

Initiatieven voor digitale democratie op nationaal niveau

Een internationale vergelijking



Auteurs

Roos de Jong, Julia Jansen, Patricia Faasse en Paul Diederer

Foto omslag

Ramon van Flymen / Hollandse-Hoogte / ANP

Bij voorkeur citeren als:

Rathenau Instituut (2020). *Initiatieven voor digitale democratie op nationaal niveau – Een internationale vergelijking*. Den Haag (auteurs: Jong, R. de, J. Jansen, P. Faasse & P. Diederer)

Voorwoord

Nederland kent een rijke traditie van burgerparticipatie in *lokale* democratische processen. Denk aan de inrichting van een winkelgebied of bestemmingsplannen voor bouwprojecten. Daarbij worden steeds vaker digitale instrumenten ingezet. Naar aanleiding van een breed gesteunde motie en op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deden we onderzoek naar instrumenten voor digitale burgerbetrokkenheid op *nationaal* niveau. Ons deskresearch en onze vergelijkende literatuurstudie naar buitenlandse ervaringen laten zien onder welke voorwaarden diverse instrumenten – van informatiesystemen en interactieve online platforms, tot stem- en visualisatietools – kunnen bijdragen aan democratische legitimiteit. Onze interviews en expertbijeenkomst bieden inspiratie om huidige Nederlandse praktijken te versterken en aan te vullen.

Dit onderzoek laat zien dat de Nederlandse rijksoverheid de ontwikkeling van behulpzame applicaties en platforms kan stimuleren, door de eigen informatiehuishouding te verbeteren. Maar er is niet één type instrument dat zich voor alle vormen van burgerbetrokkenheid en elke fase van de beleidscyclus leent. Bovendien, digitale *tools* maken nog geen democratie, maar kunnen wel een aanvulling zijn op geïnstitutionaliseerde offline praktijken en communicatie via sociale media. Uitdagingen voor offline burgerbetrokkenheid gelden ook online. Zorgvuldig ontworpen digitale betrokkenheid verruimt mogelijkheden tot constructieve interacties waarbij parlement, regering, burgers, *stakeholders* en media elkaar kunnen voeden en corrigeren.

Met dit onderzoek vestigt het Rathenau Instituut de aandacht op de vraag hoe technologieën kunnen bijdragen aan een toekomstbestendige democratie. Eerder publiceerden we *Griffiers en digitalisering* (2019), over digitalisering in de lokale democratie, *Online meebeslissen* (2017), over digitale burgerparticipatie voor het Europees Parlement en *Kansen en dilemma's van digitale democratie* (2015), over digitale burgerbetrokkenheid voor het Nederlandse parlement. 'Kennis voor democratie' is een speerpunt in het werk van het Rathenau Instituut. Een centrale vraag is steeds hoe burgers beter bij democratische besluitvorming betrokken kunnen worden, waarbij wetenschappelijke inzichten, belangen en verschillende waarden een rol spelen.

Dr. ir. Melanie Peters
Directeur Rathenau Instituut

Samenvatting

Om de verbinding tussen burger en politiek in het huidige democratische proces te versterken, kan Nederland zich laten inspireren door instrumenten voor digitale burgerbetrokkenheid die in andere landen op nationaal niveau worden ingezet.

We onderscheiden instrumenten voor:

- informatieve burgerbetrokkenheid (e-informatie);
- beleidsbeïnvloedende burgerbetrokkenheid (e-consultatie);
- directe burgerbetrokkenheid (e-besluitvorming).

De verschillende typen instrumenten kunnen onderdeel zijn van een antwoord op (1) de behoefte van burgers om zich adequaat vertegenwoordigd te voelen door politici en bestuurders in debatten en beslissingen, en (2) de behoefte van politici en bestuurders om zicht te hebben op wat er speelt in de samenleving en de kennis en kunde van burgers te benutten.

In dit rapport brengen we naar voren *hoe* de instrumenten bijdragen aan democratische legitimiteit en onder *welke* voorwaarden. Hiervoor onderzochten we informatiesystemen, interactieve online platforms, stem- en visualisatieinstrumenten en ad hoc deliberatieprocessen met digitale elementen die gebruikt worden in Estland, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Taiwan en Schotland. We komen tot de volgende aanbevelingen en overwegingen:

1. **Investeer in de basis: toegankelijke informatie**

Transparantie over politieke afwegingen en actief delen van overheidsinformatie zijn cruciaal voor het functioneren van een representatieve democratie. We geven drie aanbevelingen voor Nederland op het gebied van e-informatie:

- **Verbeter de informatiehuishouding**
De Estse nationale informatiesystemen maken bestuurlijke processen transparant. Ze kunnen zowel geïnteresseerde burgers ondersteunen bij hun betrokkenheid, als parlementariërs en bestuurders helpen om hun verantwoordelijkheden te dragen. Transparantie is niet alleen een kwestie van informatie beschikbaar stellen via websites, maar ook van het goed vind- en doorzoekbaar maken en overzichtelijk aanbieden van deze informatie. Als de Nederlandse rijksoverheid haar eigen digitale infrastructuur zou verbeteren, zouden politieke besluitvormings- en beleidsprocessen (direct) online te volgen zijn. Door standaarden voor data en informatieontsluiting te hanteren, kunnen

ook andere partijen ruwe data snel ophalen en gebruiken voor eigen applicaties en analyses.

- **Stimuleer *accountabilityplatforms***
Om transparantie van het parlement te verbeteren, kunnen beslissingen, stemgedrag en lobbyactiviteiten van individuele volksvertegenwoordigers, naar Duits en Grieks voorbeeld, online inzichtelijk gemaakt worden. De Tweede Kamer en de regering kunnen (particuliere) initiatieven ondersteunen die gericht zijn op het vergroten van transparantie en overzicht, en op het faciliteren van direct contact tussen burgers en individuele politici. Dergelijke nieuwe vormen van online communicatie van politici met burgers kunnen een waardevol alternatief vormen voor de huidige interacties op social media platforms, die niet ontworpen zijn voor het democratische debat.
- **Zorg voor directe vraag-en-antwoord-mogelijkheden tussen burger en volksvertegenwoordiger**
Meer directe mogelijkheden voor *gemodereerde* interactie tussen burgers en volksvertegenwoordigers kunnen bijdragen aan gebalanceerde informatie- en communicatiestromen, waardoor parlement, regering, burgers, stakeholders en media elkaar kunnen beïnvloeden en corrigeren. De Duitse en Griekse voorbeelden laten zien dat een platform met vraag-en-antwoord-functie politici stimuleert om verantwoording af te leggen over hoe zij invulling geven aan hun politieke mandaat.

2. Innoveer met digitale burgerbetrokkenheid: experimenteer en leer

Bij beleidsbeïnvloedende en -besluitvormende betrokkenheid is het belangrijk om recht te doen aan de input van burgers én aan de autonomie van het parlement. Om de kansen van digitale instrumenten te benutten, geven we de volgende drie lessen mee:

- **Maak (elke vorm van) digitale burgerbetrokkenheid laagdrempelig en toegankelijk**
Video's, *live streaming*, digitaal stemmen en online interactie, maar ook het analyseren en visualiseren van argumentenfamilies, bieden kansen om grotere groepen mensen te betrekken en kennis en expertise in de samenleving beter te benutten. De overheid kan online platforms voor burgerinitiatieven creëren of steunen en zich opstellen als gebruiker van consultatieplatforms. Ook bij burgerberaden en participatieve begrotingsprocessen kunnen online onderdelen drempels verlagen, doordat ze verschillende vormen van betrokkenheid faciliteren. Toch blijft het een uitdaging om diversiteit en inclusiviteit te garanderen. Het is daarnaast cruciaal om burgers actief te

informereren over het bestaan en functioneren van de beschikbare platforms via campagnes en voorlichtingsactiviteiten.

- **Wees helder over proces en doel van burgerbetrokkenheid**
Voor het succes van burgerinitiatieven, consultaties, burgerberaden en participatief begroten, is het cruciaal verwachtingen te managen en duidelijk te zijn over hoe de inbreng van burgers doorwerkt in de formele politieke besluitvorming. Dit vraagt om politieke wil en toezegging van regering of parlement om de resultaten serieus te nemen, maar ook om tussentijdse feedback en verantwoording achteraf.
- **Leer en verbeter**
Het vergt zorgvuldig ontwerp, herhaling en reflectie om vast te kunnen stellen op welke manier, wanneer en waarom een participatietraject bijdraagt aan democratische legitimiteit. Er is nog weinig bekend over de langetermijneffecten en invloed van digitale burgerbetrokkenheid op vertrouwen tussen burgers en overheid. Extra onderzoek hiernaar en flexibele inrichting van nieuwe platforms en initiatieven zijn cruciaal om geleerde lessen te kunnen vertalen in nieuwe ontwerpen.

3. De inzet van digitale instrumenten is maatwerk

Het gebruik van digitale middelen vormt geen wondermiddel of *quick fix*. De uitdaging is om steeds tot een afweging en politiek gedragen beslissing te komen over welke technologieën, wanneer en hoe een bijdrage kunnen leveren aan de geïnstitutionaliseerde praktijken van de representatieve democratie. We geven drie aanbevelingen:

- **Combineer online met offline instrumenten**
Digitale instrumenten voor burgerbetrokkenheid kunnen bijdragen aan een vernieuwing van democratische processen. Online interactie kan complementair zijn aan zowel traditionele, fysieke participatieprocessen, alsook aan de meer ad hoc digitale interacties op bestaande social media platforms. Ook online kan het lastig zijn om nieuwe en diverse groepen te bereiken en in verschillende behoeften te voorzien. Het vergt inspanning en meer dan technologische snufjes om vruchtbare, vrije en veilige interactie tussen politici en burgers te organiseren.
- **Kies of ontwerp passende digitale instrumenten**
Voor verschillende stappen in een deliberatief proces zijn diverse digitale instrumenten ontworpen en getest. Het is raadzaam om bij het gebruik van digitale middelen specifiek te kijken naar de mogelijkheden en beperkingen van

het instrument. Er is niet één type instrument dat zich voor alle vormen van digitale burgerbetrokkenheid leent.

- **Besteed aandacht aan veiligheid en de mogelijkheid van fraude**
Digitale instrumenten brengen ook nieuwe risico's met zich mee, bijvoorbeeld rondom veiligheid en autorisatie. Het is belangrijk om af te wegen welke maatregelen en investeringen in digitale beveiliging proportioneel zijn. Om goede afwegingen te kunnen maken, zijn specifieke ICT-kennis en expertise bij overheid en parlement noodzakelijk.

Inhoud

Voorwoord.....	3
Samenvatting	4
1 Inleiding.....	10
1.1 De motie Van Kooten-Arissen	10
1.2 Dit onderzoek: vraag en vertrekpunten	10
1.3 De verbinding tussen burger en politiek	12
1.4 Digitale burgerbetrokkenheid.....	15
1.5 Aanpak	18
1.6 Leeswijzer	19
2 E-informatie.....	21
2.1 Transparantie over activiteiten van parlementariërs	22
2.1.1 <i>Abgeordnetenwatch</i> : monitoring in Duitsland	22
2.1.2 <i>VouliWatch</i> : monitoring in Griekenland.....	25
2.1.3 Lessen uit het buitenland: successen en risico's.....	27
2.2 Transparantie over wetgevingsprocessen met ingebouwde consultatie	28
2.2.1 <i>EIS</i> en <i>VIIS</i> : informatiesystemen in Estland	28
2.2.2 Lessen uit het buitenland: successen en risico's.....	33
2.3 De vertaling naar Nederland	34
2.3.1 Ervaringen in Nederland	35
2.3.2 Opties voor Nederland	38
3 E-consultatie	39
3.1 Online (cocreatie van) burgerinitiatieven	40
3.1.1 Kansalaisaloite: burgerinitiatief in Finland.....	40
3.1.2 Rahvaalgatus.ee: het burgerinitiatief in Estland	44
3.1.3 Lessen uit het buitenland: successen en risico's.....	46
3.2 <i>Crowdsourcing</i> en deliberatie op initiatief van regering of parlement.....	48
3.2.1 <i>Parlement et Citoyens</i> : <i>crowdsourcing</i> en deliberatie op initiatief van parlement in Frankrijk.....	49
3.2.2 vTaiwan: online <i>crowdsourcing</i> en deliberatie in Taiwan	53
3.2.3 Lessen uit het buitenland: successen en risico's.....	58
3.3 De vertaling naar Nederland	59

3.3.1	Ervaringen in Nederland (m.b.t. burgerinitiatief).....	59
3.3.2	Opties voor Nederland (m.b.t. burgerinitiatief).....	61
3.3.3	Ervaringen in Nederland (m.b.t. burgerconsultaties).....	62
3.3.4	Opties voor Nederland (m.b.t. burgerconsultaties).....	64
4	E-besluitvorming.....	67
4.1	Meebeslissen in een representatief burgerberaad.....	68
4.1.1	Rahvakogu: het burgerberaad in Estland.....	68
4.1.2	<i>Convention citoyenne pour le climat</i> : Frans burgerberaad.....	72
4.1.3	Lessen uit het buitenland: successen en risico's.....	76
4.2	Meebeslissen met participatief begroten.....	79
4.2.1	<i>Community Choices</i> : participatief begroten in Schotland	79
4.2.2	Lessen uit het buitenland: successen en risico's.....	81
4.3	De vertaling naar Nederland	83
4.3.1	Ervaringen in Nederland	83
4.3.2	Opties voor Nederland.....	85
5	Conclusie.....	87
5.1	Toegankelijke informatie is de basis	88
5.2	Innoveer, experimenteer en leer.....	90
5.3	Inzet van digitale instrumenten is maatwerk.....	95
6	Literatuurlijst.....	97
	Bijlage 1: Evaluatiekader participatie-instrumenten.....	105
	Bijlage 2: Lijst gesproken personen.....	108
	Bijlage 3: Begrippenlijst	109

1 Inleiding

1.1 De motie Van Kooten-Arissen

Dit rapport is geschreven op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Aanleiding was de op 31 oktober 2019 breed gesteunde motie van het kamerlid Van Kooten-Arissen, die constateert dat “wij in Nederland de verbinding tussen burger en politiek moeten versterken” (35300 VII, nr. 41). In de motie wordt de regering verzocht “om te onderzoeken of en hoe de succesvolle methoden van Estland op het gebied van online democratie in Nederland overgenomen kunnen worden”. Het ministerie van BZK ziet in de motie aanleiding om een breder onderzoek uit te laten voeren, niet alleen naar de initiatieven in Estland, maar ook naar die in een aantal andere landen.

Op basis van een internationaal vergelijkend onderzoek, trekken we in dit rapport lessen over instrumenten die door andere landen ingezet worden voor digitale burgerbetrokkenheid op nationaal niveau. We kijken naar geïnstitutionaliseerde initiatieven die gericht zijn op rijksoverheden en parlementen. We vertalen de lessen uit het buitenland in concrete mogelijkheden voor Nederland om de verbinding tussen burger en politiek in de bestaande democratische processen te versterken.

1.2 Dit onderzoek: vraag en vertrekpunten

De *hoofdvraag* van dit onderzoek is:

Welke instrumenten voor digitale burgerbetrokkenheid die op nationaal niveau (rijksoverheid en parlement) door andere landen ingezet worden, zouden ook in Nederland gebruikt kunnen worden om de verbinding tussen burger en politiek in het huidige democratische proces te versterken?

We hebben deze vraag opgesplitst in de volgende *deelvragen*:

- Welke andere landen hebben succesvolle ervaringen met digitale burgerbetrokkenheid op nationaal niveau – en om welke digitale instrumenten gaat het daarbij?
- Aan welke voorwaarden moet voldaan worden om deze instrumenten van digitale burgerbetrokkenheid in Nederland over te nemen?

- Welke (beleids)maatregelen zouden daarvoor door de rijksoverheid en/of het parlement genomen moeten worden?

Onze interpretatie van de motie

De motie refereert aan “de succesvolle methoden van Estland op het gebied van online democratie”. De Estse regering lijkt voorop te lopen met haar ICT-infrastructuur en het digitaliseren van processen en diensten (ook wel e-governance). Dit vergelijkende onderzoek is echter gericht op instrumenten voor digitale burgerbetrokkenheid (ook wel e-participatie en e-democratie). Diverse nationale overheden en parlementen zetten online methoden en initiatieven in om bij te dragen aan zaken als politieke transparantie, adequate inhoudelijke vertegenwoordiging en het betrekken van kennis en kunde uit de samenleving. Anders dan bij e-governance, lijkt Estland op het gebied van e-participatie niet zo duidelijk voorop te lopen.

In dit rapport kijken we daarom naar ervaringen van diverse landen. We concretiseren dit door te kijken naar digitale instrumenten voor informatie-uitwisseling en communicatie tussen burgers en politici, die worden gebruikt ter ondersteuning van de representatieve democratie op het nationale niveau.

Ons startpunt is dus het huidige democratische proces: de Nederlandse representatieve democratie. Dit rapport gaat niet over meer of minder directe democratie, maar richt zich op veelbelovende digitale instrumenten die de huidige representatieve democratie in Nederland kunnen versterken of aanvullen. We analyseren instrumenten die kunnen bijdragen aan de democratische legitimiteit van onze praktijken.¹ We kijken specifiek naar geformaliseerde instrumenten die gericht zijn op het parlement of de regering.

Uit literatuuronderzoek en interviews maken wij op dat er twee behoeftes ten grondslag liggen aan de wens om meer ruimte te scheppen voor een vorm van burgerbetrokkenheid in het politieke proces:

- a. Burgers willen zich adequaat vertegenwoordigd (gerepresenteerd) voelen door politici in debatten en beslissingen. Het kan daarbij om verschillende behoeftes gaan: van meer inzicht in het verloop van democratische processen (bijvoorbeeld meer transparantie over het stemgedrag van volksvertegenwoordigers), tot meer garanties dat de inbreng van burgers

¹ Hiermee sluiten we aan op de definitie van e-democratie van de Raad van Europa. De Raad omschrijft digitale ondersteuning van legitieme democratische processen als ‘een aanvulling op en verbonden met de traditionele processen’ (Raad van Europa, 2009). In bijlage 3 is een lijst opgenomen ter verheldering van een aantal centrale begrippen.

daadwerkelijk invloed heeft op de (politieke) besluitvorming. We herkennen hierin een roep om meer interactie tussen burgers en politici dan eens in de vier jaar een stem uitbrengen.

- b. Bestuurders en politici willen ook tussen verkiezingen door meer interactie met burgers, stakeholders, experts. Dat stelt hen in staat om te beschikken over voldoende informatie, inzicht en expertise om beslissingen te kunnen nemen en burgers bij de beleidsvorming te betrekken. Digitale burgerbetrokkenheid biedt kansen om aan deze behoefte tegemoet te komen.

Deze twee elementen zien wij terug in de motie. Zij vormen dan ook een vertrekpunt voor ons onderzoek.

1.3 De verbinding tussen burger en politiek

Het versterken van de verbinding tussen burger en politiek is een opgave die de afgelopen jaren nieuwe urgentie heeft gekregen. Dat blijkt niet alleen uit de frequente protesten op het Haagse Malieveld, onder andere door mensen uit de zorg, het onderwijs en de landbouw, maar ook uit het recente initiatief tot een 'boerburgerdialoog' om te komen tot een gedeelde visie op de toekomst van de landbouw.²

Uit onderzoek blijkt dat burgers mogelijkheden willen hebben om meer bij bestuur en politiek betrokken te zijn. Zo komt uit periodieke enquêtes van het SCP naar voren dat rond 60% van de respondenten het eens is met de stelling: "Het zou goed zijn als burgers meer konden meebeslissen over belangrijke politieke kwesties". Slechts zo'n 15% van de Nederlanders is het daarmee óneens (COB 2018/1).³

Veel Nederlanders vinden dat politici onvoldoende naar hen luisteren en vragen zich af of politici wel weten wat er in de samenleving leeft. Recente cijfers laten zien dat mensen ten opzichte van twee jaar geleden positiever zijn over democratie en regering, maar even cynisch over politiek (Wennekers e.a., 2019): "51% vindt dat mensen zoals zij geen invloed hebben op wat de regering doet, 44% denkt dat Kamerleden en ministers weinig geven om wat zij vinden en 60% vindt dat politici te veel letten op machtige groepen in plaats van op het algemeen belang". Bijna twee

2 <https://boerburgerdialoog.nl/>

3 Zie ook SCP (jaarlijks), kwartaalrapportages 'Continu Onderzoek Burgerperspectieven'.

derde van de ondervraagden denkt dat politieke partijen alleen geïnteresseerd zijn in hun stem, niet in hun mening (Driessen e.a., 2018).

Ook de staatscommissie parlementair stelsel (commissie Remkes) wijst op onvolkomenheden in de inhoudelijke vertegenwoordiging in het Nederlandse parlement: “Door een gebrekkige inhoudelijke representatie ontstaat het risico dat de belangen van bepaalde groepen burgers structureel te weinig aandacht of gewicht krijgen. Hun opvattingen worden in het politieke debat onvoldoende gehoord en maatschappelijke problemen kunnen zo onvoldoende worden geagendeerd” (Remkes e.a., 2018).

Op 1 juli 2020 heeft minister Ollongren van BZK de Kamer geïnformeerd over de voortgang van een aantal acties naar aanleiding van het advies van deze staatscommissie parlementair stelsel (Kamerstukken 2020Z12861). Ze geeft in haar reactie onder andere aan, dat zij mogelijkheden wil verkennen voor via loting samengestelde burgerfora en het creëren van een nieuwe vorm van jongereninspraak op landelijk niveau.

Ook bij andere politici en bestuurders zien we een verlangen om meer met burgers in contact te treden. Via de actiegroep Code Oranje uiten enkele honderden burgemeesters, wethouders en raadsleden, naast ondernemers, wetenschappers en actieve burgers, hun zorgen over de staat van de huidige politieke democratie en pleiten zij ervoor meer invloed en zeggenschap te geven aan burgers en meer kennis en kunde uit de samenleving te betrekken bij politiek en bestuur.⁴

Alhoewel uit bovenstaande bronnen blijkt, dat verschillende partijen pleiten voor meer burgerbetrokkenheid om de band tussen burger en politiek te versterken, zijn er ook bedenkingen. Die hebben met name betrekking op de uitsluitingsmechanismen van veel nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid. Onder andere hoogleraar politicologie Van der Meer (2018) wees hier op. “Nagenoeg elke vorm van participatie wordt gedomineerd door dezelfde groepen: politiek actieve burgers zijn voornamelijk welgesteld, wit, man, van middelbare leeftijd, en hoogopgeleid”, schrijft hij. Nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid leiden dan ook tot de zogenaamde politieke participatieparadox: “Hoe meer kanalen er komen voor burgers om politiek actief te worden, hoe groter de kans op ongelijkheid in participatie wordt”. Ook onderzoekers Hurenkamp en Tonkens (2019) signaleerden dat het probleem van deze ongelijkheid vaak juist een argument is voor nog méér burgerparticipatie: “Omdat meer burgerparticipatie nog niet helemaal werkt zoals

4 <https://www.wijzijncodeoranje.nl/>

gewenst, moet er meer burgerparticipatie komen” – terwijl dat de ongelijkheid juist vaak vergroot.

Daarbij komt dat recent onderzoek laat zien dat slechts 15% van de Nederlanders ons hele democratische stelsel op de schop zou willen nemen. Een vijfde (21%) wil dat niet, maar zou wel aanvullingen op het politieke stelsel willen. Bijna de helft (47%) vindt dat het stelsel helemaal niet hoeft worden aangepast en 17% weet het niet (Driessen e.a., 2018).

Een belangrijke uitdaging bij het vormgeven aan mogelijkheden voor meer burgerbetrokkenheid, is dat deze op gespannen voet kunnen staan met het politieke mandaat van gekozen volksvertegenwoordigers en politici, zo liet onderzoek van het Rathenau Instituut (2015) al eerder zien. Leden van de Tweede Kamer hebben in de huidige representatieve democratie immers een mandaat gekregen van hun kiezers om (binnen inhoudelijke grenzen) relatief autonoom verschillende belangen en waarden tegen elkaar af te wegen, en op basis daarvan politieke beslissingen te nemen of compromissen te sluiten. Deze autonomie kan onder druk komen te staan door verschillende vormen van burgerbetrokkenheid – vooral wanneer zij expliciet voorzien in beslisbevoegdheden voor burgers. Willen nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid aanspraak kunnen maken op democratische legitimiteit, dan zullen zij in ontwerp en uitwerking aandacht aan deze spanning moeten besteden.

Burgerbetrokkenheid op lokaal of nationaal niveau

De mate waarin burgers betrokken zijn bij besluitvorming is sterk afhankelijk van de democratische traditie en politieke cultuur in een land (Hofstede, 1991). De manier waarop ze willen participeren, varieert ook. Niet iedereen wil actief bij de ontwikkeling van beleid betrokken worden. Sommige mensen willen graag input leveren door mee te praten, terwijl anderen liever stemmen. Vormen van betrokkenheid die vooral hoogopgeleiden trekken (gestructureerde dialoog) en participatievormen die (ook) laagopgeleiden activeren (stemmingen en informele gesprekken), en ook andere vormen (bijvoorbeeld games), kunnen elkaar aanvullen (Rathenau Instituut, 2015). De WRR onderscheidt verschillende burgerschapsstijlen met elk een eigen oriëntatie op politieke betrokkenheid (WRR, 2012).⁵

In een representatieve democratie zoals Nederland, wordt burgerbetrokkenheid vooral gezien als middel om de huidige democratie te versterken en te

5 Het rapport 'Vertrouwen in Burgers' van de WRR gaat uit van een segmentatie van betrokkenheidsstijlen door Motivaction (2011). Ze maken onderscheid tussen 'verantwoordelijken', 'plichtsgetrouwen', 'pragmatici', en 'structuurzoekers'.

ondersteunen (Michels, 2006). De overheid neemt en houdt het initiatief bij beleidsvorming.

De Raad voor het Openbaar Bestuur omschrijft het begrip als volgt: “Burgerparticipatie heeft een aanvullende werking op de representatieve democratie en betreft de actieve deelname van (groepen) burgers aan de verschillende fasen van het beleidsproces. Deze participatie heeft een proactief karakter en betreft een door burgers en politiek gelegitimeerd proces, dat een bepaalde procedure kent” (ROB, 2004).

Nederland kent een rijke traditie van burgerbetrokkenheid. Recente initiatieven in het buitenland wekken echter de indruk dat Nederland geen koploper is wat betreft het vernieuwen van die traditie. Zo mochten in Nederland bedrijven en belangenorganisaties deelnemen aan de klimaattafels, maar kwamen burgers pas in beeld toen de eindresultaten werden gepresenteerd en zij zorgen uitten over de gevolgen voor de energierekening.⁶ Dit staat in schril contrast met de manier waarop in Frankrijk burgers betrokken werden bij het klimaatbeleid. De Franse president Macron organiseerde in 2019 over dit onderwerp een nationaal burgerberaad en kondigde op 29 juni 2020 aan – zoals vooraf toegezegd – de aanbevelingen ongefilterd over te nemen.⁷

Minister Ollongren heeft er eerder voor gepleit om vooral in te zetten op een versterking van de participatie in de lokale democratie, omdat de besluitvorming daar dichterbij de burgers zou staan (Kamerstukken 34775-VII nr. 69). Niettemin lijkt de democratie ook gebaat te zijn bij meer burgerbetrokkenheid op nationaal niveau.⁸ De motie van Van Kooten-Arissen verwijst daar ook naar.

1.4 Digitale burgerbetrokkenheid

Digitale middelen bieden nieuwe mogelijkheden om burgers bij democratische processen te betrekken. Ze maken verschillende praktijken van democratische betrokkenheid mogelijk en vergroten zo de mogelijkheid om in te spelen op behoeften van burgers, beleidsmakers en politici. Potentieel hebben digitale instrumenten een belangrijke toegevoegde waarde. Via internet kunnen mensen

6 Zie: Daan Roovers en Eva Rovers (2020), ‘Laat burgers politici helpen: organiseer een burgerberaad’, in *NRC* 3 juli 2020. <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/07/03/laat-burgers-politici-helpen-organiseer-een-burgerberaad-a4004913>

7 Zie: de website van het burgerberaad <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/en/>

8 Wij hebben eerder – en anderen met ons (WRR, 2012; Staatscommissie, 2018; ROB, 2018) – geconstateerd dat (digitale) burgerbetrokkenheid op nationaal niveau achterblijft bij het lokale niveau.

makkelijker, sneller en over grotere afstanden met elkaar in contact komen en communiceren. Tijd en ruimte zijn minder beperkend dan in de offline wereld.

Maar onderzoek van het Rathenau Instituut laat zien dat digitale instrumenten geen substituut zijn, maar een aanvulling op de meer traditionele instrumenten voor burgerbetrokkenheid (Rathenau Instituut, 2017 en Hennen e.a., 2020). Bovendien zijn er aan het gebruik van digitale middelen ook risico's verbonden, bijvoorbeeld op het gebied van betrouwbaarheid en cybeveiligheid.

In allerlei landen experimenteren burgers en politici met verschillende digitale instrumenten en methoden. Er bestaat een grote diversiteit aan websites en apps, bedoeld om te agenderen, te informeren, te delibereren, of te stemmen. Er zijn interactieve notificatiesystemen, petitieplatforms, stemapps, online co-creatiertools en participatieve begrotingstools.⁹ Soms is de overheid initiatiefnemer, in andere gevallen nemen burgers het initiatief. Op basis van eerder werk en de indeling van de *e-participation index* van de Verenigde Naties,¹⁰ onderscheiden we in dit rapport drie vormen van digitale burgerbetrokkenheid:

1. **E-informatie:** voorziet burgers van publieke informatie en toegang tot informatie, al dan niet op verzoek. Burgers kunnen kennismaken van informatie over politieke besluitvorming en een mening vormen over wat er speelt in de politiek en in hun eigen omgeving.
2. **E-consultatie:** betreft burgers bij deliberaties over overheidsbeleid en biedt hen de gelegenheid inbreng te leveren. Burgers leveren een bijdrage aan het agenderen van issues, de gedachtevorming over voorstellen of het inventariseren van argumenten of opties. Politici kunnen de resultaten van zo'n proces al dan niet oppakken en gebruiken. Voorbeelden in deze categorie die uitgaan van burgers zijn de petitie en het burgerinitiatief; een voorbeeld op initiatief van politiek of overheid is de burgerconsultatie.
3. **E-besluitvorming:** geeft burgers een zekere mate van zeggenschap in het beleidsproces. Dit kan door hen de gelegenheid te bieden beleid mede vorm te geven of uit te werken (co-creatie van beleid), of door hen de mogelijkheid te geven op voorstellen te stemmen (in de vorm van adviserende of bindende referenda via *e-voting*).

9 In de literatuurlijst is een overzicht opgenomen van handreikingen en keuzewijzers voor digitale democratie tools.

10 <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation-Index>.

De drie categorieën zijn te zien als treden op een ladder van toenemende participatie – waarbij er ook nog tussenstappen zijn.¹¹ Er is een geleidelijke overgang tussen e-informatie ('eenrichtingscommunicatie') en e-consultatie ('tweerichtingscommunicatie'), en ook tussen e-consultatie (minder invloed van de burger) en e-besluitvorming (meer invloed van de burger op uiteindelijke beleidsbeslissingen).

De drie categorieën vertegenwoordigen verschillende vormen van digitale burgerbetrokkenheid. De digitale instrumenten in deze categorieën hebben ieder hun eigen doelen en manieren om die doelen te bereiken. Deze doelen stonden niet centraal in onze verkenning.¹² Om te kunnen inschatten hoe succesvol ze zijn in het versterken van de verbinding tussen burger en politiek/overheid, hebben we gekeken in hoeverre ze in staat zijn de legitimiteit van (bestaande) democratische processen te versterken. We maken hierbij, conform eerdere studies naar het functioneren van de e-democratie, een onderscheid tussen de mate waarin ze bijdragen aan de inputlegitimiteit, de proceslegitimiteit en de outputlegitimiteit.¹³

- **Inputlegitimiteit:** legitimiteit ontleend aan de mate waarin wetgevingsprocessen en besluitvormingsprocessen open staan voor belangen en ideeën van de bevolking. Een online democratie-instrument draagt bij aan inputlegitimiteit van democratische processen wanneer een instrument burgers ondersteunt zich in het democratisch proces te begeven en te uiten.
- **Proceslegitimiteit:** legitimiteit ontleend aan betrouwbare en transparante processen en procedures voor het afwegen van belangen en ideeën, en voor het koppelen van voorkeuren aan politieke beslissingen. Een online democratie-instrument draagt bij aan proceslegitimiteit wanneer het de transparantie en kwaliteit van deliberatie- en afwegingsprocessen bevordert. Bijvoorbeeld door inzicht in argumentatie te geven en de mogelijkheid standpunten te vergelijken, te wegen en te prioriteren volgens afgesproken mechanismen.
- **Outputlegitimiteit:** legitimiteit ontleend aan de mate waarin de overheid tegemoetkomt aan de wensen en opvattingen van burgers. Een instrument draagt bij aan outputlegitimiteit wanneer het ontwerp van het instrument de doorwerking van burgerbetrokkenheid in beleidsontwikkeling en/of wetgevingsprocessen faciliteert.

