

Online meedoen: digitale middelen voor een inclusieve democratie

Aandachtspunten voor de Eerste en Tweede Kamer

Volksvertegenwoordigers kunnen digitale middelen gebruiken om de eigen werkprocessen soepeler te laten verlopen, bijvoorbeeld door met videotoeepassingen efficiënt te vergaderen en te stemmen. Ze kunnen met digitale middelen ook de communicatie tussen volksvertegenwoordigers en burgers faciliteren. Daarover gaat deze notitie.

Onderzoek laat zien dat burgers graag bij het bestuurlijk proces betrokken willen worden.¹ Dat geldt zowel op het lokale als op het nationale niveau. Op gemeentelijk niveau worden de afgelopen tijd tal van initiatieven ontplooid om inwoners nauwer bij het openbaar bestuur te betrekken.² Het organiseren van betrokkenheid blijkt relatief eenvoudig wanneer dit op kleine schaal, dicht bij de burger plaatsvindt. Op het nationale niveau gebeurt vooralsnog veel minder. Niettemin hebben veel burgers wel behoefte aan betrokkenheid bij landelijke beleidsontwikkelingen.³ Hier tekent zich een wat paradoxale ontwikkeling af. Terwijl veel initiatieven om burgers nauwer bij het bestuur te betrekken zich op gemeentelijk of wijkniveau afspelen, heeft veel van de onvrede onder burgers betrekking op zaken die bij uitstek op nationaal niveau spelen: immigratiebeleid, solidariteit binnen Europa, sociale zekerheid, en op het ogenblik: de crisismaatregelen. Alle reden om te kijken of burgers met digitale middelen niet ook rond nationale thema's meer bij de politiek betrokken kunnen worden.

Veel burgers willen betrokken zijn bij het bestuur. Maar ze willen dat niet allemaal op dezelfde manier. Grofweg zijn er rond specifieke beleidsthema's drie groepen burgers te onderscheiden:

- 1) die geïnformeerd willen worden,
- 2) die zich daarnaast gehoord willen weten, en
- 3) die bovendien willen meebeslissen.

De representatieve democratie floreert bij het bestaan van grote groepen burgers die het bestuur graag toevertrouwen aan gekozen vertegenwoordigers, maar wel willen weten wat bestuurders doen en waarom. Zij willen meegenomen worden in overwegingen en achtergronden en willen niet voor verrassingen komen te staan. Zij vragen om **transparantie**.

Er zijn daarnaast groepen die niet alleen geïnformeerd willen worden, maar die ook willen weten dat bestuurders hun stem horen, hun expertise en ervaringen op waarde schatten, hun perspectief en hun voorkeuren meenemen in hun afwegingen. Zij stellen prijs op **consultatie**.

¹ Zie bijvoorbeeld SCP (2008-2020), *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*: rond twee derde van de Nederlanders is het eens met de stelling 'Het zou goed zijn als burgers meer konden meebeslissen over belangrijke politieke kwesties'.

² Zie bijvoorbeeld het programma *Democratie in Actie* van BZK in samenwerking met onder andere de VNG.

³ Ibidem.

Ten slotte zijn er groepen die actief in het beslissingsproces betrokken willen zijn, hetzij door over voorstellen te stemmen, hetzij door besluiten mee te formuleren. Het gaat om daadwerkelijke **inspraak**.

De digitale middelen die de afgelopen jaren ontwikkeld zijn ter ondersteuning van de communicatie tussen bestuurders en burgers, sluiten aan op deze drie behoeften. Er zijn instrumenten ter informatie (e-informatie), voor consultatie en deliberatie (e-consultatie), en om mee te beslissen (e-besluitvorming). We geven een paar voorbeelden van deze instrumenten zoals die in andere landen op nationaal niveau worden ingezet.⁴

E-informatie. Zowel in Duitsland als in Griekenland bestaan websites (respectievelijk abgeordnetenwatch.de en vouliwatch.gr) waarop burgers kunnen zien wat volksvertegenwoordigers doen. Deze platformen stellen geïnteresseerden in staat om het stemgedrag van parlementariërs te volgen, hen vragen te stellen, en de posities van hun partijen te vergelijken.

E-consultatie. In Taiwan maakt men gebruik van vTaiwan, een platform waar voorstellen voor wetgeving worden gepresenteerd en bediscussieerd. Het platform brengt politici, beleidsambtenaren, onderzoekers, experts, civil-societyorganisaties, burgers en bedrijven samen in consultatieprocessen. Zo komt de regering samen met burgers en belanghebbenden tot wetgevingsvoorstellen, hetgeen bijdraagt aan democratische legitimatie. Online-consultatieprocessen worden gecombineerd met raadpleging offline. De software die wordt gebruikt voor het verzamelen en visualiseren van ideeën en standpunten van deelnemers, Pol.is, faciliteert het bereiken van consensus.

