

Digitale empowerment van de demos

Een onderzoek naar aansprekende e-democracy innovaties

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

2016

Merlijn van Hulst

Colette Cuijpers

Frank Hendriks

Tamara Metze

Ronald Leenes

Danny Hoekzema



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting.....	5
1. Een onderzoek naar aansprekende e-democracy innovaties	9
1.1 Inleiding.....	9
1.2 Naar een selectie van cases.....	10
1.3 Het evaluatiekader.....	13
2. Aansluiten van de techniek op de mens: wikiplanning Melbourne	21
2.1 Inleiding.....	21
2.2 Future Melbourne: een korte beschrijving	22
2.3 Evaluatie.....	24
2.4 Conclusie	31
3. Project Burgerhaushalt-lichtenberg.de – participatieve budgettering.....	33
3.1 Inleiding.....	33
3.2 Beschrijving van inhoud, geschiedenis en verloop van de casus	35
3.3 Evaluatie.....	41
3.4 Conclusie	46
4. Het Braziliaanse platform e-Democracia: burgerinspraak in het wetgevingsproces	47
4.1 Inleiding.....	47
4.2 Korte beschrijving van inhoud, geschiedenis en verloop van de casus	48
4.3 Evaluatie.....	50
4.4 Conclusie	53
5. Constitutionele hervorming in IJsland: een wetsvoorstel via crowdsourcing.....	55
5.1 Inleiding.....	55
5.2 Beschrijving van inhoud, geschiedenis en verloop van de casus	55
5.3 Evaluatie.....	60
5.4 Conclusie	64
6. G1000 – Een e-ondersteunde beweging.....	67
6.1 Inleiding.....	67
6.2 Inhoud, geschiedenis en verloop van casus	68
6.3 Evaluatie.....	70
6.4 Conclusie	80

7.	Van Jan Hus tot Zwarte Piet Moet Blijven: Petities.nl als expressie van e-democratie.....	82
7.1	Inleiding.....	82
7.2	Inhoud, geschiedenis en verloop van casus	83
7.3	Evaluatie.....	86
7.4	Conclusie	93
8.	Digitale empowerment van de demos.....	94
8.1	De cases.....	94
8.2	De waarden	104
	Literatuur	113
	Begeleidingscommissie.....	119

Managementsamenvatting

Opzet van het onderzoek

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) worden in dit onderzoek zes cases van e-democracy geanalyseerd. Hiertoe is een evaluatiekader ontwikkeld dat systematisch is toegepast om de individuele cases uit te diepen en te vergelijken om zo overkoepelende lessen voor e-democracy te identificeren. Hierdoor biedt de studie een waardevolle aanvulling op het debat rondom e-democracy innovaties. Om deze lessen in kaart te brengen zijn de volgende vragen leidend geweest in het onderzoek. Wat doen de geselecteerde, relatief succesvolle e-democracy voorbeelden verdienen in termen van versterking van de democratie, opgevat als empowerment van de demos (burgerij) in het medevormgeven aan het bestuur (kratia)? Wat doen ze minder goed? In welke zin en mate zijn de geselecteerde cases als innovatief te beschouwen? Hoe goed spelen institutionele en elektronische innovatie op elkaar in?

Welke lessen kunnen worden geformuleerd voor degenen die zich vanuit de beleidspraktijk en het wetenschappelijk debat buigen over de mogelijkheden en grenzen van e-democracy innovatie?

De behandelde cases zijn geselecteerd aan de hand van een drietal criteria: meer dan e-government; institutioneel én elektronisch innovatief; en voldoende materiaal om op te werken. Aan de hand van deze criteria is de volgende selectie van cases gemaakt: *Future Melbourne Wiki* – dit is een Wiki die is ingezet in het ontwikkelproces van de nieuwe stedelijke toekomstvisie van de Australische stad Melbourne; *Buergerhaushalt-lichtenberg.de* – dit is een voorbeeld van participatief begroten; *Portal E-Democracia* – dit is een webportaal in Brazilië waar burgers bijdragen kunnen leveren aan aanhangige wetsvoorstellen en deze virtueel kunnen goedkeuren of verwerpen; *Crowdsourcing Grondwet IJsland* – dit is een voorbeeld van een participatief wetgevingsproces; *G1000* – dit is een voorbeeld van de inzet van digitale technologie in een deliberatief (tafel)overleg; *Petities.nl* – dit is een moderne variant van de klassieke democratische petitie.

Het evaluatiekader dat ontwikkeld is, steunt op divers bestaand onderzoek naar democratie. Om het onderhavige onderzoek praktisch vorm te geven en conceptuele versnippering tegen te gaan zijn deze waarden samen gebracht in het volgende evaluatiekader:

- a. *Gewenste toegang, selectie en insluiting* – Hierbij gaat het om de vraag of burgers die willen en kunnen participeren even goed als ieder ander kunnen deelnemen en bijdragen aan de e-democracy innovatie.
- b. *Reële invloed op publieke agenda- en besluitvorming* – Hier gaat het erom of de demos, via de e-democracy innovatie, effectief invloed kan uitoefenen op de items die op de publieke agenda komen, alsook op de conclusies die uiteindelijk worden getrokken ten aanzien van zaken van publiek belang.
- c. *Inventieve verbinding van deliberatie en aggregatie* – Hier gaat het erom of de e-democracy innovatie niet alleen verandering brengt maar ook daadwerkelijk inventief is in het leggen van nieuwe, creatieve verbindingen tussen deliberatie en aggregatie.

- d. *Publieke waardering en (mede)eigenaarschap* – Hierbij vragen we ons af of de e-democracy innovatie bijdraagt aan de democratische grondgedachte dat burgers (mede-) eigenaar van het bestuur zijn.
- e. *Ingebouwde overdraagbaarheid* – Hier gaat het om de vraag of de innovatie ook in andere contexten – in het bijzonder die van de Nederlandse democratie – kansrijk is.
- f. *Transparantie en verantwoording* – Hier gaat het erom of voor toeschouwers en participanten het proces helder is en of de organisaties die processen aansturen verantwoording afleggen over de manier waarop meningsvorming, uitwisseling en beslissingen tot stand komen.

Het rapport behandelt eerst de zes cases individueel aan de hand van het evaluatiekader. Daarna worden op basis van vergelijking conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan voor succesvolle e-democracy innovaties. Hieronder een overzicht van de belangrijkste overkoepelende bevindingen.

Belangrijkste resultaten van het onderzoek

In het casuonderzoek stond centraal op welke wijze digitale middelen al dan niet bijdragen aan de betrokkenheid en empowerment van de demos. Daarbij zijn wij uitgegaan van de klassieke democratienotie die inhoudt dat de demos uiteindelijk het bestuur aanvuurt en aanstuurt, direct dan wel indirect en dat de demos bestaat uit gelijken. De belangrijkste resultaten worden hier geclusterd aan de hand van het evaluatiekader.

Toegang, selectie en in/uitsluiting

Bij het criterium ‘toegang, selectie en insluiting’ gaat het om de vraag of burgers die willen en kunnen participeren even goed als ieder ander kunnen deelnemen en bijdragen aan een bepaalde vorm van e-democracy. Opvallend is dat alle cases een relatief toegankelijke vorm hebben van deelname in de e-dimensie. De initiatiefnemers achter de verschillende cases lijken zich niet zoveel zorgen te maken over de representativiteit van de deelnemers, maar vooral over de toegankelijkheid van het digitale middel en de diversiteit van bijdragen. De cases laten zien dat dit inderdaad kan, maar dat ook hiervoor extra inspanningen verricht moeten worden door de organisatoren. Belangrijk op dit punt is ook de vraag of een digitaal middel wordt ingezet op het moment dat de door burgers gevoelde urgentie van een bepaald probleem groot is. Er is ook een vorm van uitsluiting, juist door de technologie; niet iedereen heeft toegang tot de digitale middelen, is digitaal vaardig of wil op deze manier participeren. Ten slotte kan juist de combinatie van digitaal en fysiek bij de cases een meerwaarde bieden. Met betrekking tot de behoefte van het volk om invloed uit te willen oefenen geldt bovendien dat er sprake moet zijn van urgentie.

Invloed

Om te bepalen of er ‘reële invloed op publieke agenda- en besluitvorming’ is, gingen we na of burgers via de e-democracy innovatie, effectief invloed konden uitoefenen op de items die op de publieke agenda komen. In alle voorbeelden, behalve de Future Wiki Melbourne en de Berlijnse case was de invloed van burgers op overheidsbeleid beperkt. En in een aantal gevallen zelfs teleurstellend: zo werd er in IJsland een heel traject opgetuigd voor het wijzigen van de grondwet, maar de wijzigingen werden niet in stemming gebracht. Bij de G1000 bleef het bestuur voorlopig op enige afstand toekijken en bij Petities.nl is de invloed nauwelijks direct

maar soms wel indirect aanwezig omdat er een referendum kan volgen uit een petitie, of het publieke debat rond een thema kan worden aangewakkerd. Wat betreft de invloed zijn er veel mogelijkheden om via digitale middelen direct aan beleidsteksten mee te schrijven. Als er een goede inbedding is in het formele beleidsvormingstraject, van te voren politieke afwegingskaders zijn gemaakt en afspraken over behandeling in de formele besluitvorming, dan ligt er een kans om veel invloed uit te oefenen. Ten slotte viel het ons op dat professionals die betrokken zijn in de cases op diverse manieren hun stempel weten te drukken op wat er wordt geproduceerd.

Verbinding deliberatie en aggregatie

De cases laten zien dat er mogelijkheden zijn om met digitale middelen juist meer deliberatieve, inhoudelijke leerprocessen te verbinden aan al dan niet formele stemmingen over de inhoudelijke voorstellen die uit die deliberatieve ('samen-schrijf') processen komen. De cases uit Berlijn, Melbourne, Brazilië en IJsland zijn hier voorbeelden van; cases waarin overigens die verbinding wel sterker had kunnen worden gemaakt. G1000 en Petities.nl lijken eerder andersom te werken en de digitale middelen te gebruiken voor aggregatie van standpunten en ideeën, om daar dan over te kunnen stemmen. Bij de G1000 formule is de deliberatieve component door het fysieke samenkomen wel veel sterker aanwezig dan bij Petities.nl. Bijna alle cases laten kansen liggen om deze verbinding te versterken en ook kansen om deliberatie processen te versterken blijven onderbenut in vergelijking met wat mogelijk is. Een geavanceerde discussieforum was in Melbourne wel aanwezig.

Waardering en eigenaarschap

Zoals vaak het geval bij participatieve trajecten was er ook in deze zes cases veel waardering voor de mogelijkheid om input te geven en voor het proces zelf. Meestal is dit zo georganiseerd dat deelnemers het idee hebben dat zij gehoord worden en dat hun inbreng er toe doet. Zo ook in de cases die we hebben bekeken. Ook bijna klassiek is de teleurstelling die volgt als er dan geen gehoor wordt gegeven aan de inspanningen, zoals in IJsland en Brazilië sterk het geval was. Bij G1000 is het format eigendom van het platform, maar dat format is bedoeld om een fair proces te garanderen waarin deelnemers de inhoud kunnen invullen. G1000 zet vervolgens juist in op de beleving van het participatieproces. Petities.nl is niet gericht op langdurige betrokkenheid, maar meer een podium om kort en krachtig een mening te laten horen. Eigenaarschap is er bij de mensen die de petitie starten, en dat varieert per petitie. In Melbourne en Berlijn zijn betrokkenen redelijk tevreden gebleven omdat duidelijk en transparant was wat er gebeurt met de input (zie ook hieronder bij verantwoording). Blijvende publieke waardering en eigenaarschap gaat dus hand in hand met (e-)accountability en transparantie.

Overdraagbaarheid

Veel van de in het buitenland ingezette tools kunnen in Nederland toegepast worden (en sommige worden dat al op kleinere schaal). Nederland heeft een hoge mate van internettoegang en -gebruik door alle lagen van de bevolking heen en is daarmee uitermate geschikt voor het inzetten van (online) digitale middelen. Omdat Nederland een klein land is, is het wellicht niet altijd nodig om digitale middelen in te zetten. Iedereen woont relatief dicht bij een machtscentrum. Maar in de 24-uurseconomie is het wel aantrekkelijk om wanneer de burger uitkomt achter de computer te gaan zitten en een bijdrage op afstand te leveren. Omdat veel van de toepassingen tamelijk generiek zijn is de overdraagbaarheid van nature betrekkelijk groot en

kan de software door middel van vertaling van de interface al bruikbaar worden gemaakt voor de Nederlandse context.

Transparantie en verantwoording

Met name de Melbourne case en de eerste fase van het proces in IJsland bevatte sterke staaltjes van transparantie. De organisatie van G1000 laat veel zien van wat de deelnemers produceren en hoe daaruit door de deelnemers zelf een keuze wordt gemaakt. Hoewel digitale middelen veel kansen bieden voor een kijkje achter de schermen en de cases daarin innovaties laten zien, is het bij de meer complexe processen nog niet per definitie eenvoudig informatie te verschaffen over hoe iets tot stand komt en zijn er in politieke processen altijd mensen die niet bij volledige transparantie gebaat zijn. Dat laatste leek bij IJsland aan de hand te zijn. Ten slotte moet opgemerkt worden dat, zoals bij e-Democracia, digitale middelen juist kunnen worden ingezet om politieke (en juridische) processen transparant te maken en burgers inzicht te geven in de complexiteit ervan.

E-democracy betekent potentieel het afstaan van macht door het bestuur. Dat kan tot spanningen leiden. Daarnaast sluiten elektronische en institutionele logica's niet altijd naadloos op elkaar aan: of een doel bereikt wordt hangt niet alleen af van de technologie, maar ook hoe deze ingezet en gebruikt wordt. Bovendien garandeert de inzet van digitale middelen geen participatie van de demos, hiertoe is naast gebruiksvriendelijkheid veelal urgentie vereist. Alvorens een e-democracy initiatief te nemen moet gereflecteerd worden op de vraag wanneer en voor wie e-democracy kan of moet worden ingezet. Het beeld van e-democracy innovaties – ook die als aansprekend te boek staan – blijkt gevarieerd en gelaagd te zijn op het moment dat men de casuïstiek dieper induikt; dan blijkt telkens dat naast de digitale bijzonderheden ook de nodige complicaties te signaleren zijn. Hierbij moet beseft worden dat innovaties op een bepaald punt en/of op een bepaalde wijze in het bredere politieke proces worden ingezet. Hierbij geldt dat de aard van de zaak en de staat van de kennis zich vooral lenen voor meer evolutionair leren op grond van selectie van de variatie die in de praktijk ontstaat. De overheid kan het genereren van interessante varianten van e-democracy stimuleren en kan de ontwikkeling van varianten in de praktijk breder inzichtelijk maken.

1. Een onderzoek naar aansprekende e-democracy innovaties

1.1 Inleiding¹

Het gebruik van elektronische informatiesystemen en digitale middelen door de overheid is geen uitvinding van de 21^{ste} eeuw. Sinds halverwege de vorige eeuw zijn er ideeën ontwikkeld rondom de wijze waarop technologie overheidsprocessen kunnen ondersteunen (Vedel, 2006). Desalniettemin kunnen we stellen dat het gebruik van elektronische informatiesystemen en digitale middelen in deze eeuw belangrijke ontwikkelingen heeft doorgemaakt. Ze stellen overheidsorganisaties en anderen in staat om grote hoeveelheden informatie snel uit te wisselen en om overleg te plegen zonder fysiek bijeen te komen. In de jaren tachtig van de vorige eeuw sprak Benjamin Barber (1984/2003) reeds de hoop uit dat technologie de mogelijkheden voor ‘het democratisch gesprek’ zouden verbeteren. Enkele decennia later, met de opkomst en doorontwikkeling van diverse digitale, elektronische vormen van informatie-uitwisseling en communicatie heeft zich dan ook op dat punt een nieuw terrein ontwikkeld: e-democracy. Op het gebied van e-democracy zijn er de afgelopen twintig jaar vele initiatieven gestart en dienden vele ‘nieuw intermediairen’ zich aan (Edwards, 2003). Er is daarmee een landschap ontstaan, dat veel variëteit herbergt en daarmee onoverzichtelijk dreigt te worden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) liet reeds een overzicht maken van initiatieven (Edwards & De Kool, 2015). Vervolgens heeft het ministerie de wens geuit om ook in de diepte te leren over innovaties in e-democracy. Dat wil zeggen, na(ast) overzicht was er behoefte aan meer diepgaande kennis van toonaangevende, aansprekende cases. Aansprekende *e-democracy* innovaties worden gekenmerkt door een focus op de *empowerment* van de *demos* in het (mede)vormgeven aan het bestuur (*kratia*). Daarnaast was er de wens om een kader te ontwikkelen waarmee kwaliteit en succes van innovaties in e-democracy kunnen worden beoordeeld.

De kwaliteit en het succes van innovaties is in een sociaal-politieke context uiteraard altijd relatief. Er zijn altijd meerdere, soms tegenstrijdige criteria en perspectieven tegelijk relevant,

¹ Johan van der Putten heeft het rapport nog een keer grondig voor ons doorgelezen om overgebleven taalfouten in de tekst op te sporen. Wij zijn hem hiervoor zeer dankbaar.

die nooit allemaal volledige ‘bediend’ kunnen worden met een innovatie. Desondanks zijn er innovaties te onderscheiden die op bepaalde punten vergelijkenderwijs krachtig over het voetlicht komen en erkenning als toonaangevend voorbeeld verwerven.

In dit onderzoek kijken wij diepgaand naar zes cases van e-democratie. Wij hebben hiervoor een evaluatiekader ontwikkeld (zie hieronder) dat wij systematisch hebben toegepast. Door te werken vanuit dit evaluatiekader krijgen we niet alleen rijker inzicht in de individuele cases, maar door vergelijking van de cases onderling, en spiegeling met het debat over de kwaliteit van democratie, ook een beter gevoel voor wat bij e-democracy innovatie aan de orde en van betekenis is. De volgende vragen zijn de leidraad voor de lessen zoals we die in het laatste hoofdstuk van dit rapport formuleren:

- Wat doen de geselecteerde, relatief succesvolle e-democracy voorbeelden verdienen in termen van versterking van de democratie, opgevat als empowerment van de demos (burgerij) in het medevormgeven aan het bestuur (kratia)?
- Wat doen ze minder goed? Welke zijn de relatieve nadelen en trade-offs die uit de case-studies naar voren komen?
- In welke zin en mate zijn de geselecteerde cases op de keper beschouwd als innovatief te beschouwen?
- Welke lessen kunnen ten slotte worden geformuleerd voor degenen die zich vanuit de beleidspraktijk en het wetenschappelijk debat buigen over de mogelijkheden en grenzen van e-democracy innovatie?

1.2 Naar een selectie van cases

Welke cases, welke voorlopers, verdienen onderzocht te worden? Wij zijn, gezien het doel van het onderzoek, van de volgende selectieprincipes uitgegaan:

- *Meer dan e-government* - Digitale oplossingen voor de informatiebehoefte en zendingsdrang van de overheid staan hier niet voorop, evenmin als dat deel van de ‘big data industry’ dat zich specialiseert in het versterken van ‘Seeing like a state’ (Scott, 1998). Aansprekende *e-democracy* innovaties worden gekenmerkt, zoals gezegd, door een focus op de *empowerment* van de *demos* in het (mede)vormgeven aan het bestuur

(*kratia*). De vraag moet telkens zijn of de *demos* (de *crowd* of, ouderwets, de *burgersamenleving*) met de betreffende e-innovatie ook reële middelen in handen krijgt. Als alleen de overheid meer handelingsvermogen verkrijgt, valt de betreffende casus af voor dit onderzoek. (Niet omdat dit a priori verkeerd is, maar omdat er dan meer overtuigende expressies van e-democracy te vinden zijn).

- *Institutioneel én elektronisch innovatief* - De *demos* kan op verschillende manieren worden gefaciliteerd. Hier moet de aandacht primair uitgaan naar innovaties die de *demos* ondersteunen door slimme koppelingen tussen nieuwe manieren van samenwerken, organiseren en betekenisgeving (institutionele innovatie) en nieuwe vormen van elektronische informatie-uitwisseling en -benutting (e-innovatie).
- *Voldoende materiaal om op te werken* - Gezien de looptijd en het bestek van ons onderzoek, hebben we zoveel mogelijk gebruik moeten maken van bestaande onderzoekscontacten en -materialen. Wat we wilden was uit verschillende bronnen kunnen putten en daar nieuwe verbindingen tussen leggen.

Het is onze intentie geweest voor verschillende vormen van e-democracy aandacht te hebben (vgl. Fung et al., 2013). Het is in die zin een brede selectie geweest. Er is gekozen voor vier buitenlandse cases en twee binnenlandse.

1. *Future Melbourne Wiki* - De Australische stad Melbourne heeft *collaborative editing software*, bekend van Wikipedia, ingezet in het ontwikkelproces van de nieuwe stedelijke toekomstvisie. De software maakte het participanten mogelijk om letterlijk mee te schrijven en te redigeren aan teksten. Dit initiatief verwierf de prestigieuze jaarprijs van het Australisch *Planning Institute* in 2009; nadien hebben meerdere andere steden zich door dit experiment laten inspireren.
2. *Buergerhaushalt-lichtenberg.de* - Het participatief begroten in Berlijn-Lichtenberg wordt doorgaans behandeld als een bijzonder, Europees antwoord op de wereldberoemde democratische innovatie uit Porto Alegre, Brazilië. De digitale component, die het *offline* proces van participatief begroten in Berlijn-Lichtenberg creatief aanvult, heeft nog (te) weinig aandacht gekregen. Op de genoemde, centrale website is niet alleen cruciale

begrotings- en procesinformatie te vinden, maar ook statusrapporten en een budgetcalculator waarmee bewoners kunnen zien wat er gebeurt als iets wordt toegevoegd of weggehaald. De website fungeert als platform voor generieke discussies, alsook voor meer specifieke discussies waarvoor soms ook Wiki's worden ingezet.

3. *Portal E-Democracia, Brazilië* - Sinds 2009 is in Brazilië het project 'Vote na Web' (Vote on the Web) actief. Niet te verwarren met Porto Alegre. Via een website kunnen burgers hier aanhangige wetsvoorstellen virtueel goedkeuren of verwerpen. Op deze wijze laten zij het bestuur weten hoe zij wetsvoorstellen beoordelen. De website geeft niet alleen de inhoudelijke opmerkingen betreffende een specifiek wetsvoorstel weer, maar ook statistische informatie over hoe burgers participeren via de website. Op basis van rapportages die een 'Vote na Web' team maakt vinden op regelmatige basis bijeenkomsten plaats tussen vertegenwoordigers van dit team en het bestuur. De website is uitgegroeid tot een praktische uitdrukking van 'directe democratie', aldus betrokken Brazilianen.
4. *Crowdsourcing Grondwet IJsland* - In IJsland is een nieuwe grondwet op een innovatieve manier tot stand gekomen, namelijk op basis van directe participatie van de burgers, die zich kandidaat konden stellen voor de Constitutionele Raad. Eind 2010 werden uit 552 kandidaten 25 leden voor de raad gekozen. Zij gingen begin 2011 aan de slag en werkten in vier maanden een nieuwe grondwet uit op basis van een zeer open proces, waarbij de bijeenkomsten live werden uitgezonden op internet. Via internet en sociale media kon de gehele IJslandse bevolking reageren op de voorstellen; om die reden wordt wel gesproken over het eerste 'crowdsourced constitution'. Uiteindelijk bood de raad haar voorstel aan het parlement aan, die een referendum organiseerde in oktober 2012 waarin een meerderheid voor de grondwet stemde.
5. *G1000* - Hoewel bedenker David Van Reybrouck veel nadruk legt op deliberatieve democratie, en de G1000 graag als toonbeeld hiervan ziet, kent de G1000 evengoed een (interessante) aggregatieve component die langs digitale weg wordt vormgegeven. Rondes van deliberatief (tafel)overleg worden telkens afgerond met digitale stemmingen

die het collectieve gevoelens indikken (tot meest genoemde items, prioriteitenlijst e.d.). Hoewel sommigen ook kritiek uiten (Boogaard et al. 2016), spreekt de G-1000 veel bestuurders en politici aan en leidt dit ertoe dat telkens nieuwe Nederlandse gemeentebesturen een G1000 of een afgeleide daarvan willen beproeven.

