gepleegd over de voor- en nadelen, behoeften, eisen en plichten. Anderzijds is er pessimisme over de vraag of er – in de huidige crisis die ertoe leidt dat mensen nationale belangen centraal stellen – voldoende homogeniteit in de Unie is en de burgers zich sterk kunnen identificeren met de EU als transnationale politieke entiteit. De waarneming dat er binnen de EU amper sprake is van solidariteit en dat haast alles vanuit een nationaal perspectief wordt bekeken, wakkert eigenlijk de discussie over de afwezigheid van *demos* aan, die wordt gevoerd door wetenschappers die de Europese politiek bestuderen. Die wetenschappers zijn het er in dit verband niet over eens of Europa een transnationale culturele identiteit moet ontwikkelen (wat volgens velen een uitsluitend nationale zaak zou moeten zijn), of dat een politieke identiteit – d.w.z. het betrekken van de Europese burgers bij de fundamenten van de Europese politieke grondwet – voldoende is om een nieuwe vorm van "Europees burgerschap" tot stand te brengen waaruit een echte solidariteit in de Europese Unie kan groeien. Voorstanders van een grotere EU-integratie baseren hun terughoudend optimisme over de "europeanisering" van de Europese burgers op de verdere ontwikkeling van het debat over Europa en dus op de verdere ontwikkeling van de Europese publieke ruimte. De ontwikkeling van een Europese identiteit en solidariteit hangt in dit verband af van de kansen en mogelijkheden om via een gemeenschappelijk Europees politiek debat te discussiëren over aangelegenheden die van gemeenschappelijk Europees

belang zijn en deze aangelegenheden vast te stellen. Hiervoor zou de rol van het Europees Parlement moeten worden versterkt en een Europees grensoverschrijdend partijstelsel moeten worden bevorderd.

Wat in de huidige crisis de "politisering van Europa" wordt genoemd, wordt hier – ondanks de onmiskenbare symptomen van een renationalisering van het politieke debat en euroscepticisme – beschouwd als een kans om de Europese identiteit te versterken. Aangezien burgerschap zich ontwikkelt binnen politieke debatten en juist buiten de debatten en conflicten over openbaar belang ontstaat, worden de huidige conflicten over het EU-beleid en de democratische legitimering beschouwd als een gevolg van de grotere interesse van de burgers in het Europese gedachtegoed. Anderzijds is het duidelijk dat er door de crisis nieuwe krachten en actoren op de voorgrond treden die de Europese integratie niet ondersteunen en standpunten naar voren brengen die gericht zijn op nationale belangen en zo de nationale identiteiten versterken. Men is het er echter wel over eens dat de Europese publieke ruimte de ontwikkeling van een Europese identiteit sterk beïnvloedt, omdat zij een forum biedt waar kan worden gedebatteerd en waar collectieve identiteiten worden gevormd en politieke gemeenschappen worden gecreëerd.

## 1.2. Het onderzoek naar de Europese openbare ruimte

Empirisch onderzoek – voornamelijk massamediaonderzoek – naar de Europese publieke ruimte bevestigt dat een europeanisering van verschillende nationale mediapublieken waarneembaar is:

- Europese aangelegenheden, beleid en actoren zijn zichtbaar in de "nationale" publieke ruimten, d.w.z. in de massamedia-aandacht voor politieke aangelegenheden;
- in de nationale media wordt niet alleen verwezen naar EU-beleidsmakers (verticaal), maar ook naar actoren uit andere Europese lidstaten (horizontaal);
- dezelfde aangelegenheden worden behandeld in de verschillende nationale publieke ruimten en soortgelijke referentiekaders, beweringen en argumenten worden naar voren gebracht.

Wat de zichtbaarheid van de Europese actoren betreft, dient echter te worden opgemerkt dat het Europees Parlement blijkbaar minder wordt genoemd in nationale massamedia dan andere Europese instellingen en dat nationale actoren zichtbaarder worden door de perceptie van een zwakke houding van de Europese instellingen in de context van de financiële crisis. Uit recent onderzoek naar media-aandacht voor diverse aspecten van een europeaniseringscrisis (financiële crisis, vluchtelingenbeleid) blijkt dat de nationale perspectieven steeds meer de overhand krijgen en dat er belangstelling bestaat voor een openbaar debat over de EU, maar dat dit niet per se afbreuk doet aan het begrip van een Europese publieke ruimte. Men is van oordeel dat hoe meer geschillen tussen elites en nationale partijen over Europese aangelegenheden ontstaan, hoe beter zichtbaar Europa wordt in de nationale media. De keerzijde hiervan is echter dat EU-critici hierbij een sterke positie kunnen innemen. De "politisering" van de Europese Unie is een indicator dat Europese aangelegenheden op nationaal niveau aandacht krijgen, maar dit leidt er natuurlijk niet noodzakelijkerwijs toe dat aangelegenheden worden behandeld als kwesties van gemeenschappelijk Europees belang waarvoor Europese oplossingen moeten worden gezocht. Of gepolitiseerde debatten over Europa een gemeenschappelijk Europees gedachtegoed en gemeenschappelijke Europese identiteiten bevorderen of hernationalisering in de hand werken, hangt af van discursieve structuren en dynamieken. In dit verband kan de legitimering van het Europese beleid, ook door middel van e-participatie, ondersteunend werken.

## 1.3. Het internet en de Europese publieke ruimte

Het onderzoek naar de Europese publieke ruimte was tot nu toe vooral gericht op elitemassamediacommunicatie en is voorbijgegaan aan de relevantie van nieuwe, op internet gebaseerde communicatienetwerken die voornamelijk door actoren uit het maatschappelijk middenveld worden gebruikt. In dat opzicht is er enige verandering waarneembaar: er is een groeiende belangstelling voor politieke communicatie via het internet en de mogelijkheden ervan om nieuwe publieke ruimten tot stand te brengen. Tien jaar geleden was er echter een wijdverbreid optimisme dat

tegenover de tanende nationale openbare ruimten, met een passief publiek dat ontgoocheld is over het politieke stelsel, het internet de opkomst van een transnationale publieke ruimte zou ondersteunen, een meer inclusieve, deliberatieve ruimte die geworteld is in een transnationale civiele samenleving. Dergelijke verreikende verwachtingen worden tegenwoordig nauwelijks nog uitgesproken. Politieke communicatie via sociale media is momenteel een populair onderzoeksonderwerp, maar het is moeilijk om duidelijke conclusies te trekken over de rol van sociale media bij het ondersteunen van de opkomst van een levendige politieke publieke ruimte.

- De op internet gebaseerde politieke communicatie zal zich waarschijnlijk niet ontwikkelen tot een supranationale publieke ruimte, maar veeleer een netwerk creëren van een veelheid van rechtstreekse of onrechtstreekse discursieve processen die gericht zijn op meningsvorming op verschillende niveaus en over diverse onderwerpen.
- De vraag is of deze veelheid een ruimte van gemeenschappelijke (publieke) belangen tot stand kan brengen, of dat deze versnipperde ruimtes de politieke communicatie beperken tot bepaalde onderwerpen of ideologisch gesloten gemeenschappen.
- Er zijn aanwijzingen en argumenten voor beide te vinden: sociale media kunnen ondervertegenwoordigde belangen een stem geven, maar of ze de ongelijkheden in de politieke ruimte kunnen verkleinen, is nog zeer de vraag.
- Politieke communicatie via het internet kan het reactievermogen van politieke vertegenwoordigers vergroten en de uitwisseling tussen politieke vertegenwoordigers en hun achterban bevorderen. Er wordt echter nog te weinig gebruikgemaakt van deze mogelijkheid. Onlinemediën worden door politieke instellingen vaak gebruikt voor verticale communicatie en nauwelijks voor horizontale of interactieve communicatie.

Aangezien het onderzoek naar de kracht van het internet om burgers een stem te geven in het algemeen nog onderontwikkeld is, is het onmogelijk te beoordelen wat nu het werkelijke potentieel van het internet is om een nieuwe "publieke sfeer" tot stand te brengen. Samengevat kan worden gesteld dat er een onlineruimte is voor politieke communicatie met veel nieuwe functies en opties die verder gaan dan massamedia-kanalen of deze omzeilen. De vraag in hoeverre deze functies en opties het potentieel hebben om politieke communicatie en het publieke debat te democratiseren, is echter nog stof tot discussie.

De in het STOA-verslag van 2011 naar voren gebrachte idee dat de publieke ruimten die de Europese instellingen in het kader van consultatieprocedures hebben ingesteld, vaak beperkt blijven tot deskundigengemeenschappen en in het beste geval bijdragen aan de vorming van gesegmenteerde elitepublieken op Europees niveau voor bepaalde thema's, wordt bevestigd door recent onderzoek. Het onderzoek naar het gebruik van sociale media en websites door organisaties van het maatschappelijk middenveld die op Europees niveau actief zijn, staat nog in de kinderschoenen. De weinige resultaten die al beschikbaar zijn, wijzen erop dat de op het internet gebaseerde netwerken van ngo's er niet gemakkelijk in slagen om op Europees niveau ook andere publieken dan de "epistemische gemeenschappen" en deskundigen te betrekken.

#### **1.4. Ervaringen met digitale instrumenten voor verschillende vormen van e-participatie**

De beoordeling van de Europese burgerraadplegingen (*European Citizen Consultation - ECC*) door Kies et al. (2013), met name dat zij *een succesvol burgerinstrument waren, maar geen overtuigend beleidsinstrument* (Kies et al. 2013: 24) blijkt van toepassing te zijn op vele instrumenten voor e-participatie binnen diverse e-democratiesectoren. Een conclusie die steeds terugkomt, is dat e-participatieprojecten een persoonlijke meerwaarde bieden voor participanten en de capaciteit van gemeenschappen versterken, maar dat ze geen directe of zelfs geen indirecte politieke impact hebben.

In de loop der jaren is op alle overheidsniveaus een gedifferentieerd aanbod van **e-consultaties** ontstaan, die verschillende vormen kunnen aannemen (van eenvoudige vragenlijsten tot open formaten en crowdsourcing). Het blijkt echter dat sommige projecten die op het eerste gezicht participatief lijken, uiteindelijk niet consultatief of deliberatief van aard zijn, maar tot doel hebben de burgers te informeren over reeds genomen beslissingen. In gevallen waarin de inbreng van de burger het eigenlijke doel is, kan er grote onzekerheid bestaan over welke inbreng gewenst is en hoe deze het best kan worden gegeven. Bij de ontwikkeling van e-consultatieprocedures is er een spanning tussen de beoogde kwaliteit van de inbreng en inclusiviteit. Vaak is er voor de thema's die het voorwerp van de e-consultatie zijn, zeer gespecialiseerde expertise nodig die de gemiddelde burger niet bezit, maar die alleen maatschappelijke organisaties kunnen verstrekken. Goed doordachte e-consultatieprocedures met een transparante verwerking en een waardering van de inbreng verhogen de legitimiteit van beleidsagenda's. E-consultatieprocedures zijn van geringe waarde wanneer de onderwerpen te breed zijn, de conclusies te algemeen en er geen regels bestaan voor de integratie van de resultaten in het beleidsproces.

Op het gebied van **e-petities en e-verzoekschriften** is er sinds de invoering van e-petitie- en e-verzoekschriftensystemen een modernisering aan de gang. Het toenemende aantal onlinepetities onderstreept het brede maatschappelijke draagvlak, maar impliceert niet dat er ook meer petities zijn. Internetgebruik leidt niet automatisch tot een grotere transparantie of meer mogelijkheden voor participatie. Er zijn aanwijzingen dat dit slechts kan worden bewerkstelligd als institutionele en organisatorische hervormingen en technologische modernisering hand in hand gaan. Ook is duidelijk gebleken dat een e-petitie of e-verzoekschrift pas succesvol is als de organisator of indiener ervan beschikt over een zekere mate van maatschappelijke kennis of vaardigheden.

Voor concrete thema's die betrekking hebben op het leven van de burgers en voor wereldlijke thema's is de belangstelling bij de burgers voor **e-deliberatiesystemen** groot. Dergelijke systemen kunnen een kosteneffectief instrument zijn om de burgers te betrekken. Een bijzonder voordeel van e-deliberatie kan erin bestaan dat anonimiteit een uitwisseling van ideeën mogelijk maakt zonder dat hierbij hiërarchische factoren zoals de sociale status een rol spelen. Om succesvol overleg te bevorderen en kwaliteit en respect binnen het onlinedebat te waarborgen, is echter een moderatorsysteem en -structuur belangrijk. Er moet een evenwicht worden gevonden tussen het structureren van e-participatieve evenementen, door bijvoorbeeld moderators toe te voegen, hetgeen de kwaliteit ten goede kan komen en de impact van het overleg kan vergroten, en het aspect inclusiviteit, dat onverenigbaar lijkt met de hoge expertisevereisten en complexiteit. Het succes van deliberatieve e-participatie-evenementen is vanzelfsprekend afhankelijk van de deliberatieve vaardigheden van de participanten. Niet elke burger is even vaardig op dit gebied en opleiding is nodig. Nieuwe vormen van grootschalig burgeroverleg (combinatie van online- en offlineoverleg), zoals de "burgerfora" in Duitsland, kunnen op grotere schaal het maatschappelijke debat stimuleren en de bewustwording van relevante maatschappelijke vraagstukken vergroten.

Op het gebied van **e-begrotingsplanning** zijn wellicht al de beste resultaten geboekt als het gaat over beïnvloeding van de besluitvorming, hoewel dit niet noodzakelijkerwijs heeft geleid tot gewijzigde machtsverhoudingen tussen regeringen en burgers. Enkele vastgestelde effecten zijn: steun voor verzoeken om meer transparantie, betere openbare diensten, snellere administratieve transacties, betere samenwerking tussen overheidsdiensten onderling en een betere respons. E-begrotingsplanning kan ook positief bijdragen aan de politieke cultuur en de participanten competenten maken (bijv. zorgen voor meer participatiemogelijkheden, grotere transparantie van het overheidsbeleid, betere kwaliteit van de besluitvorming, grotere legitimiteit en een sterkere identificatie met de lokale gemeenschap). De kans dat e-begrotingsplanning leidt tot kostenvermindering of ingrijpende structurele hervormingen, is dan weer kleiner.

Wat **e-stemmen** betreft, blijven er verscheidene uitdagingen bestaan. De dimensies van internetstemmen die in het STOA-verslag van 2011 werden onderzocht, zijn nog steeds actueel. De

relevantie ervan komt regelmatig naar voren in de evaluaties die na onlineverkiezingen in verschillende landen worden uitgevoerd. Bij deze evaluaties worden voornamelijk de opkomstcijfers, veiligheidsaspecten, gebruikersvriendelijkheid en het vertrouwen onderzocht. Bijzonder opvallend is de grote hoeveelheid kritiek in de literatuur. Gevallen van kwetsbare plekken in het systeem worden regelmatig openbaar gemaakt, soms zelfs via rechtszaken. De technische aspecten, wettelijke kaders, veiligheid, transparantie en verifieerbaarheid, alsmede het toezicht en de verantwoording moeten in elk geval nog verder worden ontwikkeld. De test van Zwitserland met e-stemmen werd door de OVSE/ODIHR (2012) geprezen als voorbeeld van beste praktijk, omdat het zorgvuldig en geleidelijk werd ingevoerd en inspanningen zijn geleverd om de integriteit van de systemen te waarborgen en het vertrouwen van het publiek op te bouwen. Op het eerste gezicht zou het internetstemmen het zogenaamde democratisch tekort van de EU, dat zich manifesteert in een steeds dalende opkomst bij de EU-verkiezingen, enigszins kunnen aanvullen. Uit analyses van verschillende gevallen van internetstemmen in Europa, blijkt echter dat dit ijdele hoop is. Niet alleen het gemakaspect is van invloed op de beslissing van een burger om al dan niet te stemmen, maar ook politieke redenen zoals interesse in politiek of tevredenheid met het politieke stelsel spelen een rol. Gezien deze uitdagingen kan internetstemmen geen technologische kant-en-klare oplossing zijn.

De afgelopen vijf jaar is er veel aandacht besteed aan **sociale media**. Het onderzoek naar de impact van sociale media op de democratie heeft nog niet tot duidelijke conclusies geleid, maar slechts tot zeer voorzichtige conclusies over de politieke dimensies. Uit onderzoek blijkt dat sociale media een steeds belangrijker rol spelen in het maatschappelijke en politieke leven, omdat sociale bewegingen en activisten via deze kanalen communiceren. De meningen lijken sterk uiteen te lopen wat betreft het effect van het gebruik van sociale media (zoals Facebook en Twitter) op online- en offlineparticipatie. Sommige resultaten wijzen erop dat Facebook-gebruik leidt tot een verminderde participatie op alle gebieden, terwijl andere beweren dat Facebook onlineparticipatie en zelfs offlineprotesten bevordert. Over het algemeen lijkt er echter een tendens te zijn dat de mobilisatie mediumspecifiek is. Terwijl politieke websites meestal nog voornamelijk een informatief doel dienen, zijn steeds meer politici bereikbaar via socialemediaplatformen zoals Twitter, waardoor volksvertegenwoordigers en burgers met elkaar in dialoog kunnen gaan.