E-besluitvorming. In Estland gebruikt men het platform Rahvakogu (volksvergadering) voor collaboratieve e-democratie. Dit is een systeem waarin politici en bestuurders met vertegenwoordigers van bedrijven en maatschappelijke organisaties, met lokale gemeenschappen en gewone burgers samenwerken volgens een strak stramien in het ontwikkelen van wetten en beleid. Er hebben vier digitale volksvergaderingen plaatsgevonden rond specifieke thema's. De aanpak blijkt geschikt om problemen aan te pakken waarover standpunten gepolariseerd zijn en om politieke patstellingen te doorbreken.

De inzet van digitale middelen om burgers bij politieke processen te betrekken, heeft beter beleid tot doel – beter, in de zin van beter geïnformeerd, meer legitiem en breder gedragen. Legitimiteit kent een drietal aspecten:⁵

- Inputlegitimiteit: het komt de legitimiteit van beleid ten goede als burgers toegang hebben tot de beleidsontwikkeling en de besluitvorming, als ze hun stem gehoord

⁴ Het Rathenau Instituut brengt na het zomerreces van 2020 een rapport uit waarin ervaringen in het buitenland met tien van dergelijke instrumenten worden beschreven. Zie verder: *Prospects for e-democracy in Europe* (2018), studie voor het Europees parlement.

⁵ Zie: *Prospects for e-democracy in Europe – Part II: case studies* (2018), studie voor het Europees parlement.

weten, als ze hun wensen en belangen voor het voetlicht kunnen brengen, als ze invloed kunnen uitoefenen op de politieke agenda.

- Throughputlegitimiteit: het bevordert legitimiteit als het debat van hoge kwaliteit is, als de deelnemers toegang hebben tot alle relevante informatie, als de uitwisseling van meningen en inzichten open en constructief is, als het proces van deliberatie inclusief is en ruimte biedt aan diversiteit – maar ook: als de inbreng die geleverd wordt representatief is (een goede afspiegeling vormt van de zienswijzen van de bevolking).
- Outputlegitimiteit: de legitimiteit van beleid wordt versterkt als politici en beleidsmakers er blijk van geven dat ze de inbreng van burgers – hun argumenten en hun voorstellen – horen en er daadwerkelijk iets mee doen, als beleidsmakers feedback geven, als ze duidelijk maken hoe beslissingen uiteindelijk tot stand komen.

Digitale instrumenten kunnen beoordeeld worden op de mate waarin ze input-, throughput- en outputlegitimiteit bevorderen. Ondersteunen ze burgers die hun stem willen laten horen; bevorderen ze een open en constructief debat; geven ze inzicht in hoe beslissingen genomen worden en wat daarbij met de inbreng van burgers gebeurt? Het inrichten van digitale participatieprocessen is niet eenvoudig. Ervaringen in het verleden hebben vaak tot teleurstelling geleid bij deelnemers aan digitale participatietrajecten. Hun inbreng leek maar weinig impact te hebben op de uiteindelijke afwegingen en besluiten. Dat leidde tot frustratie en versterkt het wantrouwen tegenover de politiek. Een slecht ingericht participatieproces werkt daarmee averechts. Het risico op teleurstelling en onvrede kan worden beperkt door de manier van online inspraak goed te ontwerpen en politiek goed in te bedden. Het is zaak digitale instrumenten zo te ontwerpen en in te zetten dat ze input-, throughput- en outputlegitimiteit van beleidsbeslissingen versterken. Wil digitale betrokkenheid van burgers leiden tot betere en breder gedragen besluitvorming, dan moet ten minste aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:⁶

1. Verbind het proces aan een concrete agenda of besluit.
2. Wees helder over het proces en doel.
3. Geef feedback aan de deelnemers.
4. Doe meer dan handtekeningen verzamelen.
5. Mobiliseer op maat: online en offline.
6. Herhaal en verbeter.

Aanbevelingen

Hierna lichten we elk punt toe. Vooral de eerste twee voorwaarden zijn van groot belang.

⁶ De lessen berusten op een uitgebreide literatuurstudie en de analyse van 22 voorbeelden uit verschillende landen.

1. **Verbind het proces aan een concrete agenda of besluit.**

Beslissend voor de impact is de link van een participatieproces aan een agenda of besluit in politiek of beleid. Digitale interactie moeten onderdeel zijn van een concreet besluitvormingsproces. Interacties (zowel online als offline) tussen deelnemers en beleidsmakers en politici kunnen deze link tussen participatieproces en regulier politiek proces versterken.

2. **Wees helder over het proces en doel.**

Vanaf het begin moet helder zijn hoe mensen kunnen meedoen, met welk doel, op welke manieren ze bijdragen aan de besluitvorming en wie waarvoor verantwoordelijk is. Duidelijk moet zijn waarop deelnemers invloed kunnen uitoefenen, en wat al vast ligt. Dat schept heldere verwachtingen bij alle betrokkenen.

3. **Geef feedback aan de deelnemers.**

Laat de deelnemers weten wat er gebeurt met hun bijdragen. Feedback is een blijk van een goed georganiseerd, transparant proces. Ook is het een belangrijke vorm van verantwoording. Zeker als uiteindelijke besluiten afwijken van de resultaten uit het participatieproces. Feedback kan heel goed digitaal ingebouwd worden.