6. *Petities.nl* - Dit is een website die de klassieke democratische petitiegedachte sterk heeft gemoderniseerd en in zekere zin ook gerevitaliseerd. Het verzamelen van handtekeningen rond een bepaald thema en het aggregeren van de resultaten wordt door web-based ICT sterk vereenvoudigd. Rond grote aantallen thema's (nationale als 'Zwarte Piet moet blijven', of lokale als 'Meer zwembaden in Almere') zijn vaak aanzienlijke aantallen reacties verzameld. In 2010 heeft deze website de eParticipatie Award gewonnen in de categorie samenleving in en een Google Fellowship voor het Personal Democracy Forum in Barcelona.

Tijdens onze zoektocht naar aansprekende innovaties kwamen we ook andere op zich verdienstelijke initiatieven in Nederland en het buitenland tegen als Verbeterdebuurt.nl, Argu.co en vergelijkbare digitale panels waarmee interfaces tussen burgers en bestuur worden gecreëerd. Er schieten nogal wat van zulke innovaties uit de grond. Ze geven burgers digitale mogelijkheden om signalen door te geven en vragen te stellen aan het bestuur en ze geven het bestuur digitale aanknopingspunten om op te reageren en in sommige gevallen ook mee te sturen (zelf vragen stellen, of voorstellen digitaal 'in de week leggen'). Toch kozen we ervoor - want keuzes moesten we maken - om het vergrootglas te zetten op initiatieven van democratische innovatie die ambitieuzer en in potentie ingrijpender van aard zijn.

1.3 Het evaluatiekader

Behalve met leerzame en aansprekende cases staat of valt dit onderzoek met de aanwezigheid van een deugdelijk, theoretisch-gefundeerd kader, waarbinnen de cases op een verhelderende manier geplaatst en begrepen kunnen worden, en waarmee beleidsmakers praktische denklijnen in handen krijgen.

In het denken over democratie staan twee basisbeginselen boven alle andere die ook met democratie in verband kunnen worden gebracht: I) *reële invloed van de burgerij (demos) op het bestuur (kratia)*; II) *fundamentele gelijkheid van burgers als leden van de bestuursbeïnvloedende demos*. Tegenwoordig wordt het tweede opgevat als gelijkheid van kansen: de ene burger moet niet op voorhand meer kansen krijgen dan de andere om deel te nemen en invloed uit te oefenen. Daarbij hebben burgers de vrijheid om participatiemogelijkheden en -appèls om hen moverende redenen wel, *of niet*, aan te grijpen. (In het oude Athene was de participatie voorbehouden aan hen die de status van burger hadden, en voor hen werd participeren ook als burgerplicht opgevat.) Het eerste punt - reële invloed van de burgerij (demos) op het bestuur (kratia) - kan verschillend worden uitgewerkt. De meeste auteurs zijn het erover eens dat reële invloed op tenminste twee niveaus gezien moet worden: invloed op de agendavorming (het aanwijzen van kwesties die met meer of minder voorrang aandacht verdienen) en invloed op de besluitvorming (het trekken van conclusies ten aanzien van kwesties van publiek belang).

In het verlengde van deze twee basisbeginselen heeft Robert Dahl (2000) het democratie-ideaal verder doordacht. Idealiter vereist dit:

- *inclusie* van volwassenen burgers - politieke rechten moeten in principe gelden voor alle volwassen, vaste leden van de politieke gemeenschap;
- *effectieve participatie* - de leden van de politieke gemeenschap moeten gelijke, effectieve mogelijkheden hebben om hun visies kenbaar te maken;
- *verlichte begripsvorming* - de leden moeten gelijke, effectieve kansen krijgen om kennis op te doen relevant voor de beleidsbepaling;
- *beheersing van de agenda* - de leden moeten bepalend zijn voor wat er op de politieke agenda staat; de agenda is nooit gesloten;
- *gelijk stemrecht* - de leden moeten gelijke, effectieve rechten van spreken en stemmen hebben, en alle stemmen moeten gelijk gewogen worden.

Deze idealen zijn volgens Dahl (2000) in werkelijkheid nooit alle te realiseren, maar kunnen wel als richtinggevend kader dienen bij pogingen om via democratische innovatie het beste te maken van realistische democratie. Ter onderscheiding van het democratische ideaal noemt Dahl dit 'polyarchie'. Voortbordurend hierop heeft Graham Smith (2009) een zestal desiderata ('goods')

noemt hij ze) van democratische innovatie geformuleerd. De eerste drie bouwen direct voort op Dahl: *'inclusiveness'*, *'popular control'* en *'considered judgement'*. Smith voegt hier aan toe: *'efficiency'* (inzet van tijd en kosten), *'transparancy'* (inzichtelijk hoe het werkt en wat men kan verwachten) en *'transferability'* (overdraagbaarheid van de innovatie naar andere tijden en/of plaatsen). Wat bij Smith helaas ontbreekt, en wat juist relevant is voor e-democracy innovaties, is het aspect van *inventiviteit*: levert de nieuwe manier van werken creatieve combinaties op die anders wellicht niet tot stand waren gekomen? Dit aspect moet zeker worden toegevoegd.

Ank Michels en Harmen Binnema (2016) hebben, deels voortbouwend op Smith, een net iets andere lijst van democratische waarden opgesteld. In lijn met Smith noemen ze onder meer *insluiting*, *invloed*, *transparantie* en *efficiëntie* als kwaliteitscriteria. Aanvullend suggereren ze *deliberatie*, waarin naar ons idee, misschien onbedoeld, een vertekening in de richting van een bepaald - deliberatief - democratiemodel doorklinkt. E-democracy innovaties kunnen juist innovatief zijn doordat ze de deliberatie aanvullen met nieuwe vormen van stemmen, tellen en aggregeren. Dat maakt dat we hieronder meer algemeen kijken naar de inventieve verbinding van deliberatie en aggregatie. Daarnaast voegen genoemde auteurs twee accenten toe aan het kader van Smith - *burgerschap* en *legitimiteit* - die wij enigszins aangepast overnemen in de zin van: *burgerlijk mede-eigenaarschap* (denk aan Lincolns 'government of the people', aansluitend op 'government by the people and for the people'); *publieke waardering* voor de vernieuwing (een specifiek accent dan legitimiteit dat ook de juridische aanvaardbaarheid van een vernieuwing omvat).

In lijn met voorgaande overwegingen komen we tot het navolgende beoordelingskader. Om het onderzoek praktisch vorm te geven en conceptuele versnippering tegen te gaan hebben we eerdergenoemde democratische waarden logisch geclusterd en ook relevant gemaakt voor waar het hier om gaat - e-democracy innovatie:

- a. *Gewenste toegang, selectie en insluiting* - Hierbij gaat het om de vraag of burgers die willen en kunnen participeren even goed als ieder ander kunnen deelnemen en bijdragen aan de e-democracy innovatie, en dus ook om de vraag hoe het design de insluiting en selectie van participanten beïnvloedt. Het is van belang om te onderzoeken op welke manier het elektronische medium toegang, selectie en insluiting stuurt, en meer in het

bijzonder bevordert of belemmert. Daarbij is het ook van belang om de vraag te stellen hoe door middel van gebruikte het elektronische medium bruggen kunnen worden geslagen naar en tussen burgers, al dan niet met nieuwe vormen van communicatie (bv. beeld). Zorgt het design er uiteindelijk voor dat andere mensen meedoen dan de 'usual suspects' in burgerparticipatietrajecten (Lowndes et al., 2001; Van Houwelingen et al., 2014)?

- b. *Reële invloed op publieke agenda- en besluitvorming* - Hierbij is het punt aan de orde of de demos, via de e-democracy innovatie, effectief invloed kan uitoefenen op de items die op de publieke agenda komen (Bachrach en Baratz, 1962), alsook op de conclusies die uiteindelijk worden getrokken ten aanzien van zaken van publiek belang.
- c. *Inventieve verbinding van deliberatie en aggregatie* - Hierbij is het de vraag of de e-democracy innovatie niet alleen verandering brengt maar ook daadwerkelijk inventief is in het leggen van nieuwe, creatieve verbindingen tussen deliberatie en aggregatie (vergelijk, Hendriks, 2010), en waar dit dan uit blijkt. Behalve om efficiency gaat het hier ook en vooral om scheppend vermogen.
- d. *Publieke waardering en (mede)eigenaarschap* - Hierbij vragen we ons af of de e-democracy innovatie bijdraagt aan de democratische grondgedachte dat burgers (mede-) eigenaar van het bestuur zijn en als zodanig ook iets mogen en zullen verwachten van het procesverloop en de -uitkomsten: o.m. eigen inzet en toegevoegde waarde.
- e. *Ingebouwde overdraagbaarheid* - Hierbij gaat het om de onvermijdelijke contextbepaaldheid van e-democracy innovatie, en om de vraag of er desondanks elementen zijn ingebouwd die aanpassing aan andere contexten - in het bijzonder die van de Nederlandse democratie - mogelijk maken.
- f. *Transparantie en verantwoording*. Het gaat hierbij om de wijze waarop het voor toeschouwers en participanten helder is hoe processen verlopen en dat de individuen en/of organisaties die processen aansturen of faciliteren verantwoording afleggen over de

manier waarop meningsvorming, uitwisseling en beslissingen tot stand komen. Terwijl van sommige processen slechts de uitkomsten zichtbaar worden gemaakt, kan transparantie in e-democracy ook zo ver gaan dat duidelijk wordt welke bewerkingen er door wie zijn gedaan.²

In de hierna volgende hoofdstukken worden de zes cases beschreven. Daarbij wordt telkens de case ingeleid en toegelicht. Vervolgens wordt het evaluatiekader over de case wordt gelegd. In hoofdstuk 8 brengen we de lessen van de cases op het niveau van de democratische waarden bijeen.

² Edwards en De Kool (2015) spreken over dunne transparantie in het eerste en dikke transparantie in het tweede geval.

CASES

2. Aansluiten van de techniek op de mens: wikiplanning Melbourne

2.1 Inleiding

De Australische stad Melbourne heeft *collaborative editing software*, vergelijkbaar met Wikipedia, ingezet in het ontwikkelproces van de nieuwe stedelijke toekomstvisie. De software maakte het participanten mogelijk om letterlijk mee te schrijven en te redigeren aan teksten. Het initiatief liep in 2008 en 2009 en verwierf de prestigieuze jaarprijs van het Australisch *Planning Institute* in 2009. Andere steden volgden het voorbeeld, zoals de stad San José in California in haar Envision 2040 project in 2009 (Vander Veen, 2009). Het huidige stadsbestuur van Melbourne buigt zich over het eerdere proces en de uitkomsten, en zij willen het nieuw leven inblazen (e-mail Mark Elliot, 2016). Ook zij hebben deze werkwijze als positief ervaren.

Deze *wiki-based* interacties worden in de literatuur ook wel vormen van *collaborative planning* genoemd die gebaseerd zijn op web 2.0 technieken. Dit is een van de vele andere vormen van participatieve planning waarbij technologieën worden ingezet, zoals het ontwerpprogramma dat planologen gebruiken: Geo-information systems (GIS) (zie bijvoorbeeld: Bugs et al., 2010 of Carton & Thissen, 2009). De web 2.0 technieken maken internet een participatief platform waarbij mensen niet fysiek aanwezig hoeven te zijn om samen te werken. Bovendien consumeren zij niet alleen inhoud – zoals bij web 1.0, maar zij produceren ook nieuwe inhoud (O'Reilly, 2005; Vossen & Hagemann, 2007). Deze technieken maken het voor burgers ook mogelijk om nieuwe netwerken te vormen via de tools waarbij niet een autoriteit de controle over het genereren van inhoud heeft. De ontwikkeling naar web 3.0 maakt dit delen van informatie nog mobieler: *smart phones* kunnen gebruikt worden om steden te ontwerpen en informatie wordt in de *cloud* gedeeld.

Zodra gemeenten dit soort tools gebruiken in burgerparticipatie, is er vaak sprake van een moderator – iemand die de inbreng kritisch bekijkt en eventueel selecteert of aanpast. Bovendien vergt het een enorme inspanning om deze participatieve processen aan te laten sluiten op bestaande institutionele en organisatorische systemen. Zoals Van den Brink en anderen in 2007

al constateerden is er vaak weerstand, een gebrek aan kunde en een wisselende interesse bij mogelijke deelnemers aan en gebruikers van gezamenlijke planningsinitiatieven via web 2.0 technieken. Het is dus de vraag waarom de *Future Melbourne Wiki* wel zo'n goed reputatie heeft, wat zij anders hebben gedaan. Voor dit onderzoek zijn we vooral geïnteresseerd in hoe zij met deze technologische innovatie de lokale democratie kunnen vernieuwen en versterken.

We beginnen met een korte beschrijving van *Future Melbourne Wiki*. Daarna evalueren we het proces en de inhoud met behulp van ons evaluatiekader. We baseren ons daarbij op de website en op bestaande documenten, met name het *Future Melbourne Wiki Post Implementation Review* van Collabforge; en enkele wetenschappelijke analyses die eerder op deze casus zijn toegepast. Daarnaast is er een e-mailuitwisseling geweest met een van de organisatoren, Mark Elliott.

2.2 Future Melbourne: een korte beschrijving

Melbourne is een *Local Government Area* en de hoofdstad van de staat Victoria in Australië. Melbourne Stad heeft ongeveer 140.000 inwoners, zoals op de website van City of Melbourne staat.³ Melbourne is een jonge stad met een gemiddelde leeftijd van inwoners van 28 jaar.

In 2007 wilde het stadsbestuur van Melbourne - bestaande uit negen raadsleden ondersteund door een stadsmanagementteam - haar strategische visie, *City Plan 2010*, vervangen. Het stadsbestuur sprak de ambitie uit om van dit plan een 'community plan' te maken. Dat plan is te lezen op de website van Future Melbourne.⁴ De stad sponsorde daarom een proces van burgerparticipatie dat erg ruim van inhoud was en ook open stond voor iedereen. Waar bestond dit proces onder andere uit?

Een interactief proces vond plaats tussen maart 2007 en september 2008. Publieke consultatie liep tussen 17 mei - 15 juni 2008 en er was een specifieke stakeholder consultatie tussen 13 en 25 maart 2008. Het stadsbestuur richtte een *Future Melbourne Reference Group* op die bestond uit twaalf prominenten uit de samenleving. Zij waren de ambassadeurs van het proces en volgden het kritisch. Daarnaast startte de gemeenteraad een participatief proces. Zij nodigde eerst maatschappelijke organisaties en wijkorganisaties uit. Deze deelnemersgroep in *face-to-face* bijeenkomsten breidde gedurende het proces uit. Tussen mei 2007 en juni 2008

³ <http://melbournepopulation.geografia.com.au/areas>

⁴ <http://www.futuremelbourne.com.au/wiki/view/FMPlan/IntroductionTopic#FootNote1note>.

konden academici, andere experts, maatschappelijke organisaties en individuele burgers via internetfora, ronde tafels, publieksbijeenkomsten, enquêtes, *community art*, een tentoonstelling, een reizende tentoonstelling en via de krant informatie vergaren en input geven. Er werden vijf publieksbijeenkomsten georganiseerd waaraan meer dan 500 mensen deelnamen. De belangrijkste onderwerpen waren: (1) Melbourne's culturele identiteit; (2) het behoud van Melbourne's welvaart; (3) milieu shocks, hoe daar mee om te gaan? (4) verandering en sociale inclusie; en (5) de stad van de toekomst. Na deze bijeenkomsten volgden een interactieve website ('e-village') en een serie van artikelen in de krant (The Age) waarin nieuwe en grote ideeën werden uitgewerkt. Hier staat meer over op de website van *Future Melbourne*.⁵

In mei 2008 leidde dit tot een concept strategisch plan voor de toekomst van Melbourne. Dit conceptplan werd openbaar en via een Wiki konden mensen uit Melbourne, maar ook van buiten Melbourne (in feite, uit de hele wereld) zelf wijzigingen in het plan aanbrengen. Meer dan 6.500 mensen maakten hiervan gebruik, zoals ook te lezen is op de website van *Future Melbourne*.⁶ Het idee was om een toekomstvisie voor een levendige stad te creëren waarin mensen willen leven (Silva, 2015). Deze visie is geïmplementeerd via het vierjarenstadsplan. Hierin werd per jaar gespecificeerd welke diensten, programma's en activiteiten de stad zou leveren. Dit werd jaarlijks weer beoordeeld door de gemeenteraad. Daarnaast moest het strategische plan invloed uitoefenen op het raamwerk van wet- en regelgeving. Na vier jaar heeft de nieuwe gemeenteraad het plan geratificeerd (e-mail Elliot, 2016).

Overigens is er recent weer een nieuwe *Future Melbourne* gestart, waarmee een nieuw strategisch plan voor de lange termijn (2026) wordt ontwikkeld. Op 31 maart jongstleden sloot de eerste ronde van ideeënverzameling (via het online indienen van eigen ideeën, een survey, en stadsgesprekken, workshops en forums). Deze fase wordt binnenkort gevolgd door een uitwisseling waarbij professionals de nieuwe ideeën vergelijken met de eerder geformuleerde plannen uit 2008 en met de resultaten tot nu toe. Daarna vindt deliberatie plaats in een burgerjury (met random geselecteerde leden) op basis van het door professionals opgestelde plan. Het uiteindelijke plan wordt door zes ambassadeurs (allen professionals uit wetenschap en

⁵ http://www.futuremelbourne.com.au/wiki/view/FMPlan/S1aAboutFutureMelbourne2020#The_public_forums

⁶ <http://www.futuremelbourne.com.au/wiki/view/FMPlan>.

bedrijfsleven) aan de raadsleden gepresenteerd.⁷ Het is onduidelijk waarom het huidige stadsbestuur af ziet van het gebruik van e-tools. Volgens mede-organisator Mark Elliot kan een verklaring zijn dat een grotere groep mensen dit nieuwe proces aanjaagt en dat dit innovaties niet ten goede komt. Ook ziet hij in het algemeen een tendens bij het nieuwe stadsbestuur om minder risico's te nemen en wellicht is het huidige bestuur minder doordrongen van het unieke karakter van (de manier waarop) het proces dat heeft plaatsgevonden (email Elliot, 2016).

2.3 Evaluatie

2.3a Gewenste toegang, selectie en insluiting

Om het eerste criterium te beoordelen, kun je naar verschillende elementen van het proces kijken. Ten eerste de *manier waarop* deelgenomen kan worden aan de wiki en of deze toegankelijk is en dus insluiting bevorderend werkt; ten tweede het *aantal views* en *edits* (en door wie); ten derde het *aantal* en de *representativiteit van deelnemers*: hun sociaal economische status en hun bronnen om deel te kunnen nemen.

Ten eerste *de manier waarop*: In de *Future Melbourne planning* uit 2008 had het algemeen publiek vier manieren om deel te nemen aan de publieke consultatierondes⁸:

1. lezen en beoordelen;
2. aanpassingen maken in het document;
3. discussiëren via de discussiepagina's, via groepspagina's op de website en *face-to-face*;
4. meeschrijven aan toekomstscenario's over hoe het leven er in Melbourne in de toekomst uit ziet. De auteur Steve Bright was hierbij ingeschakeld.

Mensen meldden zich aan voor consultatierondes en voor de wiki-bijdragen moest men zich registreren. Daarbij was een werkend emailadres de enige verificatie. Ook mensen uit het buitenland mochten deelnemen. Dit werd zelfs gezien als passend bij Melbourne als

⁷ Zie ook de website van *City of Melbourne*: <http://participate.melbourne.vic.gov.au/future/how-it-works>

⁸ <http://www.futuremelbourne.com.au/wiki/view/FMPlan/HowYouCanParticipate>

internationale stad. Bovendien waren de organisatoren vooral gericht op de *merit of contributions*. Dit betekende dat zij vooral oog hadden voor de waarde van de bijdrage en niet zozeer voor de vraag wie die bijdrage doet. Het ging dus meer om de inhoud, dan om de persoon, om het zo maar te zeggen. Het organiserende team '*evaluated the[ir] changes or additions to the city plan on face value*' (email Elliot 2016).

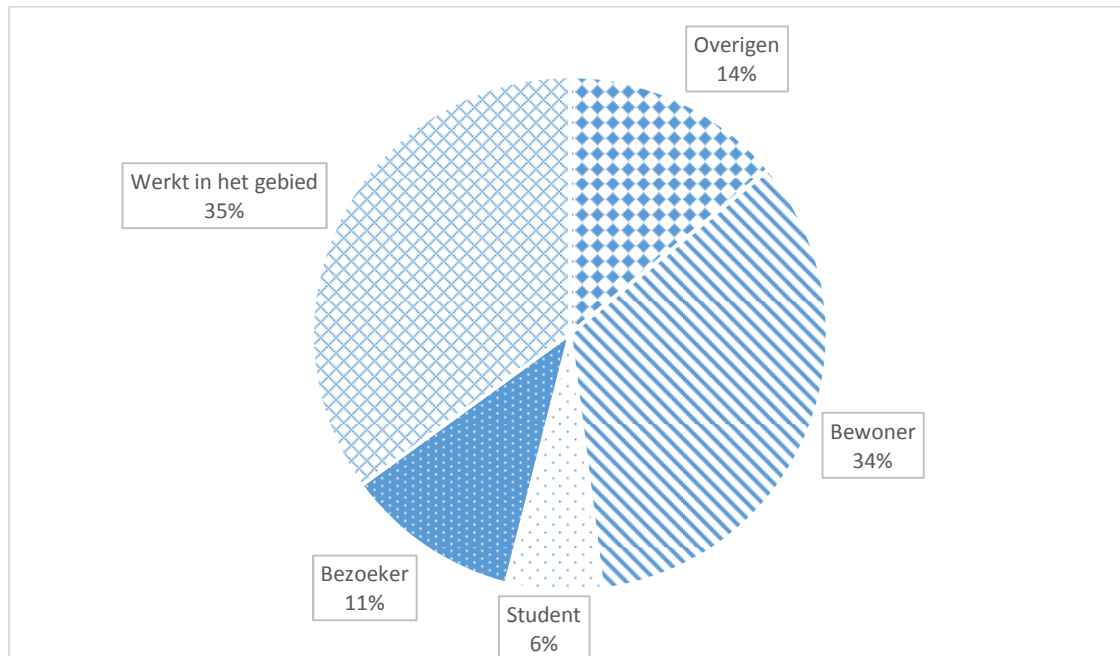
Ten tweede: *hoeveel* werd er deelgenomen? Daarvoor kijken we naar het *aantal views* en *edits*.