Sociale media lijken gevestigde inzichten en modellen van de publieke ruimte op losse schroeven te zetten. Het lijkt zinvol om de ogenschijnlijk toenemende rol van de private, persoonlijk affectieve en emotionele perspectieven in de politiek te begrijpen en na te denken over manieren waarop democratische instellingen kunnen inspelen op deze mogelijke transformatie. Ten slotte moet, om te vermijden dat oude mythen over het transformatieve potentieel van sociale media van onder het stof worden gehaald, bij toekomstig onderzoek op dit dynamische gebied ook rekening worden gehouden met de bredere media-ecologie. We hebben een zorgvuldigere contextualisering nodig, die de dynamische wisselwerking tussen traditionele nieuwsmedia, digitale media en het publiek weerspiegelt, om niet in de valkuilen van het technologisch determinisme te trappen.

Een algemeen probleem dat geldt voor alle e-participatieprocessen en -instrumenten, is dat een evenwicht moet worden gevonden tussen het structureren van e-participatieve evenementen en het aspect inclusiviteit, dat onverenigbaar lijkt met hoge expertisevereisten en complexiteit. Degenen die gebruikmaken van e-stemmen, e-deliberatie en e-petities zijn op dit moment voornamelijk jonge, hoogopgeleide blanke mannen. Zij schakelen over van offlinestemmen, -deliberatie en -petities naar onlineversies, maar hun algemene participatiegraad blijft gelijk.

*[...] Uit een groot aantal onderzoeken blijkt dat de kosten en baten van participatie over het algemeen in het voordeel zijn van degenen met een hogere sociaal-economische status en een hoger opleidingsniveau. Hoewel andere factoren, zoals het lidmaatschap van maatschappelijke en politieke organisaties en diverse sociale netwerken, de effecten van de sociaal-economische status en het opleidingsniveau kunnen beperken, is het*

*duidelijk dat de participatie van alle bevolkingslagen nooit zal worden bewerkstelligd als er geen corrigerende maatregelen worden genomen (Ryfe en Stalsburg 2012: 1).*

Dit probleem heeft uiteraard geleid tot verschillende mobilisatiepogingen, aangezien een gebrek aan diversiteit bij en een magere representativiteit van participatieve projecten onvermijdelijk leidt tot een tanende belangstelling van beleidsmakers en besluitvormers en dus tot een geringere impact. Mobilisatie is een van de grote uitdagingen van participatieprojecten in het algemeen. Een verklaring hiervoor is dat burgers er weinig vertrouwen in hebben dat hun inbreng in dergelijke projecten echt weegt op de besluitvorming. Dat scepticisme lijkt gegrond, want e-petities en e-deliberatieve evenementen hebben maar een geringe invloed op juridisch bindende resultaten. Er mag echter niet worden vergeten dat ze wel de legitimiteit van beleidsagenda's kunnen verhogen. Deliberatieve maatschappelijke betrokkenheid is vaak niet ingebed in de politieke besluitvorming en is bijgevolg vaak van korte duur en tijdelijk en gericht op een enkel thema. Die kenmerken voeden het scepticisme bij de burgers met betrekking tot de invloed ervan. Andere belemmeringen die mobilisatie in de weg staan, zijn taalproblemen en een geringe belangstelling voor Europese aangelegenheden.

### **1.5. Ervaringen met e-participatie op EU-niveau**

De democratische vernieuwingen die zijn ingevoerd in het kader van de beslissing van de EU om meer participatie toe te laten, bestaan uit een verscheidenheid aan participatieve instrumenten, die vrijwel allemaal in een of andere vorm gebruikmaken van digitale instrumenten. Ze belichamen vormen van e-participatie (voornamelijk e-deliberatie, e-consultaties, e-initiatieven of e-petities), die ook op nationaal en subnationaal niveau worden toegepast. De supranationale toepassing op EU-niveau gaat echter gepaard met minstens drie nieuwe uitdagingen: grootschaligheid, taaldiversiteit en transnationale uitdagingen.

In de beoordelingen van verschillende soorten deliberatieve participatie-instrumenten komen veel uitgangspunten naar voren om de democratische kwaliteit ervan te verbeteren. Het gebrek aan invloed op de besluitvorming is een van de opvallendste vaststellingen. Het vaak experimentele karakter is niet de enige reden; in sommige gevallen lijken de te brede thema's, overdreven algemene resultaten en het gebrek aan duidelijke regels over de integratie van de resultaten in het beleidsproces de grootste belemmeringen te vormen. Er zijn niet veel overlegmogelijkheden die een weloverwogen oordeel mogelijk maken, en als er zijn, zijn ze meestal beperkt tot nationale gemeenschappen. De initiatieven "Europolis" en "Futurium" vormden hier de uitzonderingen op en toonden dat transnationale uitwisseling mogelijk is. Het feit dat meer de nadruk wordt gelegd op organisaties van het maatschappelijk middenveld dan op gewone burgers stelt het ideaal van inclusiviteit ter discussie. Het gebrek aan ruchtbaarheid voor deze democratische vernieuwingen, het stilzwijgen in de media erover en de moeizame mobilisatie van burgers voor participatie zijn bijzonder grote punten van zorg.

Als met een ruimere blik naar de kwestie van beleidsimpact wordt gekeken, zijn er verschillende soorten invloeden waarneembaar: invloed op de participanten zelf, op het bredere publiek en op de formele besluitvorming. De laatste vorm van invloed is meer dan gewoon een letterlijke vertaling van suggesties in beleidsbeslissingen; een dergelijke invloed kan leiden tot een beter overleg binnen overheidsorganen en op indirectere wijze een rol spelen bij de voorbereiding van besluiten en kan van belang zijn in de verschillende fasen van de agendavorming en probleemanalyse, tot bij het maken van keuzes en uiteindelijk het nemen van besluiten. De verwachte effecten hangen ook af van institutionele strategieën op het gebied van participatieve instrumenten: zijn deze instrumenten bijvoorbeeld bedoeld als beleidsinstrument, zoals het geval is met de e-consultaties via het platform "Uw stem in Europa", of als een transformatief communicatie-instrument om de participanten bewust te maken van EU-beleidsaangelegenheden, zoals het geval is met de burgerraadplegingen. Hoewel e-consultaties intussen in vrijwel alle directoraten-generaal van de Commissie een goed ingeburgerd instrument zijn, de inbreng in de beleidsvorming van de EU zeker hebben vergroot en de kennisbasis hebben

uitgebreid, zijn er ernstige tekortkomingen aan het licht gekomen waaraan moet worden gewerkt, zoals een gebrek aan transparantie bij de verwerking en het gebrek aan feedback.

Ten slotte hebben de ervaringen met het EBI aangetoond dat de kloof tussen de vraag vanuit de maatschappij om deel te nemen aan de EU-beleidsvorming en de formele instellingen niet kleiner is geworden zoals werd verwacht. Het Europees burgerinitiatief, dat veel is geprezen als het eerste transnationale instrument van participatieve democratie dat formeel is geïnstitutionaliseerd, is tot nu toe eerder een instrument geweest om het maatschappelijk middenveld te mobiliseren dan om burgers een stem te geven, omdat de organisatie van een EBI enorm veel inspanningen vereist.

Welke conclusies we hieruit moeten trekken over de toekomst van deze democratische innovaties is natuurlijk een politieke aangelegenheid. Vanuit het oogpunt van de participatieve democratie is de uitdrukkelijke aanbeveling aan de EU-instellingen om zich te concentreren op het verbeteren van de bestaande e-participatie-instrumenten op EU-niveau, overeenkomstig de beoordelingen en de resultaten van de SWOT-analyses (sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen) die in de desbetreffende literatuur te vinden zijn. Nationale ervaringen kunnen niet zomaar worden overgeheveld naar het EU-niveau omdat de EU, als supranationale entiteit, specifieke institutionele kenmerken heeft. Positieve modellen moeten derhalve nauwkeurig worden geselecteerd en aangepast. Dit zou betekenen dat initiatieven moeten worden genomen om nieuwe vormen van e-participatie te bevorderen en ervaring op te doen, bijvoorbeeld op het gebied van crowdsourcing, door middel van experimenten en geïnspireerd door succesvolle projecten op nationaal niveau. Een andere te overwegen optie is het versterken van de representativiteit van het Europees Parlement door een brug te slaan tussen de leden van het Europees Parlement en de burgers via digitale platformen, om zo burgers aan te moedigen te participeren in de EU-beleidsvorming. Verdere experimenten met passende nieuwe modellen om burgers meer te betrekken door middel van overleg, zouden waardevol zijn en tot slot lijkt een verdere verkenning van de mogelijke integratie van e-participatiemodellen in externe "derde plaatsen", d.w.z. socialemediaplatformen, het overwegen waard.



## 2. Vergelijkende analyse van 22 digitale instrumenten

Het tweede deel van het onderzoek bestaat uit 22 casestudies van digitale instrumenten op lokaal, nationaal en Europees niveau. Om te begrijpen welke omstandigheden leiden tot een daadwerkelijke impact op de uiteindelijke besluitvorming of agendavorming, werden de casestudies systematisch vergeleken aan de hand van de "crisp-set" kwalitatieve vergelijkende analysemethode (csQCA). De vergelijkende analyse bestaat uit twee delen: eerst worden de voorwaarden en resultaten van de cases vergeleken, en in het tweede deel van de analyse wordt nagegaan onder welke voorwaarden digitale instrumenten verschillende vormen van betrokkenheid van burgers bij besluitvormingsprocessen kunnen bevorderen. Op die manier wordt een antwoord op de belangrijkste onderzoeksvraag verkregen. Beide delen sluiten af met lessen die uit de vaststellingen kunnen worden getrokken.

### 2.1. Beoordeling van de verschillende voorwaarden

In het onderzoek worden de 22 cases vergeleken op basis van 16 voorwaarden en 2 resultaten. In deze samenvatting zijn echter alleen de resultaten opgenomen voor de voorwaarden die deel uitmaken van de uiteindelijke configuraties. Deze voorwaarden hebben betrekking op de combinatie van online- en offlineparticipatie, het eventuele verband met het formele besluitvormingsproces, de duurzaamheid van het instrument, duidelijkheid over het participatieproces van meet af aan, de aanwezigheid van een mobilisatie- en betrokkenheidsstrategie, het geven van feedback, de mogelijkheid tot stemmen en interactiemogelijkheden. De beoordeling van de overige voorwaarden, zoals de gebruikersvriendelijkheid van het instrument, de aanwezigheid van de moderator, en of het initiatief een overheidsinitiatief is of niet, is in het volledige verslag te vinden. Voor elke voorwaarde, en met behulp van concrete voorbeelden, is beoordeeld hoeveel cases positief scoren op die voorwaarde en wat de relevantie van de voorwaarde is met betrekking tot de resultaten.

#### 2.1.1. Voorwaarde A: een combinatie van online- en offlineparticipatie

Aan de hand van deze voorwaarde kan worden beoordeeld of het instrument de mogelijkheid biedt om niet alleen online, maar ook offline te participeren ("hybride of gemengde participatie"). In totaal gaven 14 van de 22 cases de participanten de mogelijkheid om online en/of offline te participeren. Wiki Melbourne, de crowdsourcing voor een nieuwe grondwet in IJsland, en ook de Europese burgerraadpleging (ECC) zijn klassieke voorbeelden van de manier waarop digitale instrumenten samen met offlineparticipatie-evenementen kunnen bijdragen aan democratische processen. De cases zijn voorbeelden van uitgebreide, langdurige participatieprocessen die bestaan uit verschillende online- en offlinefasen. In andere cases, zoals Futurium en Berlijn-Lichtenberg, is er een kruisbestuiving tussen offlinebijeenkomsten zoals seminars, openbare evenementen, gemeenschapsbijeenkomsten enz., en onlinediscussies. Voor politieke partijen als Podemos, de Piratenpartij Duitsland en de Vijfsterrenbeweging spelen offlinebijeenkomsten ook een cruciale rol in het besluitvormingsproces. Daarnaast was het bij verschillende cases mogelijk om zowel online als offline te stemmen (participatieve begrotingsplanning (PB) in Parijs, e-stemmen in Zwitserland en Estland) of om een voorstel online of offline te ondertekenen (Europees burgerinitiatief, stemmen in Estland, stemmen in Zwitserland, Open Ministry – ten minste voor het Finse burgerinitiatief).

#### Relevantie

Deze voorwaarde zal naar verwachting een effect hebben op de resultaten, aangezien het aanbieden van zowel online- als offlinemogelijkheden de inclusie van burgers bevordert. Het vertrekpunt van de initiatiefnemers is doorgaans dat iedereen in beginsel moet kunnen participeren, ook al hebben zij geen onlinetoegang of beschikken zij niet over voldoende digitale vaardigheden. Of, zoals een van de ondervraagden van de participatieve begrotingscase in Berlijn-Lichtenberg zei: *Omdat niet iedereen zich comfortabel voelt bij één manier [van participeren]*. Een andere overweging voor het combineren van online-

met offlineactiviteiten is dat overleg offline beter werkt dan online. Kersting (2013: 278-279) is een voorstander van een *gemengde democratie, die online- en offline-instrumenten combineert*, omdat onlineruimtes kunnen leiden tot zelfbevestiging en groepsbinding. Nog een argument voor een combinatie is dat onlineactiviteiten die voortbouwen op bestaande offlinenetwerken de participatie in de "reële wereld" doeltreffender bevorderen (Gibson en McAllister 2013): 21). Online- en offlineparticipatieactiviteiten hoeven elkaar echter niet altijd aan te vullen. In het geval van petitities (petities.nl) of contact met politici (theyworkforyou.com) kunnen de activiteiten elkaar vervangen (zie Gibson en Cantijoch 2013).

### 2.1.2. Voorwaarde B: verband met de formele politieke of beleidsprocessen

Bijna alle cases houden op een of andere manier verband met de formele politieke of beleidsprocessen (18 van de 22 cases). Er werden derhalve twee soorten verbanden gespecificeerd op basis van hun verschillende rollen in de beleidscyclus:

- a) *een verband met een formele, bestaande procedure voor agendavorming* (10 van de 22 cases scoren positief: PB Parijs, PB Berlijn-Lichtenberg, Vijfsterrenbeweging, Piratenpartij Duitsland, Uw stem in Europa, Futurium, Wiki Melbourne, Grondwet IJsland, Podemos, Nederlandse e-consultatie);
- b) *een verband met een formeel, bestaand politiek of beleidsproces voor besluitvorming* (15 van de 22 cases scoren positief: PB Parijs, PB Berlijn-Lichtenberg, PB Belo Horizonte, Betri Reykjavik, e-stemmen Estland, e-stemmen Zwitserland, Vijfsterrenbeweging, Piratenpartij Duitsland, Uw stem in Europa, Futurium, Wiki Melbourne, Green Primary, Grondwet IJsland, Podemos, Nederlandse e-consultatie).

De cases scoren positief op een van deze twee voorwaarden wanneer het instrument de opname bevordert van de inbreng van de participanten in een fase of beide fasen van de beleidscyclus.

De politiek partijen Podemos, Vijfsterrenbeweging en Piratenpartij Duitsland zorgen voor hun verband met de besluitvorming via hun politieke vertegenwoordigers. De vijf onderzochte PB-cases scoren ook positief op deze voorwaarde, aangezien het verband tussen het participatieproces en het officiële overheidsproces voor begrotingsplanning glashelder is. De participatieve begrotingscase Berlijn-Lichtenberg is ingebed in het begrotingsproces van dat district via de zogenaamde *Rahmenkonzeption zum Bürgerhaushalt*, waarbij ook alle procedureregels zijn beschreven, alsmede in het Duitse gemeenterecht (dat de overdracht van rechtstreekse beslissingsbevoegdheden aan burgers uitsluit).

Bij de Nederlandse e-petitities, de Sloveense Predlagam, het Europees burgerinitiatief en de Europese burgerraadpleging 2009 was er geen verband met het formele besluitvormingsproces. Bij deze cases genereren de participanten voor de vuist weg ideeën voor nieuwe beleidsmaatregelen, ideeën die dus niet noodzakelijk aansluiten bij bestaande formele besluitvormingsprocessen.

#### Relevantie

Een verband met het formele besluitvormingsproces kan van vitaal belang zijn voor de werkelijke impact van de participatieve inbreng. De reden waarom deze voorwaarde in de QCA-analyse is opgenomen, is dat de mate waarin deze voorwaarde is ingebed in een wettelijk of beleidskader sterk bepalend is of een voorstel, verzoek of algemene inbreng van burgers politiek wordt overgenomen en een impact heeft op het formele besluitvormingsproces.