11 Het concept van de participatieladder is ontwikkeld door Arnstein (1969) en bevat acht niveaus. Voor Arnstein staat burgerparticipatie gelijk aan burgermacht: 'Citizen Participation is Citizen Power' (Arnstein 1969: 216).

12 De doelen zijn veelzijdig en er is weinig onderzoek gedaan naar de instrumenten wat betreft hun effectiviteit deze doelen te bereiken. Wel kunnen we op basis van hun ontwerp en gebruik iets zeggen over hun bijdrage aan de drie vormen van legitimiteit, of wat er nodig is om die bijdrage te versterken.

13 Zie ook Hennen e.a. (2020) en De Koster e.a. (2010).

1.5 Aanpak

We hebben dit onderzoeksrapport geschreven op basis van de volgende onderzoeksstappen:

1. Selectie van landen en online participatie-instrumenten

Na een korte, brede inventarisatie en consultatie van experts van *Democratic Society*, *European Citizen Action Service* en Netwerk Democratie, hebben we tien digitale instrumenten uit diverse landen geselecteerd. We hebben landen gekozen met een (ruim) aantal jaren ervaring met online democratie, waarbij regering en/of parlement betrokken zijn. Voor de selectie waren niet de landen, maar was de variatie in online participatie-instrumenten leidend. We hebben een mix van instrumenten voor e-informatie, e-consultatie en e-besluitvorming gekozen, die door verschillende bronnen en personen¹⁴ als succesvol werden aangemerkt en in het land waar ze worden ingezet impact hebben gehad op de politiek. Daarvoor hebben we gekeken naar de participatiegraad (voor zover te bepalen) en de mate waarin de instrumenten zijn ingebed in het reguliere politieke besluitvormingsproces. Om lessen te kunnen trekken ter verbetering van bestaande Nederlandse e-participatie-instrumenten, hebben we per instrument ook gekeken of iets vergelijkbaars al in Nederland op nationaal niveau is geprobeerd. De uiteindelijke selectie van landen hebben we afgestemd met de opdrachtgever.¹⁵

2. Beschrijving van online instrumenten per land op basis van een evaluatiekader

De tweede fase van het onderzoek bestond uit het beschrijven en analyseren van de e-participatie-instrumenten aan de hand van een evaluatiekader. Dit kader is gebaseerd op de hierboven genoemde drie dimensies van democratische legitimiteit.¹⁶ We zijn nagegaan in hoeverre de instrumenten bijdragen aan deze drie vormen van legitimiteit, en daarmee impact hebben op de kwaliteit van democratische besluitvorming.

In bijlage 1 hebben we het evaluatiekader opgenomen, als ook de bijbehorende vragenlijst die we als leidraad hebben gebruikt bij de beschrijvingen van de verschillende instrumenten.

14 Onder andere onderzoek van Simon e.a. (2017) en Hennen e.a. (2020); interviews of correspondentie met medewerkers van Netwerk Democratie, Democratic Society; European Citizen Action Service; Parliament of Finland.

15 Naast de opdrachtgever heeft een begeleidingscommissie ons bij verschillende aspecten van het onderzoek bijgestaan met advies, onder andere bij deze selectie.

16 Dit kader hebben we ook gebruikt in de studie voor het Europees Parlement (Hennen et al, 2020). Zie: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603213/EPRS_STU\(2018\)603213\(ANN2\)_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603213/EPRS_STU(2018)603213(ANN2)_EN.pdf) (pp. 18-19).

3. Analyse van de instrumenten, met het oog op hun toepasbaarheid in Nederland

De derde fase bestond uit het identificeren van succesfactoren (de kansen) en faalfactoren (de risico's) van de instrumenten. Om daarvan een beeld te krijgen, keken we naar de noodzakelijke randvoorwaarden om het specifieke instrument goed te laten functioneren en naar wie het initiatief zou kunnen of moeten nemen om een dergelijk instrument in te voeren. Deze succes- en faalfactoren hebben we geïdentificeerd om een beeld te krijgen van de mogelijkheden om dergelijke instrumenten in Nederland in te voeren. We hebben de voorbeelden uit het buitenland geclusterd in zes types die vallen binnen de categorieën van e-informatie, e-consultatie en e-besluitvorming.

4. Voorstellen voor de meest veelbelovende instrumenten die op nationaal niveau door de Nederlandse rijksoverheid en/of het parlement ingezet zouden kunnen worden, inclusief bijbehorende (beleids)maatregelen.

Tot slot zijn we in gesprek gegaan met initiatiefnemers en organisatoren van e-participatie en met wetenschappers en journalisten die het gebruik van online instrumenten in Nederland uit ervaring kennen en/of hebben bestudeerd. Daarmee kregen we een beter beeld van de toepasbaarheid van specifieke instrumenten in de Nederlandse context. Een lijst van gesproken personen is opgenomen in de bijlage.

1.6 Leeswijzer

De verschillende vormen van digitale burgerbetrokkenheid die we hierboven onderscheidden, komen in de volgende drie hoofdstukken aan bod. In hoofdstuk 2 richten we ons op e-informatie, in hoofdstuk 3 op e-consultatie en in hoofdstuk 4 op e-besluitvorming. In elk van de hoofdstukken behandelen we twee typen instrumenten die zich richten op de vorm van burgerbetrokkenheid die centraal staat in het hoofdstuk.

Per hoofdstuk beschrijven we hoe de betreffende instrumenten bijdragen aan de verschillende vormen van legitimiteit en wat daarbij de knelpunten zijn. Daarna staan we stil bij de vraag of deze instrumenten zouden passen binnen de Nederlandse bestuurlijke context en daarin meerwaarde zouden hebben, en wat er nodig zou zijn om ze kansrijk in te voeren.

In het laatste hoofdstuk vatten we onze observaties samen en formuleren we onze conclusies ten aanzien van de mogelijkheden om in Nederland vooruitgang te boeken op het gebied van e-informatie, e-consultatie en e-besluitvorming. We staan

stil bij verschillende algemene voorwaarden die van belang zijn bij het succesvol invoeren van verschillende vormen van digitale burgerbetrokkenheid in Nederland.

Figuur 1 Overzicht van de onderzochte digitale democratie-instrumenten



2 E-informatie

In dit hoofdstuk gaan we in op digitale democratie-instrumenten die gericht zijn op het vergroten van transparantie rondom beleids- en wetgevingsprocessen (ofwel e-informatie). Elke vorm van burgerbetrokkenheid begint bij toegang tot informatie. Alleen als de acties van bestuurders en parlementariërs inzichtelijk zijn, kunnen burgers een politieke mening vormen en zijn zij in staat democratische processen kritisch te blijven monitoren en evalueren.

Aan dit type burgerbetrokkenheid wordt vaak voorbijgegaan in discussies over democratische innovatie, de participatiesamenleving en de doe-democratie. Toegang tot informatie is echter cruciaal voor het functioneren van de representatieve democratie (Green 2011; Schudson 1998; Zaller 2010). Zo benadrukt ook de Raad voor het Openbaar Bestuur (2012; 2019) dat het een taak is van de regering en het parlement om overheidsinformatie en politieke afwegingen die ten grondslag liggen aan besluiten, actief te delen (en niet alleen als erom gevraagd wordt). Voor deze categorie van betrokkenheid vervullen daarnaast de journalistiek en (sociale) media een belangrijke rol.

Diverse buitenlandse voorbeelden laten zien hoe digitale instrumenten een relatief nieuwe, digitale vorm van informatieve burgerbetrokkenheid mogelijk maken. Online toegang tot publieke informatie en de mogelijkheid om standpunten, ervaringen en interpretaties uit te wisselen, kunnen helpen om de afstand tussen burgers en vertegenwoordigers en bestuurders te verkleinen. Op basis van onze analyse maken we een onderscheid tussen twee typen instrumenten die verschillen qua initiërende partij en communicatierichting.



In paragraaf 2.1 gaan we in op instrumenten die voorzien in 'feiten en cijfers' over het werk van het parlement of een soort Q&A-functie met en over volksvertegenwoordigers faciliteren. De platforms die we onderzochten zijn particuliere initiatieven. Zij maken het mogelijk om als burger publiekelijk in contact te komen met politici.



In paragraaf 2.2 gaan we in op instrumenten die gericht zijn op het vergroten van transparantie van besluitvormingsprocessen. In dit geval gaat het om een ambitie van de rijksoverheid om wetgevingsprocessen toegankelijk te maken voor burgers.

In paragraaf 2.3 verschuift de aandacht naar Nederland. Op basis van lessen uit het buitenland komen we tot concrete opties om dergelijke instrumenten succesvol te implementeren, of huidige praktijken te verbeteren.

2.1 Transparantie over activiteiten van parlementariërs

Dit type instrument is erop gericht om de communicatie tussen burgers en parlementariërs te bevorderen en om het werk van volksvertegenwoordigers transparanter te maken. Het doel is dus niet om directe invloed te hebben op de besluitvorming. Buitenlandse voorbeelden zijn de onafhankelijke, particuliere online platforms **Abgeordnetenwatch** en **VouliWatch**. Beide platforms leveren instrumenten om het (stem)gedrag van parlementariërs te monitoren. Ze rapporteren ook systematisch over (neven)activiteiten van parlementariërs. Daarnaast bieden ze burgers een mogelijkheid om vragen te stellen aan volksvertegenwoordigers, in het openbaar, op een online platform – en aan parlementariërs om antwoord te geven.¹⁷ Daarmee faciliteren ze direct contact tussen burgers en parlementariërs en bieden ze een alternatief voor interacties op social media.¹⁸

2.1.1 *Abgeordnetenwatch*: monitoring in Duitsland

In 2004 namen twee studenten in de deelstaat Hamburg het initiatief om het platform *Abgeordnetenwatch.de* op te richten. Twee jaar later ging het platform ook op Bondsniveau functioneren, en weer twee jaar later richtte het zich ook op Europarlementariërs. Het initiatief was onderdeel van de activiteiten van *Mehr Demokratie* (meer democratie), een internationaal opererende ngo die ijvert voor meer directe democratie. *Abgeordnetenwatch* (AW) is geïnstitutionaliseerd en vormt een onafhankelijke, non-profit organisatie, die financieel wordt ondersteund door donaties van burgers en stichtingen. In 2019 beschikte het dialoogportaal over twee directeuren, 15 stafmedewerkers en 20 freelancers.

AW faciliteert directe communicatie tussen burgers en parlementariërs (geen rechtstreekse discussie tussen bezoekers onderling). Het hoofddoel is het

17 Voor meer informatie zie de websites van deze platforms: <https://www.abgeordnetenwatch.de/> en <https://vouliwatch.gr/>

18 Alhoewel sociale media direct contact tussen politici, bestuurders en burgers mogelijk maken, zijn deze platforms daar niet voor ontworpen. Verschillende auteurs wijzen op het ontstaan van filterbubbels, op het polariserende effect dat deze platforms hebben en op de beperkingen van zulke sociale media voor politieke discussies en betrokkenheid. Zie onder andere Hazenberg (2020), Arets & Heuts (2020).

bevorderen van transparantie in het democratische proces. Het platform stelt burgers in staat om:

- 1) Informatie te vinden over het stemgedrag en nevenactiviteiten van individuele volksvertegenwoordigers;
- 2) Vragen te stellen aan individuele volksvertegenwoordigers (de vragen en antwoorden worden gepubliceerd op de website);
- 3) Petities te tekenen (niet te initiëren);
- 4) Te reageren op (kritische) blogs of nieuwsberichten, die door de medewerkers van AW worden gepubliceerd. Terugkerende onderwerpen zijn neveninkomsten van parlementariërs, lobbyactiviteiten en partijfinanciën.

Een moderatieprotocol zorgt ervoor dat het platform vrij is van lobby of aanstootgevend gedrag. Zo worden alle vragen vooraf gescreend en met volledige naam van de vraagsteller gepubliceerd. In 2019 zijn er 12.677 vragen gesteld en 9.922 beantwoord (jaarcijfers 2019). Statistieken rondom aantallen vragen en antwoorden worden op de profielpagina's van de volksvertegenwoordigers getoond.

Inputlegitimiteit: vergroot het instrument de openheid van wetgevings/ besluitvormingsprocessen voor burgers?

Zoals benoemd in de introductie over de categorie e-informatie begint burgerbetrokkenheid bij de toegang tot informatie. Doordat burgers activiteiten en antwoorden van politici kunnen volgen, kunnen zij deze ook evalueren. Reacties of een gebrek aan reactie op vragen kunnen aanleiding zijn voor (groepen) burgers om actie te ondernemen. Het instrument draagt met name bij aan transparantie en faciliteert de randvoorwaarden voor burgers om te kunnen reageren op democratische processen. Het instrument draagt niet bij aan het vergroten van directe of actieve deelname van burgers in wetgevings/besluitvormingsprocessen.

Iedereen met een internetverbinding en enige digitale vaardigheden kan de site bezoeken, informatie opzoeken over parlementariërs en/of een vraag stellen. Toch zijn mannen en hoger opgeleiden oververtegenwoordigd onder het bezoekersaantal (Rathenau Instituut, 2015; Krlev, 2018). Daarnaast wordt de site goed gebruikt door (onderzoeks)journalisten en academici. Door de publicatie van nieuwsbrieven (150.000 abonnees in 2019) en blogs (bijvoorbeeld over de namen van actieve lobbyisten in het parlement) attireert de site onder andere journalisten op mogelijke misstanden. De site functioneert tevens als 'archief' voor het parlementaire werk.

Proceslegitimiteit: draagt het instrument bij aan verbetering van deliberatie en afwegingsprocessen met betrokkenheid van burgers?

Door gedetailleerd vragen van burgers en antwoorden van parlementariërs te publiceren, en door het (stem)gedrag, de partijfinanciën en de neveninkomsten van (Euro)parlementariërs openbaar te maken, heeft AW een reputatie opgebouwd als een organisatie die de transparantie in het democratisch proces – van lobbyactiviteiten en afwegingsprocessen – weet te bevorderen. Ook zorgt AW ervoor dat politici meer verantwoording afleggen over hun parlementaire activiteiten. Hiermee draagt het instrument wel bij aan proceslegitimiteit, maar niet door burgers zelf te betrekken bij de deliberatie en afwegingen. Het platform faciliteert mogelijkheden om politici te bevragen naar achterliggende argumenten of motivaties. Het platform faciliteert geen uitwisseling van ideeën en argumenten tussen burgers onderling.

Outputlegitimiteit: verzekert het instrument de doorwerking van de betrokkenheid van burgers?

Over het algemeen zijn gebruikers veel positiever over deze 'waakhond'-functie van het platform dan politici. De houding van politici tegenover het platform is zelfs onverschillig te noemen (Krlev, 2018). Toch lijkt het platform gedrag en bijdragen aan debatten van politici te beïnvloeden. In Duitsland trad bijvoorbeeld een Kamerlid af vanwege zijn lage score in de statistieken.¹⁹

De site heeft zelf onder meer deze successen gepubliceerd:

- In 2012 werden 300 parlementaire vragen gesteld, die aantoonbaar geïnspireerd waren op vragen van burgers via de site van AW.
- In 2014 legde AW de juridische commissie van de Bondsdag een petitie voor (ondertekend door meer dan 50.000 mensen), die leidde tot een anticorruptiewet.
- In 2016 werd de Bondsdag via gerechtelijke uitspraken gedwongen de namen van lobbyisten openbaar te maken; volgens de site zelf regelrecht een gevolg van haar oproep om meer transparantie over lobbyisten.

Er zijn echter ook zorgen dat *Abgeordnetenwatch* valse verwachtingen wekt. Het vraag- en antwoordspel speelt zich op individueel niveau af tussen kiezers en volksvertegenwoordigers, terwijl beslissingen in het parlement en standpunten van partijleden vaak tot stand komen op basis van (partij)politieke afwegingen in een fractie (Hennen e.a., 2020).

¹⁹ Het gaat hier om het CDU-lid Carl Eduard Graf von Bismarck. Hij gaf in 2007 zijn mandaat terug aan de Bondsdag na een reeks berichten in de media over zijn afwezigheid bij vergaderingen en stemmingen. De media baseerden zich bij hun berichtgeving op gegevens van *Abgeordnetenwatch*. Zie ook <https://www.abgeordnetenwatch.de/abgeordnetenwatchde-feiert-15-jahre/2007>.

2.1.2 *VouliWatch*: monitoring in Griekenland

Expliciet geïnspireerd door het Duitse *Abgeordnetenwatch*, richtten twee jonge ondernemers in 2014 het Griekse *VouliWatch* (VW) op (*vouli* betekent parlement). Na de zware economische crisis en het daarmee gepaard gaande wantrouwen jegens de EU, de Griekse parlementaire democratie en de politiek in het algemeen, zagen de oprichters in VW een middel om het vertrouwen in de Griekse democratie te herstellen, met name onder jonge burgers.

VW is een onafhankelijke organisatie, gefinancierd door projectgebonden subsidies (o.a. van de EU en internationale organisaties als *The Open Society Foundation*), door donaties van charitatieve stichtingen (zoals *The Guerilla Foundation* en *Latsis Foundation*) en individuele donaties. De begroting voor 2020 bedraagt € 77.603. Op dit moment werken bij VW 3 mensen fulltime, 3 mensen parttime en 1 vrijwilliger.

Het platform VW biedt burgers de mogelijkheid om:

- 1) Vragen te stellen aan (Euro)parlementariërs (de vragen en antwoorden worden op de site gepubliceerd);
- 2) Stemgedrag van parlementsleden te monitoren (via *Votewatch*);
- 3) Informatie te vinden over activiteiten in het parlement (vragen, stemmen, petities) en over budgetten en transacties die op de website van het parlement zelf verschijnen;
- 4) Beleidsposities van verschillende partijen te vergelijken en te becommentariëren (via de *Beleidsmonitor*);
- 5) Op de hoogte te blijven van nieuws uit het parlement (via *The Observatory*).

Ook bij VW zorgt een moderatieprotocol ervoor dat het platform vrij is van lobby of aanstootgevend gedrag. Zo worden alle vragen vooraf gescreend en met volledige naam van de vraagsteller gepubliceerd. Het aantal vragen dat tussen maart 2018 en maart 2019 is gesteld, bedroeg 869, het aantal antwoorden 397.

Sinds kort heeft VW een functie die rechtstreekse discussie tussen bezoekers onderling faciliteert. Zo kunnen burgers ideeën online publiceren op het platform, hierop reageren en de ideeën ranken.

Inputlegitimiteit: vergroot het instrument de openheid van wetgevings/ besluitvormingsprocessen voor burgers?

Net als bij AW kan iedereen met een internetverbinding de site van VW bezoeken, informatie opzoeken over parlementariërs of in het openbaar een vraag stellen. Via social media, tv-optredens en publieksbijeenkomsten streeft VW ernaar om vooral jongeren te bereiken. De website had in 2018 139.780 bezoekers. Over de

representativiteit van de bezoekers is weinig bekend. Ook hier geldt dat het kunnen volgen van de activiteiten van volksvertegenwoordigers, burgers in staat stelt zich te uiten in het democratische proces en dat kan leiden tot actieve deelname.

Proceslegitimiteit: draagt het instrument bij aan verbetering van deliberatie en afwegingsprocessen met betrokkenheid van burgers?

Net als AW publiceert VW jaarlijks een ranking van de meest responsieve parlementariërs. Anders dan AW biedt VW ook aan parlementariërs de mogelijkheid om op het platform berichten te plaatsen (over ideeën, acties etc.). Daarnaast kunnen burgers reageren op elkaars ideeën. Elke twee maanden gaat het idee met de meeste steun naar de relevante commissie in het parlement. En elke maand host VW een online debat over een zogenaamd 'topic van de maand'. Dat kan gevolgd worden door een offline debat, tussen geïnteresseerde burgers.

Zodoende vervult VW meer een brugfunctie; er kan meer tweerichtingsverkeer ontstaan dan bij AW. In 2017 was 55% van de parlementariërs actief op het platform. Alle partijen, behalve de communisten en de Gouden Dageraad, werken mee aan het platform.²⁰

Outputlegitimiteit: verzekert het instrument de doorwerking van de betrokkenheid van burgers?

VW is lid van het *Open Government Partnership*, de *United Nations Convention against Corruption* (UNCAC), ALTER-EU en een informeel netwerk van Europese ngo's met vergelijkbare ambities. VW is daardoor stevig ingebed in internationale samenwerkingsverbanden. In die hoedanigheid nemen medewerkers van VW deel aan internationale conferenties.

Er is echter geen wettelijke verplichting voor parlementariërs om VW te gebruiken of vragen te beantwoorden, en de responsratio is lager dan bij AW. In Griekenland zijn parlementariërs wantrouwig ten opzichte van het platform; zij zijn ook niet gewend kritisch gemonitord te worden.²¹ Bovendien is de onafhankelijke pers in Griekenland in de ogen van de oprichters van het platform niet sterk ontwikkeld (vergeleken bij andere Europese landen).²² Het platform vervult in Griekenland dan ook (veel sterker dan in Duitsland) de rol van kritische waakhond (met reportages

20 <https://participedia.net/case/4177>

21 Zie ook: <https://www.ekathimerini.com/163829/article/ekathimerini/community/vouliwatch-website-helps-make-the-birthplace-of-democracy-more-democratic>; interview met Stefanos Loukopoulos 23 november 2017, zie: <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/its-sense-of-adventure-how-vouliwatch-is-re/> (3;13 ev)

22 Interview van Gregory Pappas met CEO Vouliwatch Stefanos Loukopoulos, via: <https://www.pappaspost.com/gregory-pappas-vouliwatch-interview>

en publicaties die qua inhoud en stijl lijken op wat tv-programma Zembla in Nederland doet).²³

2.1.3 Lessen uit het buitenland: successen en risico's

Accountabilityplatforms stellen burgers (en organisaties) in staat om hun volksvertegenwoordigers individueel te 'controleren'. Ze hebben hierdoor het karakter van een 'accountability platform': ze creëren openheid in de relaties tussen volksvertegenwoordigers en lobbyisten en maken het (stem)gedrag van parlementariërs zichtbaar. Burgers kunnen op de platforms letterlijk zien op welke manier volksvertegenwoordigers invulling geven aan hun politieke mandaat. Op die manier dragen de platforms bij aan de transparantie van politieke beslissingen in het parlement. Ze vergroten zo vooral de proceslegitimiteit van beleid.

Via de vraag-en-antwoord-functie van de platforms kan ook de directe, publieke interactie tussen burgers en volksvertegenwoordigers versterkt worden. Dat vergroot de openheid van het politieke systeem voor de inbreng van burgers, en dus de inputlegitimiteit. Via de vragen van burgers leren parlementariërs immers 'wat er leeft' onder de bevolking. Aan de hand van de antwoorden van parlementariërs kunnen burgers op hun beurt weer nagaan in hoeverre hun input onderdeel wordt van de politieke agenda in het parlement.

Deze vergrote transparantie heeft het risico dat de autonomie en eigen oordeelsvorming van volksvertegenwoordigers onder druk komt te staan (Rathenau Instituut, 2015). In plaats van volksvertegenwoordigers vertrouwen te schenken om een bepaalde koers te volgen (mandaatmodel) faciliteert dit type platforms burgers om politici specifieke 'beleidsopdrachten' mee te geven en hen hierop 'af te rekenen'.

In de praktijk van onze buitenlandse voorbeelden²⁴ blijken parlementariërs zich bewust te zijn van de monitoring. Hoewel ze niet verplicht zijn om op de vragen van burgers te reageren, ontstaat er wel publieke druk door de statistieken over vragen en antwoorden op de profielpagina's van de volksvertegenwoordigers, evenals door jaarlijkse rankings van de meest responsieve parlementariërs. Sommige

²³ <https://www.pappaspost.com/gregory-pappas-vouliwatch-interview>

²⁴ Vergelijkbare sites zijn inmiddels opgericht in Frankrijk, Oostenrijk en Luxemburg. Ook zien we vergelijkbare participatie-instrumenten in andere landen: WriteToThem, TheyWorkForYou (in het Verenigd Koninkrijk), en riigikogu.ee (in Estland). De website van het Estse parlement biedt verschillende online mogelijkheden voor e-informatie. De website geeft gedetailleerd inzicht in de voorstellen die worden besproken in het parlement, inclusief het stadium waarin een voorstel verkeert. Elk parlementslid heeft een eigen pagina waarop informatie over hem of haar te vinden is, als ook zijn of haar expertises en stemgedrag in de Kamer. De website biedt ook de mogelijkheid direct een vraag te stellen aan leden van het parlement.

parlementariërs zien de vragen die op het platform worden gesteld als een extra belasting in een toch al overbelast werkschema. Andere parlementsleden gebruiken het *accountabilityplatform* juist graag als een plaats om zichzelf te profileren en promoten (Hennen e.a., 2020).

Resumerend zijn er een aantal aandachtspunten naar voren gekomen in de literatuurstudie en aanvullende interviews die belangrijk zijn om dit type instrument te laten bijdragen aan aan input-, proces- en outputlegitimiteit:

- dat de platforms (informatiesystemen, statistieken) opgezet en beheerd worden door een onafhankelijke organisatie;
- dat het platform vrij blijft van lobby of aanstootgevend gedrag (via bijvoorbeeld een moderatieprotocol en het publiceren van vragen met de volledige naam van de vraagsteller);
- dat politici vragen van burgers beantwoorden (door het publiceren van zowel de vragen als de antwoorden ontstaat publieke druk op de volksvertegenwoordigers en vergroot het platform zijn impact)
- dat er aandacht is voor de extra belasting die parlementariërs mogelijk ervaren en de (perverse) prikkels van scores/statistieken.

2.2 Transparantie over wetgevingsprocessen met ingebouwde consultatie

Dit type instrument wordt door de overheid beheerd. Het biedt de mogelijkheid aan burgers en organisaties om beleidsmakers te monitoren en om zich daarover te uiten. Het sluit aan op de vraag naar open bestuur, open processen en open data. Buitenlandse voorbeelden zijn de diverse websites van de Estse overheid. In dit onderzoek richten we ons met name op het open informatiesysteem ***Eelnõude Infosüsteem*** (EIS) dat samen met het gesloten informatiesysteem ***Valitsuse Istungite Infosüsteem*** (VIIS) een informatiesysteem vormt, dat verschillende onderdelen van de overheid verbindt. De systemen maken het mogelijk voor burgers (en ambtenaren) om zichzelf te informeren over voorgenomen wetsvoorstellen en de stand van zaken rondom de besluitvormingsprocessen.

2.2.1 *EIS* en *VIIS*: informatiesystemen in Estland

In Estland zien we dat geavanceerde digitale overheidsprocessen het mogelijk maken om de besluitvorming van de regering transparant te maken en open te

stellen voor (burger)expertise. Dat heeft te maken met de ontstaansgeschiedenis van het land. Vanaf het moment dat Estland in 1991 onafhankelijk werd, heeft de Estse overheid digitalisering ingezet als een belangrijk middel om zijn nog prille democratie (opnieuw) vorm te geven. Zo hebben digitale instrumenten al in een vroeg stadium mede richting gegeven aan de manier waarop de Estse overheid is ingericht.

Overheidsdocumenten zijn bijvoorbeeld digitaal openbaar en toegankelijk. Ministers kunnen op afstand deelnemen aan vergaderingen en documenten snel en veilig digitaal ondertekenen.²⁵ Ook hebben inwoners van Estland een digitale identiteit, die hen in staat stelt om online te stemmen, hun patiëntengegevens digitaal op te slaan en om online beleids- en besluitvormingsprocessen te volgen en er op te reageren. Door deze digitale infrastructuur functioneren de digitale instrumenten niet als toevoeging aan de bestaande onderdelen van een representatieve democratie, maar vormen zij als het ware de basis ervan.

Het open informatiesysteem ***Eelnõude Infosüsteem*** (EIS), ook wel e-Consultatie genoemd, stamt uit 2011. Zowel ambtenaren als burgers hebben toegang tot EIS via hun ID-kaart/mobiele-ID. Het informatiesysteem is in eerste instantie ontworpen om wetgevingsprocessen efficiënter en transparanter te maken. Hoewel het momenteel nog altijd vooral gebruikt wordt voor interministeriële uitwisseling en coördinatie, faciliteert het systeem eenieder om procedures en ontwikkelingen rondom wetsvoorstellen te volgen. Het biedt bijvoorbeeld duidelijke weergaven van dossiers en fasen van besluitvormingsprocedures. Verder biedt het systeem zoekfuncties en is het mogelijk om notificaties te ontvangen wanneer er nieuwe ontwikkelingen zijn voor een bepaald onderwerp of wetsvoorstel.

Via EIS worden conceptwetsvoorstellen gedurende een verplichte 'raadplegingsfase' opengesteld voor de inbreng van ministeries en iedereen met een Estse ID-kaart.²⁶ Geïnteresseerden kunnen opmerkingen indienen over documenten voordat conceptwetsvoorstellen bij de regering worden ingediend. Naast EIS maakt de overheid nu gebruik van het platform Osale, wanneer het specifiek gaat om burgerconsultaties.²⁷ In kader 1 beschrijven we kort de relatie tussen EIS en andere consultatieplatforms.

25 Voor meer informatie zie: <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/e-cabinet/> en <https://www.riigikantselei.ee/en/organisation-work-government>

26 Zie: <https://www.riigikantselei.ee/en/news/significant-additions-made-e-consultation-system>

27 Ook Osale biedt bij raadplegingen alleen de mogelijkheid om een reactie in te dienen op een concept-beleidsplan of wetsvoorstel. De initiatiefnemer en voormalig coördinator van Osale legt uit dat het instrument nooit is ontworpen als een overlegplatform, maar als een hulpmiddel voor het eenvoudigweg samenvoegen van meningen en ideeën (Toots, 2019). Zie ook: <https://www.riigikantselei.ee/en/news/significant-additions-made-e-consultation-system>

EIS is verbonden aan een gesloten informatiesysteem uit 2000, **Valitsuse Istungite Infosüsteem** (VIIS) – ook wel e-Kabinet genoemd - waartoe alleen leden van de regering en bepaalde ambtenaren toegang hebben. Via dit platform kunnen ministers voor vergaderingen agendapunten bekijken, hun standpunten kenbaar maken en voorlopige stemmen uitbrengen over een voorstel.²⁸ Het platform is bedoeld om besluitvormingsprocessen te stroomlijnen. VIIS fungeert als een database (archief) en planner die relevante informatie organiseert en actueel houdt. EIS staat in verbinding met verschillende andere websites die documenten, agenda's (van bijvoorbeeld de ministerraad) en updates openbaar maken.

28 De Estse regering heeft wekelijkse 'government sessions' waarin formele beslissingen worden genomen aan de hand van officiële, strikte procedures. Voor meer info zie: <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/e-cabinet/> en <https://www.riigikantselei.ee/en/organisation-work-government>

Kader 1 Platforms voor burgerraadplegingen in Estland

De afgelopen jaren zijn verschillende online platforms ontwikkeld voor online consultatie van burgers. In 2001 richtte de Estse regering het platform TOM (*Täna Otsustan Mina*; betekent letterlijk 'vandaag beslis ik') op. Hierop konden burgers ideeën voor beleid delen, bespreken en op voorstellen stemmen. In 2007 werd TOM vervangen door het nog bestaande platform Osale.ee (vertaling: 'participeer'), waar leden van de regering (1) conceptwetsvoorstellen kunnen voorleggen aan burgers en (2) beleidsvoorstellen kunnen *crowdsourcen*. Sinds 2011 worden ook via EIS conceptwetsvoorstellen voorgelegd aan burgers. De tweede functie van Osale is geen onderdeel van EIS.