Tijdens de publieke consultatieronde tussen 17 mei en 15 juni 2008 waren er:

- Gemiddeld 2500 pagina-views per dag;
- In totaal rond de 30.000 views in de vier weken dat de consultatie liep;
- Meer dan zeventuizend unieke bezoekers;
- 131 mensen die registreerden om ook de wiki-tekst te kunnen bewerken;
- Honderd bewerkingen door de geregistreerden.

Ten derde is de vraag wie namen er deel aan de publieksparticipatie en of hier sprake was van representativiteit? In Nederlandse participatietrajecten zijn dit vooral hoogopgeleide, witte mannen (Van Houwelingen et al., 2014; Salverda et al., 2014) en ook elders is er de zorg dat alleen de al actieve en mondige groepen bereikt worden en is er vaak het verwijt dat burgerparticipatie vooral de groepen betreft die toch al de weg naar en binnen de overheid weten te vinden (zie bv., Lowndes et al., 2001). De hoop is dat via web 2.0 en web 3.0 technieken andere groepen beter betrokken kunnen worden. De organisatie van de Melbourne *collaborative planning* zegt hele diverse groepen te hebben bereikt. Het is lastig na te gaan of dit ook echt zo is. In ieder geval waren het in Melbourne voornamelijk mannen tussen de 27 en 35 jaar die deelnamen, en er was een substantieel deel in de leeftijdsgroep 36-45. Deze laatste groep maakte het grootste aantal *edits* in de wiki (Collabforge, 2009, p. 16). Gezien de relatief lage gemiddelde leeftijd van de inwoners van Melbourne is de leeftijd van de deelnemers wellicht geen verrassing. Maar tegelijkertijd deden er beduidend meer mannen dan vrouwen mee: 77 % van het aantal *views* werd door mannen gedaan en 88 % van alle *edits* kwam van mannen (Collabforge, 2009, p. 16, en zie ook: Mandarano et al., 2010 en Williamson & Parolin, 2013). Verder waren het vooral mensen die in het stadscentrum leefden die *edits* maakten, en mensen in de directe omgeving van Melbourne. Er zijn geen gegevens over de verdeling over sociaal-economische

status, maar wel over de relatie tot de stad. Het grootste deel van de deelnemers woont en/of werkt in de stad (zie figuur hieronder).



Figuur 2.1: Relatie tot de stad van geregistreeerde deelnemers (op basis van Collabforge, 2009, p. 14)

Een andere manier om naar de representatie van deelnemers te kijken dan op basis van hun sociaal-economische status, is door na te gaan welke (hulp)bronnen zij hebben: geld, tijd en vaardigheden (zie Brady et al., 1995). In dit kader is het interessant dat ‘interne’ ambtenaren in het document konden werken. Zij bekeken de pagina bijna 60.000 keer. En zij maakten tijdens de hele ontwikkeling van het plan, dus ook buiten de publieksconsultatie, en in de afronding in totaal 11.500 *edits*. Professionals participeerden dus veel meer dan burgers en oefenden daarmee meer invloed uit op het definitieve plan. Professionals, wiens baan het is om het stadsplan te maken, hadden waarschijnlijk meer tijd ervoor over en de vaardigheden die nodig zijn voor het aanbrengen van inhoudelijke veranderingen. Bovendien was het voor een groot deel hun baan en in die zin hebben zij meer ‘geld’ voor deze activiteit. Overige burgers namen vrijwillig en onbezoldigd deel. In een interviewronde, gehouden door Collabforge om het proces te evalueren, gaven deelnemers aan dat zij graag een training hadden ontvangen in het bewerken van wiki’s en dat als zij meer tijd hadden gehad, zij meer *edits* hadden uitgevoerd (Collabforge, 2009, p. 9).

Omdat gegevens over sociaal-economische status ontbreken, is het moeilijk een volledig beeld te schetsen maar de beschikbare data wijzen er inderdaad op dat de traditionele groep insprekers ook de interactie op zoekt: blanke mannen tussen de 35 en 45 jaar. Opvallend is dat de wiki relatief jonge mannen aantrekt. Ook is de verhouding professionals en burgers in het voordeel van de professionals die werkzaam zijn voor de gemeentelijke planologische dienst. Deze professionals blijven daarmee relatief veel invloed uitoefenen op de inhoud van het plan. De evaluatie door Collabforge brengt een nieuwe invalshoek op insluiting naar voren, namelijk het ‘community management’ – “guiding and supporting the online community in the delivery of the initiatives and objectives” *Future Melbourne should be considered a success as not a single instance of spam, off topic or offensive material was posted*. In tegenstelling tot andere sociale media waar anoniem gepost kan worden, heeft deze wiki wel geleid tot zelf-uitsluiting van groepen die al dan niet anoniem hun gal willen spuwen over gemeentelijke beleid. Dit kwam onder andere omdat mensen zich moesten registreren als zij mee wilden doen (zie ook bij transparantie en verantwoording op dit punt).

Wat betreft Mark Elliot had de participatie inderdaad inclusiever kunnen zijn. Vooral omdat er nog meer richtbaarheid gegeven had kunnen worden aan het proces: *‘a key problem was coordination between internal units at the City of Melbourne – key units whose role it was to promote the opportunities to participate weren’t fully supportive or understanding of the online wiki component’*. Hij benadrukt wel dat dit inmiddels veranderd is en dat er nu teams binnen de stad zijn die zich richten op ‘online engagement’ (email Elliot 2016).

2.3b Reële invloed op publieke agenda- en besluitvorming

De resultaten van het participatieve proces leidden tot een strategisch plan voor de stad. Dit plan is door de gemeenteraad beoordeeld. Er is dus sprake van directe invloed op de beleidsagenda. De input uit de interacties – *face to face* – in kranten en via fora op internet, samen met de inbreng van experts, zijn door ambtenaren van de stad gebruikt om een conceptplan op te stellen. Dit conceptplan is online via een wiki bewerkt door allerlei actoren (zie hierboven). Dit leidde uiteindelijk tot een strategisch plan dat geaccordeerd is door de gemeenteraad. Bovendien zijn er doelstellingen per jaar aan het plan toegevoegd met daarbij indicatoren om te kunnen monitoren of de doelstellingen behaald zijn. De tien hoofddoelen waren:

- Veilig en welkom voelen in de stad
- Toegankelijkheid van elektronische informatie voor alle inwoners en bezoekers
- Er wonen tenminste 400.000 mensen in de stad
- Ten minste twintig procent van de nieuwe huizen is sociale woningbouw
- Er zijn meer dan 400.000 banen in de stad
- De uitstoot van broeikasgassen per hoofd van de bevolking is met 35 % omlaag in 2020 en met 59 % per arbeider
- Het gebruik van drinkwater is met veertig procent gereduceerd per inwoner in 2020 en met vijftig procent per arbeider in vergelijking met het 2000 niveau
- Melbourne is een van de top vijf universiteitssteden van de wereld
- Melbourne staat in de top tien van meest innovatieve steden van de wereld
- Ten minste negentig procent van de mensen gebruikt een fiets, loopt of gebruikt openbaar vervoer binnen het Central Business District (CBD) van Melbourne

Tabel 2.1: Voorbeeld van online discussie

Final text on people:

A city for people welcomes all. As a city for people, Melbourne will be accessible, inclusive, safe and engaging. We will promote health and wellbeing, participation and social justice. Melbourne will offer political and intellectual freedom and a rich and diverse culture. We will respect, celebrate and embrace our diverse humanity. People of all ages and abilities feel secure and empowered, and streets, buildings and open spaces will be alive with people.

As a city for people, Melbourne will be a healthy place, both physically and socially. All will have the opportunity to participate in the community and to enjoy healthy activities. Melbourne will promote personal and community wellbeing, enabling and inviting engagement and participation in our municipality's governance. As a city for people, Melbourne will be a city for people of all ages, abilities and social status.

[...] _____

Revision 6 made by Mark Elliot

Goal 1. A city for people

Built form

Heritage

Public space

Doing small well

Pedestrianisation (transport)

Affordability and accessibility

Safety

Multicultural

Diverse

Convivial and inclusive

Welcoming

24 hour

Health

Flexible

Last revision (73st by Dale Bowerman, strategic planner of the city)

A city for people welcomes all. As a city for people, Melbourne will be accessible, inclusive, safe and engaging. We will promote health and wellbeing, participation and social justice. Melbourne will offer political and intellectual freedom and a rich and diverse culture. We will respect, celebrate and embrace our diverse humanity. People of all ages and abilities feel secure and empowered, and streets, buildings and open spaces will be alive with people.

As a city for people, Melbourne will be a healthy place, both physically and socially. All will have the opportunity to participate in the community and to enjoy healthy activities. Melbourne will promote personal and community wellbeing, enabling and inviting engagement and participation in our municipality's governance. As a city for people, Melbourne will be a city for people of all ages, abilities and social status.

Voor ieder doel zijn indicatoren opgesteld. Bijvoorbeeld, een van de hoofddoelen was dat iedereen zich welkom voelt in Melbourne. Om dit te meten is een vraag in een enquête onder bezoekers opgenomen. Ook werd gebruik gemaakt van de *Anholt Brands Survey* resultaten. Daarnaast werden onderzoeken naar veiligheid gebruikt om te kijken of hier veranderingen in waren.

Vervolgens moet er een constante discussie levend gehouden worden in een *city-based-learning initiative*. Hier moet informatie gedeeld worden over de wijken van Melbourne en de vooruitgang op verschillende gezamenlijk vastgestelde doelen, zie de website van *Future Melbourne*.⁹Zover wij kunnen overzien, is dit leer-initiatief niet van de grond gekomen. Het plan is wel na vier jaar door de nieuwe gemeenteraad en de nieuwe burgemeester geratificeerd (email Elliot, 2016).

2.3c Inventieve verbinding van deliberatie en aggregatie

Het plan is helemaal via principes van *collaborative planning* opgesteld. Het laatste woord in het proces van aanpassing lag echter wel bij professionals van de stad. Daarna is het voorgelegd aan de gemeenteraad voor formele besluitvorming. Zij had het recht het plan te verwerpen of amenderen. Ook het uitvoeringsplan was onderdeel van de formele besluitvorming. Daar legden bestuurders verantwoording over af, ieder jaar en na vier jaar. Het plan is echter niet in stemming gebracht onder deelnemers. Zij hebben niet kunnen aangeven of het plan in zijn definitieve vorm nog het plan is zoals zij dit wensten. In die zin heeft er geen vorm van aggregatie plaatsgevonden. Er had wellicht een slotbijeenkomst voor alle deelnemers georganiseerd kunnen worden, waarop het plan verworpen, geamendeerd, of bestendigd had kunnen worden. In dit geval – na zoveel inhoudelijke inspanning – was wel de vraag geweest wat er met een verworpen plan had moeten gebeuren. De directe link met de representatieve democratie is een manier om gebruik te maken van aggregatie. Na zo'n intensief proces van samenwerkingsplanologie is dat wellicht wenselijker.

⁹ <http://www.futuremelbourne.com.au/wiki/view/FMPlan/S1gNextSteps?cover=print>

2.3d Publieke waardering en (mede)eigenaarschap

Waren burgers mede-eigenaar van het proces? In de literatuur over participatieve besluitvorming en *collaborative planning* worden hiervoor diverse voorstellen geopperd. Die gaan veel verder dan de vorm van eigenaarschap die in Melbourne is toegepast. In de literatuur zijn in de hoogste vorm van participatie burgers betrokken in het ontwerpen van het samenwerkingsproces. Voor de samenwerkingsplanologie in Melbourne, hadden burgers dan bijvoorbeeld mede bepaald wat startpunt voor de deliberaties had kunnen zijn, dus welke inhoudelijke punten als eerste in de wiki hadden kunnen verschijnen. Zij hadden mee kunnen beslissen over de manier waarop burgers konden worden betrokken, en wie er betrokken hadden moeten worden. Ook was er dan verantwoording aan hen afgelegd, of aan een afvaardiging van hen – bijvoorbeeld in een burger-peer-review-groep – over de resultaten (zie bijvoorbeeld over *extended peer review* (Funtowicz & Ravetz, 2003). De verankering was nu goed geregeld richting raad, maar de verantwoording – hoe transparant ook (zie hieronder) – had nog verder vorm gegeven kunnen worden in de richting van burgers. Dit gezegd hebbende, blijkt uit de evaluatie van Collabforge nergens dat burgers hier behoefte aan hebben gehad. Zij hadden via de weblocatie voldoende mogelijkheden om inhoudelijk bij te dragen, maar wel behoefte aan training in het gebruik van de wiki en een verbetering van hun vaardigheden. Ook blijkt uit de interviews die Collabforge gehouden heeft voor de evaluatie dat er wel ongelijkheid in eigenaarschap werd ervaren maar dat dit niet als problematisch werd gezien.

2.3e Ingebouwde overdraagbaarheid

Kort en goed: dit proces is inderdaad overdraagbaar naar Nederland. In Nederland werken we ook met strategische plannen voor steden. Gemeenteraden kunnen daar kaders voor meegeven en achteraf keuzes in maken of goedkeuring/afkeuring aan geven. In ons land werken we vaak met participatieve trajecten die input geven aan planvorming, bijvoorbeeld de ontwikkeling van (toekomst)scenario's en wensbeelden voor een stad of regio, of het gezamenlijk opstellen van milieubeleid (pilot Utrecht) (zie bijvoorbeeld ook Teisman, 1997; Metze, 2010) Soms wordt er op experimentele wijze, en vaak lokaal op buurt- of wijkniveau, gebruik gemaakt van software waarop burgers hun voorkeur kunnen inkleuren. Deze vorm van *spatial design* (zie bv proefschrift Carton & Thissen, 2009; Dias & Metze, working paper) mist evenwel vaak de relatie en verankering met beleid. Dus daar kan geleerd worden van *Future Melbourne*. Met betrekking

tot de technologie: Nederland heeft goede internetpermeatie (93 % van de Nederlanders heeft toegang, zie de website van de internet monitor)¹⁰. Ook het werken met wiki-technologie werpt waarschijnlijk geen barrières.

2.3e Transparantie en verantwoording

Op twee manieren is over het proces verantwoording afgelegd: door de organisatoren is transparant gemaakt hoe zij het proces hebben ingericht. Heel zichtbaar is hoe de inhoud tot stand is gekomen, wie daarop van invloed zijn geweest, wat de *edits* zijn geweest, hoeveel mensen betrokken zijn geweest, over de manier waarop met elkaar gecommuniceerd is (volgens spelregels en inderdaad met behoorlijk resultaat); ook was de status van het plan duidelijk en communiceerde de organisatie over de voortgang, en over de manieren waarop het plan vervolg krijgt. Bovendien is door een verplichte registratie het inzichtelijk wie *edits* heeft gemaakt in de wiki. Echter, het proces van identificatie, authenticatie en autorisatie voor deelnemers aan het e-deel, het wiki-deel, is niet transparant. In theorie is het dus mogelijk dat één en dezelfde persoon de wijzigingen in de wiki heeft aangebracht. Zoals gezegd waren de organisatoren meer op de toegevoegde waarde van de inhoud gericht, dan op wie die toevoegingen deed. In dit geval is er sprake van een vorm van horizontale verantwoording (Bovens, 2007).

Daarnaast is er verticale verantwoording afgelegd door de organisatie aan de besluitvormers in de stad. Het proces was voordat het van start ging onderdeel van formele besluitvorming en werd ook nadat het definitief was door formele vertegenwoordigers beoordeeld. Door kaders vooraf en door aansluiting op de formele besluitvorming achter waren het proces en de resultaten democratisch verankerd.

2.4 Conclusie

De samenwerkingsplanologie in Melbourne is een bejubeld voorbeeld. Het wordt getypeerd als een vorm van *crowdsourcing* (Selzer & Mahmoudi 2013), een voorbeeld van *web 2.0* (Williamson and Parolin 2013), en als een manier waarop burgerparticipatie vernieuwd kan worden en zeer relevant kan zijn voor een stad. Dit om meerdere redenen: om burgers te betrekken, goede ideeën te krijgen, de stad op de kaart te zetten als innovatieve stad, enzovoorts.

¹⁰ <https://thenetmonitor.org/countries/nld/access>.

Onze analyse laat zien dat de kracht van deze vorm van *wiki planning* zat in de combinatie van offline en online interactie; de directe mogelijkheden om teksten te wijzigen; maar ook in de inbedding van het proces in de formele besluitvorming. Er liggen kansen om de verantwoording (o.a. identificatie, authenticatie en autorisatie) en het eigenaarschap van burgers te vergroten. De casus laat zien dat hier niet per se behoefte aan is: het is belangrijker dat de inhoud zinvol is dan dat er een goede afspiegeling van de bevolking is. Wel had het proces meer inclusief kunnen zijn – door ook andere groepen actief betrekken en meer aandacht voor de *gender*balans. Bovendien spelen de planologische professionals van de stad nog steeds de hoofdrol. Dat hoeft niet problematisch te zijn, maar het doet wel enigszins afbreuk aan het samenwerkingskarakter. Het is een interessante manier van werken die in Nederland toegepast kan worden, gezien onze manier van ruimtelijke planvorming en internetpenetratie.

Tot slot willen we er op wijzen dat er andere digitale instrumenten zijn die in de planologie worden ontwikkeld en die gebruikt kunnen worden in dit soort toekomstplanning. Zo is GIS een instrument dat interactieve mogelijkheden biedt met als toegevoegde waarde dat daar heel visueel en cartografisch ingewerkt kan worden, en ook huidige data in opgenomen kunnen worden (waardoor duidelijk kan worden wat bepaalde ingrepen, zoals het bouwen van een weg, met de rest van de omgeving doet). Een ander idee is om *citizens' science* te gebruiken in dit soort processen, bijvoorbeeld door amateurgegevens te verzamelen over luchtkwaliteit, verkeersstromen, waterkwaliteit etc. Met andere woorden, een aansluiting bij de *smart citizens* projecten is een aanbeveling.

3. Project Burgerhaushalt-lichtenberg.de – participatieve budgettering

3.1 Inleiding

Deze casus is een voorbeeld van een bredere trend waarbij steeds meer initiatieven worden ontplooid in participatieve budgettering (PB).¹¹ Het begin van deze trend wordt toegeschreven aan Brazilië, waar in 1989 in Porto Alegre – de hoofdstad van de meest zuidelijke staat van Brazilië – PB werd ingezet ‘(...) as a means to help poorer citizens and neighborhoods receive greater levels of public spending’ (Wampler, 2000, p. 2-3). Een van de landen waar deze trend zich duidelijk manifesteert is Duitsland. Om een indicatie te geven: in Duitsland is het aantal initiatieven voor PB van één in 1998 gestegen naar 96 in 2013 (Reusch en Wagner, 2014, p. 2). Een bekende definitie van PB komt van Sintomer et al. (2013, p. 3) ‘*the participation of non-elected citizens in the conception and/or allocation of public finances.*’ Zij gaan uit van vijf criteria die betekenis geven aan deze definitie: PB betreft verdeling van schaarse middelen; betrokkenheid van een administratief orgaan; het gaat om een herhalend proces waarbij daadwerkelijk sprake moet zijn van publieke deliberatie; en er moet sprake zijn van enige verantwoording betreffende de uitkomsten van het PB proces (Schneider & Busse, 2015, p. 5, onder verwijzing naar Sintomer et al., 2013).

Het concept van PB is in Duitsland over het algemeen niet beperkt tot investeringen, maar biedt ruimte voor ideeën en voorstellen om kosten te besparen en inkomsten te genereren (Reusch & Wagner, 2014, p. 9). Het doel van PB is om de lokale overheid responsiever te maken, hetgeen over het algemeen bereikt wordt door middel van een overlegmodel waarin burgers participeren als raadgevers voor beleidsmakers (Reusch & Wagner, 2014, p. 1): ‘*PB is used not primarily in order to strengthen participatory democracy (see Sintomer, Herzberg & Röcke, 2012), but to sensitise administrators and policymakers to the needs and wants of citizens using participatory elements.*’ En: ‘*This creates opportunities for citizens to bring their own expertise and competencies to bear in the political decisions that affect them. For administrators and policymakers it generates new opportunities to gain important information on the*

¹¹ Participatieve budgettering is weer onderdeel van een bredere trend van participatieve politieke processen. De website <http://www.participedia.net/en> biedt een platform voor onderzoekers over de gehele wereld om participatieve politieke initiatieven te inventariseren en te vergelijken.

preferences of the population, and gain fresh impetus from the ideas and proposals submitted by citizens.' (Reusch & Wagner, p. 7 onder verwijzing naar Märker & Nitschke, 2008, p. 17). Er wordt in de literatuur dus duidelijk gewezen op voordelen voor zowel burger als bestuur. Ook het InWEnt rapport verwoordt het voordeel van PB in een win-win situatie: *'The instrument of participatory budgeting allows a winwin situation for all involved: the citizens gain more transparency, a say on the budget and requirement-suited priorities and they see they are taken seriously. Political bodies gain objectivity and higher quality of budget-political discussions, more legitimacy and more identification of citizens with the community. The administration gains more information and proximity to the people, as well as more transparency in the setting of priorities'* (InWEnt, 2010, p. 69).

Over het algemeen kennen de Duitse PB initiatieven allemaal dezelfde drie fasen: informatie, consultatie en verantwoording. Hierbij kan het per initiatief verschillen waar de nadruk op wordt gelegd (Rüttgers, 2008, p. 4). Tijdens de eerste fase krijgen de burgers de benodigde algemene informatie over het budget en de PB procedure. Burgers worden in deze fase geïnformeerd over de grote van het budget, de domeinen of thema's waar het budget aan gespendeerd kan worden, en inzicht in de inkomsten en uitgaven van de lokale overheid om zo weloverwogen ideeën voor de toebedeling van het budget naar voren te kunnen brengen. In deze fase worden burgers geïnformeerd over hun mogelijkheden voor participatie en wordt gepoogd hen te enthousiasmeren om daadwerkelijk te participeren (Reusch & Wagner, 2014, p. 4).

In de tweede fase van PB kunnen burgers eigen ideeën en voorstellen inbrengen en reageren op de ideeën en voorstellen van anderen. De voorstellen worden normaliter zowel online als in publieke bijeenkomsten bediscussieerd en in veel gevallen volgt een *rating* van de voorstellen. Dit alles vormt input voor het bestuur om, na verificatie van haalbaarheid en kosten, tussen de voorstellen te kiezen. De derde fase betreft verantwoording, waarbij het bestuur inzicht geeft betreffende de resultaten van de participatie en uitleg en onderbouwing geeft haar keuzes (Reusch & Wagner, 2014).