Een wettelijk of beleidskader garandeert niet altijd de politieke overname van de resultaten. Neem bijvoorbeeld de e-petitities of e-verzoekschriften. In alle lidstaten van de Europese Unie hebben burgers het recht om verzoekschriften te richten tot de regering, het parlement of andere overheidsinstanties. Dit recht is verankerd in grondwetten en vaak in specifieke nationale wet- en regelgeving. Soms wordt de politieke overname van participatieresultaten voorgeschreven in specifiek beleid of specifieke regelgeving, zoals in de Sloveense Predlagam. Voorstellen in de Predlagam moeten officieel worden

beantwoord door de bevoegde autoriteit van de regering van de Republiek Slovenië, indien ten minste 3 % van de gebruikers die de afgelopen dertig dagen actief waren, voor het voorstel heeft gestemd en indien er meer stemmen voor dan tegen zijn. Officiële reacties zijn ook vereist bij de Finse en Europese burgerinitiatieven. Badouard (2010) betoogt, onder verwijzing naar Uw stem in Europa, dat de verplichting om passende feedback te geven enige druk uitoefent op de besluitvormers om een beslissing te nemen en ervoor zorgt dat de participanten als legitieme politieke actoren worden erkend. Een verband met het formele besluitvormingsproces betekent niet altijd dat de resultaten van het e-participatie-initiatief juridisch bindend zullen zijn. Dat is doorgaans niet het geval.

### 2.1.3. Voorwaarde C: duurzaamheid

Een digitaal participatie-instrument is duurzaam als er voorzieningen voor de toekomst zijn getroffen, zoals onderhoud en verbetering of uitbreiding van het instrument. Werd er bijvoorbeeld gebruikgemaakt van gebruikerservaringen om het instrument te verbeteren? De meeste cases – 14 van de 22 – scoorden hierop positief: abgeordnetenwatch.de, theyworkforyou.com, PB Parijs, PB Berlijn-Lichtenberg, PB Belo Horizonte, Betri Reykjavik, e-voting Estland, e-stemmen Zwitserland, Vijfsterrenbeweging, Uw stem in Europa, Futurium, Podemos, de Nederlandse e-petities en Predlagam.

Instrumenten die niet herhaaldelijk zijn gebruikt, krijgen een negatieve score. Voorbeelden hiervan zijn de Europese burgerraadpleging van 2009 (ECC09) en de IJslandse crowdsourcing voor een nieuwe grondwet. Een van de ondervraagden staat kritisch tegenover de duurzaamheid van de Europese burgerraadpleging. *Zij [de EU] is zich ervan bewust dat we nieuwe manieren moeten vinden om de burgers te betrekken. Daarom heeft ze zwaar geïnvesteerd. Het probleem is dat de EU zich echter beperkt tot eenmalige experimenten en ze de resultaten niet meeneemt in het besluitvormingsproces. Ze denkt niet na over een langetermijnoplossing voor burgerparticipatie op EU-niveau. Het kan dus niet werken. Dan is het beter om niets te doen.*

Sommige instrumenten bestaan al langere tijd, maar zijn niet of slechts zeer beperkt verbeterd. Ook zij krijgen een negatieve score voor de duurzaamheidsvoorwaarde. Een voorbeeld hiervan is de Nederlandse e-consultatiewebsite internetconsultatie.nl of het Europees burgerinitiatief, dat laatste in ieder geval tot voor kort, zoals blijkt uit het voorstel voor herzieningen vanaf september van dit jaar. Dat kan worden verklaard door een gebrek aan politieke urgentie of bereidheid. Andere mogelijke redenen voor een gebrek aan duurzaamheid zijn een gebrek aan financiering, zoals in het geval van Open Ministry in Finland, dat de ondergang betekende van Open Ministry als een crowdsourcingplatform.

#### Relevantie

Deze voorwaarde is ontleend aan een studie van Panopoulou et al. (2014), waarin werd getracht de succesfactoren voor e-participatieprojecten te bepalen. De studie is gebaseerd op wetenschappelijke literatuur over het succes van e-overheid en e-participatie en op een enquête onder mensen in heel Europa die met e-overheid en e-participatie bezig zijn. Duurzaamheid werd zowel in de literatuur als door die mensen als een succesfactor beschouwd. Er zijn verschillende redenen waarom de duurzaamheid van een instrument belangrijk is voor succes. Zo wordt er in het geval van duurzame instrumenten getracht om de gebruikersvriendelijkheid van het instrument te verbeteren. Of, zoals een van de ontwikkelaars van het Betri Reykjavik-instrument zei: *We zijn steeds bezig om het proces, en met name de participatiemethode, te vereenvoudigen. En dat is volgens mij in het algemeen een zwak punt van participatieprocessen, dat ze te ingewikkeld zijn.* Bij andere cases zijn in de loop van de tijd verbeteringen aangebracht om de kans te vergroten dat de overheidsinstanties de inbreng overnemen. Dat blijkt duidelijk uit Predlagam, een succesvol instrument dat maandelijks vijf of zes voorstellen aan de

bevoegde autoriteiten voorlegt. Vroeger was er geen minimumaantal, maar het idee is dat ze nu zwaarder wegen en meer kans van slagen hebben.

#### **2.1.4. Voorwaarde D: communicatie- of betrokkenheidsstrategie**

Deze voorwaarde gaat over de communicatie- of betrokkenheidsstrategieën die gebruikt worden om participanten te mobiliseren. De volgende vragen worden hier gesteld: is de mogelijkheid om te participeren doeltreffend gecommuniceerd aan de doelgroep? Zijn er verschillende strategieën gebruikt om verschillende doelgroepen aan te trekken? Is de strategie erin geslaagd verschillende bevolkingsgroepen te mobiliseren om het instrument te gebruiken? Sommige instrumenten hebben verschillende e-participatietrajecten bevorderd, zoals de Nederlandse e-consultatiewebsite, Futurium, Uw stem in Europa en het Europees burgerinitiatief. Bij deze instrumenten is er veel variatie tussen de verschillende trajecten. Om een score te kunnen toekennen aan de communicatie- en betrokkenheidsstrategie van deze instrumenten is bijzondere aandacht besteed aan de mate waarin het instrument/platform zelf bekend is.

In de helft van de gevallen (11 van de 22) was er een doeltreffende communicatie- of betrokkenheidsstrategie. De massamedia zijn bij meerdere cases belangrijke tussenschakels en de aandacht van de massamedia voor het instrument en het participatieproces is over het algemeen belangrijk om participanten te mobiliseren. In het jaarverslag van [abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de) staat dat mediapartners als belangrijke publiekstrekking dienen, aangezien een derde van de bezoekers het platform vindt via de media. Dat is ook bij andere cases te zien, zoals bij Predlagam, Piratenpartij Duitsland, Podemos en de Vijfsterrenbeweging. Twee participatieve begrotingszaken kregen ook veel media-aandacht (Belo Horizonte en Parijs). Bij deze zes cases was de media-aandacht echter niet constant. De lancering van het initiatief kreeg veel aandacht in de media, maar die aandacht nam na enige tijd af.

Verschiedende doelgroepen vereisen verschillende betrokkenheidsstrategieën. Om zeer diverse participanten te bereiken kan het belangrijk zijn om ook een offlinecommunicatiestrategie te hebben. Dat kan gemakkelijker te organiseren zijn voor lokale initiatieven, zoals bij de participatieve begrotingscase Berlijn-Lichtenberg. De onderzoeker en beheerder die voor die case werden ondervraagd, verklaarden dat decentrale bijeenkomsten in gemeenschapscentra een belangrijke manier waren voor buurtwerkers om jaarlijks nieuwe mensen te bereiken en hen te betrekken bij de participatieve begrotingsplanning voor het district.

Bij de andere helft van de cases blijkt het grote publiek niet vertrouwd te zijn met het instrument en werden onwetende burgers niet gemobiliseerd. Dat was het geval voor Predlagam, de Nederlandse e-consultatie, [theyworkforyou.com](http://theyworkforyou.com), Wiki Melbourne en Open Ministry. Bij de Nederlandse e-consultatie merkte de ondervraagde onderzoeker op dat sommige ambtenaren geen enkel probleem hadden met het feit dat het instrument onbekend was bij het grote publiek; zij wilden niet te veel reacties bij de raadplegingen, maar slechts van een paar mensen die goed wisten waarmee ze bezig waren. Opmerkelijk is dat alle Europese cases ook laag scoren op hun betrokkenheidsstrategie: de Green Primary, Futurium, het Europees burgerinitiatief, Uw stem in Europa en de Europese burgerraadpleging. In het geval van de Europese cases is weinig moeite gedaan om een bredere reputatie te verwerven bij andere doelgroepen dan de gebruikelijke partners (organisaties van het maatschappelijk middenveld op Europees niveau).

Soms is er geen actieve grootschalige betrokkenheidsstrategie nodig om participanten te mobiliseren. De Nederlandse e-petitiwebsite krijgt ongeveer 2 miljoen bezoekers per maand zonder daarvoor ook maar één euro te investeren. De website heeft zijn naam en faam vooral te danken aan het sneeuwbaaleffect via sociale media en - volgens de oprichter - ook via e-mail. De laagdrempeligheid van

dit instrument – onderteken een petitie door uw naam en e-mailadres in te voeren – speelt hierbij een belangrijke rol, evenals de handige manieren om e-petities te delen via sociale media en e-mail.

### Relevantie

In de bovengenoemde studie van Panapoulou et al (2014) wordt een "promotieplan" genoemd als een succesfactor voor het opzetten van e-participatie-initiatieven. Zij definiëren "promotieplan" als het gebruik van de meest geschikte promotieactiviteiten voor elke groep belanghebbenden. De betrokkenheids- en communicatiestrategie kan dus van groot belang zijn om de resultaten van het e-participatieproces te voorspellen. Een gebrek aan diversiteit onder de participanten en/of een geringe representativiteit van de participanten kan ertoe leiden dat beleidsmakers en besluitvormers minder interesse hebben in de resultaten en dat bijgevolg het e-participatieproces een geringere impact heeft.

Mobilisatie is een van de grote uitdagingen van participatieprojecten in het algemeen. Een verklaring hiervoor is dat burgers er weinig vertrouwen in hebben dat hun inbreng in dergelijke projecten echt weegt op de besluitvorming. Dat scepticisme blijkt gegrond in het geval van e-participatie op EU-niveau, zoals duidelijk blijkt uit het literatuuronderzoek. Deliberatieve maatschappelijke betrokkenheid is vaak niet ingebed in de politieke besluitvorming en is bijgevolg vaak van korte duur en tijdelijk en gericht op een enkel thema. Soms ontbreekt zelfs de steun en betrokkenheid van de besluitvormers. Andere belemmeringen die mobilisatie in de weg staan, zijn taalproblemen en een geringe belangstelling voor Europese aangelegenheden (zie deel 3.5.5).

### 2.1.5. Voorwaarde E: duidelijkheid over het proces

Deze voorwaarde geeft weer hoe duidelijk het participatieproces is georganiseerd (voor de participanten) en in hoeverre doeltreffend wordt omgegaan met de verwachtingen over het proces. Is het van meet af aan voor de participanten duidelijk wat de doelstellingen van het proces zijn? Hoe ver reikt hun invloed? Wat gebeurt er met hun inbreng? Is het voor de participanten duidelijk welke actoren verantwoordelijkheden hebben in het besluitvormingsproces? Bij 15 van de 22 cases was er voldoende duidelijkheid voor de participanten over het participatieproces: abgeordnetenwatch.de, theyworkforyou.com, PB Parijs, PB Berlijn-Lichtenberg, PB Belo Horizonte, Betri Reykjavik, e-stemmen Estland, e-stemmen Zwitserland, Vijfsterrenbeweging, Piratenpartij Duitsland, Uw stem in Europa, Wiki Melbourne, Green Primary, Grondwet IJsland en Open Ministry (Fins burgerinitiatief).

De Stad Parijs verstrekt uitgebreide informatie over het participatieve begrotingsproces. In de eerste plaats biedt de website heel wat infografieken, FAQ's en informatie die het participatieve begrotingsproces en de wijze om deel te nemen toelichten. Bij de indiening van een voorstel krijgt de betreffende participant informatie over het wettelijk kader en steun voor de financiële aspecten. Ook in het geval van de Melbourne-case en bij de participatieve begrotingsplanning in Berlijn werd goed omgegaan met de verwachtingen over het proces, zowel online als offline. De organisatoren in Melbourne waren duidelijk: *Er is geen garantie dat alle suggesties kunnen worden opgenomen in het ontwerpplan voor de toekomst van Melbourne. Een aantal aanbevelingen valt buiten de bevoegdheidsgebieden van de Stad Melbourne.* Deze vorm van transparantie leek de participanten niet af te schrikken.

Bij andere instrumenten ontbrak het met name aan duidelijkheid over het besluitvormingsproces en hoe de inbreng van de participanten deel uitmaakt van dat proces. Een ondervraagde over Predlagam verklaarde: *Het beleidsproces is zeer complex. Burgers moeten zich ervan bewust zijn hoe complex het is; ik vind niet dat ze voor de gek moeten worden gehouden. En in dit geval, in het geval van dit instrument, denk ik dat ze voor de gek worden gehouden, omdat er nog steeds veel voorstellen zijn en deze gewoon in een black box terecht komen waar er niets mee gebeurt.* Voor de Europese burgerraadpleging 2009 was dit het argument: *Het proces op zich werd duidelijk gepresenteerd en goed gecommuniceerd, maar de organisatoren konden niet zeggen wat de impact zou zijn.* Dat geldt ook voor andere cases. Bij het Europees burgerinitiatief en Podemos zijn de officiële stappen in het participatieproces duidelijk, maar bijna geen enkel voorstel

bereikt de eindfase. Politici van Podemos beweren de inbreng van burgers die via onlinedebatten wordt verzameld, mee te nemen in hun overwegingen, maar het is niet duidelijk hoe deze indirecte invloed van participanten in de praktijk werkt.

### Relevantie

Duidelijkheid over het proces wordt verondersteld participanten aan te moedigen en hun inbreng te versterken en moet uiteindelijk teleurstelling bij de participanten voorkomen. Bij verschillende cases is er echter sprake van teleurstelling. Naast de Podemos-case is de digitale begrotingsplanning in Belo Horizonte waarschijnlijk het opvallendst. Het winnende project in 2008 is nog niet voltooid, omdat er een probleem is met landgebruik en grondbezit. Na deze teleurstelling daalde de participatie aanzienlijk: van 124 320 burgers in 2008 tot 25 378 in 2011 en 8 900 in 2013. Vertrouwen is moeilijk te winnen, maar gemakkelijk te verliezen. In het geval van de crowdsourcing voor de IJslandse grondwet kon, volgens een van de ondervraagden, het publiek de transparantie van het participatieproces enorm waarderen en kregen de participanten zelfs een gevoel van mede-eigenaarschap. Een daadwerkelijke impact op de besluitvorming is gemakkelijker te bereiken als vooraf duidelijk is hoe het participatieproces precies zal bijdragen aan de eindbeslissingen.

### 2.1.6. Voorwaarde F: mogelijkheid tot interactie met andere participanten

In dit onderzoek wordt nagegaan hoe het instrument omgaat met de uiteenlopende meningen. Biedt het instrument de mogelijkheid om te overleggen? Overleg wordt hier ruim gedefinieerd als de mogelijkheid voor de participanten om van gedachten te wisselen via het digitale instrument dat in de case beschikbaar is. Bij 13 cases was het mogelijk om te communiceren met andere participanten via het online-instrument. Bij de cases waarin crowdsourcing werd gebruikt om met meerderen een voorstel tot stand te brengen, vergemakkelijken de instrumenten het overleg tussen de participanten: Open Ministry in Finland, het crowdsourcingproces in IJsland voor een nieuwe grondwet, Wiki Melbourne en Predlagam. Geregistreerde gebruikers van de politieke partijen die ook streven naar gezamenlijke besluitvorming (Piratenpartij, Podemos en Vijfsterrenbeweging) hebben verschillende instrumenten ter beschikking om bepaalde thema's te bespreken. Dat is het geval bij de Europese burgerraadpleging 2009 en Futurium.

De vier participatieve begrotingsinstrumenten omvatten de mogelijkheid om opmerkingen te geven over voorstellen voor de besteding van de gemeentebegroting. Dat werkte bijzonder goed in het geval van Betri Reykjavik, waar de populairste argumenten tegen het voorstel naast de populairste argumenten voor het voorstel werden gepresenteerd. Een van de ondervraagden gaf aan dat door het debat op die manier te structureren – standpunten worden uitgewisseld door voor of tegen voorstellen te pleiten - de kwaliteit van het debat beter was: *Wat we hebben geprobeerd, is het scherm in tweeën te splitsen, zodat de mensen die de idee steunen, hun proargumenten aan de linkerkant van het scherm kunnen schrijven [...], en aan de rechterkant van het scherm de mensen die tegen de idee zijn hun contra-argumenten... Op amper een dag tijd [...] was de kwaliteit van het debat sterk gestegen.* Een dergelijke structurering zorgt ervoor dat opmerkingen zo weinig mogelijk betrekking hebben op andere opmerkingen, maar des te meer op het voorstel zelf: *Als je een argument ziet waarmee je het niet eens bent, is er geen manier om erop te reageren. Je moet een contra-argument schrijven.*

Dergelijke interactiemogelijkheden hebben niet de waarde van een overleg. Bij sommige cases waarin de interactie tussen de participanten werd bevorderd, zoals de PB in Berlijn-Lichtenberg, bleek de diversiteit van meningen over de verschillende voorstellen beperkt: slechts een paar reacties zijn online te vinden. In het geval van de Europese burgerraadpleging 2009 verschilde het onlineoverleg sterk van land tot land.