TOM was een op zichzelf staand platform, terwijl Osale momenteel verbonden is aan EIS. Niet alle voorstellen hoeven echter via Osale voor een open consultatie beschikbaar gesteld te worden, en het is aan de betrokken ministeries om te bepalen hoe zij omgaan met eventuele inzendingen uit Osale.²⁹ Onderzoeker Maarja Toots (2019) legt uit dat Osale onderbenut wordt door alle stakeholders omdat de interesse en het vermogen van burgers, belangengroepen en ambtenaren om een zinvolle online dialoog aan te gaan over wetsvoorstellen, wordt overschat.

Er lijkt sprake van een vicieuze cirkel: om deelname van burgers te vergemakkelijken zijn ambtenaren herhaaldelijk aangemoedigd om juridische teksten te vereenvoudigen en de aspecten te benadrukken waarop feedback van burgers werd verwacht. Maar omdat het gebruik van Osale door burgers zo laag was, namen de prikkels van overheidsfunctionarissen om Osale te gebruiken af. Vervolgens liep het gebruik door burgers en belangengroepen nog verder terug (Toots, 2019).

Ambtenaren zijn verplicht om gebruik te maken van EIS. In dat opzicht werkt EIS beter dan Osale. De verplichting leidt tot een goede integratie met formele procedures. Toots (2019) legt uit dat het bij EIS niet om *fuzzy* openbare raadplegingen gaat, maar om een soort interinstitutionele goedkeurings-procedure voor wetsontwerpen die gedetailleerd is geregeld. Het is bijvoorbeeld een vereiste van de procedure om feedback te geven op alle opmerkingen. Dit is ook een van de redenen waarom veel belangengroepen ervoor kiezen om hun input via EIS in te dienen in plaats van via Osale, ook al vindt de consultatie via EIS pas in een later stadium van de beleidscyclus plaats dan bij Osale.

Inputlegitimiteit: *vergroot het instrument de openheid van wetgevings/ besluitvormingsprocessen voor burgers?*

Hoewel het niet primair het doel is van het instrument, stelt EIS burgers in staat om zich te uiten in processen rondom het opstellen van beleid en wetgeving. Het platform biedt de mogelijkheid aan burgers om dossiers te volgen en alerts in te stellen om zo op de hoogte te blijven van ontwikkelingen. Volgens het hoofd van het regeringssecretariaat hebben zo'n 3000 mensen notificaties ingesteld.³⁰

Geïnteresseerden en belangenorganisaties gebruiken EIS niet hoofdzakelijk om zich gehoord te weten. In eerdere fasen van de beleidscyclus worden zij ook al betrokken om hun wensen en belangen te uiten.³¹ De openbare consultaties beperken zich tot het becommentariëren (in de vorm van een tekstuele reactie) van specifieke documenten en bieden geen mogelijkheden om de (politieke) agenda te bepalen. De openbare raadplegingen via EIS leveren dan ook weinig respons op van 'gewone' burgers. De deelnemers zijn onderdeel van de participatie-elite en er wordt geen extra inspanning geleverd om andere groepen te bereiken; daarvoor heeft Estland andere participatie-instrumenten (zie paragraaf 3.1.2 en 4.1.1). Wel wordt nog altijd gewerkt aan het verbeteren van de gebruikersvriendelijkheid en de toegankelijkheid van het platform.³² Ook zijn er ambities om EIS te vernieuwen en interactiever te maken, omdat er kritiek is op het gebrek aan interactiviteit.³³

Proceslegitimiteit: *draagt het instrument bij aan verbetering van deliberatie en afwegingsprocessen met betrokkenheid van burgers?*

Via het systeem kunnen reacties bij documenten worden geplaatst, maar er wordt momenteel geen verdere interactie tussen burgers en politici of burgers onderling gefaciliteerd via EIS. Osale biedt hiertoe wel meer mogelijkheden; daar kunnen burgers ook ideeën indienen en steunbetuigingen verzamelen. Het open informatiesysteem EIS, in combinatie met het gesloten VIIS, ondersteunt met name ministers en ambtenaren. Doordat ministers bijvoorbeeld vooraf agendapunten bekijken, standpunten kenbaar maken en voorlopige stemmen uitbrengen via het online systeem over een voorstel, worden interne besluitvormings- en afwegingsprocessen van het kabinet gestroomlijnd. Dit bespaart niet alleen veel tijd, maar draagt ook bij aan de transparantie, omdat geïnteresseerde partijen de processen kunnen volgen.

29 CrowdLaw for Congress Series, Rahvakogu: turning the e-republic into an e-democracy (case study). URL: <https://congress.crowd.law/files/rahvakogu-case-study.pdf>

30 Interview Aivar Rahno.

31 Interview Aivar Rahno

32 <https://www.riigikantselei.ee/en/news/significant-additions-made-e-consultation-system>

33 Interviews Maarja Olsek en Aivar Rahno

Outputlegitimiteit: verzekert het instrument de doorwerking van de betrokkenheid van burgers?

De verplichting voor ambtenaren om gebruik te maken van EIS leidt tot een goede integratie met formele procedures. De openbare raadpleging betreft een soort interministeriële goedkeuringsprocedure waarbij het leveren van feedback op elke ingebrachte opmerking een vereiste is. Via EIS kunnen deelnemers zichzelf ook informeren over de uitkomsten en over wat er is gedaan met hun bijdragen. Er is echter geen standaardprocedure voor het verwerken van de reacties. Het informatiesysteem draagt bij aan het verminderen van de afstand tussen de overheid en deelnemers – al betreft de doelgroep met name ambtenaren en zijn er onder de gebruikers slechts een klein aantal burgers, met name mensen uit de participatie-elite.

2.2.2 Lessen uit het buitenland: successen en risico's

De hiervoor beschreven informatiesystemen hebben een belangrijke functie voor het vergroten van de transparantie van wetgeving en de beleidsvoorbereiding. Dit type instrument stelt burgers in staat om op de hoogte te zijn en te blijven van beleidsvoornemens en het stelt beleidsmakers in staat om gebruik te maken van de kennis en expertise van burgers en stakeholders. Ook kan het instrument het draagvlak voor beleid vergroten.

Gebruik van de besproken informatiesystemen en deelname aan de consultatiefase onder burgers verloopt via zelfselectie. Vaak wordt gedacht dat er met digitale participatieprojecten een grotere variëteit aan mensen wordt bereikt, dan wanneer er geen online inspraak mogelijk is. Dat blijkt niet per se het geval. Uit gebruikersonderzoek blijkt dat vooral jonge, hoogopgeleide, witte mannen meedoen aan een vorm van digitale democratie. Diezelfde groep is ook vaak oververtegenwoordigd in de offline politiek; online instrumenten bereiken dus niet altijd een meer diverse groep (Rathenau Instituut, 2017).

Er is weinig bekend over de gebruikers van EIS. Toch is het aannemelijk dat juist de participatie-elite met dit instrument wordt bediend en de groep die betrokken wordt, geen representatieve afspiegeling is van de bevolking. Representativiteit onder deelnemers is overigens niet perse nodig om te garanderen dat verschillende belangen, visies en argumenten worden meegenomen. Individuen en belangenorganisaties kunnen ook opkomen voor anderen of bepaalde specifieke (maatschappelijke, sociale of commerciële) belangen. In de praktijk blijkt inclusiviteit van deelnemers bovendien regelmatig op gespannen voet te staan met de deskundigheid die verondersteld wordt van deelnemers. Het is echter van

belang dat het proces open blijft voor iedereen die deel zou willen nemen. Het is daarom ook belangrijk om aandacht te hebben voor (nieuwe) uitsluitingsmechanismen en risico's op fraude die ontstaan door het *digitale* karakter.³⁴

Er zijn een aantal elementen waarmee rekening gehouden moet worden, wanneer de rijksoverheid zou investeren in vergelijkbare informatie- en consultatie-systemen:

- de integratie van consultatie in formele procedures (bijvoorbeeld via verplicht gebruik door ambtenaren);
- de beschikbaarheid van ICT-infrastructuren (bijvoorbeeld voor inloggen met e-ID en documentenbeheer);
- de bekendheid en toegankelijkheid van het platform voor burgers;
- verwachtingenmanagement over het doel het instrument (transparantie en verzamelen van meningen en ideeën; geen overlegplatform voor deliberatie en dialoog).

2.3 De vertaling naar Nederland

In dit onderzoek ligt de nadruk op buitenlandse voorbeelden van digitale burgerbetrokkenheid op nationaal niveau. In deze paragraaf maken we de vertaling naar Nederland. Om in te kunnen schatten hoe de beschreven instrumenten in Nederland ingezet zouden kunnen worden, hebben we met behulp van interviews en expertbijeenkomsten de ervaringen in Nederland met e-informatie verkend. Op basis van deze (beperkte) indruk van wat er in Nederland al bestaat of is geprobeerd, geven we suggesties voor verbeteringen.

Twee belangrijke vragen staan daarbij centraal:

- aan welke informatie is behoefte?
- wie is aan zet?

³⁴ Ook een recent essay vanuit Urban Futures Studio raakt aan deze discussie: 'Vormgeven aan inclusieve ontmoetingen in de energietransitie'. Zie: <https://www.uu.nl/en/research/urban-futures-studio>

2.3.1 Ervaringen in Nederland

In Nederland zijn er diverse digitale platforms die *activiteiten* van het parlement transparant maken.³⁵ Er zijn particuliere initiatieven, zoals partijgedrag.nl, openkamer.org, lobbywatch.nl. Daarnaast vervullen ook sociale media een rol bij het monitoren van gedrag van politici. Op de website van de Tweede Kamer zijn bovendien e-mailadressen van Kamerleden te vinden. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de ervaring leert, dat wanneer Kamerleden niet persoonlijk kunnen reageren op vragen per mail, persoonlijke assistenten over het algemeen zeer welwillend en benaderbaar zijn. Via online kanalen, zoals Facebook en Twitter, komen burgers en politici ook met elkaar in contact. In Nederland is er momenteel geen platform met een gemodereerde Q&A-functie, die speciaal ontworpen is voor interactie tussen burgers, bestuurders en politici.

De experts die wij spraken, gaven aan dat een overzichtelijk platform dat transparantie biedt over de activiteiten in de Tweede Kamer en bij de rijksoverheid van toegevoegde waarde kan zijn.³⁶ Het gaat dan niet alleen om het beschikbaar maken van de uitkomsten van beleidsprocessen (verdragen, wetten, regelingen, verordeningen en dergelijke), maar ook om het inzicht bieden in de beleidsprocessen die daaraan vooraf gaan. Het kan behulpzaam zijn om bijvoorbeeld de verschillende fasen van besluitvormingsprocessen, de status van dossiers en de (politieke) context van besluiten, te duiden of te visualiseren op overzichtelijke online platforms. Er is eerder een initiatief geweest met de naam 'Transparant Nederland', dat in 2016 was ontwikkeld door Netwerk Democratie in een coalitie van partners. Dit platform richtte zich op het creëren van transparantie van de relaties en verbindingen tussen politici en mensen en organisaties in het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, overheid, universiteiten en denktanks.³⁷ We hebben ons niet nader verdiept in de resultaten en huidige stand van zaken rondom dit initiatief. Wel geven de experts aan dat het interessant zou zijn als een initiatief om transparantie over relaties en verbindingen te bevorderen niet *alleen* vanuit maatschappelijke organisaties en media instellingen zou worden genomen, maar dat de overheid zich daar ook aan toewijdt.

35 Zie ook: Edwards en De Kool, 2015.

36 Daarbij wordt ook opgemerkt dat het gevaar van een site als Abgeordnetenwatch is dat beslissingen gepersonifieerd worden – terwijl in onze coalitiedemocratie beslissingen worden genomen in een structuur van een coalitie. Ook zie je op een dergelijk platform wel hoe een partij heeft gestemd, maar niet waarom. Dat kan misbruikt worden om besluitvorming op een bepaalde manier te framen; bijvoorbeeld door te laten zien dat een partij tegen stemde, maar er niet bij te vermelden dat er een tegenvoorstel is gedaan dat veel verder ging.

37 Zie ook: Y. Jeuken, 2013.

Via verschillende websites worden momenteel beleidsdocumenten en besluitvormingsprocessen ontsloten (bijvoorbeeld tweedekamer.nl, parlement.nl en overheid.nl) en opties tot dossiervorming of notificaties geboden (bijvoorbeeld 1848.nl³⁸). In Nederland gaat het voornamelijk om websites die documenten of nieuws 'etaleren'. Ze hebben een archief- en zoekfunctie, maar vragen van gebruikers dat ze al redelijk thuis zijn in de dossiers. Via de genoemde websites wordt geen conceptbeleid of conceptwetgeving gedeeld en er is aan deze websites geen consultatieproces verbonden. Overheid.nl, bijvoorbeeld, is een 'wegwijzer' naar informatie en diensten van alle overheidsorganisaties in Nederland. Deze website bevat zo ook een link naar internetconsultatie.nl³⁹ en de wetgevingskalender, maar de websites vormen geen open informatiesysteem voor (interministeriële) uitwisseling, coördinatie of interactie.

Transparantie: ook een definitiekwestie

Transparantie van politiek en bestuur is een basisvoorwaarde voor elke vorm van participatie. Het ontsluiten van informatie over activiteiten van politici, over hun stemgedrag, hun nevenfuncties en dergelijke, is cruciaal, net als het kunnen volgen van verschillende fasen in besluitvormingsprocessen (ROB, 2012). Transparante informatievoorziening is niet alleen van groot belang voor burgers, maar ook voor journalisten en voor Kamerleden zelf.

Maar voor burgers, journalisten, lobbyisten, maatschappelijke organisaties en zelfs voor politici is het niet eenvoudig om precies te weten wat er op het Binnenhof gebeurt. De Tweede Kamer en de Nederlandse overheid produceren een enorme hoeveelheid data en informatie. Een gebrek aan transparantie duidt in dit geval niet op een gebrek aan informatie, maar verwijst naar een situatie waarin de informatie die er is, gefragmenteerd en onoverzichtelijk is.

Zo worden agenda's en Kamerbrieven momenteel weliswaar zowel in pdf als html op de website van de Tweede Kamer openbaar gemaakt, maar blijkt het in de praktijk ingewikkeld om in die grote hoeveelheid data snel en efficiënt de gewenste informatie te vinden (ROB, 2012). Er zijn particuliere initiatieven, zoals 1848.nl, die hierop een antwoord bieden door begrijpelijke en goed doorzoekbare websites en overzichten te creëren, op basis van door de overheid gepubliceerde documenten en journalistieke bijdragen. Deze initiatieven gebruiken hiervoor de techniek van het *scrapen* van overheidswebsites en bouwen daarvoor eigen *tools*.

38 1848.nl heeft een archieffunctie en biedt de gebruiker de mogelijkheid om notificaties te krijgen bij ontwikkelingen op dossiers. Het heeft een verdienmodel, vooral gebaseerd op het nut van de website voor de journalistiek.

39 Het reageren op – of tijdens – besluitvormingsprocedures verloopt in Nederland via internetconsultatie.nl. In paragraaf 3.3.3 gaan we hier verder op in.

Wie is aan zet?

Het is een belangrijke taak van de overheid om besluitvormings- en beleidsprocessen inzichtelijk te maken. Ze heeft hierin primair een faciliterende of voorwaardenscheppende rol: de overheid moet zorgen voor de randvoorwaarden, voor de beschikbaarheid en toegankelijkheid van de relevante informatie, zodat iedereen zich kan informeren over politiek en bestuur. Als blijkt dat er behoeften blijven bestaan aan aanvullende informatie en transparantie, kunnen de rijksoverheid en het parlement een rol spelen door initiatieven te ondersteunen die hierin voorzien.

Er zijn partijen die vinden dat de informatievoorziening en transparantie te wensen over laat. Zo beargumenteren Open State Foundation⁴⁰ en 1848.nl (Kamerstukken 2019Z09235): “[...] het gehele besluitvormingsproces [is] niet eenvoudig in een overzicht te zien. De ministeries, Tweede Kamer en Eerste Kamer hebben voor elke fase van het besluitvormingsproces hun eigen publicatiewijze en platforms. Zo zijn in Denemarken en Zweden platforms beschikbaar waar het hele nationale besluitvormingsproces van A tot Z in een overzicht beschikbaar is. In Nederland zouden overheden ook deze samenwerking op dienen te zoeken om besluitvorming bij elkaar te brengen via een centraal platform”.

In een brief aan Kamervoorzitter Khadija Arib leggen Lucas Benschop (oprichter en directeur 1848.nl), Tom Kunzler (directeur Open State Foundation) en Joep Meindertsma (directeur Argu.co) uit dat het Open Data Portaal⁴¹ van de Tweede Kamer dat eind 2016 is gelanceerd, niet is doorontwikkeld. Tot op heden is de API nog steeds niet bruikbaar gemaakt voor ontwikkelaars die behulpzame applicaties willen bouwen. Hierdoor hapert de ontwikkeling van digitale instrumenten die burgers in staat stellen zich te informeren. De hoeveelheid (overheids)informatie is te groot en onoverzichtelijk en digitaal slecht toegankelijk. Het is nodig dat deze informatie digitaal ontsloten wordt, op een manier die zoeken en vinden voor iedereen gemakkelijk maakt, via standaarden die publiek bekend zijn. Ook de Raad van State onderstreepte dat de informatievoorziening beter moet:

“Om ervoor te zorgen dat relevante informatie sneller vindbaar en toegankelijker wordt, zal allereerst de informatiehuishouding (waaronder begrepen digitalisering en archivering) in ambtelijke organisaties beter op orde moeten worden gebracht. Dat mag niet worden onderschat; het gaat om een grote operatie die vermoedelijk de nodige tijd zal vergen. Geïventariseerd moet worden wat de aard van de knelpunten is en waar

40 Stichting Open State Foundation heeft als missie om bij te dragen aan een digitaal transparante overheid en daarmee een controleerbare en vitale democratie.

41 <https://opendata.tweedekamer.nl/>

binnen de ambtelijke organisatie deze zich met name voordoen. Vervolgens moet worden bepaald welke maatregelen nodig zijn. Voor deze grote operatie moet de politieke en ambtelijke verantwoordelijkheid eenduidig worden belegd” (Kamerstukken 35300, nr. 78).⁴²

De overheid heeft een belangrijke verantwoordelijkheid om standaarden in te voeren om informatie over besluitvormings- en beleidsprocessen transparant, toegankelijk en doorzoekbaar te maken (bijvoorbeeld met behulp van gestandaardiseerde API's).⁴³ Het gaat dan om bijvoorbeeld de stukken van de Tweede Kamer (handelingen, moties, amendementen, agenda's, stemgedrag) en om beleidsstukken (nota's, wetsvoorstellen, Kamerbrieven). Wanneer de overheid actie onderneemt om die informatie laagdrempeliger en makkelijker digitaal doorzoekbaar en bruikbaar te maken, ontstaan mogelijkheden – ook voor private partijen – om allerlei nieuwe digitale *tools* te ontwikkelen, die de informatievoorziening richting burgers kunnen vergroten.

2.3.2 Opties voor Nederland

Het kan nuttig zijn om in navolging van de buitenlandse voorbeelden verder te onderzoeken of:

1. een informatiesysteem ontwikkeld kan worden dat zowel informatie-uitwisseling tussen overheidsorganisaties, ministeries en parlement kan faciliteren, als burgers de mogelijkheid biedt om beleidsprocessen te volgen (via *alerts* en dossiers).
2. bestaande initiatieven kunnen worden gestimuleerd en gesteund om meer een *accountabilityplatform*-functie te vervullen, waarmee ze politici helpen verantwoording af te leggen naar burgers.
3. bestaande initiatieven verder toegerust kunnen worden met een (gemodereerde) Q&A-functie, om burgers de gelegenheid te geven politici vragen te stellen over hun standpunten en keuzes.

42 Zie ook: G. Enthoven, 'Geef de Kamer de informatie om de regering écht te kunnen controleren'. In: *NRC* 30 juni 2020.

43 Een application programming interface (API) is een verzameling definities op basis waarvan een computerprogramma kan communiceren met een ander programma of programmaonderdeel (vaak beschikbaar in de vorm van programmabibliotheken).

3 E-consultatie

In dit hoofdstuk bespreken we digitale democratie-instrumenten die passen binnen de categorie e-consultatie: het online faciliteren van beleidsbeïnvloedende betrokkenheid. Het gaat hierbij om digitale instrumenten die erop gericht zijn burgers direct input te laten leveren voor wetten en beleid, om daarmee de kwaliteit van het deliberatieve proces te vergroten. De nadruk ligt op het ontwikkelen van beleidsvoorstellen en het bereiken van consensus daarover. Het gaat in dit hoofdstuk dus om de invloed van burgers op het beleid van een overheidsinstantie.

Met name in de fase van beleidsontwikkeling spelen consultaties een rol. Het organiseren van burgerparticipatie moet eraan bijdragen dat beleid aansluit op behoeften uit de samenleving. We zagen in onze internationale vergelijking van digitale democratie-instrumenten ruwweg twee typen instrumenten die beleidsbeïnvloedende burgerbetrokkenheid faciliteren.



In paragraaf 3.1 gaan we in op digitale instrumenten die de start van burgerinitiatieven en discussies tussen burgers faciliteren. Bij deze vorm van betrokkenheid ligt het initiatief bij burgers: zij kunnen met voorstellen komen en daarvoor steun zoeken door middel van het verzamelen van handtekeningen. Voorbeelden van beleidsbeïnvloeding in de agenderingsfase zijn petities en burgerinitiatieven.



In paragraaf 3.2 gaan we in op digitale instrumenten die een continue mogelijkheid bieden voor politici en ambtenaren om de bredere expertise in de samenleving te benutten: zij kunnen voorstellen voorleggen aan burgers om ze te verbeteren (mobiliseren van de *wisdom of the crowd*). De regering of het parlement kan in alle fases van de beleidscyclus het initiatief nemen om burgerconsultaties te organiseren.

In paragraaf 3.3 kijken we naar de toepasbaarheid van de instrumenten en eerdere ervaringen met e-consultatie in Nederland. Op basis van de lessen uit het buitenland formuleren we opties om huidige praktijken te ondersteunen of te verbeteren.

3.1 Online (cocreatie van) burgerinitiatieven

Beleids- of wetsvoorstellen van burgers kunnen aan het parlement voorgelegd worden via een burgerinitiatief. In verschillende landen verloopt dit proces helemaal online. Voorbeelden zijn *Kansalaisaloite*⁴⁴ (Finland) en *Rahvaalgatus*⁴⁵ (Estland). Beide platforms zijn opgericht naar aanleiding van een aangenomen burgerinitiatiefwet. De online platforms vormen een permanent mechanisme voor het ontwerpen van, indienen van, en stemmen op voorstellen voor wetgeving of beleid. Ze laten het initiatief bij burgers. In beide gevallen kunnen burgers een voorstel met een minimum aantal steunbetuigingen van andere burgers indienen ter bespreking of stemming bij het parlement. Vervolgens is het aan het parlement wat er met het voorstel gedaan wordt. We bespreken in de volgende paragrafen de voorbeelden uit Finland en Estland.

3.1.1 Kansalaisaloite: burgerinitiatief in Finland

Sinds 2012 bestaat in Finland het wettelijke recht op burgerinitiatief dat burgers de mogelijkheid biedt om actief bij te dragen aan overheidsbeleid door onderwerpen en voorstellen die zij belangrijk vinden te agenderen of te steunen.

In reactie op de burgerinitiatiefwet is door een aantal technologie-experts het platform *avoiministeriö.fi* ofwel 'Open Ministerie' opgezet. Dit platform bood de mogelijkheid om voorstellen te ontwerpen, ideeën te verzamelen of te delen, te discussiëren en te co-creëren. Daarnaast konden burgers ook voorstellen steunen met een online handtekening. Dit initiatief strandde wegens een gebrek aan vrijwilligers en financiering (Simon e.a., 2017).

Het officiële platform *kansalaisaloite.fi*, dat wordt beheerd door het ministerie van Justitie, is nu het meest gebruikte platform geworden om burgerinitiatieven op te zetten.⁴⁶ Op deze website zijn alle ooit opgestelde burgerinitiatieven te vinden en te doorzoeken. Op de pagina van een burgerinitiatief staat het voorstel, is te zien hoeveel steunbetuigingen er voor het voorstel zijn, en of de initiatiefnemers meer

44 <https://www.kansalaisaloite.fi/fi>

45 <https://rahvaalgatus.ee/>

46 Er bestaan ook websites beheerd door het ministerie van Justitie voor crowdsourcing voor lokale overheden, voor consultaties over conceptbeleid van ministeries, voor crowdsourcing onder jongeren en om input van burgers te krijgen op specifieke projecten. Autoriteiten en besluitmakers kunnen deze platforms inzetten voor consultaties over beleid en wetgevingen in ontwikkeling. Deze websites zijn allemaal te vinden op www.demokratia.fi.

dan 1.500 euro financiële steun hebben voor organisatie ervan.⁴⁷ Ook zijn de contactgegevens van initiatiefnemers er te vinden. Inmiddels zijn er 1.122 initiatieven geweest, waarvan er 38 genoeg stemmen ontvingen om in het parlement behandeld te worden. Het parlement heeft gevolg gegeven aan minstens twee voorstellen: een wet voor het homohuwelijk en een aanpassing van de zwangerschapswet.⁴⁸

De procedure van starten en indienen van een burgerinitiatief is als volgt:

- Een initiator moet inloggen op de website met een online bank ID of elektronische identificatie. De initiator benadert andere personen om medeverantwoordelijk te zijn. Wanneer de rollen 'initiator', 'vertegenwoordiger' en 'plaatsvervangend vertegenwoordiger' vervuld zijn, wordt het voorstel ter verificatie naar het ministerie van Justitie gezonden.
- Het kan gaan om (1) een initiatief waarin het parlement wordt gevraagd om nieuw beleid in gang te zetten, (2) een vraag om bestaande wetgeving ongedaan te maken, of om (3) een wetsvoorstel van burgers (Van Keulen en Korthagen, 2020). Een wetsvoorstel met voldoende handtekeningen volgt de gewone procedure voor wetsontwerpen in het parlement (Rathenau Instituut, 2015).
- Anderen kunnen het voorstel ondersteunen middels een offline of online handtekening/steunbetuiging.
- Een verantwoordelijke van een voorstel dat binnen een halfjaar 50.000⁴⁹ steunbetuigingen ontvangt, moet de handtekeningen binnen één jaar inleveren bij het Bevolkingsregister, waar ze steekproefsgewijs worden gecontroleerd door de *Digital & Population Data Services Agency* (DPDSA).
- Een vertegenwoordiger moet het voorstel indienen bij het parlement voor bespreking, niet later dan zes maanden na goedkeuring van de DPDSA.
- Het voorstel moet worden besproken in het parlement.
- Gedurende het proces is de voortgang van initiatieven te zien op kansalaisalolite.fi. Daar is ook het aantal handtekeningen te zien dat via andere kanalen is verzameld. Op de website is vervolgens ook zichtbaar op welke datum het voorstel naar het parlement is verstuurd. Via een link naar de website van het parlement is te vinden of met het voorstel is ingestemd.

47 De initiators van een burgerinitiatief moeten aangeven hoeveel financiële steun ze hebben ontvangen en van wie, als ze een bedrag van minstens 1500 euro hebben ontvangen van dezelfde sponsor. Bij het doorzoeken van de burgerinitiatieven blijkt dit nauwelijks voor te komen.

48 Door de wetwijziging worden beide moeders van een vrouwenstel erkend als moeder vanaf de geboorte van hun kind.

49 Minder dan 2% van de kiesgerechtigde populatie.

Inputlegitimiteit - Vergroot het instrument de openheid van politieke besluitvorming voor burgers?

Het doel van de burgerinitiatiefwet is het promoten van vrije maatschappelijke betrokkenheid van burgers en het versterken van *civil society*, waarin verschillende groepen deelnemen en zeggenschap hebben over de maatschappij (Korthagen e.a., 2018). De wet en het online platform zijn dus gericht op het vergroten van de inputlegitimiteit van het Finse wetgevingsproces. Alhoewel alle burgers dit instrument kunnen inzetten en eraan deelnemen, is de groep gebruikers niet representatief voor de Finse bevolking. Om de bekendheid van het instrument onder burgers te vergroten, hield het Open Ministerie een campagne toen de wet op het burgerinitiatief van kracht ging. Dit heeft geholpen om mensen op de hoogte te brengen van de mogelijkheden van het instrument, maar de campagne bereikte toch maar een specifiek deel van de bevolking.⁵⁰

Onderzoekers benadrukken dat het mechanisme van zelfselectie bepaalt welke burgers betrokken worden bij online platforms voor burgerinitiatieven (Aitamurto en Landemore, 2016). Ze vonden ook dat mensen met méér kennis over de politiek en mensen met minder vertrouwen in de politiek (en met name deze twee kenmerken tezamen) waarschijnlijk eerder deelnemen aan het Finse burgerinitiatief (Christensen, 2017; Christensen e.a., 2017). Onderzoek van het Rathenau Instituut laat zien dat het betrekken van mensen die niet uit zichzelf interesse hebben in het burgerinitiatief of in de politiek een uitdaging blijft (Van Keulen en Korthagen, 2020). Echter benadrukken we ook dat het doel van dit soort *crowdsourcing* diversiteit is, en niet representativiteit per se (Rathenau Instituut, 2015). Aangezien de voorstellen van burgers worden voorgelegd aan het parlement is bovendien de politieke representativiteit gewaarborgd. Het is in dit opzicht dan ook interessant dat het burgerinitiatief erin slaagt een groep burgers aan te trekken die in mindere mate deelnemen aan verkiezingen: jongeren, ook jongeren met een lager inkomen (Huttunen en Christensen, 2019). Daarmee bereikt kansalaisaloite.fi een groep die in de representatieve democratie over het algemeen minder vertegenwoordigd is.

Proceslegitimiteit - Draagt het instrument bij aan verbetering van deliberatie en afwegingsprocessen door betrokkenheid van burgers?

Omdat de website kansalaisaloite.fi geen mogelijkheid biedt tot uitwisseling van argumenten tussen burgers onderling of tussen burgers en bestuurders en politici, lijkt het instrument maar beperkt bij te dragen aan de proceslegitimiteit. Anderzijds draagt het instrument juist wel bij aan proceslegitimiteit, vanwege het feit dat een burgerinitiatief, dat genoeg steunbetuigingen haalt en is ingediend bij het parlement

⁵⁰ Uit een survey onder de gebruikers van het Open Ministerie in 2012 bleek dat mannen tussen de 21 en 40 jaar, afgestudeerden van de universiteit en inwoners van steden oververtegenwoordigd waren (Nurminen, Karjainen en Christensen, 2013).

(*Eduskunta*), een vervolg krijgt; een Kamercommissie is verplicht de initiatiefnemer te horen.

Deliberatie tussen burgers werd wel gefaciliteerd op de website van het Open Ministerie – die nu niet meer in gebruik is – al maakte maar 7% van de bezoekers gebruik van die optie (Christensen, 2015). Het Open Ministerie hechtte belang aan cocreatie van voorstellen, omdat mensen zo op een betekenisvolle manier konden participeren. Daarnaast voorzag de oprichter van het Open Ministerie, Joonas Pekkanen, het risico dat een slechte kwaliteit van burgerinitiatieven de reputatie van het instrument zou kunnen schaden.⁵¹ Door *pro bono* werk van juristen hoopte het Open Ministerie de kwaliteit van voorstellen te verbeteren en de kans te vergroten dat het parlement ermee in zou kunnen stemmen.⁵²

Outputlegitimiteit – Draagt het instrument bij aan de doorwerking van burgerbetrokkenheid?

Sinds 2012 zijn 38 voorstellen voorgelegd aan het parlement. Eén burgerinitiatief (voor legalisering van het homohuwelijk) is aangenomen. Succesvolle initiatieven hebben gemeen dat ze sterk campagne voeren en veel media-aandacht krijgen (Christensen e.a., 2015). Het hangt met name af van de initiatiefnemers en hun netwerk hoe de campagne voor individuele burgerinitiatieven eruitziet. Dat is geen onderdeel van het instrument zelf.