In het navolgende richten we ons op een specifiek voorbeeld van PB in Duitsland, namelijk Bürgerhaushalt-lichtenberg.de. Ten eerste omdat dit een zeer goed gedocumenteerde casus is, en ten tweede omdat het initiatief sinds 2005 tot op de dag van vandaag operationeel is. De casus wordt aan de hand van bestaand onderzoek – o.a. Reusch & Wagner en Schneider & Busse – geplaatst in de bredere context van participatief begroten. Op Bürgerhaushalt-

lichtenberg.de is veel informatie te vinden. Omdat dit project en vergelijkbare projecten al geruime tijd lopen, zijn er ruimschoots (wetenschappelijke) artikelen en boeken beschikbaar die inzicht geven in zowel de bredere trend van PB als meer specifiek in de casus Bürgerhaushalt-lichtenberg.de.

3.2 Beschrijving van inhoud, geschiedenis en verloop van de casus

Berlin-Lichtenberg is een stadsdeel in Oost-Berlijn dat bestaat uit dertien districten. Bürgerhaushalt-lichtenberg.de is een vorm van participatief budgetteren op basis van een participatieproces waarbij de burgers samen met de bestuurders van het stadsdeel het beleid bepalen met betrekking tot de verdeling van een deel van de begroting. Burgers zijn niet alleen betrokken doordat zij voorstellen in kunnen dienen en mee kunnen beslissen over de toedeling van budgetten, maar ook doordat via jaarverslagen inzichtelijk wordt welke invloed er via PB is uitgeoefend, welke voorstellen het gehaald hebben, welke niet, en de verantwoording van de gemaakte keuzes. Het idee is dat dit de burger een gevoel van betrokkenheid en inspraak geeft en bovendien wordt het bestuur gedwongen verantwoording af te leggen. Uitgaande van de doelomschrijving van Shkabatur (2010) zijn betrokkenheid en verantwoording niet de enige doelen die nagestreefd worden met Bürgerhaushalt-lichtenberg.de: *‘to involve citizens in budgetary decisions (...); mutual agreement in policy decisions; effective and fair budgeting; transparency; and educating citizens about financial matters.’*

Het initiatief is ingevoerd in 2005 door toenmalig burgemeester Christina Emmrich. Het systeem van PB dat zij destijds heeft ingevoerd bestaat tot op de dag van vandaag. Het betreft een combinatie van reguliere online bijeenkomsten en *face-to-face* bijeenkomsten waarin burgers voorstellen kunnen indienen en hun mening kunnen geven over hoe het discretionaire budget van het Berlijnse stadsdeel verdeeld moet worden.¹² Er is sprake van een *multi-channel* benadering waarbij voorstellen direct ingediend kunnen worden tijdens de stadsdeelbijeenkomsten, via internet en traditioneel schriftelijk. Iedereen die woont of werkt in Lichtenberg kan participeren, aldus de website, maar er lijkt niet direct controle plaats te vinden of alleen personen behorend tot deze categorie participeren. In jaarlijkse rapporten wordt aangegeven aan welke projecten financiering is toegekend en aan welke niet, en de redenen waarom deze beslissingen genomen

¹² Het discretionaire budget is slechts een klein deel van het gehele budget en is gekoppeld aan een aantal thema's.

zijn. In april 2013 waren 582 voorstellen ingediend, waarvan er 225 zijn geïmplementeerd (Shkabatur, 2010).

Burgers kunnen het gehele jaar door voorstellen indienen. Alle voorstellen worden inzichtelijk gemaakt via de website, waarbij deze worden opgenomen op basis van datum, waarbij de nieuwste voorstellen bovenaan staan. Via de website krijgen de indieners van voorstellen een constante terugkoppeling over wat er gebeurt met het voorstel. Voor het indienen van voorstellen is op de website van Bürgerhaushalt-lichtenberg.de een thematische indeling beschikbaar van onderwerpen die wat betreft begroting vallen binnen het PB proces. Binnen de volgende thema's kunnen voorstellen worden ingediend: Openbare bibliotheken; Gezondheidsbevordering; Bevordering van het welzijn van kinderen en jeugd; Cultuuraanbod van gemeentelijke voorzieningen; Muziekschool; Sportbevordering; Vrijwilligerswerk voor senioren / senior zorg; Stadsdeelprojecten; Groene ruimten; Speelplaatsen; Openbare weg en land; Volkshogeschool; en Economische ontwikkeling. Volgens Schneider en Busse (2015) is de beperking tot bepaalde categorieën overigens niet de trend in PB in Duitsland. Het meest voorkomende proces biedt ruimte aan eigen voorstellen voor toedeling van budgetten waarbij geen thematische restricties gelden en waarbij bovendien voorstellen voor zowel uitgaven als bezuinigingen mogelijk zijn. In dit verband merken Reusch en Wagner het volgende op: 'the possibility of participating in all areas of the budget is seen as providing a higher degree of openness and citizen influence, as the procedure does not prescribe what citizens may express their opinion on' (Reusch & Wagner, 2014, p. 8).

In de Berlijnse casus gaat het om twee typen budgetten.¹³ Ten eerste het normale vastgestelde budget waarbinnen een klein deel openstaat voor PB. Dit deel van het budget bedraagt zo'n 32 miljoen euro (InWEnt gGmbH, 2010, p. 71). Hiertoe kunnen door burgers voorstellen ingediend worden gelinkt aan de hierboven genoemde thema's. Daarnaast is er sprake van een specifiek district budget. In 2016 is dat een totaal bedrag van € 91.000 voor alle 13 districten, waarvan dus € 7.000 voor Lichtenberg.¹⁴ Dit budget is beschikbaar voor goede ideeën die de ontwikkeling van de wijk dienen. Deze budgetten worden verdeeld door zogenaamde districtjury's. Via de website

¹³ De informatie in deze paragrafen is afkomstig van de website <https://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de>

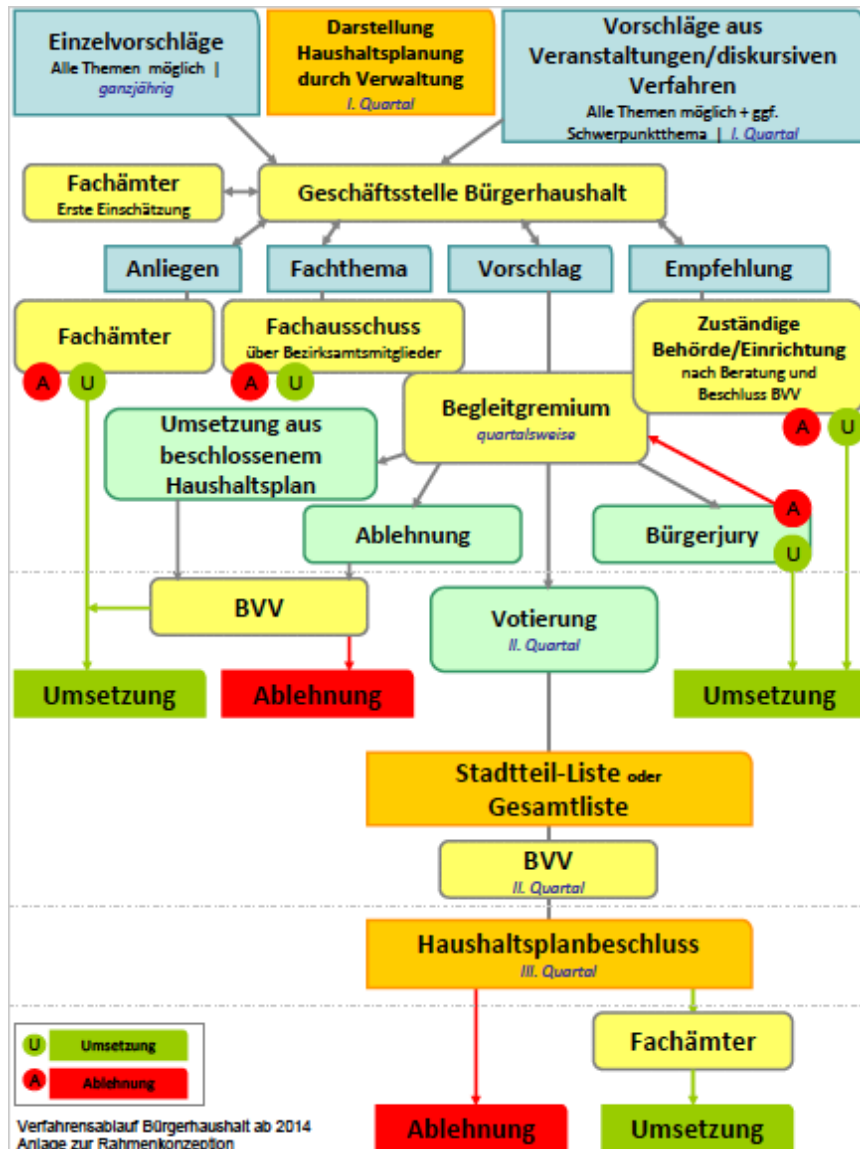
¹⁴ Deze informatie is te vinden op de website <https://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/informationen> onder [Infoblatt zum Kiezfonds 2016](#).

worden vacatures geplaatst, zodat burgers zich aan kunnen melden voor deze burgerjury's die als taak hebben om te beslissen over de toewijzing van middelen uit het district budget. Indien meer geïnteresseerden zich melden dan dat er plaatsen in de burgerjury zijn wordt er geloot.

Gezien het voorgaande kunnen voorstellen van burgers voor budgettoedeling in verschillende categorieën ingedeeld worden. Ten eerste voorstellen die passen binnen de vastgestelde begroting. Hierover kan het *Bezirksverordnetenversammlung* (BVV), ofwel het parlement van het district, beslissen om deze voorstellen uit te voeren. Dergelijke beslissingen moeten wel door het Berlijnse Huis van Afgevaardigden bij wet bekrachtigd worden. Voorstellen die niet passen binnen de vastgestelde begroting kunnen door het BVV met redenen afgewezen worden of kunnen aan de burgers voorgelegd worden voor stemming. Dit kan zowel lokaal in de districten als via internet. Indien er voldoende stemmen vóór zijn, wordt door het BVV bekeken of het voorstel haalbaar is vanuit financieel oogpunt en kan besloten worden het plan al dan niet te implementeren. Zowel bij de aanneming als bij de afwijzing van voorstellen wordt gemotiveerd waarom een keuze gemaakt is. Dit is via de website zeer inzichtelijk voor de burger. Elk kwartaal is er een beraadslaging en stemming over de voorstellen die hiervoor in aanmerking komen. Voorstellen die door het districtsfonds kunnen worden gerealiseerd, worden doorverwezen naar de juiste jury voor beraadslaging en besluitvorming.

De leden van de BVV vormen commissies die zich bezighouden met technische problemen in het kader van de begroting en het gebruik van financiële middelen, waarbij de hoofdcommissie de uitvoering van de begroting controleert en bewaakt. Commissievergaderingen zijn openbaar en alle verslagen over de behandeling en tenuitvoerlegging van voorstellen worden volledig gepubliceerd op het internet en tegelijkertijd in de lokale media. Er kan per project maximaal duizend euro worden gevraagd, het gaat dus om financiële steun voor kleinschalige projecten. Het kan gaan om zaken als de inrichting van speeltuinen, het aanplanten in een straat, buurtfeesten en festivals of onderwijs- en discussie-evenementen. Verzoeken kunnen ingediend worden via een formulier dat beschikbaar is op de website. Ook in de wijkcentra kan een dergelijk verzoek worden ingediend. De wijkcentra coördineren het proces van de aanvraag en verwerking.

In een op de website beschikbaar gesteld stroomschema ziet het proces van PB in Burgerhaushalt-lichtenberg.de er als volgt uit:



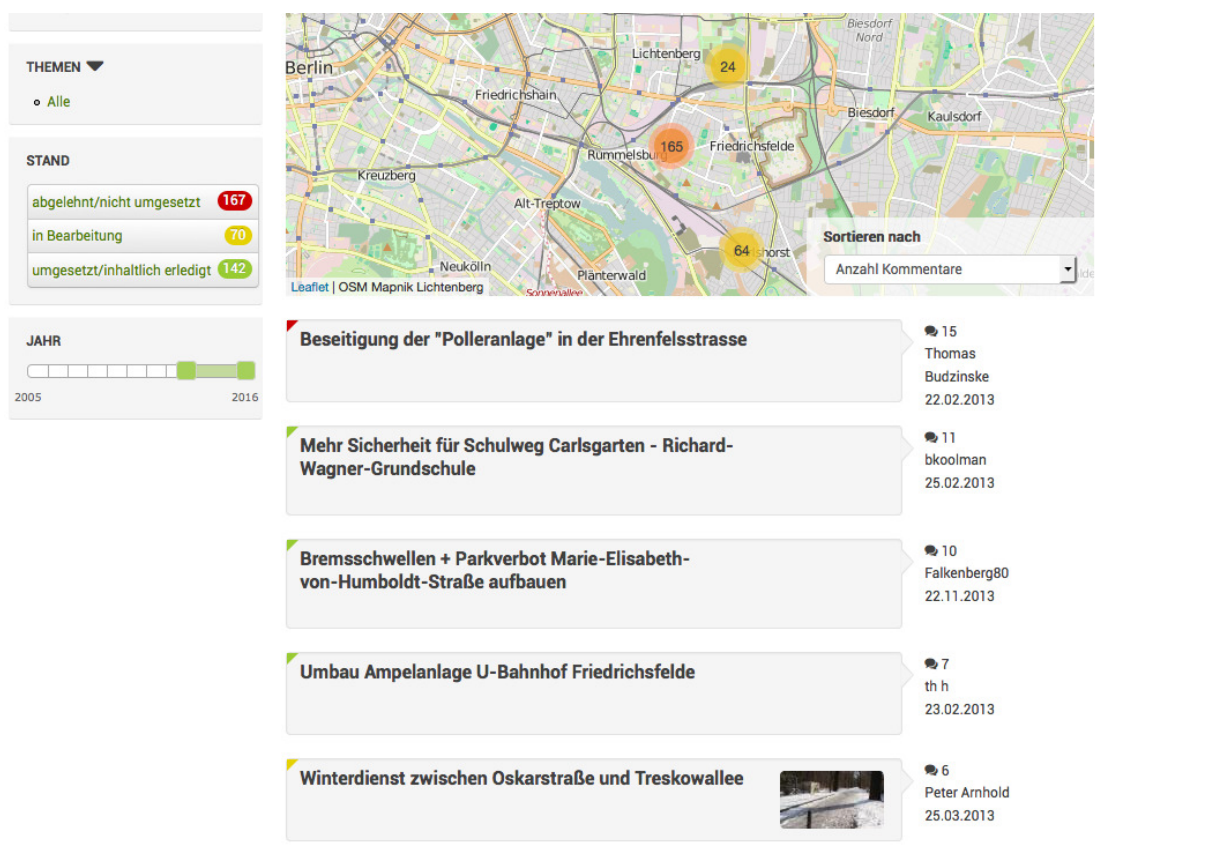
Naast de mogelijkheid van het indienen van voorstellen is er op de website van burgerhaushalt-lichtenberg.de tevens een blog-sectie, een sectie waar polls gehouden worden over specifieke vragen, en een lof en kritiek forum.

De belangrijkste e-component in Burgerhaushalt-lichtenberg.de – en meer algemeen in PB – is het intensieve gebruik van het internet. In zeventien van de cases onderzocht door Reusch en Wagner was het internet het enige communicatiekanaal met de burger, terwijl in 43 PB initiatieven het internet het belangrijkste communicatiekanaal was, naast meer traditionele communicatiewijzen zoals de telefoon, brieven en openbare bijeenkomsten (Reusch & Wagner, 2014). Märker en Nitschke (2008) betogen dat met het gebruik van gemodereerde online platforms veel meer mensen bereikt kunnen worden dan met traditionele vormen van communicatie en dat de drempel voor deelname voor burgers veel lager is dan bij publieke bijeenkomsten. Ten opzichte van één-op-één interviews via de telefoon of vragenlijsten heeft online-participatie tevens als voordeel dat het beraadslaging vergemakkelijkt, omdat de voorstellen die door anderen naar voren worden gebracht door een breed publiek te raadplegen zijn en eenvoudig voorzien kunnen worden van commentaar of een rating. Hierbij is een belangrijke observatie van Reusch en Wagner (2014) dat naarmate burgers vaker gevraagd worden actief te participeren in PB, de aantallen deelnemers teruglopen. Onderzoek van Schneider en Busse (2015) laat voor wat betreft deelname aan PB in de beginjaren eerst een toename zien van gemiddeld 0.5 % tot 1.75 % van de bevolking, waarbij in opvolgende jaren de deelnamepercentages weer dalen tot een gemiddelde van ongeveer 1.0 % in 2013. Hoewel ook Schneider en Busse concluderen dat het gebruik van internet de burgerparticipatie significant doet toenemen, stellen zij ook dat de gemiddelde participatiegraad in alle mogelijke institutionele varianten vrij laag is.

Een punt van kritiek bij PB betreft representativiteit. Zowel vanuit een oogpunt van aantal als diversiteit stellen bijvoorbeeld Holtkamp en Fuhrmann (Reusch & Wagner, 2014) dat de actieve participanten in PB geen juiste afspiegeling van de maatschappij vormen en tevens waarschuwen zij voor het risico van manipulatie wanneer een person meerdere ratings invult of wanneer anonieme lobbyisten het PB proces (trachten te) beïnvloeden. Als tegenargument wijzen Reusch en Wagner erop dat – hoewel de statistieken inderdaad geen volledige representativiteit laten zijn bij PB – de participatiegraad in online inspraak procedures vele malen hoger is dan bij publieke bijeenkomsten. Desalniettemin is het de trend om gebruik te maken van meerdere communicatiekanalen (Reusch & Wagner, 2014). Een ander punt waarop ze wijzen is dat een gebrek aan verantwoording waarschijnlijk leidt tot een afname in deelname. Er wordt daarom gepleit dat lokale overheden meer gedetailleerd verantwoording af leggen over de resultaten van

PB (Reusch & Wagner, 2014). In het voorbeeld van Burgerhaushalt-lichtenberg.de wordt dit online gedaan, maar ook via de jaarverslagen.

Op de website kunnen voorstellen bekeken worden op basis van ‘laatst gewijzigd’, ‘aantal commentaren’ en er kan worden gefilterd per district. Om wat inzicht te geven in de werkwijze zijn een paar voorbeelden van voorstellen geselecteerd op basis van ‘aantal commentaren’ vanuit het idee dat deze waarschijnlijk het meest illustratief zijn voor de burgerparticipatie. Een dergelijke zoekopdracht resulteert op 19 april 2016 in het volgende plaatje:



Hieruit blijkt dat het maximaal behaalde aantal commentaren bij een voorstel op vijftien uitkomt. Om iets meer inzicht te krijgen in het type voorstellen dat wordt ingediend en de afhandeling, worden het eerste groene, het eerste rode en het eerste gele voorstel uit bovenstaand plaatje behandeld. Groen geeft aan dat een voorstel is uitgevoerd, rood dat het is afgewezen en geel geeft aan dat het voorstel nog in behandeling is. Bij het eerste voorbeeld gaat het om het weghalen van paaltjes in een straat die geplaatst zijn om ten behoeve van eenrichtingsverkeer.

Ter verantwoording van het niet aannemen van het voorstel wordt de volgende motivatie gegeven: ‘Het gaat hier om BVV besluit DS / 0617 / VII van 2013/04/18. Nu niet aannemelijk is dat sprake is van afschaffing door het Fachambtes en de BVV (het parlement van de wijk), is het redactieteam voorstander het voorstel af te wijzen. Besluit tot vaststelling van het ondersteunende lichaam: Voorstel om besluit op basis van de naar voren gebrachte gronden af te wijzen . BVV besluit van 2013/06/27 (DS / 0824 / VII): Het voorstel wordt afgewezen’ [vertaling auteurs].

Hoewel deze motivatie naar onze mening vrij beperkt is, blijkt uit de vijftien commentaren dat toch voornamelijk over nut en noodzaak van de paaltjes wordt gediscussieerd, waarover de meningen verdeeld zijn. Bovendien wordt in een van de commentaren gewezen op bespreking van de paaltjes in de BVV, waardoor naast de functie van het geven van een mening de functie van elkaar informeren goed naar voren komt in dit voorbeeld. De input in deze online discussie kan door de BVV bovendien worden gebruikt in de discussie die aldaar over dit onderwerp wordt gevoerd.

Bij het tweede voorstel gaat het om het veiliger maken van een weg die door veel kinderen gebruikt moet worden om school te bereiken. Hierbij valt een zeer lange en uitgebreide motivering op van alle maatregelen die zijn genomen om het voorstel om te zetten in beleid. Hierbij gaat het onder andere om het aanbrengen van betere verlichting, vernieuwing van bepaalde delen van de weg en ook een beperking van de toegelaten snelheid voor auto’s. Uit de commentaren bij dit voorstel blijkt dat dit voorstel - tenminste door diegenen die zich actief in de online discussie mengen – wordt gedragen.

Het derde voorbeeld betreft een voorstel over het gedurende de wintermaanden ijsvrij houden van de Hegemeisterweg. Dat is nog in behandeling. Wat opvalt is dat dit voorstel reeds is ingediend in 2013. De verantwoording blijft beperkt. Het laatste commentaar is uit 2014, dus dit lijkt een voorbeeld waarbij het uiteindelijk behoorlijk lang duurt voordat er een beslissing valt. Dit is een punt waarop in de literatuur kritiek is geuit (Shkabatur, 2010).

3.3 Evaluatie

3.3a Gewenste toegang, selectie en insluiting

Op de website www.buergerhaushalt-lichtenberg.de is aangegeven dat alleen mensen die wonen en/of werken in Berlijn-Lichtenberg deel kunnen nemen aan het proces van PB. Er lijkt geen gebruik gemaakt te worden van authenticatie (ben je wie je zegt dat je bent?) en autorisatie (het je toegang?) tools. Ook lijkt identificatie (wie ben je?) een wassen neus. Door zelf te registreren op de website blijkt dat zolang een werkend e-mailadres wordt ingegeven, bij het aanmeldingsproces eenvoudig verkeerde informatie op de website kan worden verstrekt. Na aanmelding met een Nederlands e-mailadres van de universiteit van Tilburg kon gewoon een account worden aangemaakt. We hebben zelfs een Nederlands adres ingevuld en kregen geen melding dat het proces van PB enkel bedoeld is voor burgers die daadwerkelijk wonen of werken in de districten die vallen binnen het initiatief Berlijn Lichtenberg.¹⁵

Het hierboven aangehaalde punt van representativiteit wordt ook aangehaald in relatie tot www.buergerhaushalt-lichtenberg.de. Shkabatur (2010) merkt in dit verband op dat nu de online fora gebaseerd zijn op ongevraagde open participatie, ze niet als representatief beschouwd kunnen worden. Het belangrijkste punt van kritiek met betrekking tot projecten van participatieve budgettering is dat deze er niet in slagen om alle bevolkingsgroepen te vertegenwoordigen. Het zelf-selecterende mechanisme leidt er vaak toe dat minder goed bedeelde inwoners van Lichtenberg niet deelnemen. De groepen die onder-vertegenwoordigd zijn betreffen immigranten, ouderen, ongeschoolden en jonge families.