### Relevantie

De noodzaak van deliberatieve mogelijkheden in e-participatieprojecten wordt in de literatuur besproken. Enerzijds moet overleg in het geval van e-consultatie de kwaliteit van de inbreng verbeteren (Albrecht 2012). Albrecht pleit zelfs voor een model van deliberatieve e-consultaties, dat niet alleen bestaat uit het verzamelen van opmerkingen over een beleidsvoorstel, maar ook ruimte laat voor discussies daarover onder de participanten onderling en met vertegenwoordigers van de betrokken EU-instellingen (zie volgende voorwaarde). Organ (2014) wijst erop dat zelfs als e-participatie niet tot wettelijke resultaten leidt, de legitimiteit van de beleidsagenda kan worden vergroot door overleg. Bij de casestudies Wiki Melbourne en de Piratenpartij werd de uitwisseling van ideeën beschouwd als een manier om de participanten aan te moedigen constructiever te zijn dan alleen maar ideeën goed- of af te keuren.

Aan de andere kant lijkt deliberatieve burgerbetrokkenheid van tijdelijke aard te zijn, te worden ingezet voor specifieke thema's en slechts kortstondig te zijn (Leighninger 2012). Kersting bekritiseert de kwaliteit van deliberatieve online-instrumenten, die [...] *meer gericht lijken te zijn op identiteitsvorming en gemeenschapsopbouw dan op politieke dialoog en overleg.* (Kersting 2013: 270). Hij merkt ook op dat de kwaliteit van overleg op webfora laag is, wat betekent dat [...] *de webfora niet ontstaan voor discussie en niet consensusgericht zijn, maar vaak de vorm aannemen van een zuivere monoloog en vaak agressief zijn* (Kersting 2013: 277). Een ander interessant argument tegen overleg, maar wel voor stemmen of ondertekenen, komt van een onderzoeker die *petities.nl* bestudeerde: *Ofwel tekent u ofwel tekent u niet. U kunt bijvoorbeeld niet meeschrijven aan een tekst. Tegelijkertijd gaat uw stem niet verloren, zoals vaak gebeurt in deliberatieve modellen waar een deelnemer kan deelnemen aan een discussie, maar waar het uiteindelijk moeilijk is te achterhalen waar en hoe men zijn inbreng heeft gebruikt. Met petities telt uw stem gewoon.*

#### 2.1.7. Voorwaarde G: mogelijkheid tot interactie met besluitvormers

Deze voorwaarde geeft weer of het instrument de mogelijkheid biedt om met besluitvormers te overleggen. Net als bij de vorige voorwaarde betekent overleg in deze context de mogelijkheid om vragen te stellen en/of van gedachten te wisselen. Besluitvormers kunnen zowel bestuurders als politici zijn. Participeren ze aan het online-instrument?

Bij acht cases is er enige vorm van interactie tussen de participanten en de besluitvormers. Bij vijf cases vindt deze interactie plaats tussen participanten en politici: uiteraard bij de vier politieke partijen (Vijfsterrenbeweging, Podemos, Piratenpartij en - alleen in incidentele Facebook-chats - de online Green Primary) en bij *abgeordnetenwatch.de*, waar vragen en antwoorden tussen politici en burgers worden gemodereerd. Bij de andere drie cases zijn ambtenaren betrokken. Bij Wiki Melbourne beantwoordde een team van stadsambtenaren vragen van participanten, corrigeerde het feitelijke fouten in bewerkte teksten, verwees het burgers door naar desbetreffende documenten en bracht het participanten op de hoogte van evenementen en ontwikkelingen met betrekking tot het project. Bij de cases van participatieve begroting van Berlijn-Lichtenberg en Parijs hebben beleidsmedewerkers ook met de burgers over hun voorstellen overlegd.

### Relevantie

Onderzoek naar de Europese burgerraadpleging 2009 bracht aan het licht dat politici participanten verweten dat ze voorbijgaan aan de politieke realiteit. In die studie beveelt Karlsson (2013) derhalve persoonlijke ontmoetingen aan tussen politici - in dat geval parlementsleden - en participanten in een vroeger stadium. Op die manier zouden zij standpunten en kennis kunnen uitwisselen voordat de inhoud van de voorstellen wordt bepaald. De interactie tussen participanten en besluitvormers zou zo de kwaliteit van de resultaten verbeteren (ze meer afstemmen op de politieke realiteit), en dus hoogstwaarschijnlijk ook de impact van de participatieve inbreng op politieke agenda's of eindbeslissingen vergroten. Hetzelfde argument werd aangevoerd door de onderzoeker die *Predlagam* bestudeerde. Hij beweerde dat het instrument te open zou zijn en beval aan om bij het instrument meer

informatie te geven over wat voor soort inbreng de overheid van burgers wil en ook meer van dergelijke structuren in het ontwerp ervan op te nemen. Verder stelde de initiatiefnemer van Open Ministry voor om het participatieproces rond burgerinitiatieven te verbeteren door burgers te laten samenwerken met de parlementaire commissie. Hij hoopte dat burgers en politici op die manier meer zouden discussiëren over de inhoud van het voorstel, wat het wederzijdse begrip vergroot en uiteindelijk de juridische kwaliteit van het wetsontwerp verbetert. Interacties tussen besluitvormers en participanten zorgen ervoor dat de behoeften van beleidsmakers en de inbreng van burgers beter op elkaar zijn afgestemd en dat de inbreng van een hogere kwaliteit is.

### 2.1.8. Voorwaarde H: kwantitatieve aggregatie

Bij de meeste cases (17 van de 22) wordt een of andere vorm van kwantitatieve aggregatie gebruikt. Om een goede vergelijking te kunnen maken, wordt verder onderscheid gemaakt tussen:

- *stemming over (of ondertekening van) voorstellen om een bepaalde drempel te behalen* (6 van de 22 cases: Vijfsterrenbeweging, Piratenpartij Duitsland, Podemos, Open Ministry, Predlagam en Europees burgerinitiatief);
- *stemming over voorstellen om de rangorde te bepalen van individuele voorstellen of om te beslissen over verkiezingen/referenda* (11 van de 22 cases: PB Parijs, PB Berlijn-Lichtenberg, PB Belo Horizonte, Betri Reykjavik, e-stemmen Estland, e-stemmen Zwitserland, Vijfsterrenbeweging, Piratenpartij Duitsland, Green Primary, Grondwet IJsland en Europese burgerraadpleging).

De eerste soort stemming, vaak in de vorm van handtekeningen, vindt plaats in de fase van de agendavorming. Een voorbeeld hiervan is Predlagam, waar – zoals eerder vermeld – ten minste 3 % van de gebruikers die de afgelopen 30 dagen actief waren, voor het voorstel moesten stemmen. Andere voorbeelden zijn het Finse burgerinitiatief of het Europees burgerinitiatief, waarvoor respectievelijk 50 000 en 1 000 000 handtekeningen nodig zijn. Wanneer deze drempels worden gehaald, is het Finse parlement verplicht om het voorstel te bespreken en erover te stemmen, en moet de Europese Commissie het wetsvoorstel onderzoeken en beslissen of het initiatief al dan niet wetgevende stappen rechtvaardigt.

De tweede soort stemming vindt plaats in een latere fase van het besluitvormingsproces. Dat zijn stemmen voor specifieke voorstellen om de rangorde van een reeks voorstellen of om stemmen bij verkiezingen en referenda vast te stellen. Een voorbeeld van die tweede soort stemming is de participatieve begrotingsplanning in Berlijn-Lichtenberg, waar de participanten online en via enquêtes over verschillende begrotingsvoorstellen stemmen, wat resulteert in een top tien. Bij de participatieve begrotingsplanning in Parijs bepalen de online- en offlinestemmingen over specifieke voorstellen in de eindfase van het proces welke projecten de geraamde begrotingen ontvangen. Een ander voorbeeld is de ECC09, waar 88 aanbevelingen uit de nationale consultaties op elke nationale website werden gepresenteerd; de 1 635 participanten werd gevraagd online of per post te stemmen voor 15 aanbevelingen waarvan zij wilden dat zij het eindresultaat van de ECC zouden worden.

#### Relevantie

Kwantitatieve aggregatie is gemakkelijk online te bereiken en de aantallen geven een indicatie van de mate van steun die een voorstel krijgt. Deze gegevens zijn nuttig voor de besluitvormers die het voorstel in overweging nemen. Als een voorstel door velen wordt gesteund, is de kans groter dat politici de ideeën zullen overnemen. Maar ook de politieke wil moet aanwezig zijn. De crowdsourcing voor de grondwet in IJsland kreeg de steun van 67 % van de kiezers tijdens een referendum (de opkomst bedroeg 49 %), maar toch werd de grondwet door het parlement niet in stemming gebracht vanwege politieke onwil.



In andere gevallen creëert kwantitatieve aggregatie een drempel om het besluitvormingsproces te beginnen. Dat is het geval voor Predlagam, waar een voorstel dat voldoende stemmen krijgt een officieel antwoord moet krijgen van de bevoegde autoriteit van de regering van de Republiek Slovenië. De politieke partijen Podemos en Piratenpartij Duitsland vertonen vergelijkbare procedures voor individuele ideeën. De ideeën moeten een bepaald niveau van steun behalen voordat de voorstellen verder in overweging kunnen worden genomen. Er moet echter op worden gelet dat er niet te veel gewicht en betekenis wordt gegeven aan de resultaten van stemmingen via digitale instrumenten, aangezien de representativiteit van de participanten laag kan zijn (dit kan in veel gevallen zo zijn).

### 2.1.9. Voorwaarde I: feedback aan participanten

Deze voorwaarde geeft de mate weer waarin participanten feedback krijgen van de organisatoren en/of geadresseerden, zoals bestuurders of politici, over a) hun bijdragen, en b) over de eindbeslissingen (d.w.z. worden zij op de hoogte gebracht van de manier waarop hun bijdragen zijn gebruikt?). Bij 14 cases werd deze feedback daadwerkelijk gegeven, te weten: abgeordnetenwatch.de, Predlagam, Open Ministry in Finland, crowdsourcing voor de grondwet in IJsland, Wiki Melbourne, Berlijn-Lichtenberg, Futurium, Vijfsterrenbeweging, PB Belo Horizonte, PB Belo, PB Parijs, Betri Reykjavik en de drie e-stemmingscases.

De mate waarin feedback werd gegeven, verschilde. Sommige cases kunnen worden beschouwd als voorbeelden van beste praktijken op het gebied van het geven van feedback. Digitale instrumenten kunnen in feite zeer handig zijn voor het creëren van transparantie over de participatieve resultaten en eindbeslissingen. Zo beoogde het wiki-instrument dat de gemeente Melbourne gebruikte om het visiedocument open te stellen voor inbreng, een maximale transparantie. Alle bijdragen die tijdens het hele proces werden geleverd en de resultaten van de offlineactiviteiten werden teruggekoppeld naar deze wiki door ambtenaren van de Stad Melbourne. Het wiki-instrument beheert herzieningen en laat participanten zien wat er met hun bijdragen is gebeurd. Ook in het geval van Betri Reykjavik worden het websiteforum, de gemeentelijke website en e-mails gebruikt om burgers te informeren over ontwikkelingen in het besluitvormingsproces, maar ook over de uitvoering van besluiten en latere ontwikkelingen (Bjarnason en Grimsson, 2016): *Als er een idee wordt verwerkt, kunnen mensen dat volgen op de website [...] en telkens als er een statusupdate is, wordt die besproken in een commissie en zijn er notulen die naar alle participanten worden gestuurd* (Interview 39, organisator).

Als we kijken naar de cases die negatief scoren op het geven van feedback aan participanten, valt op dat het vooral de instrumenten op EU-niveau zijn die er vaak niet in slagen om goede feedback te geven: EBI, Uw stem in Europa en ECC09. Uit het literatuuronderzoek blijkt echter dat het webportaal voor verzoekschriften van het Europees Parlement op dit punt is verbeterd. In november 2014 werd een nieuw webportaal voor verzoekschriften gelanceerd, met meer feedbackfuncties betreffende de status van de verzoekschriften (naast meer informatie over de bevoegdheidsgebieden van het Parlement). In het geval van het EBI is de informatie die op de website zelf wordt verstrekt over het algemeen zeer goed, maar dit geldt niet voor de feedback over de resultaten. Door een leemte in het bestaande OCS (*Online Collection System* - onlinesysteem voor verzamelen) is er geen duidelijke feedback van de organisatoren aan de participerende burgers. In het recente voorstel tot herziening van het EBI wordt dit wel aangepakt door de organisatoren of de Commissie in staat te stellen e-mailadressen te verzamelen zodat zij beter kunnen communiceren. Met Uw stem in Europa is een beknopt verslag over de resultaten van een e-consultatie vereist, maar in veel gevallen wordt dat (nog) niet verstrekt. En in het geval van ECC09 werd geen feedback gegeven over de eindresultaten van het proces.

## Relevantie

Feedback is belangrijk wegens zijn verband met het vertrouwen dat participanten hebben in het proces en het politieke stelsel. De ondervraagde organisator van Wiki Melbourne verwoordde dat als volgt: *Het respect voor de participanten moet haast gelijk zijn aan het respect dat je toont voor mensen met wie je oog in oog een gesprek voert. Die verwachten ook dat je een antwoord geeft. Anders is het gewoon onbeleefd, toch? [...] Als je die redenering volgt, plaats je gewoon een opmerking: "Ik heb dit alleen maar verplaatst naar die andere sectie omdat het daar beter op zijn plaats leek" of "Sorry, maar we zijn niet wettelijk bevoegd om dat deel van de wet te veranderen, dus moest ik dat punt verwijderen. Maar ik zal u zeggen welke overheidsinstantie daarvoor bevoegd is". Dat soort bijdragen en veranderingen houden net het vertrouwen tijdens het proces in stand.* De organisator van Betri Reykjavik, die werd ondervraagd, legt eveneens sterk de nadruk op het belang van goede feedback, al was het maar als vorm van beleefdheid. *En natuurlijk aan het eind, als een idee is goedgekeurd of verworpen, krijgt iedereen ook een e-mail. Dat is superbelangrijk [...]. Anders toon je weinig respect voor de tijd van de mensen.* Dat wordt bevestigd in een enquête onder de participanten in de Nederlandse e-consultatiecase: de participanten gaven aan dat participatie meer moet worden beloond, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat reacties onmiddellijk op de site worden gepubliceerd.

Feedback, zelfs als de boodschap is dat de inbreng van de participanten niet zal worden gebruikt, kan de democratische waarde van het instrument verhogen: *Het gaat meer om participatie in een democratisch proces. Een petitie is voor mij ook een succes wanneer de ontvanger het volgende antwoordt: "Sorry, dat zal niet gebeuren, om deze en deze reden". Een antwoord waarin de ondertekenaars zich zelfs zouden kunnen vinden, aldus de initiatiefnemer van petitie.nl.* In het geval van Predlagam blijkt dat de gebruikers – ondanks het grote aantal negatieve reacties – de feedback van het ministerie op prijs stellen omdat daaruit blijkt dat het ministerie hun suggesties met de nodige ernst bekijkt. Daarentegen neemt het cynisme toe in gevallen waarin participanten standaardantwoorden ontvangen. Bovendien is het een teken van een goed georganiseerd participatieproces wanneer de organisatie de participanten feedback kan geven. Feedback impliceert dat de organisatie weet hoe ze de inbreng van participanten kan en zal gebruiken of waarom ze dat niet kan of zal doen. Het is een manier om de impact op de besluitvorming tijdens het proces te bespreken.

## 2.2. Beoordeling van de resultaten

Naast de verschillende voorwaarden werden ook de resultaten gemeten van de e-participatieprocessen waarin de digitale instrumenten werden gebruikt. Een voor de hand liggende variabele voor de resultaten is "een positief resultaat" dat op zeer verschillende manieren kan worden ingevuld. Een veel voorkomend punt van kritiek op e-participatiepraktijken op EU-niveau is dat zij een succesvol burgerinstrument zijn, maar geen overtuigend beleidsinstrument (zoals in Kies et al. 2013: 24, met betrekking tot de ECC). Een conclusie die steeds terugkomt, is dat e-participatieprojecten een persoonlijke meerwaarde bieden voor participanten en de capaciteit van gemeenschappen versterken, maar dat ze geen directe of zelfs geen indirecte politieke impact hebben. De werkelijke impact op de politieke of beleidsagenda, of op de eindbeslissingen stond daarom centraal in dit onderzoek. In dit onderzoek werden twee belangrijke resultatenfactoren vastgesteld aan de hand waarvan kan worden bepaald of de verschillende e-participatie-instrumenten tot een positief resultaat leiden: i) een daadwerkelijke impact op de eindbeslissingen; ii) een daadwerkelijke impact op de vorming van de politieke agenda.