Toch draagt de formele inbedding van het burgerinitiatief in Finland enigszins bij aan outputlegitimiteit. De handelingsopties van het parlement zijn als volgt: het burgerinitiatief wordt besproken in een plenaire vergadering van het parlement (*Eduskunta*) waarna het wordt doorverwezen naar een Kamercommissie. De Kamercommissie moet een vertegenwoordiger van het voorstel de mogelijkheid geven te spreken. De Kamercommissie mag vervolgens (1) een verslag of voorstel voorbereiden voor een plenaire vergadering, (2) beslissen om niks met het burgerinitiatief te doen of (3) afwachten of de regering een voorstel doet. Is een voorstel niet binnen de verkiezingsperiode behandeld, dan mag het vervallen.⁵³

51 Er worden wel wetsvoorstellen van burgers besproken in het parlement, maar de kwaliteit ervan wordt niet altijd als goed beoordeeld (Edwards en De Kool, 2015). Zo oordeelde de voorzitter van de Commissie-Juridische Zaken van het Finse parlement dat het voorstel voor het huwelijk tussen twee mensen van hetzelfde geslacht technische onvolkomenheden bevatte. Uiteindelijk is het voorstel aanvaard met 105 tegen 92 stemmen, nadat de centrumrechtse premier Stubb zich in een open brief voor het voorstel had uitgesproken. Zie: https://yle.fi/uutiset/osasto/news/committee_chair_blames_gay_marriage_bills_technical_deficiencies_for_rejection/7320452

52 De effectiviteit hiervan is echter niet bewezen. Het voorstel in Finland wat via cocreatie tot stand kwam (over copyright wetgeving) is verworpen door parlement. Zie <https://democracyoneday.com/2013/08/21/what-are-the-finns-up-to/>

53 Zie https://www.eduskunta.fi/EN/naineduskuntatoimii/eduskunnan_tehtavat/lakiensaataminen/kansalaisaloite/

Deze handelingsopties zorgen voor een koppeling tussen de burgerbetrokkenheid en het formele wetgevingsproces. Het feit dat er geen termijn geldt voor de behandeling van burgerinitiatieven, draagt echter niet bij aan de responsiviteit van beleid op de burgerinitiatieven.

Essentieel voor de outputlegitimiteit is dat helder is hoe het burgerinitiatief doorwerkt in het parlement. Met name transparantie over de behandeling van voorstellen in het parlement is van belang. Zonder helderheid over redenen om voorstellen niet te behandelen of weg te stemmen, zal het vertrouwen van de deelnemers in de politiek en de democratie afnemen, met name onder hen die afgewezen voorstellen steunden (Christensen et al., 2015).

3.1.2 Rahvaalgatus.ee: het burgerinitiatief in Estland

Het digitale platform *Rahvaalgatus* (letterlijke vertaling: initiatief van mensen) faciliteert burgers bij het maken en steunen van burgerinitiatieven. In Estland is in 2014 een wet aangenomen die voorschrijft dat voorstellen voor wetwijzigingen met minimaal 1.000 handtekeningen besproken moeten worden in het parlement. In 2016 is het online platform *Rahvaalgatus* opgericht om burgerbetrokkenheid in de vorm van burgerinitiatieven te ondersteunen. Het platform wordt beheerd door de Estse Samenwerkingsraad, een niet-gouvernementele - maar uit de staatsbegroting gefinancierde - stichting. Naast overheidssteun ontvangt het platform donaties: tot eind mei 2018 is 4.326 euro gedoneerd (gemiddeld 8,60 per donatie), wat de technische lopende kosten dekt.⁵⁴ Het platform is gebouwd met open source software CitizenOS, wat wordt ondersteund door de stichting *Lets Do It* en de Estse Samenwerkingsraad.

Op *Rahvaalgatus* kunnen burgers hun initiatieven ontwikkelen, debatteren en stemmen, voorstellen ondertekenen en bij voldoende steun indienen bij het *Riigikogu* (Estse parlement). Ze kunnen op de website ook volgen wat er met hun voorstellen gebeurt en updates delen (Toots, 2019). Parlementaire commissies ontvangen de burgerinitiatieven en organiseren activiteiten om de indieners te betrekken bij de behandeling ervan (bijvoorbeeld een rondetafelgesprek om in discussie te gaan met initiatiefnemers, vertegenwoordigers van relevante administratieve afdelingen en de particuliere sector). Hierdoor vormen de parlementaire commissies de centrale coördinatoren van het participatieve beleidsvormingsproces (Vooglaid en Randma-Liiv, 2019).

54 Zie: cijfers uit een presentatie in 2018 van Teele Pehk, CEO van de Estse samenwerkingsraad. URL: https://docs.google.com/presentation/d/1ZRe7LhQT-Y7q_aSX-NubuSNCjQbY2iGr9Th3uYVMOv8/edit#slide=id.g4465e2b37b_0_0

Inputlegitimiteit - *Vergroot het instrument de openheid van politieke besluitvorming voor burgers?*

Rahvaalgatus.ee heeft als doel om burgers te faciliteren in het voorbereiden van collectieve voorstellen om de maatschappij te verbeteren.⁵⁵ Het platform richt zich met name op burgers die geïnteresseerd zijn in sociale kwesties en op maatschappelijke organisaties en burgers die geïnteresseerd zijn in deelname aan discussies en cocreatie van voorstellen. Daarnaast kan het platform ook gebruikt worden om te monitoren wat de parlementaire commissies van een voorstel vinden en hoe het voorstel eventueel wordt ontwikkeld in een wet (website rahvaalgatus). Zo kan het instrument de inputlegitimiteit van politieke besluitvorming vergroten. In augustus 2018 (dus in 2 jaar tijd) had het platform 265.000 bezoekers, 37.000 digitale handtekeningen onder voorstellen, en 4.600 volgers van initiatieven.⁵⁶ Het platform heeft binnen twee jaar gepresteerd dat het gebruikt wordt door een *“critical mass of users and diverse mix of topics ranging from environment, spatial planning to citizenship and ageing society issues”* (Pehk, 2018). Daarmee lijkt het platform inderdaad bij te dragen aan de openheid van wetgevingsprocessen.

Er zijn in de tussentijd verbeteringen aangebracht om de gebruiksvriendelijkheid te bevorderen en er zijn bewustwordingscampagnes gelanceerd, specifiek gericht op jongvolwassenen, digitaal geëngageerde ouderen en Russisch sprekenden. Die laatste groep vormt de meest ‘passieve groep’ op het gebied van politieke betrokkenheid (Simon e.a., 2017).

Proceslegitimiteit - *Draagt het instrument bij aan verbetering van deliberatie en afwegingsprocessen door betrokkenheid van burgers?*

Anders dan het Finse platform voor burgerinitiatieven (kansalaisaloite.fi), biedt het Estse Rahvaalgatus.ee aan burgers de mogelijkheid om samen aan voorstellen te schrijven en te reageren op concepten en discussies. Een voorstel komt tot stand via een afweging van verschillende belangen en standpunten van een groep mensen. Vervolgens worden steunbetuigingen verzameld. De transparantie van dit proces draagt bij aan proceslegitimiteit.

Outputlegitimiteit – *Draagt het instrument bij aan de doorwerking van burgerbetrokkenheid?*

In de periode van voorjaar 2014 tot eind 2019 heeft het parlement 55 initiatieven behandeld. Sinds 2016 heeft Rahvaalgatus.ee meer dan 55.000 stemmen

55 <https://rahvaalgatus.ee/about>

56 Cijfers uit een presentatie in 2018 van Teele Pehk, CEO van de Estse samenwerkingsraad.
https://docs.google.com/presentation/d/1ZRe7LhQT-Y7q_aSX-NubuSNCjQbY2iGr9Th3uYVMOv8/edit#slide=id.g4465e2b37b_0_0

verzameld.⁵⁷ Op de website staat een overzicht met de meest actuele stand van zaken rondom de initiatieven.⁵⁸

In Estland komt het voorstel bij de parlementaire commissie terecht die over het onderwerp van het burgerinitiatief gaat. Deze commissie heeft vervolgens meer mogelijkheden voor de behandeling van een burgerinitiatief dan in Finland. Estse parlementaire commissies kunnen naar aanleiding van een burgerinitiatief een conceptwetsvoorstel (*legislative draft*) initiëren, een openbare vergadering houden die voor iedereen toegankelijk is, een voorstel doen aan een bevoegde instelling of de regering vragen om een standpunt in te nemen en te reageren op het voorstel, een motie indienen om het voorstel te verwerpen of het probleem op een andere manier aan de orde stellen (Vooglaid en Randma-Liiv, 2019). Vanwege deze precieze handelingsopties is het voor de commissies niet mogelijk het initiatief te negeren, wat in sterke mate bijdraagt aan de outputlegitimiteit van het platform.

Het is echter ingewikkeld om te meten in hoeverre de participatieprocessen ook (direct) leiden tot nieuwe wetten en beleidsmaatregelen (Vooglaid en Randma-Liiv, 2019). Ook blijkt uit onderzoek dat het proces niet automatisch leidt tot meer vertrouwen of een sterke verbinding tussen burgers en parlement. Het ontbreken van een goede terugkoppeling door het parlement aan het einde van het proces kan namelijk de positieve effecten ervan teniet doen.⁵⁹

Op het gebied van transparantie is er dan ook nog ruimte voor ontwikkeling. Hoewel transparantie expliciet wordt genoemd als leidend principe op de webpagina van *Rahvaalgatus*, ontbreken er nog steeds links tussen verschillende delen van het hele proces, waarvan de vervolgfase de meest problematische is. Omdat er een aantal opties voor het parlement zijn om een initiatief te behandelen, is het erg moeilijk om een alomvattend en gebruiksvriendelijk beeld te krijgen van de outputkant van het e-participatie-initiatief (Vooglaid en Randma-Liiv, 2019).

3.1.3 Lessen uit het buitenland: successen en risico's

We zagen in de buitenlandse voorbeelden *Kansalaisaloite* en *Rahvaalgatus* dat deze typen instrumenten de betrokkenheid van burgers bij politiek en democratie kunnen vergroten en dat burgers hiermee lacunes op de politieke agenda kunnen aanvullen. De buitenlandse platforms bieden verschillende mogelijkheden voor burgers om van zich te laten horen. In de praktijk vervullen ze zo een belangrijke rol

57 Zie <https://e-estonia.com/wp-content/uploads/2019aug-e-democracy-timeline-2.pdf>

58 <https://rahvaalgatus.ee/>

59 Correspondentie met Anne de Zeeuw.

in het vergroten van de inputlegitimiteit van beleid. Ook de outputlegitimiteit kan door deze platforms sterker worden, omdat de beleidskeuzes die voortvloeien uit dit soort burgerinitiatieven nauwer aansluiten op verwachtingen en wensen van burgers.

Voorwaarde hiervoor is wel dat er een duidelijke, formele inbedding is van de burgerinitiatieven. De manier(en) waarop het parlement de burgerinitiatieven in behandeling neemt, moet(en) duidelijk geregeld zijn, gecommuniceerd en nageleefd worden. Essentieel voor zowel de outputlegitimiteit als de proceslegitimiteit is transparantie over de behandeling van de voorstellen in het parlement; met name wanneer voorstellen niet worden aangenomen.

Onderzoek van het Rathenau Instituut (2015) signaleert dat het burgerinitiatief een spanningsveld met zich meebrengt tussen legitimiteit vanuit het perspectief van de bevolking (de indieners van een burgerinitiatief en ondersteuners) en de autonomie van het parlement. “Het burgerinitiatief doorbreekt het monopolie op wetgeving van regering en parlement, en zet de autonomie van het parlement onder een zekere druk, omdat een groot aantal burgers zich ten gunste van een voorstel heeft gemobiliseerd.” (Rathenau Instituut, 2015) Finse parlementariërs voelden zich aangetast in hun macht door het recht op burgerinitiatief.⁶⁰ Het instrument kan echter ook interactie tussen opvattingen van burgers en gekozen politici bevorderen. Bij onderwerpen waar veel publieke discussie over is, staat het parlement voor de taak om de politieke keuzes voor het voetlicht te brengen en het niet te laten bij een technische discussie (Rathenau Instituut, 2015).

Samenvattend: om dit type instrument te laten bijdragen aan input-, proces- en outputlegitimiteit zijn de volgende aspecten van belang:

- ondersteuning bij het ontwikkelen en cocreëren van initiatieven (om het deliberatieve proces en de juridische kwaliteit te bevorderen);
- een toegankelijk platform voor deelnemers en geïnteresseerden (voor het starten en volgen van initiatieven);
- heldere, formeel ingebedde handelingsopties van het parlement met de optie tot het verder ontwikkelen van een voorstel (transparantie over de behandeling van resultaten);
- media-aandacht/bekendheid van campagnes om diverse doelgroepen te bereiken.

60 Zie <http://www.6d.fi/6d/index.php/feature/40-feature/722-power-to-the-people>.

3.2 **Crowdsourcing en deliberatie op initiatief van regering of parlement**

In de fase van beleidsontwikkeling zijn er ook digitale instrumenten die parlementariërs of beleidsmakers kunnen gebruiken om beleids- of wetsvoorstellen voor te leggen aan burgers. Het gaat in deze paragraaf dus om beleidsbeïnvloedende burgerbetrokkenheid op initiatief van de overheid of politiek. Dit type instrumenten is gericht op het opstellen van beleid of wetgeving via cocreatie; het benutten van kennis en kunde uit de samenleving. Leden van de regering of het parlement agenderen onderwerpen voor een deliberatief proces. In kader 2 bespreken we de typische stappen in een deliberatief proces en het verschil tussen deliberatieve en democratische elementen bij een consultatie.

Een deliberatief proces kan online plaatsvinden, maar ook deels offline met online verslaggeving. Buitenlandse voorbeelden zijn **Parlement et Citoyens**⁶¹ (Frankrijk) en **vTaiwan**⁶² (Taiwan). De resultaten van zulke consultatieprocessen, waarbij het parlement of de regering niet alleen 'de ontvanger' maar ook de 'vrager' is, hebben niet per se het gewicht van een 'beslissing'. Dat hangt af van de formele inbedding van het cocreatieproces. Het is aan het parlement/regering wat ze met de resultaten doen. In paragraaf 3.2.1 en 3.2.2 bespreken we de twee buitenlandse voorbeelden.

61 <https://parlement-et-citoyens.fr/>

62 <https://vtaiwan.tw/>

Kader 2 Deliberatieve en democratische elementen

Stappen in een deliberatief proces zijn:

- het formuleren van het probleem;
- een open brainstorm om ideeën voor oplossingen te verzamelen;
- het systematiseren van oplossingen;
- het beoordelen van de voorgestelde oplossingen;
- een synthese van oplossingen;
- het nemen van weloverwogen beslissingen.

Bij online consultaties worden **deliberatieve elementen en moderatie van discussies** vaak gezien als belangrijke kwaliteits- en impactfactoren. Consultatie kan echter ook minder interactief zijn en meer gericht op het **ophalen van verschillende ideeën of meningen**. Dit zorgt ervoor dat er ook een onderscheid te maken is tussen instrumenten die behulpzaam zijn voor beleidsmakers, en instrumenten die voorzien in de behoefte van burgers om zich te uiten, of instrumenten die ambiëren de niet-betrokken leden van de samenleving te betrekken.

Het is dan ook behulpzaam om 'deliberatieve' en 'democratische' elementen te onderscheiden (zie Toode, 2020). Deliberatieve elementen hebben betrekking op de mechanismen voor besluitvorming, zoals argumentatie, rationaliteitswaarden, onpartijdigheid. Het kenmerk dat alle burgers die door de beslissing worden getroffen, aan de discussie kunnen deelnemen of op zijn minst vertegenwoordigd zijn, is een democratisch element. De kern van deliberatieve democratie is niet alleen dat mensen hun voorkeuren uiten, maar ook dat ze die voorkeuren bespreken, rekening houdend met andere standpunten.

3.2.1 *Parlement et Citoyens*: crowdsourcing en deliberatie op initiatief van parlement in Frankrijk

Via het online platform *Parlement et Citoyens* (P&C) kunnen parlementariërs in Frankrijk rechtstreeks burgers raadplegen, en kunnen Franse burgers hun voorstellen en ideeën delen met parlementariërs. P&C - een niet-partijgebonden

vereniging van een groep burgers verenigd in *Démocratie Ouverte*⁶³ – heeft sinds 2013 een eigen website. P&C krijgt steun van een aantal prominente Franse politici, bestuurders en denktanks. Iedereen kan lid worden van P&C (voor particuliere leden kost dit €5, voor parlementariërs €50, voor non-profit organisaties €200 en voor organisaties met een winst oogmerk €1.000). Het digitale platform wordt mede mogelijk gemaakt door *Cap Collective*.⁶⁴

Het P&C platform biedt in feite twee verschillende participatieve instrumenten (Defacqz, 2019):

1. Burgers en organisaties kunnen een wetsvoorstel of onderwerp (ingediend door parlementsleden of senatoren) becommentariëren en bespreken. Het gaat dan om het verzamelen van verschillende ideeën, het identificeren van uiteenlopende standpunten en het gezamenlijk zoeken naar voorstellen. Dit gebeurt via een online systeem waar gestemd kan worden, opmerkingen kunnen worden geplaatst en voorstellen kunnen worden ingediend.
2. Burgers kunnen petitie's lanceren op de website van P&C. Bij meer dan 5.000 stemmen, zetten parlementsleden en senatoren zich in om een antwoord te geven. Deze tool wordt in de praktijk weinig gebruikt.

Het initiatief om een consultatie te starten ligt bij een volksvertegenwoordiger. Zowel leden van het Hogerhuis (*Sénat*) als het Lagerhuis (*Assemblée Nationale*) maken gebruik van het platform. De procedure is als volgt:⁶⁵

- Een vertegenwoordiger introduceert een onderwerp of wetsvoorstel in een videopresentatie. Het kan gaan om het ophalen van perspectieven over een onderwerp of het *crowdsourcen* van een concrete concepttekst voor een wetsvoorstel.
- Gedurende dertig dagen kunnen burgers en organisaties ongelimiteerd bijdragen door te stemmen op voorstellen, argumenten te becommentariëren en te bespreken, of nieuwe oorzaken en oplossingen voor te stellen. Het online platform faciliteert uitwisseling tussen deelnemers onderling en tussen deelnemers en de betrokken politicus. Facilitators van P&C maken een

63 P&C is één van de projecten van *Démocratie Ouverte* (open democratie), een kleine groep burgers die zich richt op het transformeren van het politieke systeem vanuit de overtuiging dat de wereld beter zou zijn als we gezamenlijk beslissingen zouden nemen.

64 *Cap Collective* is een startup die in 2014 is opgericht met dezelfde waarden en idealen als *Démocratie Ouverte* (waar ze ook mede-initiatiefnemers van zijn). Zij bieden een platform voor deelnemende participatieve applicaties (bijv. voor consultaties, participatieve budgeting, enquêtes, ideeënbox, call for projects en petitie's) om zo de methoden van P&C over de hele samenleving – bij overheden, lokale autoriteiten, en maatschappelijke organisaties - te verspreiden. Zie *Collective*: <https://cap-collectif.com/> (en de pagina op de overzichtspagina van Digital Social Innovation: <https://digitalsocial.eu/org/2190/cap-collectif>)

65 Het proces is op deze manier beschreven op <https://www.democratieouverte.org/innovateur/parlement-citoyens/>.

synthese van de bijdragen door de verschillende families van argumenten en standpunten in kaart te brengen.

- Vervolgens vindt er via een videoconferentie een twee uur durend debat plaats tussen de parlementariër en een aantal geselecteerde burgers.⁶⁶ Het debat wordt live uitgezonden op P&C zodat andere deelnemers kunnen reageren en hun vragen kunnen stellen via de sociale netwerken. De facilitators van P&C maken een samenvatting, waarna de vertegenwoordiger in de weken na het debat een wetsvoorstel opstelt en indient bij het Hoger- of Lagerhuis.
- Wat de vertegenwoordiger doet met de resultaten, is te volgen via de agenda en debatten in het parlement. Burgers kunnen een wetsvoorstel (waarin de bijdragen zijn verwerkt) publiekelijk steunen om de parlementariër te helpen onderhandelen over de opname ervan op de agenda in het parlement.

Inputlegitimiteit - Vergroot het instrument de openheid van politieke besluitvorming voor burgers?

P&C heeft als doel om burgers en parlementariërs gezamenlijk aan wetgeving te laten werken.⁶⁷ Het instrument beoogt met de consultaties dus expliciet dat wetgevingsprocessen opener worden voor de kennis en expertise van burgers. Alle Franse burgers – geïnteresseerden en belanghebbenden – kunnen lid worden van P&C en deelnemen aan de consultaties. Hiermee vergroot het instrument de inputlegitimiteit van wetgevingsprocessen. Echter, het initiatief voor een consultatieproces ligt bij individuele parlementariërs, dus de onderwerpen van consultatie liggen niet bij burgers. Het instrument wordt ingezet om de onderhandelingspositie van het parlement ten opzichte van de regering te versterken, en om kennis en expertise van burgers en belanghebbenden mee te nemen in de ontwikkeling van wetgeving.

De consultaties trekken over het algemeen grote aantallen deelnemers. De meest populaire consultatie had 9.334 deelnemers. Het is ook voorgekomen dat er slechts 145 deelnemers waren, maar in dat geval was het aantal bijdragen (voorstellen, argumenten en stemmen) naar verhouding hoog (Simon e.a., 2017).

Over de representativiteit van deelnemers en de inclusiviteit van het platform is weinig bekend. Om het Franse platform laagdrempelig te houden, worden deelnemers niet belast met registratieformulieren waarmee gegevens zoals leeftijd, demografie en geografie worden verzameld (Simon e.a., 2017). Deze laagdrempeligheid draagt bij aan inputlegitimiteit. P&C hecht met name belang aan de mogelijkheid om een dialoog aan te gaan met wetgevers. Daardoor ligt de focus

66 Het gaat dan om de drie burgers van wie de bijdrage de meeste stemmen heeft ontvangen, drie burgers worden via loting geselecteerd, en twee burgers worden gekozen door Démocratie Ouverte om het panel in evenwicht te houden. Zie: <https://www.democratieouverte.org/innovateur/parlement-citoyens/>

67 <https://parlement-et-citoyens.fr/>

niet op representativiteit, maar op vertegenwoordiging van het 'algemeen publiek belang' (Defacqz, 2019). Toch heeft P&C de ambitie om te zorgen voor een grotere diversiteit aan deelnemers en zich specifiek te richten op mensen buiten de participatie-elite (Simon e.a., 2017). De verschillende betrokken organisaties (*Démocratie Ouverte* en *Cap Collective*) spelen een rol in het promoten van P&C.⁶⁸

Proceslegitimiteit - Draagt het instrument bij aan verbetering van deliberatie en afwegingsprocessen door betrokkenheid van burgers?

P&C richt zich met name op een dialoog tussen burgers en wetgevers. Met het transparant uitgestippelde consultatieproces draagt het instrument bij aan de proceslegitimiteit van besluitvormingsprocessen. De verschillende fasen in het consultatieproces dragen bij aan deliberatie tussen burgers onderling en tussen burgers en wetgevers.

Als een van de vele successen wordt de raadpleging aangehaald van senator Joël Labbé over het gebruik en de verkoop van pesticiden door lokale autoriteiten (Simon e.a., 2017).⁶⁹ Een van de deelnemers zag een potentiële maas in de wet waardoor de lokale autoriteiten de beperkingen zouden kunnen omzeilen. Deze deelnemer stelde een wijziging voor die later zou worden geïmplementeerd (Simon e.a., 2017). Dit voorbeeld laat zien hoe afwegingsprocessen kunnen verbeteren door de betrokkenheid van burgers.

De informatie die P&C over de fasen in het consultatieproces verstrekt, evenals de *livestream* van het debat, dragen bij aan de transparantie van de deliberatie en afwegingsprocessen. Dit vergroot weer de proceslegitimiteit.

Outputlegitimiteit – Draagt het instrument bij aan de doorwerking van burgerbetrokkenheid?

Er zijn gemixte signalen over de invloed van P&C op de beleidsvorming. Zowel de oprichter van P&C als wetgevers zelf geven aan, dat de resultaten maar beperkt en moeilijk te traceren zijn (Defacqz, 2019). Dat heeft te maken met het politieke systeem in Frankrijk. De uitvoerende macht (de regering) beheert de parlementaire agenda in Frankrijk en speelt meestal een belangrijke rol bij het opstellen van wetsvoorstellen. In deze politieke structuur – die gekenmerkt wordt door een zwak parlement – is de invloed van parlementsleden en senatoren op wetgeving over het algemeen laag. De raadplegingen via P&C kunnen helpen om kansen te vergroten om een wet in te voeren, maar de beperkte macht van het parlement blijft een

68 Zie bijvoorbeeld deze video gemaakt door *Démocratie Ouverte*:
<https://www.youtube.com/watch?v=addEG6WnvCk&feature=youtu.be>

69 Deze consultatie, met meer dan 2.000 ideeën, 51.516 stemmen en 9334 deelnemers beïnvloedde de wet die uiteindelijk werd aangenomen door de Nationale Vergadering aanzienlijk.

belemmering (Defacqz, 2019). Dat maakt dat het instrument doorwerking van burgerbetrokkenheid niet kan garanderen.

Het komt voor dat een consultatie, geïnitieerd door een vertegenwoordiger, wordt ondersteund door een minister en dat de bijdragen op die manier sterke doorwerking kunnen hebben in besluitvorming. Zo werden maar liefst 90 bijdragen van het consultatieproces over de Wet voor de digitale republiek in 2015 opgenomen in de wettekst en werden 11 nieuwe artikelen aan de wet toegevoegd (Simon e.a., 2017).⁷⁰

Het instrument lijkt vooral te slagen in zijn ambitie om directe interactie te faciliteren tussen burgers en een vertegenwoordiger over een kwestie die voor hen van belang is. Het besluitvormingsproces is transparant en het is mogelijk om het eindresultaat bij het parlement te zien. Op deze manier draagt het instrument bij aan input-, proces- en outputlegitimiteit van wetgevingsprocessen. Kanttekening is dat het instrument nog niet erg bekend is.

3.2.2 vTaiwan: online *crowdsourcing* en *deliberatie* in Taiwan

Om het vertrouwen in de regering en de politiek te herstellen, na de protesten van de *Sunflower Movement*, richtte de Taiwanese regering, in samenwerking met het hackercollectief g0v, in 2015 het online platform vTaiwan.tw (voor 'virtual Taiwan') op. vTaiwan is een platform waar voorstellen voor wetgeving kunnen worden voorgesteld en bediscussieerd. Het platform brengt beleidsambtenaren, politici, onderzoekers, experts, civil society organisaties, burgers en bedrijven samen in consultatieprocessen.

Een consultatie kan van start gaan wanneer een relevante overheidsafdeling instemt met een concreet voorstel of onderwerp (van burgers of overheid). Sinds 2017 heeft elk ministerie een *participation officer* die verantwoordelijk is voor de begeleiding van een dergelijk proces. Vervolgens zijn er vier fasen:

- Voorstelfase. Het onderwerp van consultatie wordt afgebakend en bevestigd. Stakeholders worden gedefinieerd, inclusief burgers.
- Opiniefase. Deelnemers stellen vragen en aangewezen organisaties / overheidsafdelingen reageren; online *deliberatie* vindt plaats. Hierbij wordt gebruik gemaakt van Pol.is: een digitaal instrument dat met behulp van AI deelnemers en hun meningen groepeerd en visualiseert (zie kader 3). Dit blijkt te helpen om de gedeelde waarden te vinden in controversiële discussies.

70 Lewis enSlitine in Simon e.a., 2019.

- Reflectiefase. Na het verzamelen van opinies vinden er fysieke bijeenkomsten voor belanghebbenden plaats. Notities hiervan worden online gedeeld en er is een *livestream* met een chatfunctie waarin iedereen die online meekijkt vragen kan stellen. Het doel is om te bepalen of het onderwerp klaar is voor een officieel wetsvoorstel.
 - Wetgevingsfase. Aanbevelingen of conclusies worden opgemaakt. Soms wordt een proces afgerond met nieuw beleid of een uitleg waarom wetgeving niet wordt opgesteld. In andere gevallen wordt een wetsvoorstel opgesteld en naar de *Yuan* gestuurd (het Taiwanese parlement).
-

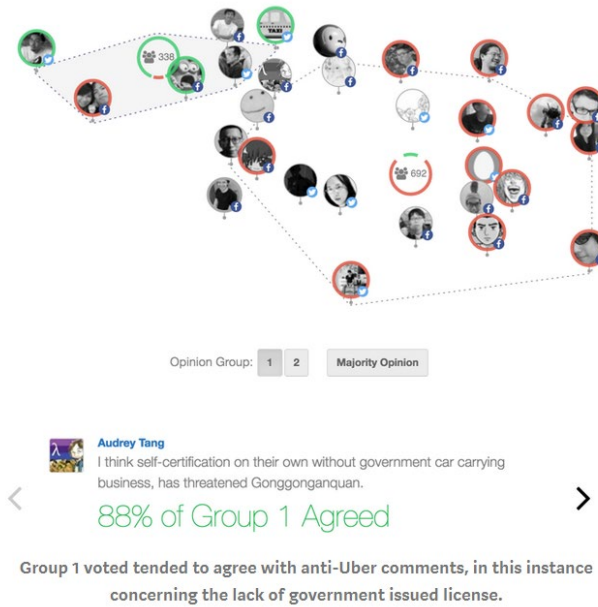
Kader 3 Pol.is

De webapplicatie Pol.is werd ontworpen in Seattle. De oprichter Colin Megill was geïnspireerd door communicatie-uitdagingen van organisatoren tijdens Occupy Wall Street en de Arabische Lente in 2011. Megill wilde een online systeem voor reacties ontwerpen dat grote populaties aan zou kunnen en overzicht biedt, terwijl minderheidsstemmen zichtbaar blijven, en geautomatiseerde inzichten uit online discussies zou produceren (Barry, 2016).

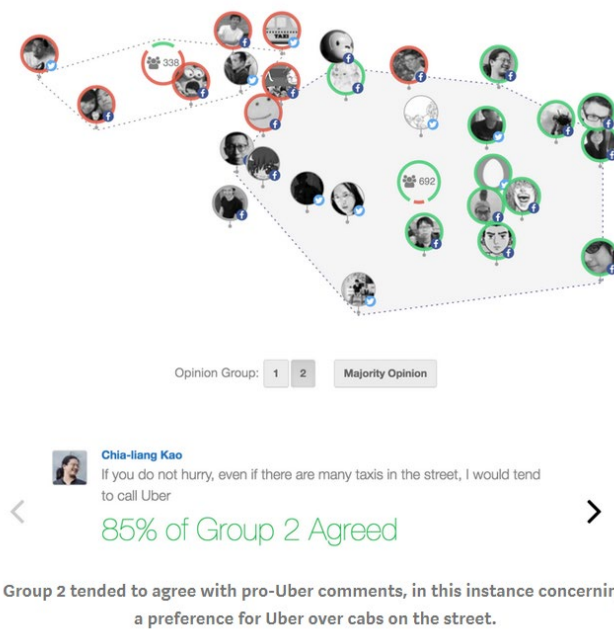
Pol.is werkt als volgt: deelnemers plaatsen stellingen of meningen over het onderwerp of probleem. Vervolgens kunnen alle deelnemers de statements 'beoordelen' met eens, oneens of 'pass / niet zeker'.⁷¹ Een algoritme wordt gebruikt om de deelnemers vervolgens te clusteren op basis van hun mening. Deze groepering wordt gevisualiseerd. Zo ontstaat een opinielandschap. Het wordt zichtbaar waar de groepen voor staan, hoe de groepen het probleem zien, over welke onderwerpen er onenigheid is en waar consensus over is. Dit zogenaamde *crowdsources consensus-mining* geeft handvatten voor startpunten voor beleid of wetgeving. Figuur 2, 3 en 4 laten het opinielandschap zien voor regulering van Uber (Megill, 2016).

71 Over het algemeen zijn er tien keer zoveel stemmen als statements (Megill, 2016) <https://blog.pol.is/pol-is-in-taiwan-da7570d372b5/>

Figuur 2 Groep 1 was het eens met anti-Uber argumenten. 88% van deze groep was het eens met het argument van Audrey Tang.



Figuur 3 Groep 2 was het eens met pro-Uber argumenten. 85% van deze groep was het eens met het argument van Chia-liang Kao.



Figuur 4 Zowel groep 1 als groep 2 was het eens met argumenten voor veiligheid en aansprakelijkheidsverzekeringen.