3.3b Reële invloed op publieke agenda- en besluitvorming

Op basis van de informatie beschikbaar op de website op 10 maart 2016 valt af te leiden dat er sinds het initiatief gestart is in 2005 reeds 779 voorstellen zijn ingediend. Hiervan zijn er 297 niet gerealiseerd, 64 zijn er momenteel in behandeling en 418 zijn gerealiseerd.¹⁶ Uit deze aantallen lijkt afgeleid te kunnen worden dat er wel degelijk sprake is van reële invloed op het agenderen van zaken voor de begroting en dat in veel zaken hier een gevolg aan wordt gegeven. Toch wordt de beslissingsbevoegdheid bij het bestuur als risico gezien: *'Lastly, the outcomes of*

¹⁵ De opmerkingen over representativiteit gelden met name voor het vrij te besteden deel van het algehele budget, aangezien voor het districtsbudget van zeventuizend euro per district een burgerjury wordt ingesteld. Hoewel we dit niet gecontroleerd hebben, lijkt het aannemelijk dat voor de selectie van deze juryleden wel gekeken wordt of zij representatief zijn voor het district, ofwel daar wonen en/of werken.

¹⁶ Het gaat hier om het totaal aantal voorstellen, zoals eerder aangegeven kunnen voorstellen worden doorgeschoven naar de burgerjury's indien zij in aanmerking kunnen komen voor financiering vanuit het districtsbudget.

the participatory process lack a binding status and largely depend on the willingness of the borough council to adopt them. Moreover, the borough council is not obliged to conduct a participatory budgeting project and another Mayor can change this practice' (Shkabatur, 2010).

3.3c Inventieve verbinding van deliberatie en aggregatie

Het lijkt bij burgerhaushalt-lichtenberg.de om een vrij lineair proces van PB te gaan, waarbij eerst een voorstel wordt ingediend door een betrokken burger, vervolgens kunnen burgers en bestuur reageren en als laatste stap in het proces neemt het bestuur, mede op basis van de input van de burgers, de beslissing of er iets met het voorstel gedaan wordt. Bij het districtsbudget ligt deze beslissing bij burgerjury's. Met name de directe inzichtelijkheid betreffende de status van een voorstel en de verantwoording waarom het bestuur een bepaalde beslissing neemt bevorderen de deliberatie en aggregatie. Dit wordt versterkt door de verschillende mogelijkheden die de website biedt voor reflectie op voorstellen: directe reactie op voorstellen, maar ook bijvoorbeeld een blog en discussieforum. Naast de online discussies, welke zoals hierboven aangegeven niet heel uitgebreid zijn gezien de hoogste score van vijftien commentaren, kunnen bepaalde voorstellen ook onderwerp zijn van discussies in de wijkcentra. Hoewel op de website uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van het feit dat het participatieproces PB Berlin Lichtenberg niet alleen de internetsite betreft maar ook de dialoog in de wijken, wordt geen volledig overzicht gegeven van wanneer welke bijeenkomsten plaatsvinden. Er wordt volstaan met het verstrekken van de contactgegevens (inclusief webadressen) van de verschillende wijkcentra.

3.3d Publieke waardering en (mede) eigenaarschap

Op basis van het gegeven dat het PB project burgerhaushalt-lichtenberg.de reeds sinds 2005 in gebruik is, lijkt een indicatie voor de publieke waardering die aan dit project wordt gegeven. Ten tijde van het uitwerken van deze case is het begin maart 2016 en zijn reeds 32 voorstellen in dit jaar ingediend, hetgeen aangeeft dat het project nog steeds benut wordt. Zeker bij PB, waar het gaat om de verdeling van schaarse middelen, voelen burgers zich betrokken wanneer zij hierover mee kunnen beslissen. Hoewel in de meeste projecten rondom PB de uiteindelijke beslissing ligt bij het bestuur, zo ook bij burgerhaushalt-lichtenberg.de met uitzondering van het district budget, lijkt de directe en publieke verantwoording over deze beslissing wel bij te dragen aan (een

gevoel van) mede eigenaarschap. *“In their role as ‘advisors’, citizens were able to submit proposals, whose implementation was deliberated and decided on publicly by the council. Decision-making authority remained (and remains to this day) with the council. The participatory budgets launched after 2004 also follow this pattern. However, participations and discussion clearly play a larger role”* (Reusch & Wagner, 2014, p. 4 onder verwijzing naar Schruoffeneger & Herzberg, 2008).

Een blijk van waardering voor het Bürgerhaushalt-lichtenberg.de initiatief kwam in 2013 toen het de Theodore-Heuss Medal gewonnen heeft. Hoewel het hier niet gaat om een publieksprijs, is het wel een blijk van waardering voor het eerste stadsinitiatief waarbij inwoners directe invloed is gegeven over hun leefomgeving en voor het streven naar een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenschapszaken (Shkabatur, 2010).

3.3e Ingebouwde overdraagbaarheid

De website <http://www.participedia.net/en> laat zien dat er in allerlei landen verspreid over de hele wereld initiatieven op het terrein van participatieve budgettering worden ontplooid. Dit laat zien dat het concept als zodanig overdraagbaar is over de hele wereld. Deze conclusie wordt ook getrokken door Franzke en Roeder (2015, p. 102). Met het oog op overdraagbaarheid naar Nederland lijken bovendien de factoren die met name naar voren worden gebracht als noodzakelijk succesfactoren voor PB – benodigde internetpenetratie en het daadwerkelijk hebben van een budget dat (deels) vrijelijk besteed kan worden door een (lagere) overheid – in voldoende mate aanwezig in Nederland.

In Nederland is onder andere door Joop Hofman onderzoek gedaan naar PB, een proces dat hij voor Nederland als waardevol instrument ziet en dat reeds eerder in Nederland is ingezet, zoals in Deventer, een model uitgebreid besproken door Hofman.¹⁷ Hierbij geeft hij vijf succesfactoren voor een burgerbegroting aan: ‘Een actieve en bijna uitdagende opstelling van de overheid (procesmanager, commitment met het proces, faciliteren), inzet van betrokkenheid en deskundigheid van burgers met de bereidheid er samen uit te willen komen, voldoende beïnvloedbaar budget waarbinnen geschoven kan worden met posten, een meedoe-rol van alle partijen in alle stadia van het proces zodat er nieuwe werkrelaties gesmeed kunnen worden

¹⁷ Het rapport van Hofman is beschikbaar via: https://www.breda.nl/data/files/routekaart_naar_een_burgerbegroting.pdf.

tussen burgers en maatschappelijke partijen, een aansprekend en helder uitgelijnd methodisch proces dat ervoor zorgt dat er stapsgewijs besluiten worden genomen' (Hofman, 2012, p. 40).

3.3f Transparantie en verantwoording

Het grote belang van transparantie wordt benadrukt door Reusch en Wagner die erop wijzen dat zonder terugkoppeling over hoe de suggestie van burgers worden gebruikt, het erg onwaarschijnlijk is dat burgers worden gemotiveerd om hun tijd te investeren in participatie (onder verwijzing naar Märker & Nitschke (2008, p. 21). Bovendien wijzen Reusch en Wagner erop dat onvoldoende verantwoording door het bestuur leidt tot een afname in burgerparticipatie. Zij hopen daarom dat meer gemeentes overgaan tot het voorzien in meer gedetailleerde vormen van verantwoording. Educatie van burgers is slechts een van de factoren die het mogelijk maakt dat burgers geïnformeerd participeren in de verdeling van het lokale budget. Vanuit het perspectief van de burger is het enkel zinvol als hij geconsulteerd wordt wanneer beslissingen over het al dan niet implementeren van (burger)voorstellen aan hen gecommuniceerd en uitgelegd worden. (Reusch & Wagner, 2014, p.12).

In zijn algemeenheid geldt dat door inzicht te geven in alle informatie betreffende de bestuurlijke beraadslaging, een bijdrage wordt geleverd aan transparantie (Wehner & Märker, 2011). Op dit punt is de website burgerhaushalt-lichtenberg.de een goed voorbeeld aangezien op een hele eenvoudige wijze veel inzicht geboden wordt in het proces van budgettoedeling.¹⁸ Door het gebruik van kleurtjes – rood is niet in behandeling genomen, groen is reeds gerealiseerd en geel is werk in uitvoering – maakt de website inzichtelijk hoe het ervoor staat met ingediende voorstellen. Voor elk voorstel is een korte verantwoording van het bestuur beschikbaar waarom een project al dan niet gerealiseerd wordt of nog in behandeling is, welke informatie overzichtelijk in beeld wordt gebracht door te klikken op de titel van een voorstel.

Ondanks de grote mate van transparantie op de website burgerhaushalt-lichtenberg.de zijn er voorbeelden bekend van tools die gebruikt worden in PB die niet beschikbaar zijn op burgerhaushalt-lichtenberg.de. Reusch en Wagner (2014) wijzen bijvoorbeeld op de website van de Duitse stad Bonn, waardoor middel van visualisering van het budget de structuur van het

¹⁸ Shkabatur (2010) meldt hier wel over dat dit pas het geval is sinds 20 februari 2013, omdat daarvoor juist vaak sprake was van een lang doorloopp proces met weinig transparantie over de status van een ingediend voorstel. Naast een verbeterde informatievoorziening, en dus transparantie betreffende het gehele proces van indienen tot afwijzen of implementeren, wordt sinds deze datum ook gestreefd naar afhandeling van voorstellen binnen maximaal een jaar.

budget voor de burger op een begrijpelijke wijze inzichtelijk is gemaakt. Een andere tool dat ingezet had kunnen worden helpt de burger bij het maken van keuzes over budgettoedeling door in beeld te brengen wat de consequenties zijn voor andere projecten wanneer een deel van het budget wordt toegekend aan een bepaald project. Ten slotte is het hier voor iedereen mogelijk om mee te doen.

3.4 Conclusie

Hoewel het PB initiatief in Berlijn is bedoeld voor mensen die wonen en werken in Berlijn, is de website een open platform waar iedereen lijkt te kunnen participeren. Er is sprake van een constante participatie sinds 2005, maar de mate van participatie is vrij laag. Desalniettemin is er wel sprake van reële invloed op de publieke agenda- en besluitvorming. De Berlijnse casus, in feite een paraplu over vele mini-projectjes die de voorstellen vormen, biedt burgers veel ruimte om hun inbreng te hebben en er worden veel projecten gerealiseerd (meer dan de helft van het totaal aantal ingediende voorstellen). De uiteindelijke beslissing blijft wel bij de overheid – dan wel burgerjury – en toekenning is afhankelijk van het beschikbare budget. Het Berlijnse PB biedt als platform burgers *online* diverse kanalen om actief mee te schrijven, te initiëren en in discussie te gaan over de allocatie van een deel van het budget. Daarnaast is het mogelijk om in wijkcentra van gedachte te wisselen.

Er lijkt zeker publiekeigenaarschap te zijn rond het PB in Berlijn. In ieder geval kan gesteld worden dat het platform door burgers al geruime tijd wordt gebruikt en kan verwacht worden dat het zelf in kunnen brengen van voorstellen leidt tot meer gevoel van eigenaarschap. De terugkoppeling en transparantie kan tot publieke waardering leiden. Participatieve budgettering heeft reeds laten zien dat het zich gemakkelijk door de ruimte verspreidt. Ook in Nederland kan het, onder bepaalde voorwaarden, geslaagde processen opleveren. Tegelijkertijd is het de vraag in hoeverre (lokale) overheden willen investeren in de technologie, waar een proces ook – in die zin meer vrijblijvend – de vorm van face-to-face bijeenkomsten kan krijgen (wat ook al op veel plekken is gedaan). Een groot pluspunt van het Berlijnse model van PB is de constante inzichtelijkheid wat er met ingediende voorstellen gebeurt. Dit is hier, net als bij andere doorlopende projecten, van groot belang voor de toekomstige deelname van burgers aan het proces. Toch kan de transparantie demotiverend werken als er weinig lijkt te gebeuren met voorstellen. Ook zijn er ongebruikte mogelijkheden die het inzicht verder kunnen verhogen en

kan de transparantie omtrent de face-to-face bijeenkomsten verbeterd worden door agenda's van verschillende wijkcentra via de website weer te geven en mogelijk via de website reclame te maken voor de bijeenkomsten.

4. Het Braziliaanse platform e-Democracia: burgerinspraak in het wetgevingsproces

4.1 Inleiding

Het Braziliaanse platform e-Democracia¹⁹, gelanceerd in juni 2009, is een digitaal kanaal dat door middel van een interactieve interface een diversiteit aan burgers en maatschappelijke organisaties aanmoedigt een bijdrage te leveren aan de formulering van federale wetten. Het platform is geïnitieerd door het Braziliaanse Huis van Afgevaardigden en biedt burgers de mogelijkheid invloed uit te oefenen op federale wetten door het faciliteren van:

- a) een uitwisselingsmechanisme voor informatie, studies en andere content in schriftelijke of audiovisuele vorm,
- b) verschillende discussiefora omtrent wetgeving en politieke agendering,
- c) laagdrempelige sociale thema-kanalen voor informele discussies, en
- d) inspraakmechanismen voor het bespreken van wetsvoorstellen teneinde het besluitvormingsproces te ondersteunen (Faria, 2012, p. 185).

De portal is verdeeld in twee ruimtes, de wetgevende ruimte en de vrije ruimte. In de eerste kan de burger deelnemen aan discussies over specifieke thema's ingebracht door het *Congresso Nacional* (de Braziliaanse Tweede Kamer). In de vrije ruimte kunnen burgers zelfs thema's inbrengen, welke bij voldoende steun overgenomen kunnen worden in de wetgevende ruimte.²⁰

De belangrijkste doelstellingen van e-Democracia zijn het verbeteren van de wisselwerking tussen de Braziliaanse samenleving en het Huis van Afgevaardigden, het bevorderen van de constructieve sociale participatie bij het formuleren van overheidsbeleid, het creëren van begrip omtrent de complexiteit van het wetgevingsproces en het verhogen van de

¹⁹ http://edemocracia.camara.gov.br/web/public/home#.Vtm9R_krLRY, laatst bezocht op 4 maart 2016.

²⁰ <http://edemocracia.camara.gov.br/o-que-e>, laatst bezocht op 14 april 2016.

transparantie (Faria 2012). Het uiteindelijke resultaat van de participatie is raadgevend en dient ter verbetering van wetsvoorstellen (Faria, 2010, p. 302). Deelnemers kunnen daarom slechts symbolisch vóór of tegen een wetsvoorstel stemmen (Bugs, 2013).

e-Democracia wordt niet voor ieder wetsvoorstel gebruikt. Een wetsvoorstel moet zich lenen om digitaal bediscussieerd te worden en moet daarnaast ‘hot’ genoeg zijn om zowel burgers als volksvertegenwoordigers te mobiliseren actief deel te nemen aan de *online* deliberatie (Faria, 2012). De genoemde criteria zijn opgesteld bij de oprichting van het platform en hebben gediend voor het selecteren van de eerste wetsvoorstellen door het team achter e-Democracia, zijnde het administratieve directoraat en de afgevaardigden (Faria, 2012). Indien dit het geval is, wordt er een sub-forum ingericht in ‘Wikilegis’, een functie die burgers de mogelijkheid biedt wijzigingen in het huidige wetsvoorstel te suggereren, of zelfs een geheel eigen versie van de wet te schrijven. Voor een succesvolle bespreking in de wetgevende ruimte moet de indiener van het wetsvoorstel ten minste drie soorten informatie verstrekken: ten eerste het publieke probleem dat met dit wetsvoorstel geregeld moet worden, ten tweede een indicatie van de mogelijke oplossingen, en ten derde een advies hoe de wet het beste vorm gegeven kan worden (Faria, 2010).²¹

Het platform wordt vaak aangehaald als voorbeeld van democratische innovatie en er is daardoor online veel informatie over het platform te vinden.²² De casus is tevens gedocumenteerd in verschillende wetenschappelijke boeken en tijdschriften. Naast het verzamelen van data via de genoemde bronnen is met hulp van vertaaltechnieken ook de website zelf, *edemocracia.camara.gov.br*, uitvoerig geraadpleegd in het kader van dit onderzoek.

4.2 Korte beschrijving van inhoud, geschiedenis en verloop van de casus

Zowel de wetgevende ruimte als de vrije ruimte dient ertoe burgers een stem te geven in de wetgevingsprocessen en de politiek. Een inhoudsanalyse gedaan op basis van 299 bijdragen toont aan dat er over het algemeen vier soorten bijdragen zijn: a. technische of specialistische

²¹ “The elaboration of any public policy depends on a legal structure. During its elaboration, the draft bill should comprehend information about three major aspects: a) an understanding of the public problem that needs to be addressed by law; b) an identification of possible solutions to the problem; and c) the best way to draft the bill itself, as Figure 1 shows below.”

²² Zie bijvoorbeeld http://edemocracia.camara.gov.br/web/public/home#.Vtm9R_krLRY en <http://blog.openingparliament.org/post/60749859717/case-study-5-brazils-e-democracia-project>.

bijdragen (geleverd door experts, ondersteund met bewijsargumenten), b. algemene meningen met betrekking tot het wetsvoorstel (emotionele uitingen en algemene kritieken die vaak slecht onderbouwd zijn en het ‘gevoel’ van de burger weergeven),²³ c. algemene ideeën voor het wetsvoorstel (waardevolle abstracte bijdragen, die echter veel inspanning vragen voor omzetting naar wettelijke termen) en d. informatieve bijdragen (primaire data die objectief dient ter informatie of ter ondersteuning van argumenten) (Faria, 2010). Sinds e-Democracia in juni 2009 door het Huis van Afgevaardigden is opgericht, spraken burgers onder andere over klimaatverandering, hervormingen van de jeugdwet, regulering van internetcafés, de koers van het Braziliaanse ruimtevaartbeleid en de Amazone. Zoals afgebeeld in de onderstaande tabel waren ruim vierduizend burgers betrokken bij de voorstellen in de periode van juni 2009 tot en met augustus 2010. Op een populatie van 190 miljoen mensen is dit maar een klein aantal. Zelf verklaart e-Democracia dat dit komt door moeilijkheden met het bekendmaken van het platform en zij zeggen dat beperkte participatie geen afbreuk heeft gedaan aan de kwaliteit van de participatie (Faria, 2010)

Tabel 4.1 (op basis van Faria, 2012)

Onderwerp		Forum	Onderwerpen	Bijdragen	Deelnemers
Wetgevende gemeenschap	Klimaatverandering	6	9	18	779
	Jeugdwet	4	13	299	404
	Internetcafés	5	12	107	828
	Ruimtevaartbeleid	5	12	12	99
	Amazone	4	14	8	132
Vrije ruimte	Algemeen	5	72	232	2129
	Klimaatverandering	1	13	4	
Totaal		30	145	680	4371

²³ Zie ook: C.E.W. Dutton & Di Gerrano (2016).

4.3 Evaluatie

4.3a Gewenste toegang, selectie en insluiting

E-Democracia is opgericht door het Braziliaanse Huis van Afgevaardigden met als primaire doel de legitimiteit van wetgevende beslissingen te verbeteren. Het platform streeft dientengevolge naar het bereiken van zoveel mogelijk burgers die daarnaast een verscheidenheid aan ideeën, interesses en expertises vertegenwoordigen (Faria, 2010). Ter stimulering van participatie hanteert het platform een laagdrempelig toegangsbeleid waarbij burgers zich kunnen aanmelden zonder lange registratieformulieren of identificatieprocessen. Hierbij vindt geen identificatie, authenticatie en autorisatie van burgers plaats.

Het gebruik van internet voor participerende doeleinden impliceert een kans op oververtegenwoordiging van pressiegroepen aan de ene kant, en een kans op ondervertegenwoordiging van moeilijk bereikbare groepen aan de andere kant (Faria, 2010). Daarnaast heeft het laagdrempelige toelatingsproces de poorten geopend voor deelname door niet-Brazilianen. Bovendien betekent het gebruik van internet in het specifieke geval van Brazilië direct een uitsluiting van de helft van de Braziliaanse bevolking, aangezien slechts 50 % van de bevolking gebruik maakt van het internet.²⁴ Echter, het internet biedt wel bestuurders de mogelijkheid om de burgers die soms honderden kilometers van de bestuurlijke centra af wonen te betrekken bij de besluitvorming.

4.3b Reële invloed op de publieke agenda- en besluitvorming

Burgers kunnen op twee manieren hun invloed op de besluitvorming en de publieke agenda uitoefenen. Allereerst door middel van de wetgevende ruimte, een omgeving waarbinnen wetsvoorstellen worden besproken door zowel burgers als parlementsleden, bijvoorbeeld door middel van de functie 'Wikilegis' die burgers de mogelijkheid biedt actief mee te schrijven aan wetgeving. Ten tweede is er de 'vrije ruimte'. Hier hebben burgers de vrijheid om zelf ideeën aan te dragen en burgers te mobiliseren om de politieke agenda te beïnvloeden. (Faria, 2012, p. 186).

De bijdragen van de burgers hebben een *adviserend* karakter. De aanname is dat gebruikers niet in staat moeten zijn om beslissingen voor parlementsleden te maken (Faria,

²⁴ <https://thenetmonitor.org/countries/bra/acces>, laatst bezocht op 4 maart 2016.

2010).²⁵ Desondanks staat dit succes participeren van ‘gewone mensen’ niet in de weg, zoals blijkt uit het feit dat een eenvoudig idee van een twintigjarige is opgenomen in het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet (Faria, 2010).²⁶ Een belangrijke indicatie van invloed betreft de verbinding tussen de online raadpleging en de uiteindelijke wet. Deze verbinding gaat vaak verloren door de complexiteit van het schrijven van wetten. e-Democracia probeert de kans hiertoe te verkleinen door het betrekken van juridische adviseurs die de gegeven bijdragen ‘vertalen’ naar opmerkingen die passen in het vakjargon (Faria, 2010). Hierbij rijst wel de vraag of burgers de eigen bijdragen na zulke vertaling nog herkennen. Ook brengt dit het risico met zich mee dat de vertaalslagen (mede) tegemoet komen aan de wensen en belangen van de vertalers (zie bijvoorbeeld de IJsland case waarvoor gedocumenteerd is dat bepaalde juridische vertalingen niet neutraal waren).

4.3c Inventieve verbinding van deliberatie en aggregatie

Om te kunnen participeren op e-Democracia moeten burgers een persoonlijk profiel creëren waarmee zij via het portaal kunnen communiceren. Het profiel is noodzakelijk om toegang te krijgen tot de verschillende functies van e-Democracia. Op het platform is gepoogd zoveel mogelijk verschillende functies te integreren, zodat burgers op veel manieren kunnen communiceren. Zo is het platform bereikbaar via Facebook, Twitter en e-mail, en kunnen burgers live chatten met wetgevers. Ook is er een interactieve poll en biedt het forum toegang tot publieke hoorzittingen door middel van livestreams. Bovendien worden wetgevers aangemoedigd om door middel van korte video’s (gemaakt met de smartphone) directer te communiceren met de burger (Faria, 2013).

Door het gebruik van een online portaal kunnen burgers gemakkelijker deelnemen aan de deliberatie, waar voor fysieke bijeenkomst geografisch gezien grote afstanden hadden moeten worden overbrugd. De bredere participatie en het hoger aantal bijdragen kan vervolgens een positieve invloed hebben op het wetgevingsproces, hetgeen wetgevers in staat stelt efficiënter te werken. Naast efficiency verschaft e-Democracia een aantal innovatieve aspecten. Zo kunnen burgers via de functie Wikilegis actief meeschrijven aan wetgeving en biedt de vrije ruimte

²⁵ “There is the expressed assumption in e-Democracia that participants are not empowered to make decisions in place of parliamentarians, but to help the latter to make better legislative decisions.”