### 2.2.1. Resultaat A: daadwerkelijke impact op de eindbeslissingen

Bij het meten van dit resultaat wordt nagegaan in hoeverre de resultaten van e-participatie-initiatieven door beleidsmakers en/of politici zijn meegenomen en daadwerkelijk een invloed hebben gehad op hun eindbeslissingen. Van Dijk (2012) noemt het resultaat "invloed op politieke beslissingen": *De doorslaggevende toetssteen van e-participatie in termen van democratie.* De relevantste vraag was de volgende: Is het grootste deel van de inbreng van de participanten herkenbaar opgenomen in

wetsvoorstellen, beleidsdocumenten zoals EU-communicatie, politieke partijprogramma's, verkiezingsuitslagen en/of uitgevoerd in gemeentebegrotingen enz.? Heeft de participatieve inbreng een substantiële en/of herhaaldelijke impact gehad op de genomen beslissingen?

In sommige gevallen bracht de participatieve inbreng veel verschillende voorstellen/consultaties met zich mee, zoals bij Predlagam, Open Ministry (Fins burgerinitiatief), de Nederlandse e-consultatie en Uw stem in Europa. Bij die cases had de score betrekking op de vraag of het grootste deel van de inbreng daadwerkelijk een impact had. Op basis van deskresearch, de vragenlijsten en de interviews is geoordeeld dat er bij twaalf cases sprake was van een aanzienlijke impact op de eindbeslissing. Dat er bij de helft van de cases een impact op de besluitvorming was, is over het geheel genomen een vrij positief resultaat, aangezien de algemene conclusie in de literatuur luidt dat er weinig regeringsbesluiten, politieke vertegenwoordigers en ambtenaren worden beïnvloed door de inbreng van burgers via e-participatie. Van Dijk (2010) concludeert dat *nauwelijks enige invloed van e-participatie op institutioneel beleid en politiek waarneembaar is* (Van Dijk, 2010). Of Millard et al (2008: 76), die het volgende schrijven: *De meeste overheidsdiensten beschikken (nog) niet over mechanismen en capaciteiten om de aanzienlijke toename van de participatie het hoofd te bieden.*

De cases die positief scoren op "impact op eindbeslissingen" zijn: Wiki Melbourne, Berlijn-Lichtenberg, Uw stem in Europa, Piratenpartij Duitsland, Vijfsterrenbeweging, PB Belo Horizonte, PB Parijs, Betri Reykjavik, de Green Primary en e-stemmen in Estland en Zwitserland. Het is interessant om op te merken dat alle cases van e-stemming en participatieve begrotingsplanning – zonder uitzondering – een impact hebben op eindbeslissingen. Voor de e-stemmingscases is dat misschien niet zo verwonderlijk, aangezien stemmen een wettelijk recht is met een daadwerkelijke impact. Uit het literatuuronderzoek bleek al dat op het gebied van e-begrotingsplanning op dit moment wellicht de beste resultaten worden geboekt als het gaat over beïnvloeding van de besluitvorming.

### **2.2.2. Resultaat B: daadwerkelijke impact op de politieke of beleidsagenda**

Deze resultatenfactor houdt verband met de resultatenfactor "daadwerkelijke impact op eindbeslissingen", maar is gericht op een ander deel van de beleidscyclus: de fase waarin de agenda wordt vastgesteld (vóór de besluitvorming). Heeft de inbreng via het onlineparticipatieproces een aanzienlijk en/of herhaaldelijk effect gehad op de politieke of beleidsagenda? Met de impact op de agenda worden de effecten bedoeld van de bijdragen via e-participatie op het politieke of beleidsdebat, zonder dat het eigenlijke besluitvormingsproces wordt beïnvloed. In het geval van het Finse burgerinitiatief bijvoorbeeld, bereikten 15 wetgevingsvoorstellen van burgers de drempel van 50 000 handtekeningen, waardoor de voorstellen in het parlement moesten worden besproken. Die voorstellen zijn naar behoren behandeld: initiatiefnemers werden gehoord door commissies, en deze hoorzittingen waren opengesteld voor alle parlementsleden en voor de media (een nieuwigheid op zich). Slechts een van deze burgerinitiatieven heeft echter tot wetwijzigingen geleid: de genderneutrale huwelijkswetgeving. De inbreng van de burgers in de vorm van wetgevingsvoorstellen had dus een aanzienlijke en herhaalde impact op de politieke agenda, maar de werkelijke impact op de eindbeslissingen blijft achter. De IJsland-case scoort ook positief op het punt "agendavorming", maar heeft geen werkelijke impact op de eindbeslissingen. De grondwettelijke raad van 25 burgers presenteerde zijn ontwerp aan de Althingi, de IJslandse Tweede Kamer, waar het werd besproken. Het ontwerp stuitte echter op nogal wat weerstand bij de politici, wat leidde tot verstoorde parlementaire zittingen. Daarna volgde een referendum over de ontwerpgrondwet, met een positief resultaat. De impact op het besluitvormingsproces bleef echter nihil, aangezien het parlement de voorgestelde grondwet uiteindelijk nooit heeft meegenomen, nooit in stemming heeft gebracht en nooit in werking heeft laten treden.

Elf cases scoren positief op de resultatenfactor "werkelijke impact op de agendavorming". Er zijn reeds twee positieve cases genoemd: het Finse burgerinitiatief (met de betrokkenheid van Open Ministry) en de grondwettelijke crowdsourcing in IJsland. De andere cases zijn: de Nederlandse e-consultatie, Wiki Melbourne, Futurium, participatieve begrotingsplanning in Berlijn, Parijs en Reykjavik en de collectieve besluitvormingsinstrumenten van de Piratenpartij Duitsland en de Vijfsterrenbeweging.

### **2.3. Analyse van configuraties**

Met een kwalitatieve vergelijkende analyse kunnen de voorwaarden die nodig en/of toereikend zijn om het resultaat te verkrijgen, systematisch worden geanalyseerd. In het vorige hoofdstuk zijn de verschillende voorwaarden onderzocht. In dit hoofdstuk worden cases met een vergelijkbare configuratie, d.w.z. dat ze exact dezelfde scores hebben voor relevante voorwaarden en dat het resultaat ook gelijk is, gegroepeerd. De resulterende tabellen worden *waarheidstabellen* genoemd. In een dergelijke tabel komen systematisch overeenkomsten en verschillen tussen cases op het gebied van voorwaarden en resultaatwaarden aan het licht. De verschillende manieren om de resultaten "impact op de eindbeslissingen" en "impact op de politieke of beleidsagenda" te behalen, worden beoordeeld in de laatste stappen van de csQCA.

#### **2.3.1. Impact op de besluitvorming**

Twee cases werden geëlimineerd voor de analyse van de configuraties met betrekking tot de impact van het resultaat op de eindbeslissingen. De twee monitoringwebsites hebben niet tot doel een effect te sorteren op de eindbeslissingen en zijn daarom niet opgenomen in deze waarheidstabel. Zes voorwaarden zijn opgenomen in de waarheidstabel met configuraties die verband houden met het resultaat "uiteindelijke impact op de besluitvorming". Deze zes voorwaarden bleken een sterker verband te hebben met het resultaat dan andere voorwaarden; zij lieten een frequente aanwezigheid zien in combinatie met een positief resultaat (en niet-aanwezigheid in combinatie met een negatief resultaat).

Tabel 1 - Waarheidstabel met configuraties voor "impact op de eindbeslissingen"

	Verband met formele besluitvorming	Duurzaamheid	Mobilisatie- en betrokkenheidsstrategie	Participatieprocessen en doelstellingen verduidelijkt	Feedback aan participanten	Stemmen om te raadplegen/beslissen	Impact
PB Parijs PB Berlijn-Lichtenberg PB Belo Horizonte Betri Reykjavik E-stemmen Estland E-stemmen Zwitserland Vijfsterrenbeweging	1	1	1	1	1	1	1
Piratenpartij Duitsland	1	0	1	1	0	1	1
Uw stem in Europa	1	1	0	1	0	0	1
Futurium	1	1	0	0	1	0	1
Wiki Melbourne	1	0	0	1	1	0	1
Green Primary Grondwet IJsland	1	0	0	1	1	1	C
Podemos	1	1	1	0	0	0	0
Open Ministry	0	0	0	1	1	0	0
Nederlandse e-petities	0	1	1	0	0	0	0
Predlagam	0	1	0	0	1	0	0
Europese burgerraadplegingen	0	0	0	0	0	1	0
E-consultatie	1	0	0	0	0	0	0
Europees burgerinitiatief	0	0	0	0	0	0	0

Van de twintig cases in deze waarheidstabel hebben er twaalf een aanzienlijke impact op eindbeslissingen. Zeven van deze twaalf cases scoren positief op alle zes voorwaarden. Deze cases zijn: participatieve begrotingsplanning (PB) in Parijs, PB in Berlijn-Lichtenberg, PB in Belo Horizonte, Betri Reykjavik, e-stemmen in Estland e-stemmen in Zwitserland en de Vijfsterrenbeweging. Uit deze vaststelling blijkt dat het hebben van effect op eindbeslissingen impliceert dat er:

1. een verband is met het formele besluitvormingsproces (in deze cases via opname in het beleidsproces, verkiezingen/referenda en officiële politieke vertegenwoordiging);
2. een digitaal instrument wordt aangeboden dat al een tijdje bestaat en dat al meermaals is aangepast om het participatieproces te verbeteren (duurzaamheid);
3. een actieve mobilisatie- en betrokkenheidsstrategie is;
4. (voor de participanten) van meet af aan duidelijkheid is over het participatieproces en de bijdrage ervan aan het algemene besluitvormingsproces;
5. feedback wordt gegeven aan de participanten; en
6. een optie is waarbij de participanten stemmen zodat er kan worden beslist over de rangorde van de voorstellen of over verkiezingen/referenda.

Uit de andere cases blijkt dat niet al deze zes voorwaarden *noodzakelijk* zijn om het resultaat te behalen. De Piratenpartij Duitsland wordt positief beoordeeld op het verband met formele besluitvorming (1), de mobilisatiestrategie (3), verduidelijking van het participatieproces (4) en de mogelijkheid om te stemmen om (mee) te beslissen (6). Liquid Feedback - de ruggengraat van het onlinebesluitvormingsproces van Piratenpartij Duitsland - bleek echter niet duurzaam en gaf onvoldoende feedback aan de participanten. Uw stem in Europa scoort positief op het verband met formele besluitvorming (1), de duurzaamheid van het instrument (2) en het participatieproces en de

duidelijkheid voor de participanten over het participatieproces (4), maar niet op de overige drie voorwaarden. Futurium houdt ook verband met formele besluitvorming (1), is een duurzaam instrument (2) en geeft ook feedback aan de participanten (5). Wiki Melbourne omvat ook een verband met het formele besluitvormingsproces (1), alsmede een duidelijke communicatie over het participatieproces (4), en daarnaast krijgen de participanten feedback (5). Een van de configuraties is inconsistent: dezelfde combinatie van voorwaarden leidt zowel tot een positief als een negatief resultaat. Dat is de combinatie van (1) een verband met formele besluitvorming; (4) een duidelijk gecommuniceerd participatieproces; en (6) de mogelijkheid om te stemmen. Deze voorwaarden krijgen een positieve score bij de Green Primary (met een positief resultaat) en de IJslandse grondwet (met een negatief resultaat).

De tegenstrijdige configuraties zijn toe te schrijven aan een verschillend verband met de formele besluitvorming. Hoewel beide cases verband houden met het formele besluitvormingsproces, laat in het geval van de IJslandse grondwet het verband veel ruimte aan de echte besluitvormers van het IJslandse parlement. Het gouvernementele comité maakte in het voorjaar van 2014 een voorlopig verslag bekend waarin het ontwerp van de Constitutionele Raad identificeerde als een van de meerdere mogelijke alternatieven voor een nieuwe grondwet, waardoor de ontwerpgrondwet op losse schroeven werd gezet. Bij de Green Primary leidt de onlinestemuitslag rechtstreeks tot de verkiezing van twee "Spitzenkandidaten" (topkandidaten), hetgeen geen ruimte laat voor een ander oordeel. Uit deze vergelijking van de cases blijkt duidelijk dat een impact op de eindbeslissing op verschillende manieren kan worden bereikt, dat met andere woorden verschillende combinaties van voorwaarden tot hetzelfde resultaat leiden. De configuratie met zes positieve voorwaarden toont consistentie en verklaart zeven cases; dat maakt het een empirisch sterker resultaat dan de vijf afzonderlijke configuraties waarbij twee of drie voorwaarden ontbreken, en waarvan één configuratie inconsistent is.

Het verband met het formele besluitvormingsproces is aanwezig in alle configuraties met een positief resultaat. Uit de minimalisering blijkt dus duidelijk dat er een verband *moet* zijn met het formele besluitvormingsproces, dat vervolgens de potentiële overname van de participatieve inbreng regelt. Van de 12 configuraties bevatten er 11 ook de voorwaarde dat het participatieproces en de doelstellingen van meet af aan voldoende duidelijk moeten zijn. Strikt genomen is dit dus geen noodzakelijke voorwaarde. Het belang van beide voorwaarden wordt echter bevestigd door het feit dat geen van de cases met een negatief resultaat positief scoort op zowel de voorwaarde "verband met formeel besluit" als "participatieproces duidelijk" (met uitzondering van de IJslandse grondwet); deze tegenstrijdigheid is al eerder besproken).

Het verband met formele besluitvorming, zelfs in combinatie met verduidelijking van het participatieproces, is niet *voldoende* om het resultaat te behalen. Om een impact te hebben op een eindbeslissing is ook een duurzaam instrument nuttig, een dat in de loop van de tijd werd verbeterd (bij 9 van de 12 cases); alsook een actieve mobilisatie- en betrokkenheidsstrategie (bij 8 van de 12 cases); het geven van feedback aan participanten (bij 10 van de 12 cases); en de mogelijkheid om te stemmen (bij 9 van de 12 cases).

### 2.3.2. Agendavorming

16 van de in totaal 22 cases zijn opgenomen in de waarheidstabel betreffende agendavorming. De websites [abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de) en [theyworkforyou.com](http://theyworkforyou.com) zijn opgezet om de politieke actualiteit te monitoren, de e-stemmingscases (waaronder de Green Primary) en PB Belo Horizonte om eindbeslissingen te nemen. Deze zes cases zijn derhalve van deze analyse uitgesloten. In de analyse van de configuraties voor agendavorming zijn zes voorwaarden opgenomen. Die zes voorwaarden hebben een sterker verband met agendavorming dan de overige voorwaarden die in dit onderzoek zijn gemeten.

Tabel 2 – Waarheidstabel met configuraties voor "agendavorming"

	Combinatie van online en offline (bijdrage van participanten)	Verband met een specifieke bestaande formele politieke/ beleids-agenda	Mogelijkheid tot interactie met participanten	Mogelijkheid tot interactie met besluitvormers	Duidelijkheid over participatie-proces en doelstellingen voor de participanten	Vorming Beleids-agenda
PB Parijs PB Berlijn-Lichtenberg Vijfsterrenbeweging Piratenpartij Duitsland Wiki Melbourne	1	1	1	1	1	1
Grondwet IJsland	1	1	1	0	1	1
Futurium	1	1	1	0	0	1
Betri Reykjavik	0	0	1	0	1	1
Open Ministry	1	0	1	0	1	1
Uw stem in Europa	0	1	0	0	1	1
E-consultatie	0	1	0	0	0	1
Europese burgerraadpleging	1	0	1	0	0	0
Podemos	1	1	1	1	0	0
Predlagam	0	0	1	0	0	0
Nederlandse e-petities	0	0	0	0	0	0
Europees burger-initiatief	1	0	0	0	0	0

Elf cases scoorden positief op het resultaat "agendavorming". Voor vijf van deze cases - participatieve begrotingsplanning in Parijs, participatieve begrotingsplanning in Berlijn-Lichtenberg, de Vijfsterrenbeweging, Piratenpartij Duitsland en Wiki Melbourne - wordt het resultaat agendavorming bereikt door:

1. de mogelijkheid om niet alleen online maar ook offline te participeren;
2. een verband met een specifieke bestaande formele politieke/ beleidsagenda;
3. de mogelijkheid binnen het instrument om met andere participanten te communiceren;
4. de mogelijkheid binnen het instrument om met besluitvormers te communiceren; en
5. duidelijkheid van meet af aan (voor de participanten) over het participatief proces en de doelstellingen ervan.

Bij andere cases die agendavorming als resultaat hadden, zijn niet al deze punten terug te vinden. Bij Betri Reykjavik, Uw stem in Europa en de Nederlandse ministeriële e-consultatie was offlineparticipatie niet mogelijk. Bij Betri Reykjavik en het Open Ministry opperen participanten nieuwe ideeën die niet noodzakelijk verband houden met een specifieke bestaande formele politieke of beleidsagenda. Bij uw stem in Europa en de Nederlandse e-consultatie bevordert het instrument de interactie tussen participanten niet. Open Ministry, het grondwetproces in IJsland, Betri Reykjavik,

Futurium en de Nederlandse e-consultatie bieden niet de mogelijkheid om online met beleidsmakers te communiceren. In het geval van Futurium en e-consultatie in Nederland wordt in het instrument onvoldoende duidelijk gemaakt hoe de participatie werkt en/of hoe de participatieve inbreng bijdraagt aan het besluitvormingsproces.