Inputlegitimiteit - Vergroot het instrument de openheid van politieke besluitvorming voor burgers?

In Taiwan kan in principe iedereen een onderwerp aandragen voor consultatie, maar een voor het onderwerp relevante overheidsorganisatie besluit of vTaiwan wordt ingezet voor een consultatieproces.⁷² Vervolgens worden alle relevante belanghebbenden betrokken bij het proces door vTaiwan *facilitators* (Simon e.a., 2017). vTaiwan is daarmee met name een instrument dat door de nationale overheid wordt ingezet om kennis en expertise van burgers, experts en stakeholders te betrekken bij de ontwikkeling van beleid en wetgeving over controversiële onderwerpen. Het instrument wordt dus ingezet om inputlegitimiteit van besluitvormingsprocessen te vergroten.

Over de representativiteit van de deelnemers en de inclusiviteit van het consultatieproces is weinig bekend. Audrey Tang (*digital minister* in Taiwan) vertelt dat vTaiwan met name de *tech-savvy* gebruikers van het internet weet te trekken (Horton, 2018). Dat ligt niet alleen aan het feit dat het proces geheel online

72 Zie <https://congress.crowd.law/case-vtaiwan.html>

plaatsvindt, maar vooral aan het feit dat de onderwerpen van de discussies allemaal betrekking hebben op de digitale economie.⁷³

Omdat mensen ook mee kunnen doen door te stemmen op argumenten van anderen, zonder zelf nieuwe argumenten toe te voegen, is het gemakkelijk om 'in te stappen'. Een deelnemer hoeft zelf niet tekstueel of verbaal sterk te zijn. Dit draagt bij aan de inputlegitimiteit omdat dit het proces 'opener' maakt voor een grotere groep burgers.

Proceslegitimiteit - Draagt het instrument bij aan verbetering van deliberatie en afwegingsprocessen door betrokkenheid van burgers?

vTaiwan is bedoeld voor reflectie, het verzamelen van ideeën en het creëren van consensus. Het wordt daarom vaak ingezet wanneer het niet lukt om wetgeving te vormen voor controversiële onderwerpen. Het digitale instrument Pol.is vervult een cruciale rol in het proces. Pol.is is zo ontworpen, dat consultaties die geheel online plaatsvinden niet tot polarisatie leiden. Pol.is⁷⁴ visualiseert het meningenlandschap met behulp van algoritmes die de deelnemers groeperen op basis van hun reacties en bijdragen. Uniek is hoe met (AI-)analyses en visualisaties punten waar overeenstemming over is, worden uitgelicht. Dit faciliteert het nemen van (lastige) beslissingen (denk aan: een doorbraak in de regulering van Uber, online alcoholverkoop, platformeconomie). Bovendien kan Pol.is door de stemmogelijkheid ook ideeën uitlokken. Deelnemers kunnen een argument toevoegen als hun mening er nog niet tussenstaat.

Al met al draagt vTaiwan bij aan de transparantie van besluitvormingsprocessen. Alle bijdragen van burgers en stakeholders aan het consultatieproces zijn publiekelijk beschikbaar. Zo kan iedereen zien hoe ideeën gevormd zijn en op basis van welk proces besluiten zijn genomen (Simon e.a., 2017). Dit draagt bij aan proceslegitimiteit van de wetgevingsprocessen.

Outputlegitimiteit – Draagt het instrument bij aan de doorwerking van burgerbetrokkenheid?

In 2018 hadden zo'n 200.000 mensen ooit deelgenomen aan discussies via vTaiwan. Minstens 26 nationale kwesties zijn bediscussieerd via vTaiwan en meer dan 80% daarvan hebben geleid tot actie van de overheid (Horton, 2018;

73 Digital Minister Audrey Tang zegt daarover 'the Tsai administration has chosen to use it only for issues, such as regulating Uber, that have to do with the digital economy. That's because people who care about such issues are the ones most likely to be comfortable using a digital discussion platform. But some think it won't get serious attraction with the public unless it is put to use on non-digital issues that matter to more people' (Horton, 2018).

74 Pol.is is software ontwikkeld in Seattle in de Verenigde Staten. Een deel van de software is open source. <https://github.com/pol-is/>

Narayanan, 2019). vTaiwan faciliteerde onder andere een doorbraak in de regulering van Uber en online alcoholverkoop en het platform hielp om regulering voor de platformeconomie te ontwerpen. Hieruit zou opgemaakt kunnen worden dat het instrument doorwerking in politieke besluitvorming garandeert.

Toch ligt het genuanceerder. Alhoewel vertegenwoordigers van de overheid vanaf het begin bij consultatieprocessen worden betrokken, is de uitkomst van een consultatieproces niet bindend. Uitkomsten van de consultaties zijn al meerdere malen genegeerd (Horton, 2018). In 2018 sprak één van de oprichters van g0v de zorg uit dat als de aanbevelingen vanuit vTaiwan uiteindelijk genegeerd worden, het hele proces het risico loopt om als *openwashing* gezien te worden: iets dat transparantie en invloed van burgerbetrokkenheid pretendeert, maar dit niet waarmaakt (Horton, 2018).

3.2.3 Lessen uit het buitenland: successen en risico's

P&C en vTaiwan stellen politici en ambtenaren in staat om burgers te consulteren en om hun kennis en expertise mee te nemen in de ontwikkeling van wetgeving en beleidskeuzes. Ze dragen zo bij aan de inputlegitimiteit van beleidskeuzes en wetgevingsprocessen.

Een risico is echter dat deze vorm van legitimiteit ondergraven wordt, als niet duidelijk is hoe politici en ambtenaren deze input van burgers vertalen naar verschillende beleidsopties, of hoe ze tot een gedeelde consensus komen (proceslegitimiteit). "Onduidelijkheid over wie de verantwoordelijkheid draagt voor een beslissing, en welke actoren meer of minder invloed hadden, tast onmiddellijk de legitimiteit aan" (De Koster e.a., 2010, pp. 6). Dat geldt bij digitale consultatieprocessen overigens net zo goed als bij traditionele analoge consultatieprocessen.

In de buitenlandse voorbeelden is de proceslegitimiteit een belangrijk aandachtspunt. Het is soms onduidelijk in hoeverre het instrument doorwerkt in de feitelijke beleidsontwikkeling. Wanneer mensen wel meedoen, maar er uiteindelijk weinig met hun inbreng wordt gedaan, kan het vertrouwen in de politiek teruglopen. Dat is een risico.

Om dit type participatie-instrument succesvol te implementeren en bij te laten dragen aan legitimiteit van wetgeving- en besluitvormingsprocessen, zijn er een aantal aandachtspunten:

- Het moet duidelijk zijn voor deelnemers waar een consultatie precies over gaat en wat het doel van de consultatie is;
- Het is nodig de verwachtingen van deelnemers te *managen*. Duidelijk moet zijn welke invloed de inbreng van deelnemers kan hebben, en wat al bij voorbaat vastligt. Zo kan worden voorkomen dat het vertrouwen in politiek en democratie daalt;
- Het is van belang dat er politieke wil is om met de resultaten van een consultatieproces aan de slag te gaan (heldere, formeel ingebedde handelingsopties parlement of regering);
- Door de sterke zelfselectie worden met name mensen met interesse in de politiek betrokken. Hogere representativiteit van deelnemers zou echter kunnen helpen om de uitkomsten van een consultatieproces meer gewicht te geven.

3.3 De vertaling naar Nederland

De buitenlandse voorbeelden van e-consultatie-instrumenten zijn divers en kunnen een bron van inspiratie vormen. In deze paragraaf richten we ons op de vraag aan welke voorwaarden voldaan moet worden om deze methoden van beleidsbeïnvloedende burgerparticipatie in Nederland over de nemen. Hiervoor geven we per type instrument eerst een indruk van ervaringen in Nederland met dit type instrumenten. Op basis van onze impressies, geven we een aantal opties om succesvolle elementen toe te passen in Nederland.

3.3.1 Ervaringen in Nederland (m.b.t. burgerinitiatief)

In Nederland kennen we, net als in Finland en Estland, het recht op burgerinitiatief. Een burgerinitiatief is een voorstel om een onderwerp voor te dragen voor behandeling door de Tweede Kamer. Het is gericht op de vervaardiging, wijziging of intrekking van een wettelijke regeling of het te voeren regeringsbeleid. Een voorstel heeft 40.000 handtekeningen nodig voor het mag worden ingediend bij de Tweede Kamer. Er bestaat momenteel geen officieel online platform om steunbetuigingen voor een burgerinitiatief te verzamelen, maar handtekeningen mogen online verzameld worden.⁷⁵ Hiervoor worden verschillende websites gebruikt, zoals [petities.nl](https://www.petities.nl) of (internationale) platforms en campagnenetwerken.⁷⁶

⁷⁵ https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/verz/burgerinitiatieven

⁷⁶ Zoals <https://www.change.org/> of https://avaaz.org/nl/petition/start_a_petition/

Petities.nl⁷⁷ is een Nederlands particulier initiatief dat wordt beheerd door professionele vrijwilligers en gefinancierd uit donaties, ondersteuning *in natura* (zoals kantoorruimte) en onregelmatige subsidies, zoals voor het bouwen van een nieuwe website⁷⁸ (Van Keulen en Korthagen 2020). Op petities.nl kunnen burgers alle vormen van petitie⁷⁹ gericht aan alle overheidsorganen online zetten en daar steunbetuigingen voor verzamelen. Daarnaast kunnen ondertekenaars ook geld inleggen om bij te dragen aan professionele hulp voor het creëren van (politieke) media-aandacht. Ook kunnen petitionarissen aangeven of ze beschikbaar zijn voor een burgerberaad in hun gemeente (Van Keulen en Korthagen, 2020).

Petities.nl faciliteert het direct verzenden van een e-petitie naar 22 lokale en regionale overheden, maar voor de Tweede Kamer doet de website dit niet. Wie een petitie of burgerinitiatief bij de Tweede Kamer wil indienen, moet dat zelf doen. De parlementaire Commissie voor Verzoekschriften en Burgerinitiatieven stuurt de petitie of het burgerinitiatief vervolgens door naar de geschikte Kamercommissie. Zonodig assisteert petities.nl indieners van een petitie bij het adresseren van het juiste overheidsorgaan. De initiator van petities.nl vertelt dat veel petitionarissen geen voordeel zien in het indienen van hun petitie bij overheidsinstanties. Dit staat haaks op de visie van parlementariërs. Voor parlementsleden bestaat een petitie niet, tenzij die officieel is ingediend (Van Keulen en Korthagen, 2020).

Sinds 2008 kunnen ontvangers van petitie zoals gemeenten via de website reageren op de petitie wanneer ze een virtueel petitieloket hebben geopend op de website.⁸⁰

In Finland heeft de overheid ervoor gekozen om diverse websites te beheren voor het verzamelen van steun voor petitie en burgerinitiatieven op verschillende overheidsniveaus, of voor consultaties op conceptbeleid.⁸¹ Dit is een verschil met het Nederlandse petities.nl. De verschillende Finse websites brengen duidelijk tot uiting dat het gaat om verschillende democratische instrumenten en om burgerbetrokkenheid bij besluitvormingsprocessen van verschillende overheden.

In Estland zagen we dat het online platform niet alleen de mogelijkheid biedt aan burgers om een burgerinitiatief te starten of te steunen, maar ook om samen met andere burgers te werken aan het opstellen van initiatieven en om de behandeling van burgerinitiatieven te volgen.

77 <https://petities.nl/>

78 Het Ministerie van Binnenlandse Zaken gaf daarvoor in 2014 een subsidie van €30.000.

79 De inhoud van een petitie is niet per se gericht op de Tweede Kamer, maar is een verzoekschrift om iets te doen en kan bij elk overheidsorgaan worden ingediend.

80 <https://petities.nl/petitions/desks>

81 Een overzicht van de websites staat op <http://www.demokratia.fi/en/home/>

3.3.2 Opties voor Nederland (m.b.t. burgerinitiatief)

Het verbeteren van digitale burgerbetrokkenheid via een burgerinitiatief

Uit de vergelijking met het buitenland komen enkele opties naar voren waardoor het digitale instrument voor burgerinitiatieven in Nederland versterkt kan worden.

1. De overheid kan de verantwoordelijkheid op zich nemen om te voorzien in een online platform voor het opstellen, indienen en volgen van burgerinitiatieven. Door in een dergelijk platform te voorzien, doet de overheid recht aan het recht op burgerinitiatief. Ze kan ervoor kiezen zelf websites te beheren, of particuliere initiatieven in staat te stellen om hierin te voorzien door deze initiatieven te ondersteunen.⁸² Het is daarbij belangrijk te kijken naar de formele inbedding van het instrument in politieke besluitvormingsprocessen, en naar de haalbaarheid en de duurzaamheid van het instrument op lange termijn en flexibiliteit om met het instrument te experimenteren en het te verbeteren.
2. De overheid kan de inbedding van digitale instrumenten voor burgerinitiatieven versterken. Formele handelingsopties van de overheidsinstantie bij wie het initiatief is ingediend (bijvoorbeeld het parlement), kunnen worden verhelderd en verruimd.⁸³ Opties die in Nederland toegevoegd kunnen worden, zijn bijvoorbeeld een publieke vergadering met indieners of een verplichte schriftelijke reactie op het initiatief.
3. De overheid of een particuliere initiatiefnemer kan digitale cocreatie van burgerinitiatieven faciliteren om de politieke impact van het voorstel te vergroten. Cocreatie, bijvoorbeeld met deskundigen, kan bijdragen aan de juridische kwaliteit van voorstellen. Dit vergroot de kans dat het parlement iets met een initiatief kan doen. Digitale technologie kan cocreatie vergemakkelijken.

82 Uit het voorbeeld van Open Ministerie in Finland bleek dat het de continuïteit van instrumenten in de weg kan staan, wanneer ze draaien op de inzet van vrijwilligers.

83 Eerder werd al gesteld door de Raad voor het Openbaar Bestuur dat de regel dat het onderwerp van een burgerinitiatief niet mag gaan over iets dat in de laatste twee jaar in de Tweede Kamer aan de orde is geweest, de grootste drempel vormt voor het ontvankelijk verklaren van burgerinitiatieven (ROB, 2018).

3.3.3 Ervaringen in Nederland (m.b.t. burgerconsultaties)

Nederland is bekend met consultaties op initiatief van de overheid, zoals bijvoorbeeld stakeholderdialogen, expertmeetings of klimaattafels. Maar op nationaal niveau komen burgerconsultaties over conceptwet- of regelgeving in mindere mate voor. Op lokaal niveau wordt in vergelijking veel meer geëxperimenteerd met digitale consultaties met de inzet van applicaties als Consul⁸⁴ en Argu⁸⁵.⁸⁶ Op nationale schaal wordt gebruik gemaakt van het digitale consultatie-instrument Internetconsultatie.nl.⁸⁷ Daar kunnen individuele burgers of organisaties reageren op conceptbeleid en -wetgeving.

Internetconsultatie.nl bestaat sinds 2009. De website verschaft informatie over wetgeving die in voorbereiding is en biedt de mogelijkheid aan burgers en organisaties om suggesties te doen om voorstellen te verbeteren (website internetconsultatie.nl). De website beoogt de transparantie van het proces en de mogelijkheden voor publieke participatie te vergroten en een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van wetgeving (ibidem). Ministeries voeren consultaties uit over concepten van wetten, AMvB's en ministeriële regelingen. Ook beleidsnotities kunnen via internetconsultatie aan burgers worden voorgelegd. Verschillende ministeries gebruiken het instrument en ook de Tweede Kamer maakt soms gebruik van de website voor consultatie over initiatiefvoorstellen. Er zijn in totaal 1.484 consultaties afgesloten (juni 2020), waarvan 19 door de Tweede Kamer werden geïnitieerd. Alle lopende en afgesloten consultaties zijn doorzoekbaar op thema, organisatie en datum.

Internetconsultatie.nl maakt het mogelijk om als individu of namens een organisatie te reageren op een wetsvoorstel.⁸⁸ Tijdens deelname ziet een deelnemer geen reacties van andere mensen en er is ook geen mogelijkheid voor interactie tussen deelnemers. De website voorziet niet in verschillende stappen van een deliberatief proces (zoals omschreven in Kader 2). De synthese van bijdragen en de terugkoppeling van resultaten vindt niet in directe interactie met deelnemers plaats.

84 <https://consulproject.org/en/>

85 <https://argu.co/argu>

86 Een ander voorbeeld waar gemeenten mee hebben geëxperimenteerd is de nieuwe methode Participatieve Waarde Evaluatie (PWE), die massaparticipatie van burgers in publieke besluitvorming faciliteert. Zie: www.tudelft.nl/pwe

87 <https://www.internetconsultatie.nl/>

88 Iedereen kan deelnemen aan een consultatie door te reageren op een wetsvoorstel op de website. Soms worden enkele vragen gesteld, soms geen. Deelnemers kunnen een document uploaden met hun reactie op het wetsvoorstel en hen wordt gevraagd of hun e-mailadres en reactie gepubliceerd mogen worden.

Er bestaat ook geen uniform proces voor het verwerken van de input.⁸⁹ Dat is een opvallend verschil met de buitenlandse voorbeelden. In beide buitenlandse voorbeelden, P&C en vTaiwan, is er sprake van een – van tevoren gecommuniceerd – iteratief proces van discussie en reflectie. Een proces van discussie, reflectie en synthese zoals in Frankrijk⁹⁰ en Taiwan⁹¹ draagt bij aan consensusvorming. Daarvan is geen sprake bij het ophalen van individuele ideeën zoals via internetconsultatie.nl.

Bij het faciliteren van burgerbetrokkenheid via e-consulatie is het van belang dat het consultatieproces open en toegankelijk is voor een brede groep deelnemers. Dit is in Nederland bij digitale consultaties op nationaal en lokaal niveau vaak een knelpunt. Waar het bij consultaties met name gaat om het ophalen van zoveel mogelijke en tevens zo divers mogelijke ideeën, is een brede vertegenwoordiging vanuit de bevolking van belang (Rathenau Instituut, 2015). Ook bij onze buitenlandse voorbeelden is de representativiteit bij consultaties een punt van aandacht. Het hangt van het gebruik van de resultaten van de consultatie af in hoeverre een gebrek aan representativiteit een probleem is.

Internetconsultatie.nl wordt redelijk laat in het proces van beleidsontwikkeling ingezet. Er zijn ook digitale consultatie-instrumenten die juist meer in de agenderingsfase ingezet kunnen worden om ideeën op te halen. Enkele Nederlandse experts op het gebied van burgerbetrokkenheid en digitale democratie hebben de ervaring dat *crowdsourcing* van ideeën en deliberatie in de beginfasen van beleidsontwikkeling het interessantst zijn voor burgers.⁹² De drempel om te reageren op wetteksten is hoog, omdat die teksten vaak erg technisch zijn (ROB, 2018). Bovendien is reflecteren op conceptbeleid met name interessant voor direct belanghebbenden.

89 Terugkoppeling van internetconsultaties gebeurt standaard in de toelichting bij een Wet, Algemene Maatregel van Bestuur of regeling. Doorgaans wordt er ook een consultatieverslag gepubliceerd na afloop van een consultatie. Zie bijvoorbeeld <https://www.internetconsultatie.nl/wetelektronischepublicatiealgemenebekendmakingenenmededelingen/berichten>

90 Bij P&C maken analisten een synthese van de bijdragen en zij brengen in kaart welke verschillende families van argumenten en standpunten er zijn. Vervolgens vindt er via videoconferentie een twee uur durend debat plaats tussen de parlementariër en een aantal geselecteerde burgers die aan de raadpleging hebben deelgenomen. De facilitators leveren een samenvatting waarna de parlementariër in de weken na het debat een wetsvoorstel opstelt en indient bij het Hoger- of Lagerhuis. Deelnemers aan de consultatie kunnen ervoor kiezen het wetsvoorstel publiekelijk te steunen.

91 Zie paragraaf 3.2.2.

92 Zie een blog van oprichter van Argu: Meidertsma, J., '8 Tips voor succesvolle online burgerparticipatie', Website Medium, 16 juli 2018. <https://medium.com/argu/8-tips-voor-succesvolle-online-burgerparticipatie-f56f7dc1eaab>. Het belang van interactie in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling werd ook genoemd door ambtenaren die betrokken waren bij Internetconsultatie.nl (Van Keulen en Korthagen, 2020).

Tot slot: een belangrijke ervaring met digitale instrumenten voor burgerconsultaties in Nederland is, dat politieke wil noodzakelijk is om zulke instrumenten in te zetten en op het juiste moment te gebruiken. Het blijkt lastig om consultaties goed in te bedden in het formele besluitvormingsproces. Vaak hebben politici moeite met consultatie-instrumenten, omdat ze huiverig zijn voor de resultaten (en wat ze daar dan mee moeten doen), of omdat er eigenlijk al een politiek besluit is genomen.⁹³ Het is dus zaak om het juiste moment en de juiste vraag te vinden voor dit type burgerbetrokkenheid. Dat geldt overigens niet alleen voor de digitale variant van *crowdsourcen* en deliberatie, maar net zo goed voor offline varianten.

3.3.4 Opties voor Nederland (m.b.t. burgerconsultaties)

Mogelijkheden die wij zien voor de Nederlandse overheid om beleidsbeïnvloedende burgerbetrokkenheid op nationaal niveau te verbeteren met online democratie-instrumenten, gebaseerd op lessen uit het buitenland plus ervaringen van experts in Nederland, zijn:

1. Beheer, steun of financier als overheid en parlement een platform met behulp waarvan politici of beleidsambtenaren burgers kunnen raadplegen. Een platform waarop consultaties volgens een vast ontwerp kunnen worden ingezet, maakt het mogelijk om laagdrempelig consultaties te initiëren.⁹⁴ Daarnaast is het van belang om in het ontwerp van het proces momenten van feedback naar deelnemers in te bedden.
2. Zet digitale technologie in om verschillende fases van een deliberatief proces te faciliteren. Voorzie, waar mogelijk en zinvol, in mogelijkheden voor deelnemers (en een groter publiek) om informatie en standpunten digitaal uit te wisselen en eventueel met elkaar in gesprek te gaan: een iteratief proces van discussie, reflectie en synthese. En bekijk hoe consultatieprocessen vanuit digitale middelen opnieuw ontworpen kunnen worden. Het is mogelijk om deelnemers geverifieerd anoniem te laten bijdragen (zie kader 4). En algoritmes (van bijvoorbeeld Pol.is) kunnen bijvoorbeeld opinies van burgers

⁹³ Bijeenkomst met experts.

⁹⁴ Deze optie sluit aan bij een eerdere aanbeveling van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Deze deed in 2019 aanbevelingen om waarheidsvinding in de huidige democratie – onderhevig aan veranderingen als gevolg van digitalisering en maatschappelijke ontwikkelingen – te waarborgen. Hij signaleerde toen dat het van belang is om plekken voor gedachtewisseling te bouwen door gebruik te maken van de mogelijkheden van digitale platforms, maar ook rekening te houden met de keerzijdes (echokamers, digitale schandpalen) (ROB, 2019). Ook adviseerde de Raad om te experimenteren met publieke platforms voor gedachtewisseling (pg. 64), waar ook burgers direct bij specifieke beleidsonderwerpen worden betrokken. We hebben nu enkele buitenlandse voorbeelden gezien die dit samenbrengen.

- en stakeholders groeperen, deelnemers laten reflecteren op hun standpunten, en punten voor mogelijke consensus naar voren brengen.
3. Combineer offline en online in consultatieprocessen. Hiermee kunnen representativiteit en transparantie van het participatieproces vergroot worden. Burgers hebben verschillende behoeften wat betreft participatie en door offline en online te combineren, wordt daar ruimte aan gegeven.
 4. Kies het moment van consultatie afhankelijk van de functie van de consultatie. Gaat het om het genereren van ideeën en opties? Om het voeren van het proces van het maken van (belangen)afwegingen? Of om feedback van professionals en specifieke stakeholders op conceptwetgeving? Met name brede publieksconsultaties aan het begin van de beleidsontwikkeling zouden een aanvulling kunnen zijn op het consultatierepertoire in Nederland.

Kader 4 Anonimiteit bij e-consultaties

Om de drempel tot deelname en het delen van ideeën zo laag mogelijk te houden, wordt in sommige gevallen of fasen gekozen om geen persoonsgegevens van deelnemers (zoals naam, e-mailadres, leeftijd, geslacht, woonplaats, opleidingsniveau) te registreren of delen. De mogelijkheid om anoniem te reageren helpt voorkomen dat mensen zichzelf censureren. Dit geldt bijvoorbeeld voor taboe-thema's of bij het leveren van kritiek op de overheid. Ook kunnen bedrijven vertrouwelijkheid van bijdragen wenselijk vinden (Van Keulen en Korthagen, 2020). In andere gevallen stimuleert het publiceren van bijdragen met volledige naam mensen juist om zorgvuldiger te formuleren en uitgebreidere bijdragen te leveren. De behoefte aan anonimiteit kan verschillen per doel en type burgerbetrokkenheid.

Anonimiteit kan echter ook leiden tot vijandigheid of misbruik. De optie om *geverifieerd* anoniem deel te nemen, kan daarom interessant zijn. In dat geval is er wel een verplichte identificatie, maar komen de persoonsgegevens niet publiekelijk in beeld. Dit kan helpen om *fake* accounts te weren op een platform. Afhankelijk van het doel moet bepaald worden welke maatregelen proportioneel zijn. Een online-ID kan bijvoorbeeld een waarborg zijn voor veiligheid, maar vereist ook meer digitale vaardigheden en kan daardoor drempelverhogend werken.

4 E-besluitvorming

In dit hoofdstuk gaan we in op een laatste categorie digitale democratie-instrumenten. E-besluitvorming is de digitale variant van directe burgerbetrokkenheid. In het vorige hoofdstuk bespraken we diverse instrumenten die helpen bij het ‘inbrengen’ dan wel ‘in kaart brengen’ van verschillende perspectieven of voorstellen. Politici en bestuurders kunnen deze instrumenten gebruiken om input te vergaren voor besluitvorming. In dit hoofdstuk bespreken we instrumenten die juist de besluitvorming expliciet overlaten aan de deelnemende burgers. We gaan na hoe drie buitenlandse voorbeelden van e-besluitvorming bijdragen aan de legitimiteit van wetgevings- en besluitvormingsprocessen.

Bij e-besluitvormingsinstrumenten is de belangrijkste vraag: hoever reikt de invloed van participatieve processen binnen een representatieve democratie? Het is voor politici lastig om beslissingsmacht over te dragen aan burgers, omdat politici uiteindelijk verantwoordelijk worden gehouden voor de uitkomsten en gevolgen van wetgeving of beleid. Ook staat directe beslisbevoegdheid van burgers formeel op gespannen voet met de rol van het parlement en debat in de Kamer. De (online) steeds duidelijker gearticuleerde meningen en voorkeuren van (groepen) burgers enerzijds, kunnen de ruimte voor een zelfstandige politieke oordeelsvorming en afweging door politici anderzijds, beperken (Rathenau Instituut, 2015).



In paragraaf 4.1 gaan we in op representatieve burgerberaden. In ons internationaal vergelijkend onderzoek zien we verschillende voorbeelden van cocreatie van beleid die de intentie hebben om de voorstellen van de burgerberaden over te nemen. Vaak gaat het bij deze burgerberaden om een specifiek thema of dossier en wordt er vanuit de regering *ad hoc* een eenmalig, afgebakend participatietraject ontworpen, dat aansluit bij actuele behoeften. Dergelijke secuur ontworpen burgerberaden kunnen worden gekoppeld aan referenda waarbij burgers vervolgens op basis van een meerderheid een besluit kunnen nemen.



In paragraaf 4.2 bespreken we participatief begroten. Bij participatieve begrotingen gaat het niet om het vormgeven of voorstellen van nieuwe wet- of regelgeving op nationaal niveau, maar om directe zeggenschap van burgers over het verdelen van publieke middelen. Bij dergelijke participatieve budgetteringsprocessen, en bij verkiezingen, kan gebruik worden gemaakt van e-voting.

In paragraaf 4.3 trekken we lessen uit de buitenlandse voorbeelden voor Nederland en formuleren we opties en voorwaarden om dergelijke instrumenten succesvol toe te passen.

4.1 Meebeslissen in een representatief burgerberaad

Deze instrumenten zijn gericht op eenmalige *crowdsourcing* van beleid of wetgeving over een centraal thema, waarvan de urgentie door de regering wordt onderstreept. Buitenlandse voorbeelden zijn de Estse **Rahvakogu** en de Franse **Convention Citoyenne pour le Climat**. De eerste volksvergadering in Estland vond plaats in 2013 en ging over democratische vernieuwing. Het Franse voorbeeld is een recent beraad over klimaatverandering.

In beide gevallen werd het participatieproces vormgegeven voor dit specifieke beraad. In beide gevallen waren de regering of politieke partijen vroeg bij het proces betrokken, of werd zelfs van tevoren beloofd door de regering dat ze de voorstellen die de vergadering zouden opleveren, zou overnemen. Toch staat daarmee niet vast dat de voorstellen ook daadwerkelijk uitgevoerd worden. De voorstellen worden doorgaans voorgelegd aan het parlement en kunnen in aangepaste vorm worden opgenomen in bijvoorbeeld wetgeving en/of een regeerakkoord. We bespreken in paragraaf 4.1.1 en 4.1.2 hoe deze instrumenten in Estland en Frankrijk bijdragen aan input-, proces-, en outputlegitimiteit van democratische besluitvormingsprocessen.

4.1.1 Rahvakogu: het burgerberaad in Estland

In 2013 leidde een vertrouwensbreuk vanwege anonieme donaties aan de regeringspartij – het zogeheten Silvergate schandaal – tot het initiatief dat **Rahvakogu** (letterlijk: volksvergadering) wordt genoemd. Naar aanleiding van deze vertrouwensbreuk tussen burgers en de regeringspartij,⁹⁵ en na een reeks publieke protesten, startte in 2013 een groep activisten een petitie (Handvest 12 genaamd) waarin ze vroegen om een nieuw sociaal contract tussen burgers en de overheid. De president organiseerde rondetafelgesprekken met de initiatiefnemers van de petitie, maatschappelijke organisaties en politieke vertegenwoordigers. In de rondetafelgesprekken werd besloten dat er voorstellen moesten komen om de

⁹⁵ In 2012 droeg het zogenaamde Silvergate-schandaal bij aan een vertrouwensbreuk en kloof tussen burgers en politiek. Het parlementslid Silver Meikar gaf toe dat hij geld van onbekende donoren naar de regerende partij doorsluisde en verklaarde dat andere partijleden hetzelfde deden – wat leidde tot het aftreden van de minister van Justitie ondanks een gebrek aan bewijs (Simon e.a., 2017).

politieke financiering van partijen aan te pakken en de burgerparticipatie in democratische processen te vergroten (Simon e.a., 2017). Het volksberaad werd georganiseerd om voorstellen te formuleren en het geschonden vertrouwen te herstellen. Het volksberaad was het eerste volksberaad in Estland en ging gepaard met uitdagingen voor de juridische inbedding (zie kader 4).

Kader 4 Juridische inbedding Rahvakogu

Omdat het proces van Rahvakogu niet geheel van tevoren gepland was, lag ook de inbedding van het proces niet vast. De volksvergadering werd geïnitieerd door de President in samenwerking met maatschappelijke organisaties. De President is wel staatshoofd, maar is niet politiek verbonden met de regering en heeft geen uitvoerende macht. Er was een risico dat de uitkomsten van de volksvergadering tot niks zouden leiden omdat burgers en maatschappelijke organisaties geen wetsvoorstellen konden voorleggen aan het parlement. Het was daarom nodig dat de President zijn recht gebruikte om wetten voor te leggen aan het parlement (Karlsson e.a., 2015). Het burgerberaad kan een succes genoemd worden, omdat het proces onder andere⁹⁶ resulteerde in het recht op burgerinitiatief, waardoor burgers nu wel wetsvoorstellen kunnen voorleggen aan het parlement.