²⁶ “The simple idea of a 20-year old boy who was sent without charge from his home has somehow been included in the youth statute draft bill and may become a law”.

burgers de mogelijkheid ideeën geagendeerd te krijgen. Hiermee stelt het platform zowel burgers als juristen in de positie om net als de wetgever oplossingen voor te stellen voor politieke problemen. Aggregatie vindt niet plaats binnen het platform. Ondanks dat er betere en mindere bijdragen zijn, is het idee achter e-Democracia dat niet voorbijgegaan wordt aan bijdragen omdat ze minder goed ‘scoren’. Daarom heeft het portaal geen scoringssysteem waarbij bijdragen als ‘goed’ of ‘slecht’ aangemerkt kunnen worden, maar is er een kwalitatief evaluatiesysteem dat iedere bijdrage toetst op kwaliteit en haalbaarheid. Bovendien wordt van de bijdragen geen juridische onderbouwing of technische expertise verwacht, maar voornamelijk redelijkheid. De bijdragen worden vervolgens door experts vertaald naar bruikbare content (Faria, 2010).

4.3d Publieke waardering en mede eigenaarschap

Hoe staat het met de publieke waardering en het gevoel van eigenaarschap onder burgers met betrekking tot dit platform? In tegenstelling tot het kwalitatieve evaluatiesysteem waarbinnen iedere bijdrage inhoudelijk getoetst wordt, blijkt uit onderzoek echter dat burgers zich vaak slecht gehoord voelen. Gemiddeld genomen over alle wetgevingsprojecten was slechts veertig procent van de deelnemers tevreden met het resultaat van de discussie, terwijl 72 % van de respondenten aan had gegeven kennis te hebben van het onderwerp (Stabile, 2012). Uit een ander onderzoek blijkt dat 37 % van de respondenten die aan e-Democracia deelneemt dit doet om het politieke leven van het land te beïnvloeden en dat 37 % van de respondenten aangeeft graag direct met volksvertegenwoordigers te willen communiceren. De onderzoekers concludeerden op basis van deze cijfers dat burgers dus voornamelijk deelnemen aan e-Democracia om ‘gehoord’ te worden (Bugs, 2013).

4.3e Ingebouwde overdraagbaarheid

e-Democracia gebruikt vooral zeer beschikbare en geaccepteerde technologische middelen, zoals bijvoorbeeld Facebook, Twitter, e-mail en een webapplicatie. Dit verbetert de overdraagbaarheid van het e-Democracia platform, onder andere doordat smartphones, sociale media en andere interactieve functies in Nederland ruimschoots beschikbaar zijn. De Braziliaanse context heeft zowel positieve als negatieve invloed op het project, enerzijds doordat het platform deliberatie over grote afstanden faciliteert terwijl anderzijds slechts vijftig procent van de bevolking internet gebruikt. In Nederland kan het bereik groter zijn, omdat 93 % van de Nederlanders die gebruik

maken van het internet de mogelijkheid hebben in een dergelijke vorm van besluitvorming te participeren.²⁷ Tegelijkertijd is zo'n platform misschien minder noodzakelijk omdat de bestuurlijke centra in Nederland zich altijd binnen een relatief korte afstand van de burger bevinden.

4.3f Transparantie en verantwoording

Het verhogen van de transparantie omtrent wetgeving was een van de doelen van e-Democracia. Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat de deelnemers aan e-Democracia kunnen ervaren dat het wetgevingsproces een van nature complex en verwarrend proces is. E-Democracia heeft dit inzichtelijk gemaakt en daarmee de transparantie van het maken van wetgeving bevordert (Faria, 2010). Een van de aspecten die bijdragen aan transparantie in het proces is de functionaliteit van Wikilegis die burgers de mogelijkheid biedt om wijzigingen van wetsvoorstellen online bij te houden en hiervoor zelfs een e-mail alert in te stellen.²⁸

Echter, de transparantie rondom de connectie tussen enerzijds de inbreng van de burgers in wetsvoorstellen, en anderzijds wetsvoorstellen die door de *Congresso Nacional* daadwerkelijk worden behandeld blijft behoorlijk onduidelijk. Het is de vraag of burgers na een 'technische vertaalslag' door juridische experts de eigen voorstellen nog voldoende terug herkennen. Hierover hebben wij geen onderzoeksbevindingen kunnen vinden.

4.4 Conclusie

In e-Democracia is bewust getracht de drempel voor participatie laag te houden door de aanmeldprocedure zo eenvoudig mogelijk te houden. Het percentage internetgebruikers in Brazilië (vijftig procent van de bevolking) is in vergelijking met Nederland laag, maar juist in een land waar de afstanden erg groot zijn kan elektronische participatie fysieke onmogelijkheden compenseren. E-Democracia levert de mogelijkheid om invloed te hebben op wetgeving die al in gang is gezet, maar biedt daarnaast de vrije ruimte om zaken op de agenda te zetten. Hierdoor is er sprake van invloed op publieke agenda- en besluitvorming, hoewel de bijdragen van burgers uiteindelijk wel slechts raadgevend van aard zijn. E-Democracia biedt verschillende

²⁷ <https://thenetmonitor.org/countries/nld/access>, laatst bezocht op 4 maart 2016.

²⁸ Zie: <http://blog.openingparliament.org/post/60749859717/case-study-5-brazils-e-democracia-project>. Laatst geraadpleegd 15 juni 2016.

mogelijkheden tot participatie, onder andere de mogelijkheid om live te chatten met wetgevers, interactieve polls en een life-stream van publieke hoorzittingen. Deze wijzen van interactie vormen naast het meeschrijven aan wetgeving en het initiëren van nieuwe voorstellen een deliberatieve kracht. Aggregatie komen we niet tegen.

Ondanks de verscheidenheid in mogelijke bijdragen (technisch en specialistisch / algemene mening of ideeën / informatief) en een kwalitatief evaluatiesysteem, blijkt uit onderzoek dat burgers zich bij e-Democracia vaak niet gehoord voelen en blijkt minder dan de helft van de deelnemers tevreden met het resultaat van discussie. E-Democracia gebruikt vooral zeer beschikbare en geaccepteerde technologische middelen, zoals bijvoorbeeld Facebook, Twitter, e-mail en een webapplicatie, wat de overdraagbaarheid van het platform groot maakt. In Nederland zijn er reeds initiatieven te vinden die burgers in staat stellen om te leren over en in debat te gaan met anderen over wetten, zoals de site over de grondwet en (het functioneren van) de rechtsstaat, <http://www.nederlandrechtsstaat.nl/over-deze-site.html>. Een van de doelen achter e-Democracia was om het wetgevingsproces transparanter te maken. De technologie stelt burgers in staat om meer te zien van dit proces en is zo ingericht dat een gebruiker goed kan bijhouden wat er op de site gebeurt. Hoe de vertaalslag naar uiteindelijke wetgeving wordt gedaan blijft echter behoorlijk onduidelijk.

5. Constitutionele hervorming in IJsland: een wetsvoorstel via crowdsourcing

5.1 Inleiding

Deze case laat zien hoe een nationaal parlement haar burgers raadpleegt en inzet bij de ontwikkeling van nieuwe wetgeving, in dit geval een herziening van de IJslandse grondwet. Internationaal staat deze case bekend als de eerste grondwet die tot stand gekomen is via ‘*crowdsourcing*’: met behulp van internet en sociale media zijn burgers betrokken in het opstellen van de tekst van de grondwet. Het idee achter deze vorm van *crowdsourcing* is het gebruik maken van de ‘*wisdom of the crowd*’ (Surowiecki 2004). In het geval van de IJslandse grondwet ging het hierbij niet alleen om de inbreng van burgers, maar ook van experts uit IJsland en uit andere landen. Zo werd zowel vanuit een burgerperspectief als vanuit een wetenschappelijk perspectief naar de nieuwe grondwet gekeken. De case wordt vaak positief beoordeeld om deze vernieuwende manier van participatie. De grondwet is echter niet ingebracht voor stemming in het parlement en is dus tot op heden niet aangenomen. Hierop is veel kritiek geuit.

Het proces van de herziening van de IJslandse grondwet kan worden verdeeld in vier fasen: 1) het initiatief om de grondwet te herzien; 2) de keuze voor de grondwetgevende vergadering en werkwijze; 3) het eigenlijke opstellen van een grondwetsontwerp en 4) de goedkeuring (Meuwese, 2012). Deze case vormt in de literatuur een schoolvoorbeeld van hoe digitalisering kan bijdragen aan democratie. De case is diepgaand onderzocht en zeer goed gedocumenteerd, onder andere door het Rathenau Instituut en door Prof. Meuwese, als hoogleraar verbonden aan Tilburg University. De analyse van de casus is gemaakt op basis van bestaand onderzoek en overige (online) beschikbare bronnen.

5.2 Beschrijving van inhoud, geschiedenis en verloop van de casus

‘De combinatie van een van de eerste economische en financiële crises in Europa, de aanhoudende onvrede over de traditionele cliëntelistische politiek en het feit dat er al decennialang geen substantiële grondwetsherziening was geweest, zorgde voor een heus

“*constitutioneel moment*” (Meuwese, 2012, p. 440). Teneinde de IJslandse situatie te verbeteren, werd in 2008 vanuit de samenleving sterk ingezet op fundamentele hervormingen die enkel mogelijk bleken na een herziening van de grondwet.²⁹ Hiertoe moest het zittende parlement een nieuwe grondwet goedkeuren, waarna de wet aangenomen moet worden in een nationaal referendum, en vervolgens de wet door het opvolgende, nieuwgekozen parlement moeten worden bekrachtigd. Al met al een hoge processuele drempel om te komen tot een nieuwe grondwet (Landemore, 2015).

De eerste stap in dit IJslandse wetgevingsproces is dus het opstellen van een voorstel voor een nieuwe grondwet. In plaats van zelf met een wetsontwerp te komen, besloot het IJslandse parlement het opstellen van het voorstel over te laten aan een constitutionele raad van 25 door de IJslandse bevolking gekozen burgers. Het tijdsplan besloeg slechts drie maanden, met de mogelijkheid van één maand verlenging. Een eerste aanzet voor het proces werd gegeven vanuit het volk. Een *grassroots* organisatie genaamd ‘The Anthill’ organiseerde in 2009 een nationale bijeenkomst om de toekomst van IJsland te bediscussiëren. Deze bijeenkomst bracht 1500 IJslanders bijeen (Landemore, 2015). De uitkomsten van deze bijeenkomst werden in de media uitgebreid besproken. Op 16 juni 2010 werd door het nationale parlement een wet aangenomen die het startpunt vormde van het constitutionele herzieningsproces. Samen met Anthill organiseerde het parlement een tweede nationale bijeenkomst met 950 willekeurig gekozen individuen die de taak hadden *the principal viewpoints and points of emphasis of the public concerning the organization of the country’s government and its constitution* (Landemore, 2015, p. 169, onder verwijzing naar Kok, 2011) vast te stellen. Op één dag heeft deze groep in gezamenlijkheid de uitgangspunten voor de nieuwe grondwet geformuleerd.³⁰

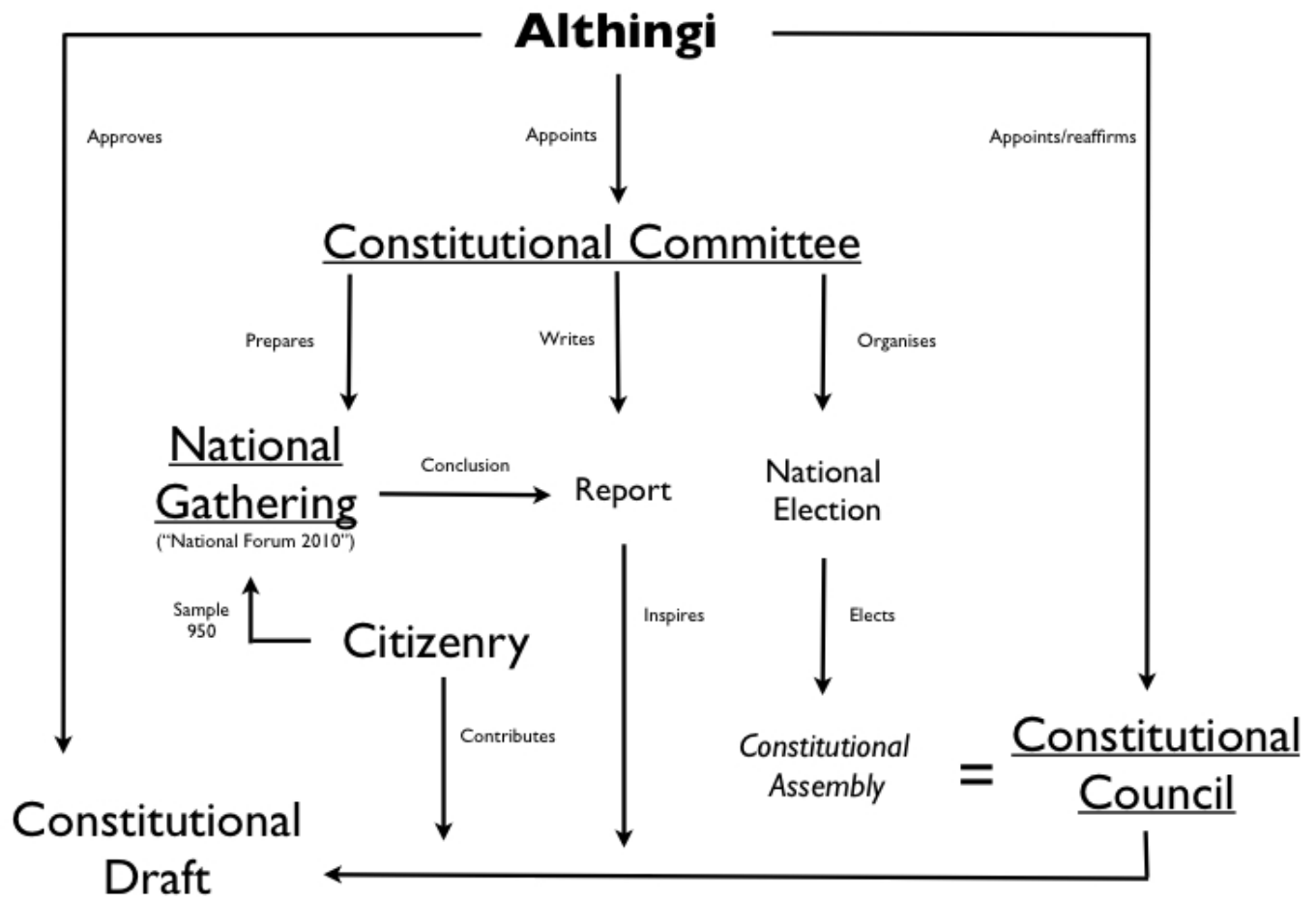
De tweede stap waren nationale verkiezingen waarin een constitutionele raad gekozen werd. Hiertoe hadden 522 mensen zich verkiesbaar gesteld, waarvan er uiteindelijk 25 direct gekozen

²⁹ Het ging bij de hervormingen voornamelijk om minder macht bij de president waarop veel kritiek was, zeker gezien zijn nauwe banden met het bankwezen dat door het volk verantwoordelijk werd gehouden voor de crisis (Meuwese, 2012, p. 441)

³⁰ Er is weinig geschreven over de inzet van digitale middelen in het Forum, uiteindelijk levert het Forum een mindmap op met de volgende 8 thema’s die relevant bevonden werden als uitgangspunten voor de nieuwe grondwet: “the importance of human rights, democracy, transparency, equal access to healthcare and education, more strongly regulated financial sector, public control over natural resources.” Naast de mindmap werden de bevindingen door het constitutioneel comité opgetekend als startpunt voor de beraadslagingen over de nieuwe tekst van de grondwet, in dit rapport zijn de perspectieven van verschillende experts en leden van het constitutioneel comité opgenomen (Landemore, 2015, p. 173)

zijn. Parlementariërs en andere professionele politici waren uitgesloten van deelname (Landemore, 2015). Zoals beschreven door Edwards en De Kool (2015) bedroeg de opkomst bij deze verkiezing 37 % maar werd vanwege (vermeende) onregelmatigheden de verkiezing door het Hooggerechtshof ongeldig verklaard. Het parlement heeft toen besloten de 25 afgevaardigden die door de bevolking waren gekozen zelf te benoemen. De constitutionele raad werd opgedeeld in drie werkgroepen. De beraadslagingen van de raad waren als geheel te volgen via live streams, maar de vergaderingen van de separate werkgroepen werden gehouden achter gesloten deuren.

In een door Kok (2011) gemaakt plaatje ziet het proces er als volgt uit:³¹



Figuur 5.1: Het proces van constitutionele hervorming op IJsland.

³¹ Althingi is het nationaal parlement van IJsland.

In de eerste fases waarin de constitutionele raad operatief was, werden door de raad met name voorstellen van wetsartikelen op een website geplaatst waarop een ieder kon reageren. Hierdoor bleven reacties niet beperkt tot IJsland, maar werden vanuit het buitenland suggesties aangedragen. Dit proces herhaalde zich in twaalf rondes waarbij telkens herschreven voorstellen aan het publiek werden voorgelegd en tegelijkertijd het zicht op eerdere versies behouden werd (Landemore, 2015). Hierbij ging het om een opbouwend proces, waarbij in de eerste ronde bijvoorbeeld niet veel meer gepost werd dan een structuur en indeling van hoofdstukken. Hierdoor was het eenvoudig om versies te vergelijken. In de laatste ronde hield de constitutionele raad een artikelsgewijze bespreking gevolgd door een stemming. Uiteindelijk is in juli 2011 een ontwerp voorgelegd aan het parlement. Het ontwerp was controversieel in de politiek en bij belangengroepen aangezien het enkele vergaande voorstellen voor hervorming bevatte, bijvoorbeeld over eigendom van natuurlijk bronnen. Op 20 oktober 2012 werd uiteindelijk een raadgevend referendum gehouden waarin de burgers zich konden uitspreken over het ontwerp van de grondwet als geheel en over vijf sleutelkwesies. De opkomst bij het referendum bedroeg 49 %, waarvan 67 % uiteindelijk voor aanname stemde (Edwards & De Kool, 2015).

Na het referendum besluit het parlement de zogenaamde Commissie van Venetië³² naar de tekst van de grondwet te laten kijken. Tushnet (2015) stelt dat het inzicht van deze commissie het enthousiasme voor de grondwet getemperd heeft.³³ Ook al is het de taak van deze commissie om mogelijke problemen met de tekst te identificeren, bekruipt Tushnet het gevoel dat in het commentaar van de commissie een kleine aversie naar voren komt tegen de wijze waarop de tekst van de grondwet tot stand gekomen is. Naast de Commissie van Venetië wordt door het parlement na het 2012 referendum tevens een groep juristen ingehuurd om de voorgestelde tekst

³² Deze commissie, voluit de Europese Commissie voor Democratie door Recht geheten, werd in 1990 opgericht om te helpen bij de overgang van de Oost-Europese staten naar een democratisch systeem. De commissie is een adviesorgaan van de [Raad van Europa](#). De leden van de commissie komen vier keer per jaar samen in Venetië (Italië). http://www.europa-nu.nl/id/vhttluxz9cy0/commissie_van_venetie

³³ Een van de conclusies (punt 178 op p. 30) luidt bijvoorbeeld: “

178. In spite of these commendable developments, there are different views in Iceland as to the actual need and appropriateness for a new Constitution. The manner in which the constitutional process was conducted has also been the subject of debate. It is not the task of the Venice Commission to formulate conclusions on such aspects. The Commission has however noted that there is a risk that, if adopted, the Bill does not reach the consensus needed for it to be confirmed by the next parliament.” De opinie is beschikbaar via: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282013%29010-e>

van de grondwet te corrigeren. Hoewel de juristen strikte opdracht krijgen de tekst enkel te redigeren zonder deze inhoudelijk te wijzigen, lijken ze wel degelijk ook inhoudelijk aanpassingen door te willen voeren (Gylfason & Meuwese, 2016).

De grondwet in IJsland kan volgens de geldende grondwet van 1944 gewijzigd worden met een meerderheidsstemming door twee elkaar opvolgende parlementen. De strategie van de constitutionele raad was dan ook om het parlement voordat zij aftraden in maart 2013 over het voorstel te laten stemmen. Na de verkiezing kan dan een tweede stemming plaatsvinden. Echter, in strijd met de parlementaire procedures is de wet nooit in stemming gebracht. Gylfason (2014, p. 29) merkt hierover op:

Even so, in a direct affront against democracy, Parliament hijacked the bill as if no referendum had taken place. It is one thing not to hold a promised referendum on a parliamentary bill [...]. It is quite another thing to disrespect the overwhelming result of a constitutional referendum by putting democracy on ice as is now being attempted in Iceland by putting a new constitution already accepted by the voters into the hands of a parliamentary committee chaired by a sworn enemy of constitutional reform as if no referendum had taken place. Parliament is playing with fire.

De nieuwe regering die in 2013 is aangetreden heeft ervoor gekozen een nieuwe commissie in te stellen om de verdere besluitvorming over de nieuwe grondwet voor te bereiden. In het voorjaar van 2014 komt deze commissie met een voorlopig rapport waarin het ontwerp van de constitutionele raad slechts wordt aangemerkt als een van verschillende mogelijke alternatieven voor een nieuwe grondwet (Edwards & De Kool, 2015).

In de bestaande literatuur is een redelijk inzichtelijk beeld geschetst van de inzet van technologie in het IJslandse proces van de grondwetsherziening. De website speelde hierin een centrale rol, waarbij melding gemaakt wordt van de mogelijkheden om voorstellen in te dienen, te reageren op voorstellen, oudere versies van de tekst terug te lezen, de beschikbaarheid van contactgegevens van raadsleden, en de bereidheid van deze raadsleden om bijvoorbeeld via email met burgers te communiceren, en de mogelijkheid om *live-streams* van vergaderingen te bekijken.

Er wordt weinig inzicht gegeven in hoe het verdere proces van *crowdsourcing* precies in zijn werk is gegaan. Dat sociale media zijn gebruikt om burgers te enthousiasmeren voor actieve participatie is enkel in algemene bewoordingen gedocumenteerd, waarbij niet specifiek wordt ingegaan op inhoud of frequentie van de inzet. Zo wijzen Gylfason & Meuwese erop dat sociale media tot de IJsland-case vooral gebruikt waren als *'window-dressing, or for information dispersion purposes at best. This is why the use of these fora to actively solicit input from the public was an innovative feature. The Council employed two computer experts to facilitate all technical aspects of the work, including social media use'* (Gylfason & Meuwese, 2016, p. 11). Zij beschrijven in algemene zin hoe de Facebookpagina van de raad actief werd gebruikt en dat de raad het belangrijk vond om te reageren op alle verkregen input. Ook hadden verschillende raadsleden zelf een actieve Facebookpagina en ook Twitter werd gebruikt, voornamelijk in het Engels zodat geïnteresseerden buiten IJsland de werkwijze van de raad konden volgen. Vertaaltechnieken werden overigens op meerdere momenten ingezet om snel en eenvoudig basale Engelse teksten van het grondwetsontwerp beschikbaar te stellen. Of, en zo ja, hoe de social media precies gebruikt zijn om (bepaalde groepen) burgers actief in het proces te betrekken is niet nader gedocumenteerd. De website is nog in de lucht, maar slechts kleine delen zijn beschikbaar in het Engels.³⁴ Met meer concrete cijfers, maar zonder bijvoorbeeld verder in te gaan op hoeveel individuele personen hebben deelgenomen of specifiek in te gaan op de strekking van de bijdragen, wordt erop gewezen dat de IJslandse *crowdsourcing* uiteindelijk 370 formele voorstellen heeft opgeleverd en 3600 commentaren. In de woorden van Tushnet *'not a trivial number in a nation with a population of under 400,000'* (Tushnet, 2015, p. 9).