Deze vergelijking toont aan dat in de waarheidstabel meer unieke configuraties worden geïdentificeerd om het resultaat agendavorming te behalen dan voor het resultaat impact op de besluitvorming. Bij de onderzochte cases zijn deze configuraties voor agendavorming ook meer verscheiden. Met name de Nederlandse e-consultatie verdient onze aandacht omdat deze case alleen positief scoort op het verband met het formele besluitvormingsproces. Het officiële beleid rond de ministeriële e-consultatie is dat, tenzij er een geldige reden is dat e-consultatie niet past in het wetgevingsproces, deze toegepast moet worden. Volgens de procedures moet ook een verslag worden opgesteld betreffende de resultaten van de e-consultatie, wat uiteraard het effect op de agendavorming bevordert. Dat effect op de beleidsagenda is echter bescheiden en niet bij alle e-consultaties even groot. In sommige gevallen wordt gewoon geen inbreng verzameld en in veel gevallen erkennen ambtenaren dat zij weinig manoeuvreerruimte hebben of dat zij niet kunnen afwijken van het wetsvoorstel waarover reeds is onderhandeld. In andere gevallen is kennis van specialisten of stilzwijgende kennis echter zeer waardevol voor beleidsmakers om het wetgevingsvoorstel te verbeteren. Ambtenaren stellen dat e-consultatie, in de meeste gevallen, de kwaliteit verbetert van de wetsvoorstellen die vervolgens in het parlement worden besproken. Beide ondervraagden voor deze case stelden dat e-consultatie een verplichte stap is en dat veel ambtenaren gewoon hun plicht doen, hetgeen eigenlijk verklaart waarom het verband met de formele beleidsagenda bij deze case zo'n doorslaggevende voorwaarde is. Ook andere, niet-onderzochte voorwaarden kunnen echter bijdragen aan het effect van e-consultatie op de agendavorming, zoals de beschikbare kennis over het onderwerp bij het ministerie en de kwaliteit van de bijdragen.

Minimalisering resulteert in twee verschillende formules. De eerste formule vertegenwoordigt negen cases en heeft dus een sterkere empirische basis dan de tweede formule, die voor twee cases geldt. De eerste formule geeft aan dat het *noodzakelijk* is om een verband te leggen met een specifieke bestaande formele politieke of beleidsagenda. De verbanden nemen in de cases veel verschillende vormen aan. Enerzijds worden er verbanden gelegd tussen de digitale participatieve inbreng en de specifieke bestaande formele politieke of beleidsagenda via de officiële gemeentelijke begrotingsprocessen (PB Parijs, PB Berlijn-Lichtenberg, Betri Reykjavik). Andere verbanden worden gelegd via officiële politieke vertegenwoordiging (Piratenpartij Duitsland, Vijfsterrenbeweging, Betri Reykjavik), via een wet op burgerinitiatieven voor parlementair debat (Open Ministry) en via consultatie in het kader van officiële beleidsvormingsprocessen (Wiki Melbourne, de Nederlandse e-consultatie, Uw stem in Europa, Futurium). Bij de meeste cases moet echter aan meer voorwaarden worden voldaan voordat ze een effect hebben op de agendavorming. Dat blijkt ook uit de cases met een negatief resultaat; bij vier van deze zes cases is er een verband met het formele besluitvormingsproces, maar dat is zeker niet voldoende om de politieke of beleidsagenda substantieel of herhaaldelijk te beïnvloeden. De tweede formule beschrijft de combinatie van interactie tussen participanten en een verduidelijkt participatieproces als noodzakelijke voorwaarden om het resultaat "agendavorming" te behalen. Die combinatie van voorwaarden is bij geen van de cases met een negatief resultaat aanwezig.

Bij negen van de elf cases waarin een effect op de agendavorming wordt gemeten, worden interacties tussen participanten bevorderd door de online-instrumenten. Bovendien zou overleg de kwaliteit van de voorstellen kunnen verhogen en/of kunnen aantonen dat er een maatschappelijk draagvlak voor de voorstellen is. Bij negen van de elf onderzochte cases heeft de verduidelijking van de doelstellingen en procedures bijgedragen tot een substantieel of herhaaldelijk effect op de politieke of beleidsagenda, alsmede een combinatie van on- en offlineparticipatie-instrumenten (bij 8 van de 11 cases). Een laatste interessante vaststelling is dat de interactie tussen besluitvormers en participanten binnen het digitale



participatieproces bij vijf van de elf cases werd bevorderd en een effect op de agendavorming had, terwijl dit bij slechts één case zonder effect op de agendavorming was.

### 3. Beleidsopties en conclusies

Een veel voorkomend punt van kritiek op de e-participatiepraktijken op EU-niveau is dat zij een succesvol burgerinstrument zijn, maar geen overtuigend beleidsinstrument. Een conclusie die steeds terugkomt, is dat e-participatieprojecten een persoonlijke meerwaarde bieden voor participanten en gemeenschapsvorming ondersteunen, maar dat ze geen directe of zelfs geen indirecte politieke of beleidsimpact hebben. Om die reden lag in de vergelijkende casestudy de nadruk op de factoren binnen e-participatiepraktijken die bijdragen aan een daadwerkelijke impact op de politieke of beleidsagenda of op de eindbeslissingen. Vervolgens werd beoordeeld hoe digitale instrumenten voor burgerbetrokkenheid, en met name de voorwaarden waaronder zij een impact hebben of legitimiteit op andere manieren kunnen vergroten, naar EU-niveau kunnen worden overgeheveld. Dit werd ten eerste bereikt door lessen te trekken uit bestaande EU-instrumenten voor e-participatie (een extra paragraaf over de lessen die uit e-stemmen kunnen worden getrokken, is ook opgenomen), en ten tweede door nieuwe opties te bieden om e-participatie op EU-niveau te verbeteren.

#### 3.1. Lessen voor bestaande EU-instrumenten voor e-participatie

Op EU-niveau zijn Futurium, Uw stem in Europa, het Europees burgerinitiatief, de Europese burgerraadpleging 2009 en de Green Primary bestudeerd. Welke lessen kunnen er uit de vergelijkende analyse over deze EU-cases van e-participatie worden getrokken? Zijn de bestudeerde voorwaarden die bijdragen tot een impact op de besluitvorming aanwezig bij de EU-cases? Zo neen, kunnen de factoren op EU-niveau worden bereikt of doen zich op EU-niveau bijzondere uitdagingen voor? De verschillende factoren worden hieronder besproken, gerangschikt volgens hun frequentie. Daarna worden, op basis van de uitkomsten van het seminar met EU-deskundigen, manieren geformuleerd om de bestaande EU-instrumenten te verbeteren. Tot slot worden de lessen over e-stemmen besproken.

##### 3.1.1. Impact op EU-beslissingen organiseren

De zes voorwaarden die zijn opgenomen in de configuraties voor impact op de besluitvorming hebben grotendeels betrekking op een duidelijk georganiseerd participatieproces waarbij de verwachtingen van de participanten en besluitvormers van meet af aan goed worden beheerd. Hierbij is het interessant op te merken dat drie van de zes voorwaarden in feite gemakkelijker te vervullen zijn met onlineparticipatie-instrumenten. Digitale instrumenten zijn bijvoorbeeld zeer nuttig voor het creëren van transparantie en verantwoording, omdat ze a) duidelijkheid verschaffen over het participatieproces en b) feedback geven over de resultaten. Bovendien is het een voordeel van onlineparticipatiepraktijken dat stemprocessen kunnen worden gecombineerd met deliberatieve processen.

- Een verband met een specifiek formeel besluitvormingsproces werd geïdentificeerd als de noodzakelijkste voorwaarde. Bij drie van de onderzochte EU-cases – de Green Primary, Uw stem in Europa en Futurium – is een dergelijk verband vastgesteld. De Europese Groenen koppelden de uiteindelijke keuze van hun Spitzenkandidaten aan het onlinestemproces. De recentere consultaties van Futurium, met name eGovernment4EU en Digital4Science, waren gekoppeld aan respectievelijk het actieplan e-overheid (2016-2020) en het toekomstige werkprogramma Horizon 2020 (2018-2020). De eerdere consultatie, Digital Futures, was gekoppeld aan het Europees systeem voor strategische en beleidsanalyse (ESPAS) en de strategische programmering van Horizon 2020 voor de periode 2016-18. In Uw stem in Europa wordt de participanten gevraagd hun inbreng te geven via vragenlijsten voor specifieke beleidsvoorstellen, die regelmatig worden beïnvloed door de online-inbreng. Het Europees burgerinitiatief scoorde daarentegen negatief, omdat het EBI de participanten aanmoedigt nieuwe ideeën te opperen die niet noodzakelijk verband houden met een specifiek bestaand formeel beleid. Ook de Europese burgerraadpleging had een zeer ruim

toepassingsgebied en was niet gekoppeld aan een specifiek politiek of beleidsproces, waardoor het moeilijker was om een daadwerkelijke impact te hebben op politiek of beleid. Te algemene voorstellen komen niet tegemoet aan de behoeften van besluitvormers, zoals in het kader van ECC09 werd opgemerkt.

- De tweede belangrijkste voorwaarde is duidelijkheid over het participatieproces en de bijdrage ervan aan het algemene besluitvormingsproces. Dit wijst erop dat het participatieproces goed moet worden ingebed in het besluitvormingsproces en dat participanten en besluitvormers van meet af aan moeten weten wat ze kunnen verwachten. Van de vijf bestudeerde cases scoren alleen Uw stem in Europa en de Green Primary positief op deze voorwaarde. Het moet worden gezegd dat Futurium de duidelijkheid van het participatieproces voor zijn recentere consultaties aanzienlijk heeft verbeterd. In het proces van Digital Futures, dat over zijn hele verloop een score kreeg, ontbrak deze duidelijkheid echter. Uw stem in Europa heeft inspanningen geleverd om het consultatieproces en de doelstellingen ervan op een toegankelijke manier toe te lichten. Bij Predlagam was er een spanning te zien tussen toegankelijkheid en een al te eenvoudige voorstelling. Omdat Predlagam zich niet concentreert op de globale, complexe besluitvormingsprocessen, kan deze case – in de woorden van een van de respondenten – mensen "voor de gek houden" en onvermijdelijk leiden tot teleurstelling bij de participanten. Een al te eenvoudige voorstelling is een reëel risico dat moet worden vermeden, vooral in verband met het complexe EU-besluitvormingsproces. Wiki Melbourne en Berlijn-Lichtenberg zijn voorbeelden van beste praktijken als het gaat over duidelijkheid omtrent de verwachtingen die participanten kunnen hebben. Deze platformen geven ook expliciet aan dat er geen garantie is dat alle voorstellen worden uitgevoerd. De participatieve begrotingsplanning in Parijs is een voorbeeld van hoe het gebruik van infografieken de participatie en het besluitvormingsproces en de bijdrage ervan aan de eindbeslissingen kan verduidelijken.
- Een derde belangrijke voorwaarde in de bestudeerde cases die een daadwerkelijke impact heeft gehad op politieke of beleidsbeslissingen, is het geven van feedback aan de participanten. Het geven van feedback is opnieuw een teken van een goed georganiseerd proces waarin het duidelijk is hoe de participatieve inbreng precies heeft bijgedragen aan de genomen beslissingen. Daarnaast is het geven van feedback aan participanten een vorm van verantwoording. Toch leverden van de vijf bestudeerde Europese cases alleen Futurium en de Green Primary belangrijke feedback aan de participanten. Elke deelnemer aan de Digital Futures-consultatie ontving een e-mail met het eindverslag. Het eGovernment4EU-project, dat nu op het Futurium-platform loopt, zal niet alleen informatie verschaffen over de voortgang en resultaten ervan op het platform, maar de participanten (d.w.z. de indieners) zullen ook op de hoogte worden gebracht van de beslissingen op het platform en hoe de acties zullen worden uitgevoerd. De Groenen hebben hun leden onder meer via massamedia en sociale media geïnformeerd over de verkiezingsuitslagen. Bij de overige drie EU-cases in dit onderzoek (EBI, ECC09 en Uw stem in Europa) zijn er geen mechanismen om de participanten feedback te verschaffen. Een mogelijke oplossing op EU-niveau zou erin bestaan regeringen of politieke autoriteiten te verplichten feedback te geven – zoals bij Predlagam het geval is. Hierdoor kan druk worden uitgeoefend op de te ondernemen acties en worden participanten als legitieme politieke actoren erkend. Een dergelijke verplichting alleen is echter niet voldoende, zoals uit Uw stem in Europa en de Nederlandse e-consultatie blijkt. Bovendien mag een dergelijke verplichting niet leiden tot standaardantwoorden aan de burgers over hun bijdragen en de impact ervan. Er moet tijd worden geïnvesteerd in een toegankelijk rapport of een andere vorm van feedback, en het kan ook helpen om feedbackopties te implementeren in de ontwerpfase van het instrument. Een inspirerend voorbeeld hiervan is de participatieve begrotingswebsite van Berlijn-Lichtenberg, waar besluiten over de voorstellen worden toegelicht in korte boodschappen en via een verkeerslicht (groen voor aanvaarde voorstellen, oranje voor lopende voorstellen en rood voor afgewezen voorstellen).

- Een vierde voorwaarde die bijdraagt aan een impact op de eindbeslissing is duurzaamheid. Het kost tijd om een digitaal participatieproces goed te organiseren en soepel te laten verlopen en vaak zijn hiervoor in de loop van de tijd meerdere aanpassingen nodig. In het geval van Futurium werd het instrument gebruikersvriendelijker gemaakt tijdens het eerste project Digital Futures en op basis van de ervaring. DG CONNECT organiseerde in 2015 ook drie openbare seminars om beste praktijken, ideeën en feedback te verzamelen over hoe belanghebbenden online te betrekken, met name via Futurium. Met betrekking tot het instrument Uw stem in Europa is het doel de afzonderlijke consultatiepagina's te bundelen om het proces te verbeteren. Dit leidt tot een intern centraal beheer van de pagina. Daarnaast streeft Uw stem in Europa naar eenvoudigere visuele begeleiding en de vermelding in welke fase van het besluitvormingsproces een bepaald initiatief zich bevindt. Het eenmalige experiment Europese burgerraadpleging is problematisch, omdat het niet goed aansluit bij bestaande besluitvormingsprocessen, hetgeen in de loop van de tijd niet kan worden herzien. Leren uit ervaringen en het digitale instrument verbeteren zijn belangrijke succesfactoren. Experimenten zijn risicovoller en hebben minder kans op succes of op een daadwerkelijke impact op de besluitvorming. De Green Primary laat echter zien dat een experimentele aanpak een impact kan hebben; in dit geval de verkiezingsuitslag voor de Spitzenkandidaten van de Europese partij.
- Bij negen van de twaalf cases waarin een daadwerkelijke impact op de besluitvorming werd vastgesteld, bestond de mogelijkheid om elektronisch te stemmen. Het is een bijzonder voordeel van onlineparticipatiepraktijken dat stemmen gemakkelijk kunnen worden verzameld en zelfs kunnen worden gecombineerd met deliberatieve processen. De Europese burgerraadpleging omvatte een dergelijke optie. De nationale consultaties hadden geleid tot 88 aanbevelingen en vervolgens werd de participanten gevraagd om te stemmen op de 15 aanbevelingen die volgens hen deel moesten uitmaken van het eindresultaat van de ECC. Omdat er echter geen verband was met een specifiek politiek of beleidsproces, hadden de resultaten nauwelijks een impact. Het Europees burgerinitiatief voorziet wel in de mogelijkheid om een voorstel te ondertekenen als blijk van steun voor het voorstel. Dit soort kwantitatieve aggregatie lijkt echter geen significante impact te hebben, zoals blijkt uit verschillende andere cases in dit onderzoek (zoals het Finse burgerinitiatief en de Nederlandse e-petities). Dit gebrek aan impact kan waarschijnlijk worden verklaard door het afwezige verband met het besluitvormingsproces.
- De laatste voorwaarde, een doeltreffende mobiliserings- en betrokkenheidsstrategie, is waarschijnlijk een van de grootste uitdagingen van e-participatie, met name voor de EU-instellingen. Alle cases op EU-niveau, met inbegrip van de Green Primary, scoren laag op deze voorwaarde. De uitdaging om burgers te mobiliseren en te betrekken is op EU-niveau nog groter dan op nationaal of lokaal niveau:
  - de burgers van de EU vormen een zeer grote, diverse groep mensen die niet worden verbonden door een gemeenschappelijk gevoel van Europees burgerschap;
  - de massamedia zijn een belangrijke tussenschakel voor het mobiliseren van het grote publiek op nationaal en lokaal niveau, maar er kan niet van worden verwacht dat zij een vergelijkbare rol spelen op EU-niveau (bijvoorbeeld als gevolg van het negatieve discours over de EU en de uiteenlopende nationale focussen op de EU-besluitvorming, afhankelijk van de nationale belangen).