Het participatieproces van de eerste Rahvakogu in 2013 begon met het online indienen van voorstellen rondom vijf vooraf vastgestelde thema's en het plaatsen van reacties daarbij. Hiervoor werd gebruik gemaakt van de open software van het IJslandse Your Priorities met een aangepaste userinterface en een *log-in* authenticatie via de Estse identiteitskaart. Vervolgens werden de voorstellen samengebracht, geanalyseerd en door verschillende samenstellingen van stakeholders besproken. Dit resulteerde in 18 wetsvoorstellen. Tot slot was er nog een aparte beraadslaging om een definitieve selectie te maken van de voorstellen, die uiteindelijk bij het parlement zouden worden ingediend. Hiervoor werden via loting 550 willekeurige burgers geselecteerd (van verschillende woonplekken, leeftijden en sekse), waarvan er 314 besloten te participeren. Zij werden verdeeld in discussiegroepjes van tien mensen en voorzien van achtergrondinformatie en de impactanalyse van de verschillende voorstellen. Daarna bleven er via een stemming uiteindelijk vijftien voorstellen over (De Zeeuw en Pieterse, 2017;

⁹⁶ De andere twee wetten die zijn aangenomen: (1) een politieke partij mag nu opgericht worden met 200 in plaats van 1000 leden. Dit resulteerde in 2014 in de oprichting van Vabaerakond ('Free Party'), die in 2015 acht zetels in het parlement won. Zie <https://congress.crowd.law/files/rahvakogu-case-study.pdf>

Grimsson e.a., 2015; Simon e.a., 2017). Minstens drie voorstellen zijn uiteindelijk opgenomen in de wet, vier voorstellen zijn opgenomen in beleid.

Inputlegitimiteit – Vergroot het instrument de openheid van politieke besluitvorming voor burgers?

Dit instrument is enigszins gericht op het vergroten van inputlegitimiteit. Het doel van het Estse volksberaad over democratische vernieuwing was om ideeën te *crowdsourcen* voor nieuwe regelgeving onder de *gehele* bevolking, maar de vijf thema's waarop input geleverd kon worden, waren al afgebakend en vastgelegd. De eerste stap van het proces was in principe toegankelijk voor iedereen met een internetverbinding en een elektronische Estse ID.⁹⁷ De bijdragen van deelnemers waren niet anoniem, wat vijandigheid verminderde (Jonsson, 2015).

In 2013 bezochten 60.000 mensen de website, 2.000 geregistreerde gebruikers dienden voorstellen in op het online platform Rahvakogu en 3.000 mensen namen actief deel aan de volksvergadering (Praxis Centre for Policy Research, 2014).⁹⁸ Toch droeg dit burgerberaad maar tot op zekere hoogte bij aan de inputlegitimiteit van politieke besluitvorming, omdat de agenda al van te voren was bepaald door Handvest 12 en de protesten. Verder is gebleken dat de bijdragen in de eerste ronde met name afkomstig waren van mensen die al politiek betrokken waren (Jonsson, 2015). Bovendien waren hoogopgeleide, rechtse Estse⁹⁹ mannen oververtegenwoordigd. Dat betekent dat met name de *usual suspects* in politieke participatie zijn bereikt (Jonsson, 2015). De groep deelnemers aan de eerste ronde kwam via zelfselectie tot stand. Ook de gelote burgers bepaalden uiteindelijk zelf of ze geïnteresseerd waren in deelname aan de laatste selectieronde. De deelnemers ontvingen geen compensatie voor hun deelname.

Burgers waren op de hoogte van de Rahvakogu via mediaverslaggeving over de politieke onrust in 2013. Ook werd elke stap van het proces gecommuniceerd via de ERR (de Estse publieke omroep) aan de hand van een serie online artikelen.¹⁰⁰ De laatste beraadslaging (Deliberation Day) met gelote burgers is getypeerd als een *major media event* met veel publieke aandacht (Karlsson e.a., 2015).

97 In 2015 gebruikte ongeveer 15% van de populatie dit elektronische ID. Het elektronische ID is ook nodig om deel te nemen aan e-verkiezingen in Estland (Karlsson e.a., 2015).

98 Voor de volksvergadering in 2018-19 werden 34 lokale discussies georganiseerd met in totaal 358 mensen. En voor de volksvergadering in 2019 werden veertig mensen geselecteerd.

99 Ongeveer een kwart van de Estse populatie behoort tot de groep etnische Russen (Jonsson, 2015).

100 <https://congress.crowd.law/case-rahvakogu.html>

Proceslegitimititeit – *Draagt het instrument bij aan verbetering van deliberatie en afwegingsprocessen met betrokkenheid van burgers?*

Rahvakogu is ontworpen om in verschillende fasen de input van burgers af te wegen en via een deliberatief proces tot voorstellen te komen. Verschillende actoren waren actief in de verschillende fasen:

Tabel 1 Fasen en deelnemers

Bron: vertaling van tabel uit case study Rahvakogu van thegovlab.org¹⁰¹

Fase	Beoogde deelnemers	Werkelijke deelnemers
<i>Crowdsourcing</i> van voorstellen	Alle burgers van Estland	2.000 gebruikers, met name hoogopgeleide, politiek actieve, Estse mannen
Groeperen van ideeën in 59 scenario's	Onderzoekers van Praxis Center ¹⁰²	Onderzoekers van Praxis Center
Analyse en <i>impact assessment</i> van de scenario's; deskundig advies over de wetswijzigingen	Experts in politicologie, recht en economie, op uitnodiging van Estse Samenwerkingsraad	Experts in politicologie, recht en economie, op uitnodiging van Estse Samenwerkingsraad
Synthese van de analyses tijdens seminars, resulterend in 18 concrete wetsvoorstellen	Politieke vertegenwoordigers, experts en burgers die voorstellen indienden	Politieke vertegenwoordigers, experts en burgers die voorstellen indienden
Beraadslaging met gelote burgers: 'Deliberation Day'	Representatieve groep van 550 random geselecteerde burgers	314 burgers uit de sample, over algemeen ouder en hoger opgeleid dan bevolking.
Stemming over de wetsvoorstellen	Parlementsleden	Parlementsleden

Alhoewel het duidelijk is welke mensen deelnamen aan de verschillende fasen, waren de *impact assessment* (fase 3) en het groeperen van de voorstellen (fase 4) niet erg transparant. Hoe de 18 voorstellen uit dit proces naar voren kwamen, blijft vaag (thegovlab.org). Het is ook niet duidelijk hoe minderheidsstemmen werden meegenomen in het hele proces.

101 <https://congress.crowd.law/case-rahvakogu.html>

102 Een onafhankelijke, non-profit denktank. Zie <http://www.praxis.ee/en/>.

Outputlegitimiteit – Verzekert het instrument de doorwerking van de betrokkenheid van burgers?

De vijftien voorstellen zijn gepresenteerd aan het parlement. Drie daarvan zijn onveranderd opgenomen in Estse wetgeving,¹⁰³ en vier voorstellen zijn na wijzigingen opgenomen in beleid of het regeerakkoord. Ook leidde de volksvergadering tot de oprichting van het eerder besproken platform *Rahvaalgatus.ee* (zie paragraaf 3.1.2).

Na 2013 zijn er nog drie volksvergaderingen over andere onderwerpen georganiseerd.¹⁰⁴ Deze volksvergaderingen variëren in omvang en opzet,¹⁰⁵ maar volgen de standaard onderdelen van de deliberatieve methode.

Uit een enquête onder deelnemers van de Rahvakogu in 2013 blijkt dat de helft van de deelnemers tevreden was met het proces en dat er een groeiende vraag is naar burgerparticipatie in politieke besluitvorming (Jonsson, 2015). Deze eerste Estse volksvergadering van 2013 wordt echter ook bekritiseerd, omdat ze niet het politieke systeem in Estland hervormde zoals oorspronkelijk de bedoeling was. Uit onderzoek van Karlsson e.a. (2015) en van de Rahvakogu zelf, bleek dat Rahvakogu ook niet heeft gezorgd voor meer vertrouwen van burgers in de overheid en politiek (2015). De positieve effecten van participatie kunnen namelijk na een succesvol proces teniet worden gedaan door het ontbreken van een goede terugkoppeling door het parlement aan het eind van het proces (Toode, 2020). Alhoewel het lastig is een verband aan te wijzen tussen Rahvakogu en het vertrouwen van burgers in overheid en politiek, is het burgerberaad wel een succes te noemen omdat de politieke en sociale spanningen na 2013 stabiliseerden (thegovlab.org).

4.1.2 *Convention citoyenne pour le climat*: Frans burgerberaad

Op 25 april 2019 kondigde de Franse president Macron een burgerberaad met 150 Franse burgers aan. De opdracht aan dit burgerberaad was om tot concrete voorstellen te komen over een reductie van broeikasgassen met ten minste 40% in

103 Een daarvan is de burgerinitiatiefwet van 2014 die bepaalt dat voorstellen voor wetswijzigingen met minimaal 1000 handtekeningen besproken moeten worden in het parlement.

104 Zie: <https://uuseakus.rahvaalgatus.ee/> (de volksvergadering in 2017 over de toekomst van ouderdom) <https://rahvakogu.ee/toimunud-rahvakogud/> (in 2018-19 over demografische ontwikkelingen) en <https://rahvakogu.ee/millistest-osadestelementidest-rahvakogu-koosneb/> (in 2019 over een ontwikkelingsplan voor bosbouw voor 2021-2030)

105 De voorstellen die werden opgesteld in de Rahvakogu in 2017/18 werden uiteindelijk als 'laatste fase' gepubliceerd op een speciaal voor dit proces beschikbare versie van *rahvaalgatus.ee*. Daar kon iedere burger, zoals bij elk burgerinitiatief, stemmen op de voorstellen. Ieder voorstel met minstens 1000 stemmen werd voorgelegd aan het parlement. Dit was dus een combinatie van een burgerberaad en een burgerinitiatief.

2030. Voor dit burgerberaad was een budget van 5.348.740 euro toegewezen aan het *Conseil Économique, Social et Environnemental* (CESE), een onafhankelijke constitutionele instelling. Dit budget was bedoeld voor de logistieke organisatie (transport, accommodatie, catering voor de 150 leden van de Conventie), de vergoeding van leden, loting, de animatie van sessies, de komst van advocaten en experts, enzovoorts.

In verschillende fasen kwamen de deelnemers tot voorstellen om de beoogde reductie van broeikasgassen te bereiken. Dit burgerberaad kan gezien worden als één van de concrete resultaten van het grote nationale debat dat werd georganiseerd naar aanleiding van de protestbeweging die bekend werd als 'de gele hesjes' (voorjaar 2019).

Inputlegitimiteit – Vergroot het instrument de openheid van wetgevings- / besluitvormingsprocessen voor burgers?

Dit instrument heeft ervoor gezorgd dat burgers directe input konden leveren voor maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen te reduceren. De 150 burgers die aan het beraad deelnamen, vormden qua representativiteit en diversiteit zo veel mogelijk een afspiegeling van de bevolking. Deelnemers kregen een financiële vergoeding van € 86,04 per dag, (€ 1.462,- voor het hele proces), plus een vergoeding voor het eventuele verlies van beroepsinkomsten (wanneer het beraad binnen werkuren viel (€ 10,03 per uur). Om ervoor te zorgen dat ook mensen deelnamen die lastig te bereiken zijn voor dit soort burgerberaden – zoals jongeren onder de 18 en mensen die in grote armoede leven – heeft de organisatie samengewerkt met tussenpartijen, die deze mensen ook konden begeleiden tijdens de bijeenkomsten. Dit maakte de ambitie om deelnemers te werven die een afspiegeling vormden van de Franse bevolking kansrijker. Ook waren de kosten van kinderopvang gedekt (€ 18 per uur, inclusief werkgeversbijdragen), zodat ook alleenstaande ouders in staat waren deel te nemen. Maaltijden, hotels en vervoer werden door de conventie vooraf gereserveerd en betaald. Burgers en organisaties die niet waren ingeloot, maar toch voorstellen wilden doen, konden die voorleggen op de website van het burgerberaad.

Proceslegitimiteit – Draagt het instrument bij aan verbetering van deliberatie en afwegingsprocessen met betrokkenheid van burgers?

De planning was dat de 150 geselecteerde burgers zes keer drie werkdagen bij elkaar zouden komen. Het Harris Interactive Institute zorgde voor de loting van de 150 burgers, en voor een goede representatie van de diversiteit in Frankrijk (in termen van gender, leeftijd, opleiding, professionele achtergrond en geografische spreiding). Naast representatie van verschillende bevolkingsgroepen, was het voor de organisatie van belang om de ervaringen van specifieke groepen burgers aan

bod te laten komen in de bijeenkomsten. Sommige mensen zijn daarom uitgenodigd als gast of expert om over hun ervaringen te vertellen.

In de zes sessies stonden verschillende doelen centraal. Zie tabel 2. De opzet en uitvoering van deze sessies vergroot de proceslegitimiteit van het besluitvormingsproces. De expertise en de argumenten van de deelnemende burgers staan centraal in het proces. De leden van het burgerberaad bepaalden zelf welke experts ze uitnodigen tijdens hun sessies. Elk van de 150 deelnemers had zijn eigen dagelijkse expertise. Dat is een belangrijk uitgangspunt bij deliberatie. De werksessies werden gestreamd (via [conventioncitoyennepourleclimat.fr](https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr)).

Een commissie van de overheid is aangesteld om het burgerberaad te ondersteunen en zijn onafhankelijkheid en wensen te bewaren. De commissie bestond uit experts¹⁰⁶ en willekeurig geselecteerde burgers. Daarnaast waren er drie borgstellers aangesteld om het proces en de onafhankelijkheid van buitenaf te bewaken.¹⁰⁷

De deelnemers werkten samen met verschillende specialisten, waaronder advocaten die hen hielpen hun plannen in juridische termen te vertalen. Eind juni presenteerden zij een ambitieus plan met 149 aanbevelingen op het gebied van transport, landbouw, de bouw, natuurbescherming, consumentengedrag en verantwoordelijkheid van bedrijven.¹⁰⁸

106 <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/en/comite-gouvernance/>

107 Het zijn Cyril Dion (benoemd door de voorzitter van de CESE); Anne Frago (benoemd door de president van de Nationale Vergadering) en Michèle Kadi (benoemd door de president van de senaat).

108 <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>

Tabel 2 Sessies van het Franse burgerberaad

Sessie	Doel van de sessie
Sessie 1.	<ul style="list-style-type: none"> • Elkaar leren kennen • Het mandaat en doel van het beraad begrijpen • Begrijpen van klimaatverandering en consequenties
Sessie 2. Verkennen van thematiek	<ul style="list-style-type: none"> • Stand van zaken • Controverses • Instrumenten om iets te bereiken
Sessie 3. Verdiepen van onderzoek naar oplossingen	<ul style="list-style-type: none"> • Identificeren van eerste paden richting actie • Evalueren hoe en of de maatregelen voldoen aan de doelstelling
Sessie 4. Prioriteren van de voorgestelde maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> • Identificeren welke maatregelen een norm zijn en welke een aanbeveling • Identificeren van 'cross-cutting' maatregelen • Maatregelen verder uitwerken in werkgroepen • Beginnen met opstellen uiteindelijke uitkomsten
Sessie 5. Verdiepen en afronden van formulering van de motivaties van het burgerberaad voor de maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> • Maatregelen presenteren aan besluitvormers • Maatregelen van argumentatie voorzien • Opmaken van tijdspad voor output en ontwikkelen eerste concept • Vrijwilligers aanwijzen om concepten te maken
Sessie 6.	<ul style="list-style-type: none"> • Valideren van maatregelen (van werkgroepen) in de plenaire sessie • Valideren en samenbrengen van outputs van de werkgroepen
Sessie 7. Laatste lezing, bewerking en formele presentatie	<ul style="list-style-type: none"> • Maken van presentatietekst en motivatie van het burgerberaad voor de uitkomsten • Presenteren van de uitkomsten aan de regering en de pers

Outputlegitimiteit – Verzekert het instrument de doorwerking van de betrokkenheid van burgers?

Macron kondigde na afloop van het burgerberaad aan 98 procent van de aanbevelingen ongefilterd over te nemen.¹⁰⁹ Dat is in lijn met zijn eerdere belofte dat hij ervoor zou zorgen dat de voorstellen direct werden ingevoerd, of werden voorgelegd aan het parlement, of via een referendum aan heel Frankrijk. De regering had toegezegd in het openbaar te reageren op de voorstellen en een voorlopig tijdschema voor de uitvoering van deze voorstellen te publiceren, wat bijdroeg aan de outputlegitimiteit. Nu kunnen burgers gezamenlijk en publiekelijk reageren op de reacties van de regering.¹¹⁰

4.1.3 Lessen uit het buitenland: successen en risico's

De volksvergadering wordt als methode/werkvorm bijzonder geschikt geacht voor het oplossen van een gepolariseerd probleem of een politieke patstelling. Alles draait bij deze methode om het bewerkstelligen van een verandering in de samenleving door de inbreng van nieuwe kennis, om beter begrip van de aard van het probleem en mogelijke oplossingen, het bundelen van wijsheid en ervaring en de positie van burgers ten aanzien van het openbaar bestuur te versterken. Wereldwijd wordt de methode steeds vaker gebruikt om vooruitgang te boeken bij complexe kwesties.¹¹¹

Typisch aan dit instrument is dat burgers voor minstens één fase in het participatieproces worden geselecteerd. Bij de **Convention Citoyenne pour le Climat** selecteerde een onafhankelijk bureau uiteindelijk 150 burgers. (Via een 'getrapte' procedure: eerst stelde het bureau een grote groep samen door loting. Mensen in deze groep konden vervolgens zelf aangeven of ze bereid waren deel te nemen. Uit die laatste groep selecteerde het bureau de definitieve 150 deelnemers.) Bij de selectie van de 150 deelnemers was er expliciet aandacht voor diversiteit en representativiteit. Bij de **Rahvakogu** van 2013 werden voor de laatste fase van het participatieproces¹¹² via loting 550 willekeurige burgers (van verschillende woonplekken, leeftijden en sekse) geselecteerd, waarvan 314

109 <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/06/29/le-president-emmanuel-macron-repond-aux-150-citoyens-de-la-convention-citoyenne-pour-le-climat>

110 <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr>

111 De Ierse volksvergadering over abortus is een bekend voorbeeld, evenals de G1000 in België. Ook was er een volksvergadering over Brexit in 2017 (zie: <https://citizensassembly.co.uk/brexit/about/>) en over het onafhankelijkheidsvraagstuk in Schotland (zie: <https://www.citizensassembly.scot/>). Behalve Frankrijk zijn er bovendien ook andere landen die volksvergaderingen organiseren rondom de klimaatproblematiek. Zie: <https://www.involve.org.uk/resources/blog/opinion/citizens-assembly-climate-change-how-would-it-work;> <https://rahvakogu.ee/mis-oleks-kui-paneme-eesti-jargmiste-aastate-kliimategevused-rahvakoguga-paika/>

112 Waarin burgers de definitieve voorstellen selecteren die ze zullen indienen bij het parlement.

mensen er zelf voor kozen om te participeren. De aanpak bij beide beraden was dus verschillend. Bij de Estse methode geeft zelfselectie de doorslag. De Franse aanpak blijkt in vergelijking geschikter om een representatieve en diverse groep burgers te bereiken. Een groep burgers is representatief voor de bevolking wanneer deze burgers een afspiegeling van de bevolking zijn voor een aantal gekozen kenmerken zoals leeftijd, woonplaats, geslacht, beroepsgroep, opleidingsniveau, culturele afkomst, etc. De diversiteit van de naar voren gebrachte opvattingen is echter niet afhankelijk van de representativiteit naar demografische en sociale kenmerken. Er zijn in Frankrijk verschillende methoden gebruikt om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk verschillende belangen/standpunten vertegenwoordigd zouden zijn.

Het is bevorderlijk voor de motivatie van de deelnemers en voor de outputlegitimiteit van het burgerberaad, dat het niet gaat om 'vrijblijvend discussiëren', maar dat politici of bestuurders de intentie hebben om met de resultaten aan de slag te gaan. Zo zegde de Franse president Macron vóóraf toe de voorstellen van het burgerberaad uiteindelijk direct in te voeren, dan wel voor te leggen aan het parlement of via een referendum aan heel Frankrijk voor te leggen.¹¹³

Zowel het Franse burgerberaad als de Estse volksvergadering waren gericht op één onderwerp. Dit zorgt ervoor dat het duidelijk is voor burgers waar hun betrokkenheid invloed op heeft. Bovendien zorgt dit ervoor, dat interacties tussen burgers en politici daadwerkelijk impact hebben. Zoals we al zagen in eerder onderzoek, blijft interactie los van een politieke agenda vaak zonder tastbaar resultaat (Rathenau Instituut, 2017).

Verder laten de buitenlandse voorbeelden zien dat een combinatie van online en offline bijdraagt aan de verschillende dimensies van legitimiteit. In Estland vonden de beraadslagingen tussen stakeholders offline plaats, maar werd voor het *crowdsourcen* van ideeën gebruik gemaakt van online mogelijkheden.¹¹⁴ Online *crowdsourcing* alléén is niet genoeg, omdat verschillende groepen burgers verschillende manieren van participeren prefereren (WRR, 2012).¹¹⁵ Het toevoegen van offline bijeenkomsten en onderdelen waarbij burgers via loting worden

113 Zie: <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>

114 Momenteel zijn er steeds meer digitale instrumenten die (kunnen) worden ingezet. Het gaat dan bijvoorbeeld om de inzet van social media, live streaming en live audio van bijeenkomsten. De organisatie mySociety publiceerde twee praktische gidsen voor digitale instrumenten die kunnen worden ingezet voor het indienen van voorstellen, online delibereren en stemmen, het uitwisselen van documenten en ervaringen, het betrekken van niet-deelnemers, en het volgen van de resultaten/implementatiefase (Parsons, 2019; Crow e.a. 2019).

115 Dit stelt ook Nele Leosk, CEO and Senior Digital Governance Expert bij International Governance Leadership in een interview met D. Gambrell and V. Alsina, auteurs van 'Rahvakogu: Turning the e-Republic into an e-Democracy' op <https://congress.crowd.law/case-rahvakogu.html>.

uitgenodigd, kan bijdragen aan de diversiteit van deelnemers en de aanwezigheid van minderheidsstandpunten. Dat vergroot zowel de inputlegitimiteit als de proceslegitimiteit.

Mall Hellam (directeur van Open Estonia Foundation) stelt in een interview voor thegovlab.org dat het bij volksvergaderingen in de toekomst belangrijk is om de juiste belanghebbenden te betrekken (en dus niet de hele bevolking), omdat niet iedereen interesse heeft in deze vorm van betrokkenheid.¹¹⁶

Burgerberaden kunnen maatschappelijke organisaties en burgers in staat stellen om samen te werken bij het ontwikkelen van wetten en beleid, die vervolgens overgenomen worden door de regering. Wanneer het proces zorgvuldig ontworpen wordt, kan dit instrument bijdragen aan alle drie de dimensies van legitimiteit van wetgevingsprocessen. Er ligt bijvoorbeeld een uitdaging bij het vormgeven van de fase van 'informer'. De informatie die verschaft wordt ter input van discussies, kan sturend zijn of als zodanig worden ervaren. Er kan bijvoorbeeld argwaan ontstaan wanneer de overheid zelf faciliteert in de informatievoorziening, discussiebemiddelaars en experts. De Nederlandse G1000 start zonder informatiefase vooraf en laat de behoefte van deelnemers aan inspiratie en kennis van buiten leidend zijn: ofwel "*experts on tap, not on top*".¹¹⁷

Belangrijke factoren om rekening mee te houden bij het implementeren van dit type instrument zijn:

- *commitment* van bestuur of politici en helderheid vooraf over de status van aanbevelingen in de formele besluitvormingsprocessen (transparantie over de inbedding van resultaten);
- het waarborgen van onafhankelijkheid door de operationele organisatie te beleggen bij een onafhankelijke partij en/of borgstellers aan te stellen die het proces bewaken;
- een zorgvuldige selectie van deelnemers bij een onderdeel (of meerdere onderdelen) van het participatieproces;
- een combinatie van offline en online mogelijkheden voor burgers om mee te doen;
- een doordacht ontwerp en inzet van digitale middelen voor verschillende fases van het deliberatieproces (probleem definiëren, kennis vergroten, brainstormen over oplossingen, evalueren van voorstellen, identificeren van gemeenschappelijke voorkeuren, komen tot definitieve aanbevelingen).

¹¹⁶ <https://congress.crowd.law/case-rahvakogu.html>

¹¹⁷ Interview Harm van Dijk.

4.2 Meebeslissen met participatief begroten

Dit instrument stelt burgers in staat om te stemmen over de besteding van publieke middelen. Participatief begroten wordt gezien als één van de meest directe vormen van burgerbetrokkenheid. Er bestaan verschillende vormen van participatief begroten. Meestal begint het proces met een uitnodiging van de (lokale) overheid aan burgers en maatschappelijke organisaties om voorstellen in te dienen, soms rond een bepaald thema, zoals 'duurzaamheid'. Burgers en maatschappelijke organisaties dienen daarna hun plannen in. Vervolgens kunnen alle burgers stemmen op voorstellen waar hun voorkeur naar uitgaat. De meest gekozen voorstellen ontvangen budget. Een buitenlands voorbeeld van deze manier van participatief begroten is **Community Choices** in Schotland.¹¹⁸ Dit is een nationaal programma dat lokale overheden ondersteunt bij het uitvoeren van processen rondom participatief begroten.

4.2.1 *Community Choices*: participatief begroten in Schotland

In 2015 werd in Schotland de *Community Empowerment Act* aangenomen, die leidde tot een nationaal programma voor het ondersteunen van *Participatory Budgeting* (PB) in lokale gemeenschappen. Sinds in 2017 het *Community Choices 1% framework agreement* werd aangenomen, werken lokale overheden toe naar het besteden van 1% van hun budget via PB trajecten (COSLA and Scottish Government, 2017).

In 2015/2016 heeft de Schotse regering meer dan 750,000 pond geïnvesteerd in nationale promotie en ondersteuning van PB. Wegens de toenemende belangstelling werd voor 2016/2017 een *Community Choices Fund* (een nationaal stimuleringsfonds) van 2 miljoen pond aangekondigd. Sindsdien is er elk jaar opnieuw financiering beschikbaar gemaakt voor het nationale steunprogramma en – in de vorm van *matching* – voor lokale overheden en organisaties die lokale PB-activiteiten bevorderen. Lokale autoriteiten, gemeentelijke organisaties of lokale verenigingen kunnen bij dit Community Choices Fund geld aanvragen, om een PB-traject te organiseren en uit te voeren. Er is niet één vooraf vastgesteld format voor PB – een aanvrager bepaalt zelf hoe het PB-proces wordt ingericht en aangepast aan de lokale situatie en behoeftes. PB-trajecten die financiering ontvangen, kunnen ondersteuning krijgen van PB Partners, Democratic Society en de *Scottish Community Development Centre* (SCDC).

118 Voor meer informatie zie: Tabner, 2018 en : <https://pbscotland.scot/what-is-pb>

Als onderdeel van het nationale programma worden PB-activiteiten op lokaal niveau mogelijk gemaakt en werd er geïnvesteerd in leermiddelen, een PB-website en digitale tools voor bijvoorbeeld het stemmen op voorstellen.

Inputlegitimiteit – Vergroot het instrument de openheid van wetgeving en besluitvormingsprocessen voor burgers?

De PB-processen hebben als doel om burgers te betrekken bij de verdeling van middelen. Uit een evaluatie, gedaan in opdracht van de Schotse overheid, blijkt dat de PB-trajecten in Schotland er over het algemeen in lijken te slagen om – een deel van – de burgers te betrekken bij lokale besluitvorming. Ze vergroten dus de openheid van een bepaald onderdeel van besluitvormingsprocessen.

Het nationale steunprogramma moet de inclusiviteit van de trajecten verbeteren zodat meer verschillende groepen burgers deelnemen aan PB (O'Hagan e.a., 2019a). Er zijn positieve voorbeelden van PB-processen die inclusief werden georganiseerd. Zo kunnen tolken ervoor zorgen dat online stemmen inclusiever wordt, en dat er leerondersteuning is voor mensen die dat nodig hebben. Uit de evaluaties bleek echter ook dat het nog niet goed lukt om mensen buiten de kring van de *usual suspects* te bereiken. Anders dan bij verkiezingen, weten maar weinig mensen ervan (O'Hagan e.a., 2019b). Ook blijkt toegang tot evenementen of stemdagen moeilijker in landelijke gebieden. Daarnaast blijkt uitsluiting in de vorm van seksisme en racisme voor te komen bij lokale bijeenkomsten waar voorstellen besproken of prioriteiten opgesteld worden. Ook blijken mensen uit de *Black Minority Ethnic* (BME) gemeenschap en gehandicapten soms ondervertegenwoordigd te zijn, terwijl sommige PB-trajecten er juist op gericht zijn om ongelijkheden te verkleinen of achtergestelde groepen te helpen. Opvallend is bovendien dat kinderen vanaf 8 of 11 jaar ook mogen stemmen of in de stuurgroepen kunnen zitten. PB is daarmee dus ook een instrument om jongeren te betrekken bij lokale agendering en besluitvorming.

PB krijgt steeds meer bekendheid in Schotland.¹¹⁹ In 2017/2018 nam het aantal stemmers voor lokale budgetten met 46% toe. Dit was met name het gevolg van digitale platforms die werden gebruikt om te stemmen (in plaats van offline stemmingen) (Tabner, 2018).

Proceslegitimiteit – Draagt het instrument bij aan verbetering van deliberatie en afwegingsprocessen met betrokkenheid van burgers?

Het is zeer afhankelijk van de lokale inrichting van een PB-traject of er sprake is van deliberatie en afwegingsprocessen tussen burgers onderling en tussen

119 Tot nu zijn er tenminste 211 PB trajecten geweest (zie: <https://pbscotland.scot/map>). In 2018 waren er 39.000 mensen die stemden voor 1.352 projecten (Escobar e.a., 2018).

burgers, bestuurders en politici. Er is niet één vooraf vastgesteld format. Een initiator – lokale overheid of maatschappelijke organisaties – bepaalt zelf hoe het PB-proces wordt ingericht en aangepast aan de lokale situatie en behoeftes. Over het algemeen bepaalt een gemeenschap eerst waar de prioriteiten liggen voor de lokale gemeenschap, zoals armoedebestrijding of gezondheid. Dan worden voorstellen gedaan door lokale organisaties, waar burgers op kunnen stemmen. Er kunnen digitale tools gebruikt worden voor het bepalen van de lokale prioriteiten, het doen van voorstellen en het stemmen op voorstellen.¹²⁰ Uit jaarverslagen blijkt dat de meerderheid van de toegekende aanvragers van financiering voor PB veel aandacht besteedt aan verschillende vormen van participatieve deliberatie en besluitvorming, dit laatste meestal door te stemmen. In de eerste jaren van het fonds maakte een derde van de toegekende aanvragers gebruik van online stemmen. Dat deel is daarna gaan stijgen.

Outputlegitimiteit – Verzekert het instrument de doorwerking van de betrokkenheid van burgers?

Participatief begroten is een vorm van burgerbetrokkenheid die succesvol blijkt op lokaal niveau. Uit de evaluatie van de participatieve begrotingstools en het steunprogramma – gedaan in opdracht van de Schotse overheid – blijkt dat de PB-trajecten er over het algemeen in lijken te slagen om (een deel van) de burgers te betrekken bij lokale besluitvorming. Ook lijkt PB lokale netwerken tussen burgers en lokale organisaties te versterken (O'Hagan e.a., 2019b). Er is echter nog geen sprake van substantiële veranderingen in beleid of publieke diensten (O'Hagan e.a., 2019b).

4.2.2 Lessen uit het buitenland: successen en risico's

We zien aan het Schotse voorbeeld van participatief begroten dat dit instrument potentie heeft om een gedeelte van besluitvormingsprocessen opener te maken voor betrokkenheid van burgers. Om die openheid voor iedereen te laten werken, bleek het van belang om obstakels voor deelname weg te halen. Online tools voor het stemmen op voorstellen droegen daaraan bij.

Ook draagt dit instrument bij aan outputlegitimiteit, omdat de stemming over budgetten directe doorwerking heeft. De wensen van burgers worden direct verzilverd. Kenmerkend aan het participatief begroten op lokaal niveau is echter dat het vaak draait om budgetten die weinig échte invloed hebben. De (geringe)

¹²⁰ Democratic Society heeft veel van deze tools getest en een top tien van beste tools opgesteld die ze geschikt acht om een PB proces te ondersteunen. Zie <https://www.demsoc.org/participatory-budgeting-in-scotland/> en <https://www.demsoc.org/wp-content/uploads/2016/01/DS-Digital-Tools-paper.pdf>

omvang van de budgetten wordt ook aangewezen als de reden dat PB nog niet bijdraagt aan substantiële veranderingen in beleid of publieke diensten (O'Hagan e.a., 2019b). Bovendien ervaren sommige deelnemers het competitieve element als negatief, met name als de mensen die op de voorstellen stemmen niet representatief zijn voor de lokale bevolking.