5.3 Evaluatie

5.3a Gewenste toegang, selectie en insluiting

De 950 mensen die participeerden in het Nationale Forum waren willekeurig geselecteerd³⁵ uit het Nationale Bevolkingsregister: *'with due regard to a reasonable distribution of participants across the country and an equal division between genders, to the extent possible'* (Landemore,

³⁴ <http://stjornlagarad.is/starfid/>

³⁵ De geselecteerden werden via brief en later telefoon gecontacteerd. Zo'n drieduizend mensen moesten benaderd worden om op 950 participanten uit te komen die daadwerkelijk deel wilden nemen (Landemore, 2015, p. 177).

2015, p. 177). Er werd gebruik gemaakt van quota sampling om zo representativiteit in leeftijd, geslacht en geografische spreiding te waarborgen. Landemore geeft aan dat dit enkel voor geslacht echt gelukt is. Landemore wijst op de gebreken van het selectieproces, maar stelt tevens dat de Constitutionele Raad onmiskenbaar meer representatief is dan het geval is bij een regulier referendum, bij een crowdsourcing proces of bij een bijeenkomst van activisten. Natuurlijk zijn 25 leden, gekozen uit een groep van 522 burgers die zichzelf hebben aangemeld, niet representatief voor de gehele IJslandse bevolking. Zeker niet aangezien bij de verkiezing slechts 36 % van de bevolking gestemd heeft. Voor representativiteit is het aantal leden te gering en bovendien blijkt dat de groep bijzonder hoog is opgeleid en dat een disproportioneel aantal van de leden uit professoren en studenten politicologie bestaat.

Het reageren op voorstellen en aandragen van suggesties voor de tekst van de grondwet was niet beperkt tot de constitutionele raad. Door de hoge internetpenetratie in IJsland, ongeveer 95 %, kon vrijwel de gehele bevolking via internet een bijdrage leveren. De vijf procent zonder internet toegang kon deelnemen via brieven en telefoontjes aan de constitutionele raad, waarbij raadsleden zelf bereikbaar waren en zelf respons gaven. Interessant aan de bijeenkomsten was de gelijke toegang. De reden om niet te kiezen voor speciale bijeenkomsten voor parlementariërs, belangenorganisaties of experts was om de beraadslaging zo open mogelijk en zoveel mogelijk vrij van (overschreeuwende) belangen te houden. Meuwese stelt in dit verband dat dit vanuit een oogpunt van representativiteit positief uitgelegd kan worden, maar dat er ook het nadeel aan kan kleven dat er geen sprake is van politiek draagvlak (Meuwese, 2012). Het verband tussen geen speciale bijeenkomsten en politiek draagvlak is echter niet diepgaand onderzocht. Hetzelfde geldt voor de representativiteit in de (online) participatie van de *crowd* in het opstellen van het wetsvoorstel. Bij gebrek aan deugdelijk onderzoek naar representativiteit in deze fase van het wetgevingstraject kunnen hierover dus (nog) geen steekhoudende conclusies getrokken worden (Tushnet, 2015). Het referendum was wat participatie betreft voorbehouden aan IJslanders. Hier was sprake van een opkomst die vergelijkbaar is met de opkomst in andere landen bij een dergelijk referendum, aldus Edwards en De Kool (2015).

5.3b Reële invloed op publieke agenda- en besluitvorming

Deze case is een goed voorbeeld van reële invloed van burgers in de voorbereidende fase van het traject tot herziening van de grondwet. Burgers hadden (in ieder geval de mogelijkheid om) veel invloed uit te oefenen op het opstellen van de tekst van de grondwet. Landemore ziet dit positief: *“Direct participation of willing citizens, in a country where Internet penetration is one of the highest in the world, was not a mere legitimizing technique of anecdotal substantive impact. Whether the impact was ultimately large or not, it was real and is likely to have affected the quality of the final product”* (Landemore, 2015, p. 176). Ook in de fase van het goedkeuren van de grondwet was sprake van reële invloed aangezien het wetsvoorstel in een referendum is voorgelegd aan de burgers. Deze invloed had sterker gekund aangezien hier sprake was van een niet-bindend adviserend referendum (Landemore, 2015). De IJsland-case is een voorbeeld waar in de besluitvormingsfase de invloed van de burger sterk gereduceerd is, doordat de verbinding met de formele politiek niet gemaakt is en het voorstel niet is aangenomen. Edwards en De Kool concluderen dan ook: *“De IJslandse casus is daarmee een veelzeggend voorbeeld van de spanning die kan optreden tussen de vertegenwoordigende democratie en de participatieve democratie”* (Edwards & De Kool, 2015, p. 56).

5.3c Inventieve verbinding van deliberatie en aggregatie

In de case is sprake van een duidelijke verbinding tussen deliberatieve en aggregatieve vormen van democratie. De deliberatieve kant bestaat uit de inzet van een internetpagina en sociale media om zo de burger te betrekken in het opstellen van een nieuwe grondwet. Later krijgt de burger de mogelijkheid om in een referendum zijn stem voor of tegen uit te brengen. Ook in het voorbereidende traject zit een dergelijke verbinding tussen deliberatie en aggregatie. In twaalf rondes, waarbij telkens herschreven voorstellen van de wetstekst aan het publiek werden voorgelegd, is uiteindelijk een wetsvoorstel gepresenteerd. In de laatste ronde hield de constitutionele raad een artikelsgewijze bespreking gevolgd door een stemming.

5.3d Publieke waardering en (mede) eigenaarschap

De participatie in zowel het meeschrijven aan de grondwet als het volgen van de *live-streams* en de opkomst bij het referendum, kunnen uitgelegd worden als een blijk van publieke waardering en (mede) eigenaarschap. De toegankelijkheid, mede door de beschikbaarheid van

telefoongegevens van raadsleden op internet en bijvoorbeeld het gedocumenteerde gegeven dat Facebook reacties altijd werden beantwoord (Meuwese, 2012) zijn positieve factoren in het creëren van publieke waardering en (gevoel van) mede eigenaarschap. Gylfason & Meuwese (2012) zien hierin een mogelijke reden voor de grote support voor de grondwet bij het 2012 referendum.³⁶ Ook Landemore (2015) wijst hierop. Het feit dat burgers mee konden kijken in het schrijfproces van de grondwet, regelmatig op de hoogte werden gehouden van de en persoonlijke e-mails van de leden van de Raad hebben ontvangen in antwoord op hun suggesties en opmerkingen kunnen hebben bijgedragen aan de gepercipieerde legitimiteit van het ontwerp, door het creëren van een gevoel van verantwoordelijkheid voor het document in de gehele populatie, met inbegrip van degenen die niet eens hebben geprobeerd zelf actief deel te nemen aan het experiment, maar cruciaal, zij wisten dat ze deel konden nemen als ze dat hadden gewild. Tushnet wijst nog op een ander punt relevant in relatie tot eigenaarschap: *'constitutions drafted by one-shotters may be defective because the drafters have no continuing responsibility for the actual operation of the government they are creating.'* Waar hij *'one-shotters'* definieert als *'amateurs with no continuing interest in implementing the constitution they drafted'* (Tushnet, 2015, p. 12). Nu de tekst van de grondwet nooit ter stemming is gebracht, valt het te betwijfelen of over het gehele traject genomen gesproken kan worden van publieke waardering en mede eigenaarschap. Dit kan alleen beoordeeld worden op basis van nader onderzoek.

5.3e Ingebouwde overdraagbaarheid

Er bestaan ongetwijfeld veel verschillen tussen nationale procedures betreffende het aannemen en/of wijzigen van (grond)wetten. De complexiteit van zo'n proces vergt in alle gevallen een behoorlijke (lokale) investering. Ongeacht deze procedures en complexiteit, lijkt niets nationale parlementen in de weg te staan om digitale media in te zetten om zo burgers inzicht te geven in en te consulteren over wetgevingstrajecten. De grondwet in IJsland is niet het enige voorbeeld van het betrekken van de bevolking in het opstellen van wetsteksten, zoals blijkt uit de casus eDemocracia. De in IJsland gebruikte (sociale) media zijn ruimschoots voorhanden en in gebruik door de Nederlandse bevolking, dus dit lijkt eenvoudig overdraagbaar. De IJsland-case laat

³⁶ Gylfason en Meuwese relativeren dit wel door te wijzen op onderzoek van Klein & Sajó die stellen dat "citizens who participate in the constitution-making process are no more likely to support the constitution that emerges from the process than citizens who did not. (...) "even where participation has created constitutional enthusiasm this may not result in lasting or widespread acceptance of the constitution, especially where high expectations of empowerment do not materialize" (Klein & Sajó, 2012, p. 412).

hierbij wel het belang van urgentie zien om de bevolking daadwerkelijk te mobiliseren, een aspect dat onderkend wordt door Tushnet (vgl. G1000 in België): ‘(...) *when the public does not see the polity as facing a crisis it may lose interest in constitutional design*’ (Tushnet, 2015, p. 10).

5.3f *Transparantie en verantwoording*

Wat betreft transparantie en verantwoording moet onderscheid gemaakt worden tussen de fase waarin de tekst van de grondwet werd opgesteld en de fase waarin het wetsvoorstel niet voor parlementaire stemming werd voorgedragen. In de fase waarin de tekst werd opgesteld was sprake van een hoge mate van transparantie. Via de website en social media was duidelijk zichtbaar welke voorstellen en opmerkingen werden ingediend en wat daarmee gedaan werd, waarbij de mogelijkheid tot vergelijken behouden bleef doordat oude teksten en voorstellen op de website beschikbaar bleven. Ook waren telefoonnummers en emailadressen van de raadsleden openbaar beschikbaar gesteld en sommige leden beantwoordden brieven en telefoontjes zelf (Meuwese, 2012). Via *live-streams* waren de beraadslagingen van de raad voor een ieder goed te volgen. Zoals eerder opgemerkt waren de vergaderingen van de werkgroepen achter gesloten deuren, een aspect wat dus eventueel transparanter had gekund. Aan het einde van de fase waarin de tekst is opgesteld werd het document in zijn geheel, met inbegrip van voorstellen voor wijzigingen, besproken gevolgd door een artikelsgewijze stemming. Ook dit proces is transparant en getuigt van een hoge mate van verantwoording richting het publiek.

Hoe het zo heeft kunnen lopen dat de tekst nooit voor stemming is ingebracht, is een stuk minder transparant en hier lijkt door het parlement nauwelijks verantwoording over te zijn afgelegd. Prof. Meuwese meent dat er altijd al weerstand vanuit de *Independence Party* was (persoonlijke communicatie, 2016). Door het aantrekken van de economie was het momentum voor grote hervormingen voorbij en waren de electorale verhoudingen op een gegeven moment weer zo dat de zittende regering het zich kon veroorloven om de tekst naast zich neer te leggen.

5.4 **Conclusie**

Hoewel bij IJsland digitale deelname mogelijk was voor buitenlanders, een bewuste keuze vanuit de gedachte dat je van anderen kunt leren, werd er bij de samenstelling van de Constitutionele Raad wel gestreefd naar representativiteit. Door middel van loting en quota sampling werd

representativiteit in leeftijd, geslacht en geografische spreiding beoogd, hetgeen alleen voor het criterium balans in deelname naar geslacht daadwerkelijk is gelukt. Hoewel in de eerste fases van het proces tot ontwikkeling van een nieuwe grondwet het volk zeer veel invloed op de besluitvorming heeft, laat de IJsland-case zien hoeveel invloed van burgers tot weinig daadwerkelijke verandering kan leiden als de politiek zich niet verplicht ziet om de gevormde mening over te nemen.

In IJsland zijn binnen het proces momenten van deliberatie (via sociale media en website) en aggregatie (voorleggen wetsteksten, referendum) te vinden. Het heen en weer gaan tussen schrijven en voorleggen leverde een voorspelbare proces. Dit proces lijkt veel steun te hebben gehad en een gevoel van eigenaarschap te hebben opgeleverd, gezien de mate en intensiteit waarmee veel mensen hebben geparticipeerd. Het is de vraag wat er met dit gevoel van eigenaarschap en de waardering is gebeurd, nu er geen stemming over de grondwet heeft plaatsgevonden. Of de IJslandse casus overdraagbaar is, hangt veelal af van nationale procedures betreffende grondwetswijzigingen, die immers van land tot land verschillen. Bovendien, de complexiteit van zo'n proces vergt een behoorlijke investering. Daar komt bij dat er urgentie moet zijn. De ICT processen die in IJsland zijn gebruikt, zijn zeker in andere contexten te gebruiken. Groot voordeel van de gebruikte digitale middelen – met name sociale media en de livestreams – is de transparantie, die in de IJslandse-case zowel in de fase waarin de tekst werd opgesteld als in het vervolg – de beraadslaging – erg hoog was. Bijzonder aspect is dat door de inzet van vertaaltechnieken er voor buitenlanders sprake was van een transparant proces.

6. G1000 – Een e-ondersteunde beweging

6.1 Inleiding³⁷

De G1000 is in Nederland bekend geworden via het gedachtegoed en het initiatief van de Vlaamse publicist David Van Reybrouck. Van Reybrouck brak met zijn boek ‘Tegen Verkiezingen’ (2013) een lans voor het gebruik van loting binnen de hedendaagse democratie. G1000 staat voor het idee dat een grote groep (G van Group, 1000 staat voor ‘veel mensen’) mensen bijeen moeten komen om te praten (‘delibereren’) over zaken die hen als groep aangaan. Die mensen moeten volgens Van Reybrouck worden geloot uit de gehele bevolking, om tot een betere representatie van het volk te komen. Ook wordt er gesproken over het intense overleg in deliberatieve fora en ‘mini-publics,’ waarbij wordt gemikt op het bijeenkomen van een diverse groep deelnemers (Van Reybrouck, 2013; Smith, 2009; Boogaard & Binnema, 2016; Michels & Binnema, 2016). Dergelijk bijeenkomsten zijn gedurende de afgelopen twintig jaar met enige regelmaat op verschillende plekken op de wereld georganiseerd, al dan niet in de vorm van mini-publics, of onder andere Engelstalige titels zoals large scale interventions en/of deliberative pollings. De G1000s behoren duidelijk tot een nieuwe generatie, met een grote G1000 in België, op initiatief van onder meer Van Reybrouck, als meest in het oog springend begin. Digitale of elektronische middelen (de ‘e-dimensie’) kunnen hierbij verschillende rollen spelen (Fung et al., 2013) en bij de G1000 is dit het geval. Hoewel deze middelen niet *het* medium zijn via welke democratisch wordt (mee)bestuurd, zijn deze middelen wel een belangrijke ondersteuning en op bepaalde momenten zelfs een cruciale factor.

Voor deze casusbeschrijving hebben wij gebruik gemaakt van relevante literatuur en online bronnen (bv. de websites van de G1000s en het G1000 platform). Recent verscheen er een bundel van onderzoekers die keken naar diverse G1000s en burgertoppen (Boogaard et al., 2016). Deze bundel en de stukken die aan de basis ervan lagen (bv. Michels & Binnema, 2016), vormt een belangrijke bron voor de hier gepresenteerde deze analyse. Waar deze onderzoekers beperkt naar keken is de e-dimensie (zie wel, Vlind en Smets, 2016). Hiervoor zijn wij de G1000

³⁷ We hebben dankbaar gebruik gemaakt van commentaar van Ank Michels, Peer Smets en Harm van Dijk op een eerdere versie van deze casusbeschrijving. Uiteraard zijn zij op geen enkele manier verantwoordelijk voor wat wij hier schrijven.

in Schiedam (27 februari 2016), Nijmegen (5 maart 2016) en Amersfoort (tweede grote G1000 aldaar, 9 april 2016) gaan observeren. Daar hebben wij enkele betrokkenen gesproken over de organisatie van de dag en over de koppeling tussen democratie en digitale middelen meer in het bijzonder. Het onderzoeksmateriaal dat we op die dagen hebben gegenereerd omvat daarnaast foto's en korte filmpjes. Het stelde ons tevens in staat om waarneming te doen die niet zozeer de e-dimensie raken, maar wel laten zien hoe het G1000-platform binnen haar eigen format constant probeert te innoveren. Tenslotte hebben we gebruik mogen maken van een interview dat onderzoeker Laurens de Graaf had met een van de centrale figuren op het G1000-platform, Harm van Dijk.

Opgemerkt moet worden dat de dag in Schiedam en Amersfoort bijna geheel volgens het format van het G1000 platform (zie volgende sectie) verliepen, terwijl daar in Nijmegen enigszins van af werd geweken. De uitspraken in deze casusbeschrijving gaan dus over G1000s in Nederland (en slechts heel beperkt over burgertoppen) en drie daarvan in het bijzonder, waarbij gebruik wordt gemaakt van secundaire literatuurstudie van onderzoek van vier G1000s en een burgertop in Nederland en eigen veldwerk op drie locaties.

6.2 Inhoud, geschiedenis en verloop van casus

In Nederland is, zoals gezegd, de afgelopen jaren een reeks van G1000s en burgertoppen georganiseerd, onder andere in Uden, Amersfoort, Groningen, Amsterdam en recent in Schiedam, Nijmegen en (nog één in) Amersfoort. Ook Tilburg (23 april 2016) en Eindhoven (25 juni 2016) hebben hun eigen burgertop en G1000 georganiseerd. De G1000s en burgertoppen in Nederland zijn zeker niet allen identiek, maar ze zijn zeker te zien als broertjes en zusjes van elkaar. De drijvende kracht achter de G1000s is het team van G1000.nu (het G1000 platform) en G1000-pro (de professionele organisatie die ondersteunt – een co-operatie van zzp-ers). De spin in het web zijn organisator Harm van Dijk, zelf in de jaren voor de G1000 al uitgebreid bezig met co-creatie (interview Laurens de Graaf met Harm van Dijk) en zijn compagnon Jerphaas Donner.

Op het online-platform wordt een G1000 (<http://g1000nu.ning.com/>) als volgt omschreven: 'Een G1000 is een fysieke ontmoeting van leden van een gemeenschap, die met behulp van dialoog op zoek gaan naar wat zij samen belangrijk vinden voor die gemeenschap. De dialoog is gebaseerd op een open gesprek waaraan alle deelnemers op basis van

gelijkwaardigheid deel kunnen nemen. In het gesprek staat de zoektocht naar gemeenschappelijkheid, de ‘common ground’, centraal.’ Het G1000 platform levert de waarden waarop een G1000 gebaseerd moet zijn (zie box 1, hieronder).

Box 6.1: G1000 waarden <http://g1000nu.ning.com/g1000-wat-is-dat>, op 5-3-2016 van site

Toegankelijkheid, Autonomie Gelijkwaardigheid, Openheid, Gemeenschappelijkheid, Verantwoordelijkheid.

Om op basis van deze waarden aan het einde van de dag een goed resultaat te realiseren is een zorgvuldige, doordachte opbouw van het programma en een professionele begeleiding noodzakelijk.

De bovengenoemde basiswaarden vertalen zich bij de organisatie van een G1000 in zeven pijlers:

Burgers - Burgers nemen het initiatief en hebben de leiding in het organiseren van een G1000

Loting – om elk lid van de gemeenschap een gelijke kans te bieden op deelname aan de dialoog

Dialoog – om ruimte te maken voor wat de deelnemers en daarmee de gemeenschap bindt en alle inzichten te delen en samen te waarderen

Hele systeem – alle belangrijke stakeholdergroepen doen mee aan de dialoog om er voor te zorgen dat zij mede-eigenaar zijn van het resultaat

Eigen agenda – de dag gaat over wat de deelnemers zélf belangrijk vinden

Transparante keuzes – de deelnemers zijn gedurende de gehele dag zelf eigenaar van het resultaat en hoe het tot stand komt

Veilig – door inzet van gekwalificeerde leiding en een zorgvuldig programma is op elk moment de ruimte voor een open dialoog en het handhaven van de waarden en de spelregels geborgd voor alle deelnemers en zijn daarmee de resultaten zorgvuldig en betrouwbaar

Het G1000 platform levert een algemeen format (Box 6.2) aan waar de lokale G1000s mee werken, hoewel ze verschillen in de mate waarin ze hun eigen plan trekken. Burgertoppen worden buiten het G1000-platform om georganiseerd en wijken nog meer af voor wat betreft de procedure.

Uiteraard is de dag zelf ‘slechts’ het hoogtepunt van een intensieve periode van organiseren door betrokkenen. Er is een redelijk grote investering nodig om een G1000 te laten plaatsvinden, in termen van geld (Michels & Binnema, 2016), maar ook in termen van vrijwillige bijdragen. Het eerste kan overigens voor een groot deel met het tweede worden opgevangen. Belangrijk is daarnaast dat het G1000-platform ‘hun’ G1000 ziet als een project in ontwikkeling. Dat wil zeggen, er wordt constant gewerkt aan de verbetering van het format. Het bestuderen van één G1000 is mede daarmee niet het bestuderen van dé G1000. Naast overeenkomsten zijn er verschillen, zoals in de selectie van deelnemers, de betrokkenheid van de lokale politiek en bestuur en de wijze van communicatie tijdens de bijeenkomst (Boogaard et al., 2016; Michels & Binnema, 2016). Desalniettemin valt er genoeg te zeggen over het meer operationele format (=

wat moet er precies gebeuren om de G1000 plaats te laten vinden en tijdens de dag zelf?) *in ontwikkeling* en de e-dimensie daarbinnen.