Een les die uit de voorverkiezingen van de Europese Groenen kan worden getrokken, is dat het kan helpen om eerst de partners op nationaal niveau te betrekken, omdat zij vervolgens de verschillende nationale publieken kunnen mobiliseren. Een ander belangrijk punt is dat er voor verschillende doelgroepen verschillende mobilisatie- en betrokkenheidsstrategieën moeten worden ontwikkeld, iets waarvoor grote investeringen nodig zijn.

### 3.1.2. Impact op EU-agenda's organiseren

Het resultaat van de csQCA voor configuraties die leiden tot agendavorming is minder duidelijk. De vijf voorwaarden die zijn opgenomen in de configuraties die een effect vertonen op de politieke of beleidsagenda hebben meestal te maken met de wijze waarop het participatieproces is georganiseerd en het soort participatie dat wordt bevorderd. Net zoals bij het resultaat “daadwerkelijke impact op de eindbeslissingen” is voor agendavorming een verband met een bestaand politiek of beleidsproces ook een belangrijke voorwaarde, alsook de duidelijkheid van het participatieproces. Daarnaast dragen nog drie andere factoren bij aan het creëren van een impact op agenda's. Hieronder worden daarom de volgende vragen behandeld: Zijn deze drie factoren in de EU-cases gericht op agendavorming? Zo nee, kunnen de factoren op EU-niveau worden bereikt of doen zich op EU-niveau bijzondere uitdagingen voor?

- Het eerste punt is de mogelijkheid binnen het instrument om met andere participanten te communiceren: in de literatuur is er een nog onopgelost debat over de noodzaak van overleg in onlineparticipatieprocessen. Overleg kan de kwaliteit van de inbreng verbeteren en ervoor zorgen dat betere voorstellen gemakkelijker hun weg vinden naar de politieke of beleidsagenda. Het overleg tussen de participanten wordt bevorderd bij zowel Futurium als de Europese burgerraadpleging, maar niet bij Uw stem in Europa of het EBI. De verschillende consultaties op het Futurium-platform laten interactie toe en participanten kunnen op elkaars inbreng reageren. Volgens wat de ontwikkelaar tijdens het interview verklaarde, neemt het platform sterk de vorm aan van een sociaal netwerk. Tijdens de eerste onlinefase van de ECC hadden de participanten de gelegenheid om elkaars bijdrage te bespreken, maar de mate waarin deze bespreking daadwerkelijk plaatsvond, was afhankelijk van de nationale website. Overleg tussen participanten uit verschillende EU-landen was niet mogelijk. Dit was een vaak gehoorde kritiek op de ECC. Dat benadrukt een specifieke uitdaging op EU-niveau: overleg tussen participanten uit verschillende EU-landen is moeilijk te organiseren, vooral vanwege taalbarrières. Technologische maatregelen, zoals vertaalsoftware, nemen toe, maar zijn nog niet in staat deze belemmering weg te nemen.
- Een tweede belangrijke voorwaarde is de mogelijkheid om niet alleen online maar ook offline te participeren. Drie EU-instrumenten bieden reeds de mogelijkheid om offline te participeren. Futurium omvat veel activiteiten om burgers te betrekken, waaronder offlinebijeenkomsten in de vorm van seminars, waardoor er een kruisbestuiving ontstaat tussen de onlinediscussies en de offlineactiviteiten. De ECC begon met een onlinefase om zoveel mogelijk voorstellen te verzamelen, die op hun beurt de basis vormden voor de nationale offlineconsultaties. Het EBI biedt ook de mogelijkheid om offline een initiatief te ondertekenen (naast het door de nationale autoriteiten in de lidstaten gecertificeerde onlinesysteem voor het verzamelen van handtekeningen).
- Een derde voorwaarde is de mogelijkheid binnen het instrument om met besluitvormers te communiceren. Voorbeelden van beste praktijken in dit verband zijn Wiki Melbourne, waarbij burgers en ambtenaren samen een visiedocument opstelden, en PB Parijs. In de projectbeoordelingsfase heeft de gemeente Parijs ruimte om voorstellen van burgers te combineren, aan elkaar te koppelen en te interpreteren. In 2016 werd deze fase opengesteld voor burgers: Zoals de ondervraagde organisator verklaarde: *We hebben ons sterk ingespannen om burgers te betrekken bij de fase waarin alle inbreng wordt samengebracht en hen echt aan te moedigen om zich te verenigen en het project samen te verdedigen. In de eerste plaats om minder, maar alomvattendere projecten over te houden en uiteindelijk omdat we de burgers meer moeten betrekken in de campagnefase.* De vier bestudeerde digitale participatie-instrumenten op EU-niveau bieden niet de mogelijkheid om met besluitvormers te communiceren. Dit zou minder problematisch zijn bij de e-consultaties in het kader van Uw stem in Europa of Futurium, waar de inbreng van de participanten in een later stadium door ambtenaren wordt geïnterpreteerd met betrekking tot het specifieke beleid. Wat de meer open instrumenten

van het EBI en de ECC betreft, zou interactie tussen participanten en besluitvormers er echter toe bijdragen dat de inbreng van de burgers beter is afgestemd op de actuele politieke of beleidssituatie. Ten slotte kan online-interactie ook de transparantie en verantwoording vergroten.

### 3.1.3. Andere manieren om de bestaande EU-instrumenten te verbeteren

Tijdens de derde fase van het onderzoek – het cocreatieseminar over de geschiktheid van digitale instrumenten op EU-niveau – is aandacht besteed aan drie specifieke bestaande digitale instrumenten op EU-niveau: het Europees burgerinitiatief, Uw stem in Europa, dat nu verdergaat onder de naam "Raadplegingen", en het verzoekschriftensysteem van het Europees Parlement. Dat resulteerde in verschillende opties en manieren om deze te verbeteren.

#### Verbetering van het Europees burgerinitiatief (EBI)

Formeel gezien biedt het EBI de burgers een krachtig instrument voor agendavorming waarmee ze rechtstreeks kunnen bijdragen aan het EU-agendavormingsproces, als aan specifieke voorwaarden is voldaan, bijvoorbeeld dat het voorstel onder de bevoegdheid van de Commissie valt en dat er ten minste een miljoen handtekeningen (uit ten minste zeven lidstaten) voor het voorstel worden verzameld. Ervaringen uit het verleden hebben echter aangetoond dat het systeem voor het online verzamelen van handtekeningen niet echt bruikbaar is en, wat nog belangrijker is, dat de onderliggende juridische beperkingen en de manier waarop ze in de huidige uitvoering worden geïnterpreteerd, de cultuur van open betrokkenheid bij de burgers evenveel blokkeert als bevordert. Vanaf de invoering ervan in 2012 tot februari 2017 had het EBI slechts drie succesvolle initiatieven opgeleverd (18 initiatieven hebben niet de nodige steun gekregen, 14 initiatieven zijn door de indieners ingetrokken en 20 initiatieven zijn op formele gronden afgewezen). In september 2017 is echter een voorstel bekendgemaakt voor de herziening van de EBI-verordening, die op 1 januari 2020 in werking moet treden. Verscheidene artikelen van het herzieningsvoorstel hebben betrekking op punten die in dit onderzoek zijn aangestipt als voor verbetering vatbaar. Voorbeelden hiervan zijn de noodzaak om de vereisten inzake de persoonsgegevens van ondertekenaars te vereenvoudigen en te harmoniseren, het voorstel om de organisatoren van EBI's de begindatum van de verzamelperiode voor handtekeningen te laten kiezen, en de noodzaak om de aansprakelijkheid van de organisatoren te verduidelijken en burgercomités een rechtspersoonlijkheid te geven. De herzieningen zijn veelbelovend wat betreft de verbetering van bepaalde aspecten van het EBI, met name op het gebied van gebruikersvriendelijkheid, toegankelijkheid en flexibiliteit. Op basis van het onderzoek zijn de volgende opties vastgesteld om de impact van het instrument te vergroten:

- Ondersteuning van de mobilisatie-inspanningen van EBI-initiatiefnemers: het digitale EBI-platform zou kunnen worden uitgebreid (door de integratie van onlinegemeenschapsfuncties en functies ter ondersteuning van offlinebijeenkomsten) zodat het door organisaties van het maatschappelijk middenveld kan worden gebruikt als mobilisatie- en campagneplatform. In het recente herzieningsvoorstel worden reeds de eerste stappen in die richting gezet door een onlinesamenwerkingsplatform voor te stellen dat de Europese Commissie beschikbaar moet stellen en dat moet voorzien in een speciaal discussieforum.
- Het EBI bekender maken bij het publiek: om de EBI's meer ruchtbaarheid te geven, moeten bijzondere inspanningen worden geleverd via de communicatiekanalen van de EU en de nationale media. Hoewel het herzieningsvoorstel verbeteringen bevat op het gebied van communicatie tussen de Commissie, organisatoren en ondertekenaars, blijft de strategie om het publiek bewuster te maken van het bestaan van het EBI nogal vaag.
- Betere ondersteunende infrastructuur voor EBI's: de hoge organisatorische eisen zouden kunnen worden verlicht door juridisch advies, vertalingen en financiering te verstrekken. De vertalingen zijn al opgenomen in het herzieningsvoorstel.

- Vereenvoudiging en harmonisatie van de vereisten inzake persoonsgegevens in samenwerking met de lidstaten: dit is een belangrijke factor bij het wegnemen van de obstakels voor participatie. Of de in het herzieningsvoorstel voorgestelde oplossingen doeltreffend zijn, zal blijken wanneer het voorstel van kracht wordt.
- Uitgebreidere uitleg over het gebruik van voorstellen die aan de kwalificatiecriteria voldoen: aandacht moet worden besteed aan wat het formele verwerkingsproces voor gekwalificeerde voorstellen precies inhoudt en hoe de voorstellen worden gebruikt in besluitvormingsprocessen.
- Een verband leggen met een specifieke formele beleidsagenda: het EBI moedigt de participanten aan nieuwe ideeën te opperen, die niet noodzakelijk verband houden met een specifiek bestaand formeel beleid.
- Leren van gebruikerservaringen: dit kan worden bereikt door gebruikers te betrekken en door actief samen te werken met lokale en nationale overheden en ngo's zodat uit hun ervaringen lessen kunnen worden getrokken.

### **Uw stem in Europa verbeteren**

Uw stem in Europa is een participatiemechanisme dat gekoppeld is aan het EU-besluitvormingsproces. Het fungeert als het "centrale toegangspunt" van de Europese Commissie tot uiteenlopende consultaties voor burgers en diverse belanghebbenden en wordt momenteel geïntegreerd in het portaal voor betere regelgeving "Inspraak". Aangezien het verslag van dit onderzoek in februari 2017 werd opgesteld, staat dit integratieproces intussen al een stuk verder en is de website "Uw stem in Europa" intussen omgedoopt tot "Raadplegingen". De openbare raadplegingen vinden voornamelijk plaats in de vorm van onlinevragenlijsten en de agenda voor betere regelgeving biedt duidelijke richtsnoeren voor de verwerking van de inbreng van de belanghebbenden. Het voordeel van Uw stem in Europa is dat het is geïnstitutionaliseerd en door de Commissie is erkend als een e-overheidsinstrument voor overheidsbeleid. Hoewel raadpleging verplicht is, bestaat er geen verplichting om de bijdragen die via raadpleging zijn verzameld, te gebruiken. Hieronder worden manieren voorgesteld om het potentieel van Uw stem in Europa te verbeteren:

- Maak Uw stem in Europa bekender bij het publiek en maak de raadplegingen toegankelijker voor het publiek; er zijn speciale inspanningen nodig via de communicatiekanalen van de EU en de nationale media, met name de lokale pers.
- Voer de geplande standaardisering van de websites voor de verschillende raadplegingen en het centrale beheer ervan uit in het kader van de lopende herontwerpactiviteiten: een uniform uitzicht, geschikte vragenlijstmodellen om basisvragen over meer technische aangelegenheden toegankelijk te maken, en eenvoudigere visuele begeleiding kunnen helpen om een groter publiek te bereiken.
- Introduceer mogelijkheden voor gedachtewisseling en overleg tussen participanten. Overlegforums kunnen de kwaliteit van de inbreng verhogen en bevorderend zijn voor de totstandkoming van een "Europees publiek".
- Zorg voor de vertaling van consultatiepagina's. Vertalingen kunnen de participatie van een breder publiek bevorderen.
- Geef feedback via de consultatiewebsite van Uw stem in Europa en via e-mail. Door via e-mail feedback te geven over de manier waarop de inbreng van participanten wordt verwerkt en gebruikt in interne besluitvormingsprocessen, wordt op een geloofwaardige manier aangegeven dat de bijdragen van de participanten worden gewaardeerd.
- Maak gebruik van gegevensanalyse om kwalitatieve inbreng te aggregeren en de schaalbaarheid te verbeteren. Instrumenten die bijdragen aan de transparantie van de beslissingen over de aggregatie van kwalitatieve gegevens, kunnen helpen het hoofd te bieden aan de toenemende participatie.
- Maak back-endgegevens toegankelijk, maar eerbiedig de gegevensbeschermingsregels. Het beschikbaar stellen van raadplegingsgegevens en verwerkingsinstrumenten aan het publiek zou de transparantie en de publieke dialoog over EU-beleidsbeslissingen kunnen vergroten.

### **Verbetering van het verzoekschriftensysteem van het Europees Parlement**

Via het verzoekschriftenportaal van het Europees Parlement kunnen alle Europese burgers en ingezetenen hun recht van petitie uitoefenen en via het internet een verzoekschrift indienen. De Commissie verzoekschriften (PETI) is verantwoordelijk voor de behandeling van de verzoekschriften: zij beslist over de te nemen maatregelen en formuleert een antwoord op de verzoekschriften. Dit instrument biedt weliswaar een belangrijke gelegenheid om met het Parlement te communiceren, maar bevat nog verscheidene zwakke punten die moeten worden aangepakt om het instrument toegankelijker en doeltreffender te maken. Deze zwakke punten zijn: te veel stappen om toegang te krijgen tot de verzoekschriftenpagina; onvoldoende gedetailleerde informatie over de verzoekschriftenprocedure; een gebrek aan voortdurende inspanningen om bekendheid te geven aan het instrument; de langdurige procedure voor het onderzoeken van de verzoekschriften; en onvoldoende statistische gegevens over de behandeling van verzoekschriften op het PETI-webportaal. Het verzoekschriftenportaal van het Europees Parlement zou:

- baat kunnen hebben bij meer ondersteunende middelen. Of het nu gaat over aanvullend personeel, aanvullende technologische ondersteuning of een combinatie van beide, gebruikers zouden op een veel dynamischer manier met de leden van het Europees Parlement kunnen communiceren als de nodige ondersteunende middelen beschikbaar zouden zijn om snelle en gekwalificeerde reacties en interacties met de gebruikers te garanderen;
- eenvoudige instrumenten kunnen gebruiken om in te lichten en te mobiliseren. Eenvoudige aanvullende instrumenten, zoals bijwerkingen via tekstberichten of e-mail, voorlichting over kwesties via videoboodschappen, ad-hoc-inbreng via mini-stemmingen, visualisatie van gegevens en beleidsmechanismen, zouden er in grote mate toe bijdragen dat de burgers interesse blijven tonen en dat hun inbreng wordt gekwalificeerd;
- indieners van verzoekschriften ondersteuning kunnen bieden op het gebied van communicatie en mobilisatie. Aangezien het verzoekschriftenportaal van het Europees Parlement succesvoller blijkt te zijn dan het EBI en Uw stem in Europa in het trekken van de aandacht van niet-georganiseerde burgers, zou het zeer nuttig zijn om deze burgers basisinstrumenten ter beschikking te stellen om steun voor hun verzoekschriften te mobiliseren (handboeken, gratis publiciteitsmechanismen enz.). Het portaal zou ook kunnen worden voorzien van een crowdsourcingfunctie voor het voeren van campagne, waarmee geld kan worden ingezameld om een deskundige in overheidszaken te betalen of om vrijwilligers onder de participanten te zoeken die ondersteuning kunnen bieden;
- diverse functies voor onlineoverleg kunnen toevoegen. De toevoeging aan het portaal van een optie voor overleg tussen de participanten zou de druk bij de medewerkers van de ondersteunende diensten en de leden van het Europees Parlement om direct op vragen en verzoekschriften te reageren, kunnen verlichten. Dergelijke opties kunnen bestaan uit discussiemogelijkheden, mogelijkheden voor samenwerking voor verzoekschriften, de mogelijkheid om zowel voor als tegen te stemmen enz. Hierdoor zouden burgers en geïnteresseerde deskundigen hun kennis kunnen delen bij het ontwikkelen en uitwisselen van ideeën voor verzoekschriften.