De afgelopen jaren zijn er veel hoge verwachtingen ontstaan bij het concept PB. Het zou bijdragen aan het verminderen van ongelijkheid en het zou burgers transformeren van passieve ontvangers in besluitmakers over publieke diensten. Dit zorgt voor een grote druk op de lokale autoriteiten en organisatoren van de PB-evenementen. Een nationaal programma zoals in Schotland, kan PB-activiteiten van zowel lokale autoriteiten, gemeentelijke organisaties en lokale verenigingen ondersteunen en investeren in leermiddelen, websites en digitale tools.

In de jaren dat PB groeide in Schotland, moesten lokale overheden veel bezuinigen. Hierdoor werd de inzet van PB ook wel gezien als een manier om burgers verantwoordelijk te maken voor impopulaire maatregelen. Bovendien werd PB daardoor door lokale maatschappelijke organisaties soms gezien als alternatieve subsidiespot, in plaats van als een instrument om gemeenschappen zeggenschap te geven over financieringsprioriteiten. PB is in sommige gevallen ingezet om te bepalen waar er gekort zou moeten worden, of om publieke diensten te financieren die door de lokale overheid net waren wegbezuinigd (zoals specifieke welzijnsactiviteiten).

Lerend van deze ervaringen in Schotland, zijn er een aantal zaken waar rekening mee moet worden gehouden wanneer PB-activiteiten worden geïmplementeerd:

- bekendheid en toegankelijkheid van PB-activiteiten om uitsluiting te voorkomen en directe betrokkenheid van burgers bij bestuur en politiek te faciliteren;
- transparantie over de doelen van PB-activiteiten en actief verwachtingenmanagement bij verschillende actoren om teleurstelling en negatieve impact in bestuur en politiek te voorkomen;
- nationale steun voor het ontwerp van het PB-proces en inzet van digitale middelen om polarisatie in gemeenschappen te voorkomen, netwerken tussen burgers en organisaties te versterken en gezamenlijk tot prioriteiten en voorstellen te komen;
- aandacht voor fraude en veiligheidsrisico's bij de inzet van digitale instrumenten binnen besluitvormingsprocessen (bijvoorbeeld stemmen). Risico op manipulatie van uitslagen door cybercriminelen verdient niet alleen bij officiële online verkiezingen aandacht, maar ook bij digitale burgerparticipatie.

4.3 De vertaling naar Nederland

In deze paragraaf verplaatsen we opnieuw de aandacht naar Nederland. De ervaringen uit het buitenland met digitale participatie-instrumenten van de categorie e-besluitvorming, hebben we voorgelegd aan geïnterviewden en een panel van experts. Op basis hiervan maken we een inschatting van wat de meeste kansrijke opties zijn om de praktijken op nationaal niveau in Nederland te verbeteren.

4.3.1 Ervaringen in Nederland

In Nederland kennen we vooral op lokaal niveau burgertoppen, waaronder de G1000.¹²¹ Ook initiatieven op het gebied van participatief begroten zijn doorgaans lokaal georganiseerd. Vaak gaat het om wijkbudgetten, die min of meer fungeren als een subsidiepot van of voor de wijk, en die in handen zijn van een lokale commissie¹²² (Van Keulen en Korthagen, 2018).

Enigszins vergelijkbaar met het nationale steunprogramma in Schotland, is er ook in Nederland een nationaal project: 'Proeftuin digitale democratie'. Het gaat hier om een samenwerkingsproject van gemeenten en het Rijk dat als doel heeft, lokale overheden in staat te stellen om te experimenteren met *allerlei* vormen van digitale participatie-instrumenten.¹²³ De opgedane kennis en ervaringen zijn gebundeld in een *Handreiking Digitale Democratie* (De Zeeuw en Pieterse, 2017). Het project is inmiddels beëindigd en heeft vervolg gekregen op lokaal niveau in het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie (van BZK en de VNG).¹²⁴

Op nationaal niveau gebeurt er veel minder. Enigszins vergelijkbaar met het Franse burgerberaad, zou het burgerberaad kiesstelsel uit 2006 kunnen zijn. Dit beraad, dat geïnitieerd werd door D66, had de opdracht om voorstellen te ontwikkelen voor

121 Zie: https://www.lokale-democratie.nl/sites/default/files/2017-11/handreiking%20burgertoppen_0.pdf en <https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2016/4/G1000-webpdf.pdf>

122 Behalve participatief begroten, is er ook budget monitoring op het niveau van Nederlandse gemeenten. Publiek inzicht in begrotingen van de gemeente zou burgerbetrokkenheid moeten vergroten. Zie: <https://www.esocietyinstituut.nl/future-government/> & <http://budgetmonitoring.nl/>

123 We hebben ons niet verdiept in de impact van de toolkit en aanpak die dit samenwerkingsproject heeft opgeleverd. Er wordt momenteel gewerkt aan plannen voor de doorontwikkeling van het project Proeftuin digitale democratie. Zie: <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/democratie/proeftuin-digitale-democratie>.

124 Er worden momenteel "Provinciedeals" gesloten waarbij Democratie in Actie ondersteuning biedt bij de procesmatige en technische aspecten van pilots met de open source digitale participatieplatforms Consul en OpenStad. Ook worden er kenniskringen opgezet waar gemeenten en provincie gezamenlijk met experts hun proces doordenken en vormgeven. Zie voor een voorbeeld: <https://lokale-democratie.nl/groups/view/57979221/democratie-in-groningen/wiki/view/57980749/lokale-democratie-in-groningen-in-de-praktijk/57980757>

een nieuw kiesstelsel. Na ruim een half jaar kwam het burgerberaad met twee concrete voorstellen, die echter geen van beide door het kabinet Balkenende IV werden overgenomen.

Een groot struikelblok bij directe burgerbetrokkenheid in de besluitvorming is de politieke wil van bestuurders. Juist wanneer het gaat om 'meebeslissen', is de verhouding tussen representatieve en participatieve democratie een aandachtspunt. Toezeggingen van de bestuurders of politici zijn dan ook nodig.

Wanneer zijn digitale instrumenten van toegevoegde waarde?

Tijdens een workshop met experts kwam naar voren, dat het belangrijk is om niet alles wat offline gebeurt, te willen 'kopiëren' naar online.¹²⁵ Digitale participatie-instrumenten bieden namelijk ook een gelegenheid om bestaande praktijken te vernieuwen. Sommige groepen zullen zich vrijer voelen om online een bijdrage te leveren, dan te spreken voor een groep. Zij nemen liever een video op waaraan de nodige voorbereiding voorafgaat. Het helpt dan ook om aandacht te hebben voor de kansen, en niet te blijven hangen in discussies over in hoeverre digitale interacties 'minder' zijn dan fysieke bijeenkomsten. "Zie het liever als een geheel nieuw iets."

Andere experts waren kritisch over wat er komt kijken bij de inzet van technologie en wezen op nut en noodzaak.¹²⁶ Een vraag die aandacht behoeft, is bijvoorbeeld of de investeringen in veiligheidsmaatregelen in een goede verhouding staan tot het belang van de betrouwbaarheid van de uitkomsten van het proces. Bij beslissen gaat het uiteindelijk vaak om stemmen. Niet alleen voor verkiezingen of referenda is het belangrijk dat burgers een stem kunnen uitbrengen, ook bij participatief budgetteren is dat van belang.

Omdat stemmen gaat over kwantitatieve weging van de input van burgers, is het van belang dat erop toe wordt gezien dat deelnemers slechts één of een specifiek aantal stemmen kunnen uitbrengen. Online identificatie bij het stemmen is dan cruciaal. Verregaande maatregelen rondom veiligheid en autorisatie zijn echter niet in alle gevallen proportioneel. Ingewikkelde verificatiestappen kunnen bovendien drempelverhogend zijn voor deelnemers.

Het is daarom raadzaam om na te gaan wat het precieze doel en gewicht zijn van een stemming. Zo benadrukt een van de geïnterviewde experts¹²⁷ dat "elke stem

125 11 juni 2020. Een lijst met geïnterviewde personen, (o.a. binnen het kader van de expert workshop), is opgenomen in bijlage 2.

126 Zie ook Meijer, Schäfer en Branderhorst (2019, pp. 16).

127 Interview Chris Verhoef

telt” (een deterministische aanpak) niet altijd het best uitgangspunt is. Hiervoor zou je elke stem precies moeten kunnen achterhalen, terwijl een statistisch beeld van wat mensen willen, in veel gevallen – als het om dichotome besluiten (ja/nee, voor/tegen) gaat – voldoende is. Cruciaal is dan vooral dat de groep deelnemers een representatieve steekproef is. Daarnaast kan er dan bijvoorbeeld speciale aandacht zijn voor het opsporen van *outliers*, zoals een disproportioneel aantal stemmen van eenzelfde IP-adres.

Desalniettemin zijn er (nieuwe) problemen die kunnen optreden bij digitaal stemmen. Zo is digitaal stemmen voor sommigen makkelijker, voor anderen moeilijker. Veel landen zijn dan ook nog terughoudend met *e-voting* bij verkiezingen. Het hertellen van digitale stemmen (bij twijfel of overschrijding van de foutmarge) en het voorkomen van stemmen onder dwang, zijn bijvoorbeeld nog onopgeloste en belangrijke uitdagingen.

4.3.2 Opties voor Nederland

Indien Nederland stappen zou willen zetten op het punt van e-besluitvormingsinstrumenten, dan is het raadzaam om verder te onderzoeken:

1. of er afspraken gemaakt kunnen worden over de status van beslissingen van burgers en momenten voor feedback en terugkoppeling kunnen worden ingebed in formele besluitvormingsprocessen. De inzet van e-besluitvorming raakt direct aan de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden van politici en burgers. De vraag is hierbij hoe en in hoeverre politici in een representatieve democratie, burgers invloed willen geven op de wijze waarop zij hun verantwoordelijkheden invullen;
2. of de ontwikkeling en het gebruik van digitale middelen kunnen worden ondersteund om specifieke aspecten van participatieprocessen (zoals de toegankelijkheid, deliberatieprocessen) te verbeteren.

In Frankrijk, Estland en Schotland zagen we hoe digitale middelen het participatieproces transparanter en inclusiever kunnen maken. Het online indienen van voorstellen, het *streamen* van vergaderingen en digitale (tussentijdse) verslaglegging, bieden nieuwe mogelijkheden voor interactie tussen de groep geselecteerde deelnemers en de bevolking. Ook kan online stemmen participatieve begrotingstrajecten en processen transparanter en inclusiever te maken;

3. in hoeverre investeringen in maatregelen rondom veiligheid en autorisatie (online identificatie, DigiD, IRMA) belemmerend werken voor de toegankelijkheid, en daarmee voor de representativiteit en inclusiviteit. Afhankelijk van het doel van een participatietraject (stemmen, input ophalen, wegen) moet er steeds opnieuw een afweging gemaakt worden: maatregelen moeten enerzijds de veiligheid garanderen en anderzijds niet belemmerend werken voor deelname.

5 Conclusie

Op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deden we internationaal vergelijkend onderzoek naar instrumenten voor digitale burgerbetrokkenheid op nationaal niveau. De hoofdvraag luidde: *welke buitenlandse instrumenten voor digitale burgerbetrokkenheid zouden ook in Nederland kunnen worden gebruikt om de verbinding tussen burger en politiek te versterken?* Om deze vraag te beantwoorden, formuleerden we drie deelvragen:

- Welke andere landen hebben succesvolle ervaringen met digitale burgerbetrokkenheid op nationaal niveau – en om welke digitale instrumenten gaat het daarbij?
- Aan welke voorwaarden moet voldaan worden om deze instrumenten van digitale burgerparticipatie in Nederland over te nemen?
- Welke (beleids)maatregelen zouden daarvoor door de rijksoverheid en/of het parlement genomen moeten worden?

Het uitgangspunt van dit onderzoek was dus dat digitale instrumenten de huidige representatieve democratie in Nederland kunnen versterken of aanvullen. We baseerden ons daarbij op twee behoeftes:

- a. Burgers willen zich adequaat vertegenwoordigd (gerepresenteerd) voelen door politici in debatten en bij beslissingen.
- b. Bestuurders en politici willen eveneens meer interactie met burgers, stakeholders en experts.

Onze internationale vergelijking van ervaringen met online democratie in Estland, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Taiwan en Schotland, leverde een breed palet op aan informatiesystemen, interactieve online platforms, stem- en visualisatietools en ad hoc deliberatieprocessen met digitale elementen. Sommige voorbeelden zijn in het leven geroepen door overheden zelf, andere zijn geïnstitutionaliseerde particuliere initiatieven. Zij geven vorm aan drie vormen van online burgerbetrokkenheid: e-informatie (hoofdstuk 2), e-consultatie (hoofdstuk 3) en e-besluitvorming (hoofdstuk 4). Ook in Nederland zijn we bekend met zulke instrumenten.

We stellen vast dat goed ontworpen digitale burgerbetrokkenheid een antwoord kan zijn op de behoefte van burgers om zich meer gehoord te voelen. Tegelijkertijd biedt digitale burgerbetrokkenheid kansen voor bestuurders en politici om ook

tussen verkiezingen door meer contact te hebben met burgers. De buitenlandse voorbeelden zijn rijk aan inzichten over de voorwaarden waaronder digitale instrumenten kunnen bijdragen aan de democratische legitimiteit van wetgevings- en besluitprocessen.

Maar ze laten ook zien dat het niet makkelijk is om de belofte van online democratie waar te maken.¹²⁸ Online platforms en digitale hulpmiddelen vormen geen wondermiddel of *quick fix*. Het vergt inspanning en meer dan technologische snufjes om vruchtbare, vrije en veilige interactie tussen politici en burgers te bewerkstelligen.

In dit hoofdstuk vatten we onze belangrijkste bevindingen samen. Geïnspireerd door de buitenlandse voorbeelden, doen we drie aanbevelingen en geven we een aantal overwegingen mee die van belang zijn bij initiatieven voor digitale burgerbetrokkenheid.

5.1 Toegankelijke informatie is de basis

Informatieve burgerbetrokkenheid is cruciaal voor het functioneren van een representatieve democratie (Green 2012; Schudson 1998; Zaller 2010). Aan de basis van informatieve burgerbetrokkenheid ligt transparantie over besluitvormingsprocessen, over wat er speelt in de maatschappij en wat er speelt in de politiek. Die transparantie is ook voor parlementariërs cruciaal om hun verantwoordelijkheden uit te voeren.

Nieuwsmedia en kwaliteitsjournalistiek spelen een belangrijke rol bij het creëren van transparantie over de activiteiten van politici en bestuurders. Het is ook een taak van de regering en het parlement om zich in te spannen voor transparantie. Zij moeten overheidsinformatie en politieke afwegingen die ten grondslag liggen aan besluiten actief delen. De buitenlandse voorbeelden laten zien dat er voor Nederland kansen liggen op het gebied van e-informatie. We geven drie aanbevelingen.

1.1 Verbeter de informatiehuishouding

Besluitvorming en wetgevingsprocessen gaan gepaard met grote hoeveelheden documenten. Veel daarvan is in Nederland (bij wet) openbaar. Toch is het niet

¹²⁸ De belofte van online democratie hangt samen met de beloften van digitale technologie. Digitale technologie kan namelijk snel veel informatie voor iedereen beschikbaar maken en kan bovendien veel individuen direct met elkaar in contact brengen. Toen internet opkwam was dan ook het idee dat digitalisering goed aansloot bij democratische idealen (Hazenberg, 2020; Stikker, 2019).

eenvoudig om te volgen wat er op het Binnenhof allemaal gebeurt. Er is geen gebrek aan informatie, maar wel aan overzichtelijke, goed doorzoekbare, begrijpelijke en relevante informatie. Het parlement kan eisen dat de verschillende fasen in besluitvormingsprocessen en wetgevingsprocessen beter inzichtelijk en online te volgen zijn. Niet alleen voor burgers, ook voor het parlement zelf. Een informatiesysteem als het Estse EIS biedt hiervoor inspiratie. Verder kan het parlement, om zijn volksvertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende rol beter te vervullen, erop aandringen dat Nederland investeert in het verbeteren van de informatiehuishouding en het gebruik van standaarden voor data en informatieontsluiting via API's. Wanneer ook andere partijen ruwe data snel kunnen ophalen en gebruiken voor eigen applicaties en analyses, kunnen zij bijdragen aan het naar boven halen van relevante informatie en ontwikkelingen. De oproep om hieraan te werken, is al eerder gedaan door de Raad van State (Kamerstukken 35300, nr. 78) en een aantal particuliere initiatiefnemers (Kamerstukken 2019Z09235).

1.2 Stimuleer *accountabilityplatforms*

Ook wat betreft transparantie van het parlement, bieden buitenlandse ervaringen inspiratie. Een accountability platform zoals in Duitsland of Griekenland (*Abgeordnetenwatch* en *Vouliwatch*) maakt het niet alleen mogelijk voor burgers, journalisten en onderzoekers om inzicht te krijgen in beslissingen, stemgedrag en lobbyactiviteiten van volksvertegenwoordigers. Ook parlementariërs en bestuurders zelf kunnen er baat bij hebben. Nieuwe vormen van georganiseerde online burgerbetrokkenheid kunnen een waardevol alternatief vormen voor interacties op bestaande social media platforms, die niet ontworpen zijn voor democratisch debat. Juist particuliere initiatieven die het resultaat zijn van behoeften uit de samenleving – die we in bepaalde vormen ook in Nederland aantreffen – kunnen bijdragen aan informatieve betrokkenheid. De overheid hoeft digitale functionaliteiten niet allemaal zelf te ontwikkelen, maar de onafhankelijke platforms die nieuwsbrieven, gepersonaliseerde notificatiesystemen en gemodereerde interactie faciliteren, zijn wel gebaat bij steun vanuit de overheid. Die steun kan financieel zijn of in de vorm van het scheppen van randvoorwaarden.

1.3 Zorg voor directe vraag-en-antwoord mogelijkheden tussen burger en volksvertegenwoordiger

Bovengenoemde platforms faciliteren ook gemodereerd, direct contact tussen burgers en parlementariërs. De informatie over de activiteiten van individuele parlementariërs en de gemodereerde Q&A-functie ondersteunen burgers om zich te uiten in het democratische proces. Ook stimuleert een Q&A-functie politici om verantwoording af te leggen over de invulling van hun mandaat. Voor een

accountabilityplatform over het parlement, is het van belang dat het parlement de interactie met burgers via deze weg aangaat.

Het Rathenau Instituut stelde al eerder dat dit soort instrumenten voor transparantie en communicatie tussen burgers en parlementariërs voor tegenwicht kunnen zorgen “tegenover de op zenden gerichte communicatie die politici in hun permanente campagne hanteren, en tegenover bijvoorbeeld de toegang die het parlement biedt voor lobbyisten en vertegenwoordigers van gevestigde maatschappelijke organisaties” (Rathenau Instituut, 2015). Dit principe van een ‘communicatieve invloedsbalans’ in het krachtenveld tussen parlement, regering, burgers, stakeholders en media (een stelsel waarin verschillende partijen elkaar via informatie- en communicatiestromen kunnen beïnvloeden en corrigeren), kan leidend zijn bij de invoering van digitale instrumenten in het parlementaire werk (Rathenau Instituut, 2015).

5.2 Innoveer, experimenteer en leer

Behalve voor het delen van informatie en het bevorderen van transparantie van afwegingsprocessen, bieden digitale instrumenten ook mogelijkheden om beleidsbeïnvloedende en besluitvormende betrokkenheid te faciliteren en te verbeteren. Door burgers te betrekken bij de ontwikkeling van wetsvoorstellen en beleid, kunnen het parlement en de rijksoverheid kennis uit de samenleving benutten en beter aansluiting vinden bij wensen en verwachtingen van burgers. Zo kan ook worden voorzien in de behoefte van burgers om gehoord te worden.

Bij het vormgeven van nieuwe, digitale vormen van beleidsbeïnvloedende en besluitvormende burgerbetrokkenheid wordt een spanning zichtbaar: hoe kan aan de resultaten van burgerbetrokkenheid recht worden gedaan zonder dat de autonome positie van het parlement in de politieke besluitvorming teniet wordt gedaan? Het is belangrijk dat overheid en parlement bij het ontwerp en de uitvoering van deze (nieuwe) vormen van burgerbetrokkenheid aandacht besteden aan deze spanning.

Zoals het Rathenau Instituut in een eerder rapport stelde, ligt er een kans in het verbinden van digitale vormen van burgerbetrokkenheid en de representatieve democratie. Het is van belang dat de issues die burgers aankaarten via burgerinitiatieven en voorstellen uit consultaties of burgerberaden, goed worden ingebed in een bredere politieke koers (Rathenau Instituut, 2015). Dan kan de input van burgers juist nieuwe voeding en energie geven aan het werk van volksvertegenwoordigers (Rathenau Instituut, 2015). Voor

individuele parlementariërs bieden digitale vormen van burgerbetrokkenheid ook mogelijkheden om zichzelf te profileren. Voor volksvertegenwoordigers bieden ze kansen om de aansluiting met de achterban nieuw leven in te blazen.

We splitsen deze aanbeveling op in drie lessen:

2.1 Maak (elke vorm van) digitale burgerbetrokkenheid laagdrempelig en toegankelijk

In de buitenlandse voorbeelden zagen we verschillende (digitale) mogelijkheden om de kennis en expertise van burgers mee te nemen in de ontwikkeling van wetgeving en beleidskeuzes. Via online platforms voor burgerinitiatieven (zoals *rahvaalgatus.ee* in Estland en *kansalaisaloite.fi* in Finland), (overheids)platforms voor burgerconsultaties (zoals P&C in Frankrijk en *vTaiwan* in Taiwan), of via burgerberaden en participatieve begrotingsprocessen, worden burgers betrokken bij (nieuwe) wetgevingsprocessen en beleidsinitiatieven. Bij al deze initiatieven en instrumenten zagen we echter dat laagdrempeligheid en toegankelijkheid belangrijke aandachtspunten zijn. Met name de representativiteit en de diversiteit van deelnemende (groepen) burgers bleken in het buitenland vaak onvoldoende gewaarborgd, waardoor de legitimiteit van de instrumenten verzwakte. We kunnen hiervan leren. We denken hierbij aan de volgende acties:

2.1.a Overheid, creëer of steun een platform voor burgerinitiatieven

Het wettelijk vastgelegde recht op het burgerinitiatief is op dit moment niet verankerd in bijvoorbeeld een officieel online platform. Zo'n platform zou door de overheid beheerd of gesteund kunnen worden en de mogelijkheid aan burgers kunnen bieden om voorstellen te doen, steunbetuigingen te verzamelen, over voorstellen te discussiëren, erover te stemmen, of ze bij het parlement of de regering in te dienen en te volgen. Die afwezigheid werkt aanzienlijk drempelverhogend voor het uitoefenen van het recht op burgerinitiatief. We geven de overheid dan ook in overweging om de verantwoordelijkheid op zich nemen, om te voorzien in een online platform voor het opstellen, indienen en volgen van burgerinitiatieven. Daarmee toont de overheid niet alleen directe betrokkenheid bij het recht op burgerinitiatief, maar kan zij tevens meer waarborgen creëren voor de continuïteit van het instrument en heeft zij zelf grip op de flexibiliteit ervan. Dit online platform stelt burgers in staat invloed uit te oefenen op de politieke agenda, terwijl het tevens de ruimte laat voor de verschillende behoeftes van mensen om betrokken te zijn. Sommigen formuleren graag zelf een initiatief, anderen hebben interesse in deelname aan online discussies over voorstellen, en weer anderen zijn liever actief via een steunbetuiging of vinden het prettig mee te kijken op de website. Om een

brede groep burgers te bereiken en tot goede voorstellen te komen, is het verder van belang dat het platform een veilige omgeving biedt voor het opstellen van burgerinitiatieven, voor digitale steunbetuigingen en eventueel voor uitwisseling van ideeën tussen burgers onderling, zodat coalities gevormd kunnen worden. Tot slot zou de overheid kunnen overwegen om, in navolging van de ervaringen in Finland, deskundige, juridische hulp aan te bieden aan mensen die van hun recht op burgerinitiatief gebruik willen maken. Dat vergroot de juridische kwaliteit van de burgerinitiatiefwetsvoorstellen en daarmee de kans op een serieuze behandeling ervan door overheid of parlement.

2.1.b Overheid, creëer een platform voor burgerconsultatie

Voor beleidsbeïnvloedende burgerbetrokkenheid die niet direct gericht is op de agenda van het parlement (meebeslissen), maar die ruimte biedt voor *crowdsourcen* van wetgeving, bieden platforms voor burgerraadplegingen als P&C in Frankrijk en *vTaiwan* in Taiwan inspiratie. Ze bieden uitgestippelde processen aan met deliberatieve elementen om voorstellen aan burgers voor te leggen en meningen of ideeën op te halen. De platforms bieden mogelijkheden om online vragen te stellen aan groepen burgers, maken verschillende typen inbreng mogelijk zoals video, maken het mogelijk voorstellen publiekelijk te steunen, debatten live te streamen en om input op nieuwe manieren te analyseren en te visualiseren. Dit kan drempels verlagen voor burgers om deel te nemen, omdat ze zelf ook gemakkelijk nieuwe inzichten krijgen. Ook kunnen de platforms processen stroomlijnen om kennis en expertise in de samenleving beter te benutten. In het buitenland leidden deze platforms verschillende keren tot een doorbraak voor wetgeving over politiek gevoelige onderwerpen.

Het Nederlandse parlement kan de ontwikkeling van consultatieplatforms stimuleren door zichzelf als actieve gebruiker op te stellen. Op lokaal niveau wordt er al veel geëxperimenteerd met de inzet van digitale hulpmiddelen bij verschillende aspecten van consultaties. Het parlement zou voorop moeten lopen om aansluiting te zoeken bij (bestaande) initiatieven.

2.1.c. Overheid, informeer burgers over het bestaan van deze platforms

Geen enkel instrument kan aanspraak maken op democratische legitimiteit, als niemand ervan weet (en bijgevolg ook niemand eraan deelneemt). Een laatste aanbeveling is dan ook om actief de inwoners van

Nederland van het bestaan (en het functioneren) van platforms voor burgerinitiatief of -consultatie op de hoogte te brengen en te houden. Datzelfde geldt wanneer parlement of regering besluiten het initiatief te nemen tot een vorm van burgerbetrokkenheid met meer besluitvormende macht, zoals een burgerberaad of een vorm van participatief begroten. Welke vorm van burgerbetrokkenheid ook in het leven geroepen wordt, zij moet via bewustwordingscampagnes of voorlichtingsactiviteiten breed bekend zijn bij de Nederlandse burger. Tevens is het van belang dat zij toegankelijk en begrijpelijk is. Ook is er altijd de uitdaging om diversiteit en inclusiviteit onder deelnemers te garanderen. Het is online mogelijk om drempels te verlagen door verschillende vormen van deelname te faciliteren, maar het blijft een aandachtspunt om mensen te betrekken van buiten de 'participatie-elite'.

2.2 Wees helder over proces en doel van burgerbetrokkenheid

Bij elke vorm van e-consultatie of e-besluitvorming geldt, dat het risico op teleurstelling groot is, als niet duidelijk is of en hoe de input van burgers een rol speelt in de raadpleging of beslissing. In de buitenlandse voorbeelden zagen we dat het vertrouwen in politiek en democratie juist afneemt, als na het indienen van een burgerinitiatief, een burgerconsultatie of een besluitvormingstraject niet duidelijk is hoe de inbreng van burgers terecht komt in de formele politieke besluitvorming, wat ermee wordt gedaan en wanneer. Het is belangrijk om het doel, de inhoud, het proces en de inbedding van deze vormen van burgerbetrokkenheid goed te ontwerpen. Voor deelnemers moet bovendien duidelijk zijn waaraan ze precies meedoen. Heldere communicatie met de deelnemers hierover is van belang om teleurstelling te voorkomen. We splitsen deze aanbeveling op in twee concrete aandachtspunten.

2.2.a Expliciteer en organiseer vooraf politieke wil om de resultaten serieus te nemen

Deelname aan een vorm van e-democratie leidt tot teleurstelling wanneer deelnemers het gevoel hebben dat hun inbreng beperkt blijft tot 'vrijblijvend discussiëren'. Een duidelijk en vooraf gecommuniceerde verbintenis van regering of parlement aan het doel, de inhoud en het proces van een vorm van digitale burgerbetrokkenheid vergroot de democratische legitimiteit. Dat vraagt allereerst van regering en parlement de bereidheid en de politieke wil om (een deel van) de macht af te staan, of te delen met betrokken burgers. Het vraagt tevens om actief verwachtingenmanagement. Daarnaast leren we uit de buitenlandse voorbeelden dat er ook meer procedurele mogelijkheden zijn om de inbreng van burgers systematisch te benutten.

In het geval van een *burgerinitiatief* zou de overheid kunnen overwegen om, in navolging van Finland, standaard een publieke vergadering met indieners te beleggen, of de (parlementaire) ontvangers van een burgerinitiatief te verplichten een schriftelijke reactie op het initiatief te geven.

Bij een *burgerconsultatie* zou de overheid actief gebruik kunnen maken van een informatiesysteem zoals we dat zagen in Estland (EIS). Dat systeem biedt burgers zowel de mogelijkheid om het proces van wetgeving of beleidsvorming te volgen, als om er in verschillende fasen inhoudelijk inbreng op te geven.

Bij een *burgerberaad* is het van belang dat de verantwoordelijke politici bij de start van het traject al duidelijk maken wat de status van de voorstellen is, en hoe ze in de formele besluitvormingsprocessen zullen worden ingebed, zoals president Macron dat in Frankrijk deed. Daarnaast zijn er tal van aanvullende voorwaarden die de legitimiteit van een burgerberaad bepalen (zorgvuldige selectie van deelnemers, waarborgen van de onafhankelijkheid van het proces door het aanstellen van toezichthouders, financieel compenseren van de deelnemers, etc.).

Bij *participatief begroten* is het een mogelijkheid dat de overheid een platform ontwerpt en beheert (of stimuleert), met behulp waarvan lokale gemeenschappen van elkaar kunnen leren hoe de procedures te ontwerpen en te implementeren.

2.2.b Geef tussentijds feedback en verantwoording achteraf

Naast actieve betrokkenheid en *commitment* van overheid of parlement bij de start van een vorm van burgerbetrokkenheid, is ook het geven van feedback tijdens en verantwoording na afloop van het traject belangrijk. Bij een burgerinitiatief, een burgerconsultatie of een burgerberaad, hoort het tot de verantwoordelijkheid van politici en ambtenaren om duidelijk te maken hoe ze de input van burgers vertalen naar verschillende beleidsopties, of hoe ze tot een gedeelde consensus komen. Dit geldt met name wanneer voorstellen geen doorwerking vinden in politieke besluitvorming.

2.3 Leer en verbeter

In binnen- en buitenland is al veel geëxperimenteerd met nieuwe vormen van digitale burgerbetrokkenheid. Maar veel instrumenten maken de vaak vergaande

verwachtingen (nog) niet waar. We zagen in de buitenlandse voorbeelden, dat deze nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid continu om aandacht en aanpassing vragen. Eén enkel experiment is gewoonlijk niet genoeg om vast te kunnen stellen op welke manier, wanneer en waarom een participatietraject bijdraagt aan de democratische legitimiteit. ‘Leer en verbeter’ is dan ook het devies. Het is belangrijk om platforms op een flexibele manier in te richten, zodat ze aangepast kunnen worden op een specifiek doel of proces en om geleerde lessen te kunnen vertalen in een nieuw ontwerp. Over langetermijneffecten en invloed op vertrouwen tussen burgers en overheid is nog weinig bekend. Extra onderzoek hiernaar zou nuttig kunnen zijn (ook om verwachtingen te temperen; met een paar discussieavonden herstel je niet een vertrouwensbreuk of belangenstrijd bij een controversieel onderwerp).