4. **Doe meer dan handtekeningen verzamelen.**

Bij digitale burgerbetrokkenheid wordt vaak gedacht aan petitie's. In zulke online tools worden veel steunbetuigingen gegeven én gemeten. Van digitale handtekeningen gaat echter een minder krachtig signaal uit dan van stemmen of van het rangschikken van voorstellen van belangrijk naar minder belangrijk. In de combinatie van online dialoog en stemmen is ook interesse. Dialoog (ook wel: 'deliberatie') kan de inhoudelijke kwaliteit van de meningsvorming van deelnemers verbeteren en stemmen tonen de steun daarvoor.

5. **Mobiliseer op maat: online en offline.**

De bekendheid van de digitale tool om te kunnen meebeslissen is cruciaal om een zo groot en representatief mogelijke groep mensen te bereiken. Een effectieve communicatie- en mobilisatiestrategie bestaat uit meerdere instrumenten op maat, waarmee verschillende doelgroepen worden bereikt.

Burgers digitaal betrekken bij besluitvorming kan niet alleen via bestaande media als Facebook of Twitter. Technologie is niet neutraal. Platforms hebben elk hun eigen kenmerken en groep gebruikers. Zo is Twitter meer een elitemedium dan Facebook. De combinatie van online en offline participatiemogelijkheden is ook een vorm van maatwerk.

6. **Herhaal en verbeter.**

Digitale burgerbetrokkenheid is een leerproces, niet alleen voor overheden, maar ook voor burgers. Een herhaald participatieproces heeft meer kans op impact dan een eenmalig traject. Processen en digitale tools die je herhaaldelijk inzet, kun je

gebruiksvriendelijker maken en beter inbedden in bestaande besluitvorming. Meet daarbij ook hoe tevreden burgers zelf zijn met de participatiemogelijkheden en de resultaten. Zet dat burgerperspectief voorop.

Burgers betrekken is bewerkelijk

Belangrijk bij digitale burgerbetrokkenheid is degelijk verwachtingenmanagement. Doorgaans blijft de uiteindelijke beslisbevoegdheid bij de gekozen volksvertegenwoordigers. Die zien erop toe dat het brede scala van relevante publieke belangen wordt meegenomen.

Een aandachtspunt bij digitale burgerparticipatie is de mogelijkheid van fraude. Fraude en beveiliging daartegen staan vaak niet op het netvlies van organisatoren. Terwijl het risico op manipulatie van de uitslag door cybercriminelen niet alleen bij officiële online verkiezingen aandacht verdient, maar ook bij digitale burgerparticipatie.

Kortom, burgers betrekken bij besluitvorming is geen *quick fix* en zeker geen substituut voor traditionele offline politieke processen. Het is bewerkelijk. Maar als aan alle voorwaarden is voldaan, kan digitale burgerparticipatie, onder meer vanwege de laagdrempeligheid, het brede bereik en de additionele mogelijkheden om naast meningen ook argumenten uit te wisselen, een goede aanvulling zijn op de huidige democratische besluitvorming.

Onderliggend onderzoek

Deze notitie is onder meer gebaseerd op het rapport *Prospects for e-democracy in Europe* (2018), geschreven in opdracht van de European Parliamentary Research Service, Scientific Foresight Unit (STOA). Over dit onderzoek verscheen het boek *European E-Democracy in Practice* van L. Hennen, I. Van Keulen, I. Korthagen, G. Aichholzer, R. Lindner, R.O. Nielsen (Springer 2020, open access).

Daarnaast bouwt het voort op onze ervaring en ons onderzoek op diverse gebieden. Dit zijn de belangrijkste publicaties op een rij:

1. Rathenau Instituut (2019) *Griffiers en digitalisering – Naar een sterkere lokale democratie* (auteurs: Keulen, I. van, I. Korthagen en P. Diederren).
2. Rathenau Instituut (2018) *Waardevol digitaliseren – Hoe lokale bestuurders vanuit publiek perspectief mee kunnen doen aan het technologiespel* (auteurs: Est, R. van, E. de Bakker, J. van den Broek, J. Deuten, P. Diederren, I. van Keulen, I. Korthagen & H. Voncken).
3. Rathenau Instituut (2015) *Kansen en dilemma's van digitale democratie – wat kan digitale burgerbetrokkenheid betekenen voor het Nederlandse parlement?* (auteurs: Edwards, A.R. & D. de Kool).
4. Rathenau Instituut (2015) *Geef burgers meer dan een noodrem* (auteurs: Korthagen I., en I. van Keulen).

Lopend onderzoek: 'Internationale vergelijking van instrumenten voor digitale democratie op nationaal niveau', publicatie voorzien in september 2020.

Het Rathenau instituut stimuleert de publieke en politieke meningsvorming over de maatschappelijke aspecten van wetenschap en technologie. We doen onderzoek en organiseren het debat over wetenschap, innovatie en nieuwe technologieën.