#### **3.1.4. E-stemmen: eerst de kwetsbare plekken in het systeem wegnemen**

Zelfs na meer dan een decennium experimenteren met internetstemmen in verschillende landspecifieke contexten, blijven er nog een aantal uitdagingen bestaan. Er kan worden gezegd dat de dimensies van het internetstemmen die reeds in een eerder STOA-verslag (2011) over e-democratie zijn onderzocht, nog steeds relevant zijn. De relevantie ervan komt regelmatig naar voren in de evaluaties die na onlineverkiezingen in verschillende landen worden uitgevoerd. Bij deze evaluaties worden voornamelijk de opkomstcijfers, beveiligingsaspecten, gebruikersvriendelijkheid en het vertrouwen onderzocht. Bijzonder opvallend is de grote hoeveelheid kritiek in de literatuur. Gevallen van kwetsbare plekken in het systeem worden regelmatig openbaar gemaakt, soms zelfs via rechtszaken. De technische aspecten, wettelijke kaders, veiligheid, transparantie en verifieerbaarheid, alsmede het



toezicht en de verantwoording moeten inderdaad nog verder worden ontwikkeld. Het Zwitserse experiment werd door de OVSE/ODIHR (2012) geprezen als voorbeeld van beste praktijk, omdat het internetstemmen zorgvuldig en geleidelijk werd ingevoerd, de integriteit van de systemen werd gewaarborgd en het vertrouwen van het publiek werd opgebouwd. Op het eerste gezicht zou het internetstemmen het democratisch tekort van de EU, dat zich manifesteert in een steeds dalende opkomst bij de EU-verkiezingen, enigszins kunnen aanvullen. Uit analyses van verschillende gevallen van internetstemmen in Europa, blijkt echter dat dit ijdele hoop is. Niet alleen het gemakaspect is van invloed op de beslissing van een burger om al dan niet te stemmen, maar ook politieke redenen zoals interesse in politiek of tevredenheid met het politieke stelsel spelen een rol. Gezien deze uitdagingen kan internetstemmen geen technologische kant-en-klare oplossing zijn.

### 3.2. Nieuwe opties om e-participatie op EU-niveau te verbeteren

De discussie over toenemende openheid en participatie op EU-niveau is vaak gericht op de hervorming van de regelgeving, zoals de versterking van de wetgevende functie van het Europees Parlement, meer formele rechten voor burgers om hun mening te uiten, of raadplegingen zoals die die door maatschappelijke organisaties worden uitgevoerd. Openheid van bestuur is echter, ongeacht welke regelgeving er wordt ingevoerd, evenzeer een kwestie van cultuur als van formele structuren. Met het oog op de mogelijkheden die de Europese instellingen in het kader van reeds bestaande formele structuren ter beschikking hebben, bieden de bovenstaande voorwaarden een leidraad voor het boeken van vooruitgang met de bestaande e-participatiepraktijken op EU-niveau. Daarnaast worden de volgende vier opties voorgesteld als nieuwe vormen van e-participatie:

- *Experimenteren met participatieve begrotingsplanning voor de structuurfondsen.* E-begrotingsplanning levert de beste resultaten op voor wat het effect op de besluitvorming betreft. Enkele vastgestelde positieve effecten zijn: meer transparantie, betere openbare diensten, snellere administratieve transacties, betere samenwerking tussen overheidsdiensten onderling en een betere respons.
- *Meer onlinecontact met leden van het Europees Parlement dan uitsluitend via verzoekschriften.* Meer in het bijzonder zouden een openbaar instrument om vragen te stellen aan de leden van het Europees Parlement en hun medewerkers en een blogfunctie waarmee de leden van het Europees Parlement het publiek kunnen informeren over lopende werkzaamheden en inbreng kunnen verzamelen van geïnteresseerde burgers, nuttig zijn. Dergelijke aanvullende instrumenten moeten zowel technisch als strategisch geïntegreerd zijn in sociale media en massamedia om een effect te kunnen hebben op de betrekkingen tussen de Europese burgers en de leden van het Europees Parlement.
- *Opzetten van een platform voor toezicht op de acties van de lidstaten tijdens de besluitvorming van de Raad.* Veel informatie die nodig is om een dergelijke verantwoording tot stand te brengen, is al beschikbaar via het gemeenschappelijke EU-webplatform, diensten van het maatschappelijk middenveld zoals votewatch.eu en de webportalen van nationale regeringen en parlementen. Hierdoor vormt het vergaren en analyseren van informatie voor veel burgers echter een oneerlijke en voor de meeste een belemmerende belasting; essentiële informatie is gewoonweg niet beschikbaar via de gewone kanalen.
- *Onderzoek de mogelijkheden van crowdsourcing van beleidsideeën voor de Commissie.* Beleidsontwikkeling in een vroeg stadium kan baat vinden bij een open en openhartige uitwisseling van ideeën tussen burgers, Commissarissen en hun medewerkers. Een mechanisme voor crowdsourcing zou de interactie tussen burgers en besluitvormers op informele wijze kunnen vergemakkelijken. Het zou een platform zijn om ideeën voor beleidsformulering stroomafwaarts te verzamelen door besluitvormers en hun medewerkers een forum te bieden om onmiddellijk feedback te krijgen over nog vage ideeën en overwegingen.

Het opvallendste tekort op het gebied van e-participatie op EU-niveau over de hele linie is het feit dat de verantwoordelijke organisatoren onvoldoende follow-up geven en weinig uit ervaringen leren om de bestaande mechanismen te verbeteren en nieuwe mechanismen te ontwikkelen. De kernvraag voor een strategie om, binnen de bestaande formele kaders, de participatie te verbeteren lijkt te zijn: wat is de gemeenschappelijke, overkoepelende visie? Zolang elk van de bestaande mechanismen en experimenten standalonemechanismen met afzonderlijke functies en uitvoeringsprogramma's blijft, blijft de EU voor de gemiddelde burger een ondoorzichtige jungle. Als daarentegen alle actoren het eens zouden worden over een overkoepelende visie om geleidelijk over te gaan op een organische Europese participatie-infrastructuur, zouden de verschillende instellingen en diensten die momenteel elk afzonderlijk inspanningen leveren om de Europese besluitvorming open te stellen, op elkaars ervaringen kunnen voortbouwen, in plaats van afzonderlijke hoeken af te bakenen van wat voor de burgers een bureaucratisch universum lijkt te zijn. Daarom wordt in dit onderzoek geadviseerd te werken aan een algemene Europese infrastructuur voor e-participatie, met inbegrip van bijvoorbeeld een één loket voor e-participatie, om synergie tussen de EU-instellingen tot stand te brengen.

## 4. Bijlage: een overzicht van de cases

Functie	Cases	Korte beschrijving	Schaal	Land
Monitoring	<i>Abgeordnetewatch</i> <a href="http://www.abgeordnetewatch.de/">http://www.abgeordnetewatch.de/</a>	Particulier digitaal platform met informatie over de activiteiten van Duitse parlementsleden, leden van het EP en de leden van acht deelstaatparlementen en 52 lokale raden – zoals informatie over stemmingen, lobbyactiviteiten enz. – en de mogelijkheid om vragen te stellen.	Nationaal	Duitsland
	<i>Theyworkforyou.com</i> <a href="https://www.theyworkforyou.com/">https://www.theyworkforyou.com/</a>	Particuliere website met informatie over de activiteiten van de leden van het Britse en Schotse Parlement en de Ierse en Welshe Assemblees, met inbegrip van gegevens over stemmingen, uitgaven, toespraken tijdens debatten, vragen aan ministers enz.	Nationaal	Verenigd Koninkrijk
Agendavorming	<i>Petities.nl: Nederlandse e-petitieswebsite</i> <a href="https://petities.nl/">https://petities.nl/</a>	Particuliere website voor e-petities die niet is ingebed in een officieel petitiesysteem, met 2 miljoen bezoekers per maand, biedt een grote verscheidenheid aan petities en biedt de organisatoren van petities instrumenten om met hun petitie politieke impact te creëren.	Nationaal	Nederland
	<i>Open Ministry: wetsvoorstellen voor het Finse burgerinitiatief</i> <a href="http://avoiminministerio.fi/">http://avoiminministerio.fi/</a>	Particulier digitaal platform dat burgers helpt om via crowdsourcing een wetsontwerp op te stellen. Online-instrumenten worden gebruikt om ideeën te verzamelen, deze te bespreken en samen met anderen wetsontwerpen op te stellen. Juridisch deskundigen testen en bewerken de initiatieven pro bono.	Nationaal	Finland
	<i>Future Melbourne Wiki</i> <a href="http://www.futuremelbourne.com.au/wiki/view/FMPlan">http://www.futuremelbourne.com.au/wiki/view/FMPlan</a>	Burgerparticipatieproces om een nieuwe strategische visie voor de stad Melbourne te ontwikkelen. Er werd een conceptplan bekendgemaakt en via een Wiki konden burgers het plan dat door de gemeenteraad werd goedgekeurd lezen, bespreken, bijsturen en aanvullen.	Lokaal	Australië
	<i>Participatieve begrotingsplanning in Berlijn-Lichtenberg</i> <a href="https://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/">https://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/</a>	Adviserend initiatief op het gebied van participatieve begrotingsplanning waarbij lokale burgers financiële voorstellen kunnen doen voor activiteiten/faciliteiten in de wijk en bouwinvesteringen in het district.	Lokaal	Duitsland
	<i>Predlagam: platform voor e-voorstellen en e-petities</i> <a href="http://predlagam.vladi.si/">http://predlagam.vladi.si/</a>	E-participatieplatform op initiatief van de overheid met een actieve interface via dewelke burgers voorstellen voor nieuw beleid kunnen doen in de vorm van petities, die kunnen worden becommentarieerd en in stemming gebracht. De voorstellen kunnen de huidige regelgeving wijzigen.	Nationaal	Slovenië
	<i>Wetgevingsvoorstel betreffende de grondwet in IJsland</i> <a href="http://stjornlagarad.is/">http://stjornlagarad.is/</a>	Een burgerraad die een nieuwe grondwet voor IJsland opstelt en tegelijkertijd internet en sociale media gebruikt om over zijn vooruitgang te informeren en inbreng te verzamelen van andere burgers.	Nationaal	IJsland
	<i>Internetconsultatie (Nederlandse e-</i>	Digitaal platform voor onlineconsultatie van burgers en	Nationaal	Nederland

Functie		Cases	Korte beschrijving	Schaal	Land
		<i>consultatie</i> ) <a href="https://www.internetconsultatie.nl/">https://www.internetconsultatie.nl/</a>	beroepsbeoefenaren over wetsontwerpen, algemene besluiten voor de raad, ministeriële decreten en beleidsnota's.		
		<i>Europees burgerinitiatief</i> <a href="http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=nl">http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=nl</a>	Het eerste supranationale instrument voor participatieve democratie in de EU dat de burgers de kans biedt om de Europese Commissie op te roepen een wetsvoorstel in te dienen.	Europees	EU
		<i>Futurium</i> <a href="https://ec.europa.eu/futurium/en">https://ec.europa.eu/futurium/en</a>	Digitaal platform op initiatief van de Europese Commissie om gemakkelijker toekomstig EU-beleid te ontwerpen op basis van wetenschappelijk bewijs en participatie van belanghebbenden via verschillende digitale instrumenten, zoals <i>data crawling</i> om kennis uit sociale netwerken te halen.	Europees	EU
		<i>Uw stem in Europa</i> <a href="http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_nl.htm">http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_nl.htm</a>	Webportaal op initiatief van de Europese Commissie om individuele burgers en belanghebbenden te raadplegen en hen de kans te geven feedback te geven over EU-beleid in verschillende stadia van de beleidscyclus.	Europees	EU
		<i>Europese burgerraadpleging 2009</i>	Eerste pan-Europese offline- en onlineraadpleging over wat de EU kan doen om de economische en sociale toekomst in een geglobaliseerde wereld vorm te geven, wat resulteerde in verschillende aanbevelingen die tijdens een burgertop werden gepresenteerd en in stemming werden gebracht.	Europees	EU
Besluitvorming	Niet-bindend	<i>Betri</i> <i>Reykjavik</i> <a href="https://betrireykjavik.is/domain/1">https://betrireykjavik.is/domain/1</a>	Een digitaal platform voor participatieve begrotingsplanning in het kader van de gemeentebegroting, waarbij burgers de mogelijkheid krijgen om begrotingsbesluiten en andere gemeentelijke projecten voor te stellen, te bespreken en erover te stemmen.	Lokaal	IJsland
		<i>Vijfsterrenbeweging Italië</i> <a href="http://movimento5stelle.it/">http://movimento5stelle.it/</a>	Italiaanse politieke partij die uitgebreid gebruikmaakt van nieuwe technologie om te communiceren en samen te werken in het besluitvormingsproces binnen de partij zelf (inclusief verkiezingen en stemmen op vertegenwoordigers).	Nationaal	Italië
		<i>Die Piratenpartei</i> <a href="https://www.piratenpartei.de/">https://www.piratenpartei.de/</a>	Duitse politieke partij die uitgebreid gebruikmaakt van nieuwe technologie om te communiceren en samen te werken in het besluitvormingsproces binnen de partij zelf.	Nationaal/district	Duitsland
		<i>Podemos</i> <a href="https://podemos.info/">https://podemos.info/</a>	Spaanse politieke partij die uitgebreid gebruikmaakt van nieuwe technologie voor rechtstreekse democratische betrokkenheid, transparantie en verantwoording binnen de partij zelf.	Nationaal	Spanje
	Bindend	<i>Participatieve begrotingsplanning Belo Horizonte</i>	Digitaal platform om de stemgerechtigde bevolking te betrekken bij beslissingen over de toewijzing van middelen aan door het gemeentebestuur vooraf geselecteerde projecten.	Lokaal	Brazilië
		<i>Participatieve begrotingsplanning Parijs</i>	Digitaal proces waarin burgers kunnen participeren in de toekenning van een toenemend deel van de stadsbegroting door te stemmen op vooraf	Lokaal	Frankrijk

Functie		Cases	Korte beschrijving	Schaal	Land
		<a href="https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/">https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/</a>	geselecteerde projecten en zelf voorstellen in te dienen.		
		<i>e-stemming voor Estse verkiezingen</i> <a href="http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/">http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/</a>	Estland biedt burgers de mogelijkheid om tien tot vier dagen voor de werkelijke verkiezingsdag elektronisch te stemmen voor lokale, nationale en Europese verkiezingen, naast de traditionele stemmethode.	Nationaal	Estland
		<i>e-stemmen voor Zwitserse verkiezingen/referenda</i> <a href="https://www.ch.ch/en/online-voting/">https://www.ch.ch/en/online-voting/</a>	In Zwitserland omvat e-stemmen niet alleen het uitbrengen van stemmen bij verkiezingen en referenda, maar ook het "elektronisch ondertekenen" van initiatieven, referenda en voorstellen voor kandidaten voor lidmaatschap van de Nationale Raad.	Nationaal	Zwitserland
		<i>De Green Primary</i> <a href="http://www.greenprimary.eu">www.greenprimary.eu</a>	De Groenen (een politieke partij binnen het Europees Parlement) heeft e-stemmen gebruikt voor het selecteren van Spitzenkandidaten bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2014.	Europees	EU (Europees Parlement)





---

Digitale instrumenten zouden de Europese burgers sterker kunnen betrekken bij het besluitvormingsproces van de EU en daardoor het democratisch tekort van de EU kunnen verkleinen. In dit verslag wordt onderzocht welke lessen kunnen worden getrokken uit lokale, nationale en Europese ervaringen met het gebruik van digitale instrumenten bij EU-besluitvormingsprocedures en voor de werking van EU-instellingen. Daartoe is een overzicht gemaakt van de huidige literatuur over e-democratie en de Europese publieke ruimte, zijn 22 lokale, nationale en EU-ervaringen met bestaande digitale instrumenten onderzocht en geëvalueerd, en is er een analyse gemaakt van de geschiktheid van de meest veelbelovende digitale instrumenten voor uitvoering en gebruik op EU-niveau.

De belangrijkste factoren voor een succesvolle e-participatie die in het verslag worden genoemd, zijn de volgende: een nauw en duidelijk verband tussen e-participatieprocessen en een concreet formeel besluitvormingsproces; het participatieproces en de bijdrage van de resultaten ervan aan het algemene besluitvormingsproces moeten van meet af aan duidelijk zijn voor de participanten; feedback aan de participanten over wat er met hun bijdragen is gedaan, is een onmisbaar kenmerk van het proces; een participatieproces mag niet beperkt blijven tot één evenement, maar moet ingebed zijn in een institutionele "participatiecultuur"; e-participatie moet gepaard gaan met een doeltreffende mobilisatie- en betrokkenheidsstrategie, waarbij communicatie-instrumenten worden ingezet die op de verschillende doelgroepen zijn afgestemd.

---

Dit is een publicatie van het  
Directoraat voor effectbeoordeling en Europese toegevoegde waarde  
*Directoraat-generaal voor parlementaire onderzoeksdiensten Europees Parlement*



PE 603.213  
ISBN 978-92-846-2772-1  
DOI: 10.2861/275041  
QA-06-17-316-NL-N

Dit document met achtergrondinformatie is opgesteld voor, en gericht aan, de leden en de ambtenaren van het Europees Parlement ter ondersteuning van hun parlementaire werkzaamheden. De inhoud van dit document valt uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de auteur(s) en de hierin geuite meningen geven niet noodzakelijkerwijs het officiële standpunt van het Europees Parlement weer.