5.3 Inzet van digitale instrumenten is maatwerk

Digitale tools maken nog geen democratie. Dit blijven we benadrukken. Er is meer nodig dan technologie alleen. Er is een belangrijk verschil tussen e-governance (digitaliseren van overheidsdiensten) en e-participatie (digitale burgerbetrokkenheid). Estland inspireert voornamelijk vanwege dat eerste, maar als het gaat om e-participatie staat Estland ook voor uitdagingen. Uit alle buitenlandse voorbeelden leren we dat het gebruik van digitale middelen geen *quick fix* is. Digitale middelen vormen geen substituuut, maar een aanvulling op de meer traditionele instrumenten voor burgerbetrokkenheid en de communicatiemogelijkheden die sociale media bieden. Alhoewel platforms als Facebook en Twitter een rol (kunnen) spelen in interacties tussen burgers, politici en bestuurders, zijn ze niet ontworpen of ingericht om de verbinding tussen burger en politiek/overheid te versterken en bij te dragen aan de legitimiteit van democratische processen. Online interacties kunnen meer gericht worden georganiseerd om bij te dragen aan betrouwbare informatievoorziening, constructieve dialoog en het voorkomen van polarisatie. Digitale burgerbetrokkenheid vraagt om een zorgvuldige afweging en politiek gedragen beslissingen over welke instrumenten wanneer een aanvulling kunnen zijn. We geven drie aanbevelingen:

3.1 Combineer online met offline instrumenten en inspanningen

Digitale instrumenten bieden allerlei mogelijkheden om wetgevingsprocessen te volgen, om (wets)voorstellen op te stellen, te bediscussiëren, in te dienen, erop te stemmen en vergaderingen te *streamen*. Door middel van visualisaties kunnen ze deze processen stroomlijnen en ook toegankelijker maken voor mensen die minder taalvaardig zijn. Recent heeft de COVID-19-pandemie de inspanningen om

burgerconsultaties en burgerberaden online te organiseren, in een stroomversnelling gebracht.

Toch blijken fysieke bijeenkomsten onmisbaar in het politieke proces. Met name bij het burgerberaad blijkt het noodzakelijk om deelnemende burgers de mogelijkheid te bieden elkaar in het echt te ontmoeten. Bovendien maken digitale mogelijkheden betrokkenheid voor sommigen makkelijker, maar voor anderen moeilijker. Een combinatie van online en offline mogelijkheden biedt kansen, maar bekende aandachtspunten bij burgerbetrokkenheid blijven: het verschaffen van toegankelijke en begrijpelijke informatie, het betrekken van een representatieve en inclusieve groep deelnemers, het faciliteren van laagdrempelige en toegankelijke procedures, het genereren van bekendheid voor vormen van burgerbetrokkenheid, het scheppen van helderheid over het doel en het proces en het terugkoppelen en inbedden van de resultaten.

3.2 Kies of ontwerp passende digitale instrumenten

Bij zowel e-consultatie als e-besluitvorming komen de typische stappen van een deliberatief proces tot uitdrukking: het formuleren van het probleem, het verzamelen van ideeën voor oplossingen, het systematiseren en beoordelen van oplossingen, het komen tot een synthese en inzicht in gedeelde waarden en tot slot een weloverwogen beslissing. Voor elk van deze stappen blijken in onze buitenlandse voorbeelden specifieke digitale instrumenten ontworpen en getest te zijn. Het is raadzaam om bij de inzet van digitale middelen specifiek te kijken naar de mogelijkheden en beperkingen van het instrument. Er is niet één type instrument dat zich voor alle vormen van digitale burgerbetrokkenheid leent. Gebruik een instrument dat past bij het beoogde doel.

3.3 Besteed aandacht aan veiligheid en de mogelijkheid van fraude

Digitale instrumenten brengen ook risico's met zich mee. Digitaal stemmen kent bijvoorbeeld kwesties rondom veiligheid en autorisatie. Het is belangrijk om af te wegen welke maatregelen en investeringen in digitale beveiliging proportioneel zijn. Om meningen te peilen of voorstellen te rangschikken, is het doorgaans niet nodig om elke stem precies te kunnen herleiden tot een individu. Wel is het belangrijk te voorkomen dat processen worden *gehackt* en trollen invloed uitoefenen. Het is belangrijk hieraan aandacht te besteden. Dat vraagt nadrukkelijk om de ontwikkeling en borging van specifieke ICT-kennis en expertise bij overheid en parlement.

6 Literatuurlijst

Aitamurto, T. & H. Landemore (2016). 'Crowdsourced deliberation: The case of the law on off-road traffic in Finland'. *Policy and Internet* 8, nr. 2, pp. 174–196.

Arets, D. & L. Heuts (2020). 'Debatlab: Vormgeven aan een nieuwe ruimte voor debat'. In: Ridder, J., R. Vliegenthart & J. Zuure (red.) (2020). *Doen, durven of de waarheid? Democratie in digitale tijden*. Amsterdam: Raad voor het Openbaar Bestuur, pp. 104 – 119.

Arnstein, S.R. (1969). 'A ladder of citizen participation'. *Journal of the American Institute of Planners* 35, pp. 216-224.

Barry, L. (2016). 'vTaiwan: Public Participation Methods on the Cyberpunk Frontier of Democracy'. <https://civichall.org/civicist/vtaiwan-democracy-frontier/>.

Christensen, H. (2015). 'Does crowdsourcing citizen initiatives affect attitudes towards democracy?' The Policy and Internet Blog.
<https://blogs.oii.ox.ac.uk/policy/does-crowdsourcing-of-citizen-initiatives-affect-attitudes-towards-democracy/>

Christensen, H. (2017). 'Knowing and distrusting: how political trust and knowledge shape direct-democratic participation.' *European Societies*, pp. 1-23.

Christensen, H., M. Karjalainen & L. Nurminen (2015). 'Does Crowdsourcing Legislation Increase Political Legitimacy? The Case of Avoin Ministeriö in Finland.' *Policy and Internet* 7, nr. 1, pp. 25 – 45.

COSLA and Scottish Government (2017). *Community choices 1% framework agreement*. <https://www.oidp.net/docs/repo/doc252.pdf>

Defacqz, S., 'Parlement & Citoyens: an online platform connecting citizens and lawmakers for policy design in France'. Website TROPICO, 26 juni 2019.
<https://tropico-project.eu/cases/administration-costs-for-bureaucracy/parlement-citoyens-an-online-platform-connecting-citizens-and-lawmakers-for-policy-design-in-france/>

Democratic Society (2016). *Digital tools and Scotland's Participatory Budgeting programme*. A report by the Democratic Society for the Scottish Government. The

Democratic Society & The Scottish Government. <https://www.demsoc.org/wp-content/uploads/2016/01/DS-Digital-Tools-paper.pdf>.

Driessen, M., P. Kanne & L. Klein Kranenburg (2018). *Alternatieven voor de lokale democratie?* Onderzoek I&O Research i.o.v. Vrij Nederland en Nieuwsuur. I&O Research.

Enthoven, G., 'Geef de Kamer de informatie om de regering écht te kunnen controleren'. In: *NRC* 30 juni 2020.

Escobar, O., et al. (2018) 'Participatory budgeting in Scotland: The interplay of public service reform, community empowerment and social justice'. In: (coor.) Dias, N. (2018) *Hope for democracy. 30 years of participatory budgeting worldwide*. Cimpres TM. <https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html#>

Thegovlab, 'Rahvakogu: turning the e-republic into an e-democracy (case study)' Crowdlaw for Congress Series. <https://congress.crowd.law/files/rahvakogu-case-study.pdf> /

Green, J. (2011). *The Eyes of the People: Democracy in an Age of Spectatorship*. Oxford: Oxford University Press.

Grimsson, G., G. Razgute & H. Hinsberg (2015). 'Rahvakogu - How the people changed the laws of Estonia'. Beschikbaar als Google Document. https://docs.google.com/document/d/1lhoyZfRsgfhQkcSppu3L78_Uz_lugUkzMycN2xg3MPo/edit#heading=h.ckyzc8dp16y9

Hazenberg, H. (2020). 'Digitaal herontwerpen van de democratische rechtsstaat'. In: Ridder, J., R. Vliegthart & J. Zuure (red.) (2020). *Doen, durven of de waarheid? Democratie in digitale tijden*. Amsterdam: Raad voor het Openbaar Bestuur, pp. 71 – 86.

Hennen L., et al. (red.) (2020). *European E-Democracy in Practice*. Springer Open.

Hofstede, G. (1991). *Cultures and organizations, software of the mind*. London: McGraw- Hill.

Horton, C., 'The Simple but Ingenious System Taiwan Uses to Crowdfund Its Laws'. Website MIT Technology Review, 21 augustus 2018. <https://www.technologyreview.com/s/611816/the-simple-but-ingenious-system-taiwan-uses-to-crowdfund-its-laws/>

Hurenkamp, M. & E. Tonkens, 'Democratie vernieuwen: iets minder geloof en wat meer argumenten graag'. Website Sociale Vraagstukken 20 april 2019. Beschikbaar via <https://www.socialevraagstukken.nl/democratie-vernieuwen-iets-minder-geloof-en-meer-argumenten-graag/>

Huttunen, J. & H. Christensen (2019). 'Engaging the Millennials: The Citizens' Initiative in Finland.' *YOUNG* 28, nr. 2., pp 175-198.

Jonsson, M. (2015). 'Democratic Innovations in Deliberative Systems - The Case of the Estonian Citizens' Assembly Process'. *Journal of Public Deliberation* 11, nr. 1, pp. 1-29.

Jeuken, Y. (2013). 'Volgdewet!'. *Beleid en Maatschappij* 40, nr. 4.

Kamerstukken II 2019/2020, 2020Z12861. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: *Stand van zaken uitvoering kabinetsstandpunt hervorming parlementair stelsel*.

Kamerstukken II, 2019/20, 35300 VII, nr. 41. *Motie Van Kooten-Arissen over de succesvolle methoden van Estland op het gebied van onlinedemocratie - Vaststelling begroting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2020*.

Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78. Bijlage *Raad van State. Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid*.

Kamerstukken II 2018/2019, 2019Z09235. Position paper Open State Foundation en 1848 t.b.v. hoorzitting/rondetafelgesprek *Datasamenleving en democratie* d.d. 15 mei 2019.

Kamerstukken II, 2017/18, 34775-VII nr. 69. Kamerbrief: *Plan van Aanpak Versterking Lokale Democratie en Bestuur*.

Karlsson, M., M. Jonsson & A. Joachim (2015). 'Did the Estonian Citizens' assembly help restore political legitimacy?: Analyzing changes in vertical and horizontal trust among participants'. ECPR General Conference Université de Montréal 2015.

Keulen, I. van, & I. Korthagen (2018). Samen publiek geld uitgeven. De kansen van digitale burgerbegrotingen. In *De Helling*. Nr. 3. <https://wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl/tijdschrift/2018-3/hartstocht> (ook

beschikbaar op onze website: <https://www.rathenau.nl/nl/kennis-voor-beleid/de-kansen-van-digitale-burgerbegrotingen>)

Keulen, I. van, & I. Korthagen (2020). 'Informal Agenda Setting'. In Hennen L., et al. (red.) (2020). *European E-Democracy in Practice*. Springer Open, pp. 163 – 175.

Korthagen, I. et al. (2018). *Prospects for e-democracy in Europe. Part II: Case Studies*. Study IP/G/ STOA/FWC/2013-001/LOT 8/C4, Brussels, European Union: STOA.

Koster, K. de, et al. (2010). *Democratie en de kloof tussen discours en praktijk. Burgerparticipatie, overheidsbeleid en tevredenheid op het lokale niveau*. Gent: Academia Press.

Krlev, G. (2018). 'Bringing Citizens Back In? On the Effects of a Political Web Platform'. Onderdeel van doctoraat.

https://www.abgeordnetenwatch.de/sites/default/files/media/documents/various/aw_krlev_study_complete_eng.pdf of <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3149496>

Meer, T. W. G. van der (2018). 'De participatie-elite en de participatieparadox.' Website Stuk Rood Vlees, 24 september 2018. <http://stukroodvlees.nl/de-participatie-elite-en-de-participatieparadox/>

Megill, C. (2016). 'Pol.is in Taiwan.' Blogpost <https://blog.pol.is/pol-is-in-taiwan-da7570d372b5>.

Meijer, A. J., M.T. Schäfer & M. Branderhorst (2019). 'Principes voor goed lokaal bestuur in de digitale samenleving: Een aanzet tot een normatief kader'. Bestuurswetenschappen 73, nr. 4, pp. 8-23.

Meidertsma, J., '8 Tips voor succesvolle online burgerparticipatie', Website Medium, 16 juli 2018. <https://medium.com/argu/8-tips-voor-succesvolle-online-burgerparticipatie-f56f7dc1eaab>

Michels, A. (2006). 'Citizen participation and democracy in the Netherlands'. *Democratization* 13, pp. 323-339.

Narayanan, D. (2019), 'Technology and political will can create better governance'. Website The Economist, 22 March 2019.

<https://www.economist.com/open-future/2019/03/22/technology-and-political-will-can-create-better-governance>

Nurminen, L., M. Karjalainen & H. S. Christensen (2013). 'Combining citizens' initiatives and deliberation – The case of Open Ministry'. Paper prepared for the ECPR General Conference, Bordeaux 2013.

O'Hagan, A., et al. (2019a). 'Participatory budgeting, community engagement and impact on public services in Scotland', *Public money & management*, doi: 10.1080/09540962.2019.1678250

O'Hagan, A., et al. (2019b). Evaluation of participatory budgeting activity in Scotland 2016-2018. Scottish Government.
<https://www.gov.scot/publications/evaluation-participatory-budgeting-activity-scotland-2016-2018-2/>

Pehk, T., 'Rahvaalgatus.ee – yet another e-platform for civic engagement? No, a process of democratic renewal instead!'. Website Open Government Partnership, 5 februari 2018. <https://www.opengovpartnership.org/stories/rahvaalgatus-ee-yet-another-e-platform-for-civic-engagement-no-a-process-of-democratic-renewal-instead/>

Raad van Europa (2009). Electronic democracy ('e-democracy'). Recommendation CM/Rec(2009)1 and explanatory memorandum. Council of Europe Publishing.
https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/6647-0-ID8289-Recommendation%20on%20electronic%20democracy.pdf

Rathenau Instituut (2015). *Kansen en dilemma's van digitale democratie - Wat kan digitale burgerbetrokkenheid betekenen voor het Nederlandse parlement?*. Edwards, A. & D. de Kool.

Rathenau Instituut (2017). *Online meebeslissen - Lessen uit onderzoek naar digitale burgerparticipatie voor het Europees Parlement*. Korthagen, I. & I. van Keulen.

Remkes, J. W. et al.. (2018). *Lage Drempels, Hoge Dijken: Democratie en Rechtsstaat in Balans, Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*. Staatscommissie Parlementair Stelsel.

ROB (2004). *Burgers betrokken, betrokken burgers*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

ROB (2012). *Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

ROB (2018). Signalement Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

ROB (2019). *Zoeken naar waarheid. Over waarheidsvinding in de democratie in het digitale tijdperk*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Roovers, D. & E. Rovers (2020), 'Laat burgers politici helpen: organiseer een burgerberaad'. In: *NRC* 3 juli 2020.

Schudson, M. (1998). *The Good Citizen: A History of American CIVIC LIFE*. New York: The Free Press.

SCP (2018). Burgerperspectieven 2018 | I. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Simon, J. et al. (2017). Digital Democracy. *The tools transforming political engagement*. Nesta.

Stikker, M. (2019). *Het internet is stuk*. Amsterdam: De Geus.

Tabner, K. (2018) Community Choices Fund 2017/18 Report.

Toode, Ü. (2020). 'The People's Assembly: Testing the Collaborative (e)-Democracy'. *Online Journal of Communication and Media Technologies* 10, nr. 2, e202005.

Toots, M. (2019). 'Why E-participation systems fail: The case of Estonia's Osale. Ee'. *Government Information Quarterly* 36, nr. 3, pp. 546-559.

Vooglaid, K. & T. Randma-Liiv, 'Participatory Parliamentarism: the Case of the Estonian Citizens' Initiative Portal'. Website TROPICO, 29 juni 2019. <https://tropico-project.eu/cases/administration-costs-for-bureaucracy/participatory-parliamentarism-the-case-of-the-estonian-citizens-initiative-portal/>

Wennekers, A. et al. (red.) (2019). *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Zaller, J. (2010). 'A New Standard of News Quality: Burglar Alarms for the Monitorial Citizen'. *Political Communication* 20, 2, pp. 109-130.

Zeeuw, A. de, & J. Pieterse (2017). *Handreiking Digitale Democratie. E-DEM: Digitale participatietools voor lokale overheden*. Netwerk Democratie, Waag Society & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Meer weten over e-democratie instrumenten?

Bruijn, D. de, & M. Cadat-Lampe (2018) [Keuzewijzer e-tools](#) voor gemeenten die inwoners online willen betrekken. Movisie.

Crow, L., M. Nixon & A. Parsons. (2019). [Citizens' Assembly Websites](#): Practical Guidance. mySociety.

Parsons, A. (2019). [Digital Tools for Citizens' Assemblies](#). mySociety.

Simon, J., et al. (2017). [Digital Democracy](#). The tools transforming political engagement. Nesta.

Zeeuw, A. de,. (2019). [Digitale Democratie in de praktijk](#). Een gids voor lokale overheden over het succesvol implementeren van digitale participatie-instrumenten. ICTU & Democratie in Actie.

Zeeuw, A. de, & J. Pieterse (2017). [Handreiking Digitale Democratie](#). E-DEM: Digitale participatietools voor lokale overheden. Netwerk Democratie, Waag Society & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.

Bijlage 1: Evaluatiekader participatie-instrumenten

We hebben de online participatie-instrumenten geanalyseerd met behulp van het theoretisch kader en de vragenlijst die ook gebruikt zijn in onze eerdere STOA-studie. Aan de hand van het onderscheid tussen drie vormen van legitimiteit kwamen we tot conclusies over welke instrumenten succesvol kunnen zijn in het versterken van de verbinding tussen burger en politiek/overheid.

- **Inputlegitimiteit:** legitimiteit ontleend aan de mate waarin wetgevingsprocessen en besluitvormingsprocessen open staan voor belangen en ideeën van de bevolking. Een online democratie-instrument draagt bij aan inputlegitimiteit van democratische processen wanneer een instrument burgers ondersteunt zich in het democratisch proces te begeven en zich te uiten.
- **Proceslegitimiteit:** legitimiteit ontleend aan betrouwbare en transparante processen en procedures voor het afwegen van belangen en ideeën, en voor het koppelen van voorkeuren aan politieke beslissingen. Een online democratie-instrument draagt bij aan proceslegitimiteit wanneer het de transparantie en kwaliteit van deliberatie- en afwegingsprocessen bevordert. Bijvoorbeeld door inzicht in argumentatie te geven, de mogelijkheid standpunten te vergelijken, te wegen en te prioriteren volgens afgesproken mechanismen.
- **Outputlegitimiteit:** legitimiteit ontleend aan de mate waarin de overheid tegemoetkomt aan de wensen en opvattingen van burgers. Een instrument draagt bij aan outputlegitimiteit wanneer het ontwerp van het instrument de doorwerking van burgerbetrokkenheid in beleidsontwikkeling en/of wetgevingsprocessen faciliteert.

Evaluatiekader participatie-instrumenten

Dimensie	Eisen	Specifieke vragen
Inputlegitimiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie/gelijke mogelijkheid deelname • Gebruikersvriendelijkheid • Interactie ondersteuning • Inspraakmogelijkheden 	<ul style="list-style-type: none"> • Is effectief gecommuniceerd over de mogelijkheid om deel te nemen aan de doelgroep? • Is de tool toegankelijk voor iedereen uit de doelgroep? • Is de tool bruikbaar, betrouwbaar en veilig? • Hoe en in hoeverre kunnen deelnemers hun wensen en belangen uiten? • Hoe en in hoeverre kunnen deelnemers de (politieke) agenda bepalen? • Helpt het ontwerp om burgers te betrekken die niet bij de 'participatie elite' behoren?
Proceslegitimiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteit van beraadslaging • Vertegenwoordiging • Diversiteit / inclusiviteit 	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre is informatie beschikbaar over het hele participatieproces, inclusief hoe de burgerparticipatie daarin meegenomen wordt? • Hoe wordt informatie aan de deelnemers gegeven over de kwesties waar het over gaat? • Stimuleert de tool uitwisseling van argumenten tussen de deelnemers? • Stimuleert de tool interactie tussen de standpunten van de deelnemers en die van de politici/ambtenaren? • In hoeverre zijn de deelnemers representatief voor de doelgroep?

		<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre is wordt de input van deelnemers gemodereerd? • Hoe wordt de diversiteit aan input/standpunten/meningen gemanaged (geaggregeerd) in het proces? Worden minderheidsstandpunten meegenomen?
<p>Outputlegitimiteit</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kosteneffectiviteit • Democratische impact • Verantwoording • Ontvankelijkheid • Vertrouwen 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe draagt het instrument mee aan besluitvormingsprocessen en uitkomsten daarvan? • Draagt de tool bij aan transparantie van de kwesties waar het over gaat? • Helpt de tool om de verantwoording de verbeteren: door te informeren wie verantwoordelijk is voor welke actie? • Hoe worden deelnemers geïnformeerd over de uitkomsten en over wat is gedaan met hun bijdragen (achteraf)? • Draagt de tool eraan bij dat afstand tussen de overheid en de doelgroep verminderd is, en dat vertrouwen in de overheid groter wordt? • Is de tool kosteneffectief? • Biedt de tool de ruimte aan ambtenaar/politicus om hun eigen beoordeling of selectie te maken?

Bijlage 2: Lijst gesproken personen

We hebben onderstaande mensen gesproken in interviews, informatieve gesprekken, in groepsverband tijdens de workshop, of als lid van de begeleidingscommissie. We danken hen allen voor de medewerking.

Naam	Organisatie
Aivar Rahno	Head of Government Secretariat Estonia
Ank Michels	Universiteit Utrecht
Anne de Zeeuw	Netwerk Democratie
Anthony Zacharzewski	Democratic Society (UK)
Ayeh Zarrinkhameh	Raad voor het Openbaar Bestuur
Chris Verhoef	Bureau ICT Toetsing
Elisa Lironi	European Citizen Action Service
Erin McAuliffe	Democratic Society (UK)
Frank Hendriks	Tilburg University
Harm van Dijk	G1000 organisatie
Haye Hazenberg	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ira van Keulen	Nationale Ombudsman / voormalig onderzoeker bij het Rathenau Instituut
Jasper Zuure	Raad voor het Openbaar Bestuur
Joep Meindertsma	Argu
Josien Pieterse	Netwerk Democratie
Karlijn Bink	Stichting Democratie en Media
Koen van der Krieken	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Laura de Vries	Hans van Mierlo Stichting
Lucas Benschop	1848.nl
Maarja Olesk	Institute of Baltic Studies
Maike Popma	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Maurice Berix	Provincie Zuid Holland
Mellouki Cadat-Lampe	Movisie
Mieke van Heesewijk	SIDN Fonds
Reinder Rustema	petities.nl
Suzanne Melis	Ministerie Justitie en Veiligheid
Tsjalling Swierstra	Universiteit Maastricht
Tom Demeyer	Waag
Wilma Haan	Open State Foundation

Bijlage 3: Begrippenlijst

Beleidsbeïnvloedende burgerbetrokkenheid: betrokkenheid van burgers bij beleid van de overheid door hun ideeën en suggesties mee te nemen bij het vormen van beleid, verkennen van opties en opstellen van wetten. Deze betrokkenheid is erop gericht de kwaliteit van het deliberatieve proces te vergroten bij het opstellen van beleid of wetgeving.

Cocreatie: bij cocreatie van wetgeving of beleid gaat het erom dat kennis en expertise van diverse partijen, waaronder burgers, worden gebruikt in het proces.

Consensus: er is consensus wanneer alle mensen van een groep, bijeenkomst of gemeenschap instemmen met een onderwerp of voorstel. Er wordt net zo lang gesproken over de punten van onenigheid totdat een voorstel of plan gevonden is dat voor alle deelnemers aanvaardbaar is. Er wordt niet gestemd, maar juist gezocht naar een conclusie waar iedereen zich in kan vinden.

Crowdsourcing: een open uitnodiging aan burgers om een bijdrage te leveren aan een beleidsvoorstel of een andere publieke taak, met als doel om de kennis te mobiliseren waarover burgers beschikken op het betreffende onderwerp.

Delegatiemodel van politieke vertegenwoordiging: volgens dit model treden volksvertegenwoordigers op om de specifieke beleidsvoorkeuren van hun kiezers te verwoorden en in hun besluitvorming te volgen. Anders gezegd: volksvertegenwoordigers nemen besluiten die hun kiezers genomen zouden hebben als zij zelf de beslissing hadden kunnen nemen. (Het verkiezingsprogramma is daarvoor de leidraad; maar voor zover dat geen uitsluitel geeft, zal de volksvertegenwoordiger op andere manieren de beleidsvoorkeuren van zijn kiezers moeten achterhalen.)

Deliberatieve democratie: de vorm van democratie die berust op deliberatie (dialog, discussie) tussen burgers. Het realiteitsgehalte, de normatieve juistheid en de effectiviteit van probleemdefinities en oplossingsrichtingen, maar ook de voorkeuren van burgers zelf, worden kritisch getoetst in een vrije en op voet van gelijkwaardigheid tussen deelnemers gevoerde uitwisseling van informatie en argumenten.

Democratische legitimiteit: legitimiteit van democratische beslissingen, wetten en beleid die voortkomt uit drie factoren. 1) de mate waarin wetgevingsprocessen en

besluitvormingsprocessen openstaan voor belangen en ideeën van de bevolking (*inputlegitimiteit*), 2) betrouwbare en transparante processen en procedures voor het afwegen van belangen en ideeën en het koppelen van voorkeuren aan politieke beslissingen (*proceslegitimiteit*), en tot slot 3) de mate waarin de overheid tegemoetkomt aan wensen en opvattingen van burgers, waarvan doorwerking van burgerbetrokkenheid een onderdeel is (*outputlegitimiteit*).

Directe burgerbetrokkenheid: houdt in dat burgers zelf zeggenschap hebben over het beleidsproces of zelf een besluit kunnen nemen, zoals via bindende referenda. Directe burgerbetrokkenheid kan bijvoorbeeld de vorm hebben van het opstellen van beleid door burgers, of van stemmen op voorstellen.

Directe democratie: de vorm van democratie die berust op stemmingen waarbij de leden van een politieke gemeenschap zelf politieke beslissingen nemen (volksstemmingen). In dit rapport wordt dit begrip iets opgerekt naar allerlei vormen van burgerparticipatie waarbij voorkeuren of uitingen van steun van individuele burgers worden gemobiliseerd en opgeteld, zoals opiniepeilingen en handtekeningenacties voor petitieën en wetgevingsinitiatieven.

Doe-democratie: refereert naar burgers die zaken in het publieke domein (zorg, groenvoorziening, welzijn, etc.), zelf verzorgen of samen met overheden en instanties. Het idee is dat er een vorm van meebepalen of meebeslikken ontstaat wanneer burgers zelf maatschappelijke vraagstukken oppakken. Het gaat hierbij om ruimte geven aan burgers, niet om burgers verantwoordelijk maken voor publieke zaken die binnen het overheidsdomein vallen.

Inclusief: wanneer processen of (online democratie-) instrumenten toegankelijk en bruikbaar zijn voor iedereen. Dat betekent zonder discriminatie en zonder (figuurlijke) drempels.

Informatieve burgerbetrokkenheid: burgers nemen kennis van informatie over de politieke besluitvorming en wisselen (interpretaties van) deze kennis uit. Kritische, monitorende burgers houden in de gaten wat er speelt in de politiek en in hun eigen omgeving.

Inputlegitimiteit: legitimiteit ontleend aan de mate waarin wetgevingsprocessen en besluitvormingsprocessen openstaan voor belangen en ideeën van de bevolking. Een online democratie-instrument draagt bij aan inputlegitimiteit van democratische processen, wanneer een instrument burgers ondersteunt zich in het democratisch proces te begeven en te uiten.

Mandaatmodel van politieke vertegenwoordiging: volgens dit model geven de kiezers op basis van hun overtuigingen een mandaat aan een volksvertegenwoordiger om in de komende zittingsperiode een bepaalde politieke koers te volgen. Het verkiezingsprogramma is hierbij de leidraad, maar volksvertegenwoordigers behouden hun autonomie voor eigen oordeelsvorming.

Outputlegitimiteit: legitimiteit ontleend aan de mate waarin de overheid tegemoetkomt aan de wensen en opvattingen van burgers. Een instrument draagt bij aan outputlegitimiteit, wanneer het ontwerp van het instrument de doorwerking van burgerbetrokkenheid in beleidsontwikkeling en/of wetgevingsprocessen faciliteert.

Parlement: de volksvertegenwoordiging die in Nederland bestaat uit de Tweede Kamer (de door de kiezers rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging) en de Eerste Kamer, die door de leden van de Provinciale Staten van de provincies (dus indirect door de bevolking) gekozen wordt. We noemen in dit stuk vaak de Tweede Kamer, maar het spreekt vanzelf dat ook de Eerste Kamer gebruik kan maken van online burgerbetrokkenheid en daarmee kan experimenteren.

Parlementaire democratie: kan als een synoniem van representatieve democratie worden beschouwd, zij het dat 'parlementaire democratie' meer is toegespitst op de democratische verhoudingen tussen kiezers, parlement en regering.

Participatieve democratie: een vorm van democratie waarin de burger een beleidsbepalende invloed heeft op het bestuur. Beslissingen worden niet slechts overgelaten aan gekozen vertegenwoordigers zoals bij *representatieve democratie*. Dit kan bereikt worden met bijvoorbeeld het referendum en het petitierecht of het recht op burgerinitiatief.

Representativiteit: representativiteit heeft betrekking op de kenmerken van een groep burgers die deelnemen aan of gebruik maken van (een instrument voor) online democratie. Een groep burgers is representatief voor de bevolking wanneer deze burgers een afspiegeling van de bevolking zijn voor een aantal gekozen kenmerken zoals leeftijd, woonplaats, geslacht, beroepsgroep, opleidingsniveau, culturele afkomst, etc.

Representatieve democratie: de vorm van democratie die berust op de overdracht van politieke besluitvorming aan een kleine groep personen die politiek uitoefenen als een professie en die gekozen zijn door de bevolking via vrije, eerlijke en frequent plaatsvindende verkiezingen.

Proceslegitimiteit (throughputlegitimiteit): legitimiteit ontleend aan betrouwbare en transparante processen en procedures voor het afwegen van belangen en ideeën, en voor het koppelen van voorkeuren aan politieke beslissingen. Een online democratie-instrument draagt bij aan proceslegitimiteit wanneer het de transparantie en kwaliteit van deliberatie- en afwegingsprocessen bevordert. Bijvoorbeeld door inzicht in argumentatie te geven, de mogelijkheid standpunten te vergelijken, te wegen en te prioriteren volgens afgesproken mechanismen.

Vertegenwoordigende democratie: zie *Representatieve democratie*.

Zeggenschap: bevoegdheid om ergens over te beslissen.

© Rathenau Instituut 2020

Verveelvoudigen en/of openbaarmaking van (delen van) dit werk voor creatieve, persoonlijke of educatieve doeleinden is toegestaan, mits kopieën niet gemaakt of gebruikt worden voor commerciële doeleinden en onder voorwaarde dat de kopieën de volledige bovenstaande referentie bevatten. In alle andere gevallen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Open Access

Het Rathenau Instituut heeft een Open Access beleid. Rapporten, achtergrondstudies, wetenschappelijke artikelen, software worden vrij beschikbaar gepubliceerd. Onderzoeksgegevens komen beschikbaar met inachtneming van wettelijke bepalingen en ethische normen voor onderzoek over rechten van derden, privacy, en auteursrecht.

Contactgegevens

Anna van Saksenlaan 51
Postbus 95366
2509 CJ Den Haag
070-342 15 42
info@rathenau.nl
www.rathenau.nl

Bestuur van het Rathenau Instituut

Mw. Gerdi Verbeet

Prof. dr. Noelle Aarts

Drs. Felix Cohen

Dr. Hans Dröge

Dr. Laurence Guérin

Dr. Janneke Hoekstra, MSc

Prof. mr. dr. Erwin Muller

Drs. Rajash Rawal

Prof. dr. ir. Peter-Paul Verbeek

Dr. ir. Melanie Peters - secretaris

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.

Rathenau Instituut