Box 6.2: Principes van een G1000, Van: <http://g1000nu.ning.com/pilot-10-x-g1000>, op 5-3-2016 van site

In 2015 wil het platform graag 5 lokale G1000 initiatieven ondersteunen. Daarbij gaan we uit van een aantal basis principes die in overeenstemming zijn met de waarden waar een G1000 voor staat. Die waarden komen alleen tot hun recht als er zorgvuldig mee wordt omgegaan. Dat die je door de volgende principes in acht te houden bij het organiseren van een G1000:

Kenmerken van een G1000 die op basis van deze pijlers is georganiseerd zijn:

1. Het hele systeem is in de vorm van haar belangrijkste actoren in de zaal aanwezig. Omdat dialoog geen zin heeft als er buiten de zaal een debat volgt met groepen die zich geen eigenaar van het resultaat voelen. Het gaat daarbij om de volgende groepen

- Burgers - dragers van de gemeenschap - zij worden geloot uit de gemeentelijke basisadministratie en zijn allen kiesgerechtigde burgers van de gemeenschap
- Werkgevers - de organisatoren van de hulpbronnen van de gemeenschap – zij worden geloot uit het handelsregister
- Overheid als in politici en ambtenaren – de hoeders van de gemeenschap - deelnemende ambtenaren worden geloot uit het totale bestand van ambtenaren, alle politici worden uitgenodigd om deel te nemen
- Vrijdenkers die in staat zijn institutionele ‘logica’ te doorbreken en daarmee vensters te openen op andere werkelijkheden
- Secretarissen, die het besprokene vastleggen in een rapportage of een presentatie

2. Deelnemers worden persoonlijk en op naam uitgenodigd om deel te nemen. Deelnemers aan een G1000 bepalen zelf aan het begin van de G1000 met elkaar de agenda van thema's die zij willen bespreken en uitwerken

3. Deelnemers kiezen zelf aan welk van de gekozen thema's zij willen werken

4. Deelnemers maken uit de gepresenteerde voorstellen, ideeën en issues zelf een keuze van de voorstellen welke zij het meest de moeite waard of aan de orde vinden voor de eigen gemeenschap

5. Gedurende het proces van selectie is het voor alle deelnemers glashelder hoe keuzes voor het vervolg tot stand komen.

6. Deelnemers voelen zich gedurende de G1000 voortdurend veilig en vrij om zichzelf uit te drukken en om de eigen keuze te maken

Deze kenmerken zijn van belang om de waarden van een G1000 te borgen en er voor te zorgen dat deelnemers zelf met de uitwerking en realisatie van de voorstellen aan de slag gaan en dit niet a priori uitbesteden aan een ander. De deelnemers gedragen zich als eigenaar.

6.3 Evaluatie

6.3a Gewenste toegang, selectie en insluiting

De G1000s verschillen op het punt van toegang. De basis voor de meeste G1000s is echter op meeste plekken hetzelfde: Mensen worden uitgenodigd via loting. Er worden door de gemeente

waar de G1000 plaatsvindt namen en adressen uit het gemeentebestand geselecteerd. Die geselecteerde mensen krijgen een brief en hen wordt gevraagd zich voor de dag aan te melden op de website of via een (gratis) telefoonnummer. De dag ligt vast en mensen moeten dus wel kunnen komen op die ene dag. Uitgenodigde mensen die niet konden (of wilden) komen, konden in Schiedam, Nijmegen en Amersfoort de uitnodiging ‘doorgeven’ aan een bekende. Daarnaast is er veel promotie van de dag. In Schiedam worden in de aanloop bijvoorbeeld vele kanalen gebruikt. Vervolgens werden er in vier verschillende wijken van te voren bijeenkomsten (G1000-café’s) georganiseerd waarop voorlichting werd gegeven. Ook wordt de toegang vergemakkelijkt doordat mensen opgehaald kunnen worden met de regiotaxi als ze anders niet kunnen komen.

In totaal kwamen er - naast mensen van de organisatie en vrijwilligers - in Schiedam rond de 354 mensen naar de dag, in Nijmegen 583 en in Amersfoort 423. Dat is maar een klein deel van het aantal mensen dat was uitgenodigd (voor een idee: in Schiedam waren 10.000 mensen uitgenodigd). Het kan goed dat op momenten waarop de gepercipieerde urgentie van problemen hoog is, mensen veel eerder bereid zijn om mee te doen. Bij de eerste G1000 in België kwamen 704 van de 1000 mensen die waren uitgenodigd (Edwards en De Kool, 2015). Ter plekke werd niemand gevraagd zich te identificeren door middel van een identiteitsbewijs. We hebben niet systematisch gekeken naar de diversiteit van de groep die deelnam in Schiedam, Nijmegen en Amersfoort. Ander onderzoek heeft dat wel gedaan. Smets en Vlind (2016) benadrukken dat het garanderen van diversiteit voor G1000s en burgertoppen een uitdaging is. Tegelijk is het belangrijk. Juist door een diverse groep bijeen te brengen, kunnen G1000s iets nieuws brengen. Op basis van onderzoek naar de G1000s in Amersfoort (eerste, in 2014), Kruiskamp, Uden en Groningen, en de burgertop in Amsterdam, concluderen Michels en Binnema (2016) en Smets en Vlind (2016; zie ook Boogaard et al., 2016) dat de uiteindelijke diversiteit van deelnemers beperkt is. Loten wordt gevolgd door zelfselectie, aangezien van de uitgelote burgers maar een klein deel besluit te komen. De werking van het selectiemechanisme is dan ook vrij vergelijkbaar met een open uitnodiging. Het verschil in gekozen selectiemethode maakte op dat punt volgens de onderzoekers niet uit. Ze zagen vooral de ‘*usual suspects*’ (Cohen, 2016, p. 106) terug. Met deze conclusie is Harm van Dijk (gespreksnotitie 9-4-2016) van het G1000 platform het overigens niet mee eens.

Buiten de burgers die worden uitgenodigd, worden er andere groepen uitgenodigd of is er de mogelijkheid dat ze zichzelf aanbieden (zie Box 2). In Schiedam zijn er politici en mensen die

zich hebben aangemeld als 'vrije denkers'. In Nijmegen zijn er naast burgers en politici, ondernemers, creatievelingen en een groep jongeren. In Amersfoort zijn er naast 'normale' burgers, werkgevers, ambtenaren, politici, vrijdenkers, jongeren en mensen met 'twee culturen'. Er moet worden opgemerkt dat de G1000 organisatie van de door ons geobserveerde bijeenkomsten op dit vlak probeerde te innoveren. Waar de onderzoekers (Boogaard et al., 2016; Smets & Vlind, 2016) suggereren dat G1000 haar best moet doen de gelote groep met leden van slecht vertegenwoordigde groepen aan te vullen, is er in Schiedam, Nijmegen en Amersfoort actief geworven onder jongeren en wordt er in Amersfoort gemikt op deelname van de groep '2-culturen'. De leden van deze groepen kwamen niet in grote getalen naar de dag.



Foto 1: De G1000 in Amersfoort

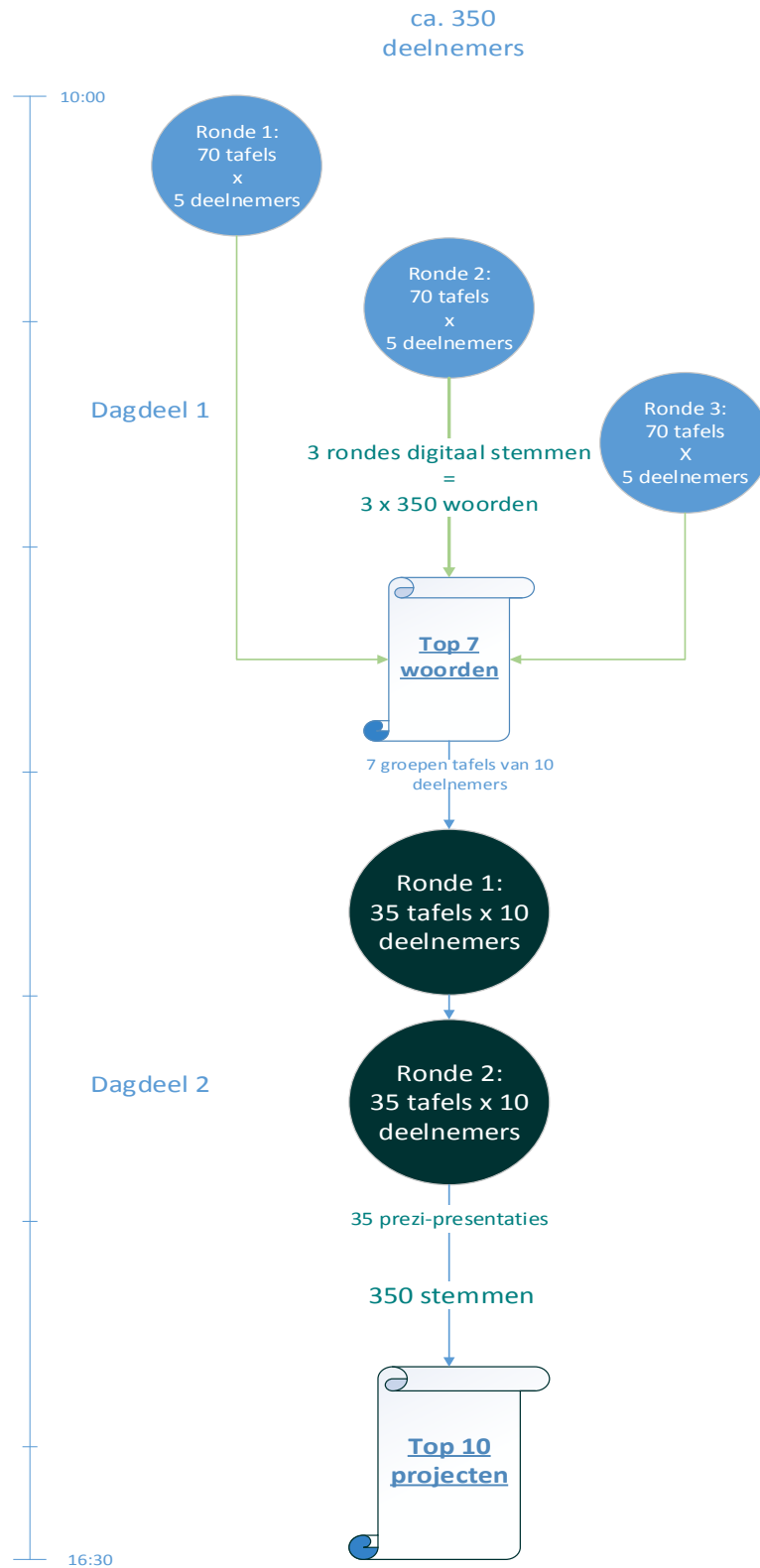
Voor wat betreft de e-dimensie kan om te beginnen worden gesteld dat er voor de loting en de uitnodigingen richting burgers gebruik wordt gemaakt van grote databestanden van de gemeente. De gemeente selecteert *ad random* een groep burgers. In feite is het werken met zulke bestanden geen innovatie te noemen, maar het is als onderdeel van de elektronische ondersteuning te zien. Daarbij komt natuurlijk dat de organisatie hiermee afhankelijk is van de betreffende gemeente

om de dag tot stand te laten komen (via loting). Vervolgens gaat veel van de berichtgeving en de aanmelding voor de dag via het internet (website, twitter, facebook) en mail. Dat wil niet zeggen dat de G1000 voor burgers tot de dag zelf slechts in digitale vorm te vinden is, zoals we in Schiedam zagen. Tot de dag zelf omvat de communicatie overigens voornamelijk zenden over de G1000-dag vanuit de organisatie. De inhoud, het uitwisselen van standpunten, wordt daarbij overigens gemeden, omdat de organisatie dat juist wil overlaten aan de mensen zelf die op de G1000-dag bijeenkomen.

6.3b Reële invloed op publieke agenda- en besluitvorming

Om de daadwerkelijke invloed op agenda en besluitvorming is al veel te doen geweest. Boogaard en Binnema (2016) zijn kritisch over de invloed van de G1000s in Uden en Amersfoort. Michels en Binnema (2016) stellen zelfs dat de invloed van de G1000s op beleid en politiek nagenoeg ontbreekt. Hoewel het initiatief in Uden wel uit de politiek kwam, werd de koppeling elders nog niet stevig gemaakt. De politiek lijkt beperkt geïnteresseerd. Desalniettemin blijken er wel degelijk politici naar de G1000s in Schiedam, Nijmegen en Amersfoort te komen en opent in Nijmegen de burgemeester de dag, maar dat neemt niet weg dat dit een punt van discussie is.

Volgens onderzoekers is het verstandig als de organisatoren van G1000s kiezen tussen twee centrale uitgangspunten (Binnema & Boogaard, 2016). Of er wordt gekozen voor het uitgangspunt dat ‘burgers met elkaar, zonder van tevoren opgemaakte agenda, ‘dromen, denken en doen’, waarbij de gelote burgers zelf de onderwerpen aandragen die zij voor hun wijk, dorp of stad van belang vinden, en daarmee zelf aan de slag gaan’ (Cohen, 2016, p. 104). Dit is een ware *burgertop*. Alternatief is het uitgangspunt dat het gemeentelijke beleid wordt beïnvloed, waarbij de G1000 zich moet presenteren als een *burgerraad*. Dan concurreren de bijeenkomsten meer (worden ingezet om) met wat de gemeenteraad doet. Harm van Dijk (interview, 9-4-2016) stelt dat het laatste uitgangspunt niet past bij het gedachtengoed van de G1000. Het gaat er volgens hem om dat je als burgers zelf een agenda opstelt en dat het aan de politiek is om daar iets mee te doen. Wel heeft het G1000 platform de afgelopen maanden haar best gedaan om de invloed van de G1000 te vergroten door in een vroeg stadium griffiers en raadsleden bij het proces te betrekken (interview Laurens de Graaf met Harm van Dijk). Het G1000 platform doet, daarnaast, haar best om een publieke ontmoeting tussen de G1000 en de gemeenteraad te organiseren, zodat de uitkomsten van de G1000 aan de gemeenteraad kunnen worden gepresenteerd.



Figuur 6.1: Opbouw van de G1000 Schiedam

6.3c Inventieve verbinding van deliberatie en aggregatie

Op het punt van de democratische procedures valt de G1000 het meest op. De principes en de waarden die door het platform worden gepromoot, geven duidelijk richting aan de G1000s die het platform ondersteunt (zie box 1 en 2), zoals in Scheidam, Nijmegen en Amersfoort. Mensen hebben door loting en andere vormen van uitnodiging hun weg naar de dag gevonden. Op de dag zelf worden vervolgens diverse methoden ingezet om tot een resultaat te komen. Het gaat erom dat deelnemers zelf thema's bepalen en er invulling aan geven. Tegelijkertijd benadrukken de organisatoren dat het samenkomen op zichzelf de dag geslaagd maakt. Er is desalniettemin ook enig verschil van mening te zien tussen de doelen die lokale organisatoren zich stellen. Waar het platform niet aanstuurt op concrete resultaten in de vorm van projecten die na de G1000 tot uitvoering kunnen worden gebracht, deden de organisatoren van de G1000 Nijmegen dit wel (interview Mirjam Hilhorst, 5-4-2016). Ook de set van vragen waarmee gedurende de dag wordt gewerkt varieert.

Als we inzoomen op de opbouw van een G1000, krijgen we ook meer zicht op de inzet van deliberatie en aggregatie. Op de drie geobserveerde dagen waren er twee dagdelen (zie figuur 6.1). Het eerste dagdeel zaten mensen in drie rondes aan tafel met vier anderen (in wisselende samenstelling). De groepjes van vijf praatten elke ronde over een bepaalde vraag die de dagvoorzitter ze voorlegden. Aan het eind van elke rond werden de deelnemers gevraagd om één woord in te sturen via een website. Het ging daarbij op een woord dat het gesprek opriep of waar iemand door werd geraakt. De woorden werden in *real time* samengevoegd tot een wordle (of wordcloud) die op de grote schermen in de zaal werden geprojecteerd. Daarnaast zorgde de software ervoor dat gelijkende woorden worden samengevoegd en dat bij de verbeelding op het scherm vaak genoemde woorden veel groter worden geprojecteerd dan weinig genoemde woorden (waarbij de verschillen worden uitvergroot). Dit gaf deze momenten de spanning van een competitie: Wat vinden wij als groep belangrijk? Uiteindelijk werd er een ranglijst van woorden gemaakt, waarmee in het tweede dagdeel verder werd gegaan. Dat wil zeggen, de woorden die het meest waren ingestuurd, werden toegewezen aan een set tafels waar deelnemers aan mochten gaan zitten. Als het woord 'betrokkenheid' de deelnemer aansprak, kon hij of zij aan een tafel gaan zitten waar dit thema in de middag centraal staat.



Foto 6.2: Een van de prezi-presentaties in Schiedam

Omdat het 'slechts' om woorden gaat, was er het tweede dagdeel veel te doen. Aan tafels met tien deelnemers werd in twee à drie ronden gepraat over een bepaald thema (een van de woorden die uit het eerste dagdeel naar voren is gekomen). Dat thema werd in die middagronden door de tien deelnemers belicht vanuit een bepaalde vragen (zoals 'wat willen we bereiken? hoe gaan we dat doen?'). In de laatste ronde zette de tafelsecretaris de ideeën van de groep om in prezi-presentatie. Tenslotte konden de deelnemers van de dag vier stemmen uitbrengen, op één of meerdere van de presentaties. Dit leidde tot een top tien van initiatieven, dan wel projecten, waaraan de organisatie de deelnemers van de G1000-dag vragen in de toekomst hun medewerking te verlenen. Concreet worden de mensen die dit willen gevraagd om enkele weken na de G1000-dag naar een bijeenkomst te komen die de kick-off van de initiatieven/projecten symboliseerde.

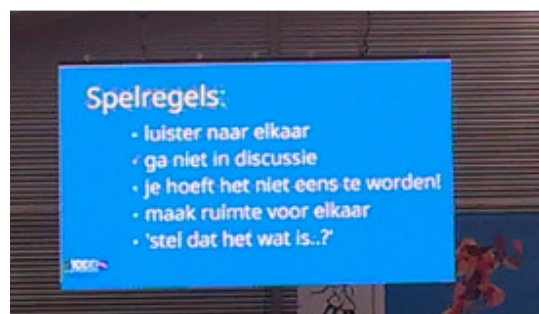


Foto 3: Spelregels geprojecteerd in Amersfoort

Het was zowel in Schiedam als in Nijmegen duidelijk dat de procedure, met name op het vlak van de software en hardware, in ontwikkeling is. Het stemmen met woorden en het stemmen aan het einde van de dag ging in Schiedam bijvoorbeeld erg langzaam omdat het netwerk overbelast was. En de prezi-presentaties werkten zowel in Schiedam als in Nijmegen pas nadat de mensen van G1000-pro veel van de tafelsecretarissen te hulp waren geschoten. G1000-pro test en verbetert op de G1000 dagen. Dit leidde dan ook tot diverse pragmatische oplossingen. Op het moment dat het systeem onder druk kwam te staan in Nijmegen, werd er bijvoorbeeld besloten één persoon per tafel te vragen om namens de tafel vijf woorden in te sturen. Opvallend is dat het tijdens de dagen mogelijk was om zo vaak te stemmen met een woord als je wilt. Dit verklaart waarom één woord ('tram') in Schiedam tijdens het eerste dagdeel het hoogste scoorde, maar vervolgens weinig mensen er in het tweede dagdeel mee aan de slag wilden. In Amersfoort, de derde bijeenkomst in het rijtje, bleken er alweer stappen te zijn gemaakt in het proces en de relatie met de gebruikte ICT rondom het stemmen met woorden. Het stemmen met woorden werd in Amersfoort eerst een keer getest en het vormen van de wordclouds werkte vlotter. Er werd wel nog steeds gewerkt met een 'open systeem'. Dat wil zeggen, iedereen kon inloggen en zo vaak stemmen als hij of zij wilde. Moderator Van Dijk maakte daarom deze keer zeer expliciet duidelijk dat het de bedoeling is slechts één keer te stemmen. In Amersfoort was er een live-stream waarop mensen die niet aanwezig zijn de dag kunnen volgen. Ten slotte werd er op de dagen zelf uitgebreid gebruik gemaakt van twitter. Vooral in Nijmegen viel dit op. De moderator vroeg de deelnemers daar meerdere malen veel te twitteren over de dag om ervoor te zorgen dat G1000 Nijmegen een trending topic werd. Na afloop zijn verslagen te vinden op de website en deelnemers worden na afloop gemaïld.

6.3d Publieke waardering en (mede)eigenaarschap

De G1000s worden georganiseerd door een aantal burgers. Dat zijn vrijwilligers die hebben besloten dat ze een G1000 in hun plaats willen en die tijd willen investeren in zo'n lokaal project. Zij krijgen ondersteuning van het G1000-platform, als ze de basisregels eerbiedigen waar het platform mee werkt. Anders worden het burgertoppen. Het G1000-platform heeft verscheidene bronnen van financiering (o.a. van het ministerie van BZK en van het V-fonds) en veel expertise in de aanbidding. Hiermee heeft het platform een behoorlijke vinger in de pap. Dit moet worden gezien als eigenaarschap van het proces, aangezien het platform net als de lokale

organisaties weg proberen te blijven van het inhoudelijke sturen. Opvallend is een moment in Nijmegen waarop de dagvoorzitter voorstelt om een deel van de woorden die hoog zijn geëindigd te schrappen, omdat ze niet concreet genoeg zijn. Vanaf de regietafel wordt hij door medewerkers van het G1000 platform teruggefloten. Het is in hun ogen de bedoeling dat er wordt gewerkt met de woorden die de mensen in de zaal hebben gekozen. Zij geven er zelf invulling aan. Al met al kunnen we stellen dat deelnemers, organisatie en G1000-platform eigenaarschap van de dag delen. Het is wel de vraag in hoeverre de initiatieven verder worden uitgewerkt en tot maatschappelijk verschil leiden (vgl. Boogaard et al., 2016). De waardering van de dagen door deelnemers lijkt, in het verlengde hiervan, dan ook gemengd (Michels & Binnema, 2016). G1000s en burgertoppen zijn desalniettemin een trend. De lijst met gemeenten waar er een is georganiseerd groeit snel. In die zin is de publieke waardering groot.

6.3e Ingebouwde overdraagbaarheid

De ingebouwde overdraagbaarheid is redelijk groot. Dat komt met name door het werk van het G1000-platform en G1000-pro, die waarden, principes en informatie online heeft staan en de procedure en ondersteuning aan het professionaliseren zijn. Dat wil niet zeggen dat G1000 exacte kopieën zijn en het lijkt ook niet dat daarnaar gestreefd wordt. De *couleur locale* is naast het format een onderdeel van de opzet. De inhoud kan worden ingevuld naar believen. Tegelijkertijd is het organiseren van een G1000 en het daarbij consequent werken met behulp van de genoemde een behoorlijk complex. In vergelijking met vormen van democratie die vooral werken met websites is de overdraagbaarheid dus beperkt te noemen. De ontwikkeling van een professionele organisatie en een formeel platform is in die zin toe te juichen. Zolang zij zich principieel beperken tot het faciliteren van de dag, is hun invloed op de inhoud beperkt. Dat wil overigens niet zeggen dat de procedure en de inhoud gescheiden zijn. Welke vragen er bijvoorbeeld aan deelnemers gesteld worden, bepaalt uiteraard mede de inhoud van de antwoorden. Daar komt bij dat het G1000-platform een grote stempel drukt op ontwikkelingen van het format. In Amersfoort konden we daarbij observeren dat de organisatie constant bezig is met kleine en grotere verbeteringen en innovaties. Maar de organisatorische voorsprong waar het platform door middel van de eigen ervaringen, technologie en de steun van G1000-pro op bouwt, zorgt er wellicht voor dat afwijkende formats zich in vergelijking beperkt doorontwikkelen. Het platform biedt immers ondersteuning aan nieuwe initiatieven onder de voorwaarde dat haar

principes worden overgenomen. Daarmee is de verdere ontwikkeling van overdraagbaarheid een risico voor innovatie.

6.3f Transparantie en verantwoording

De algemene procedure is helder en is terug te lezen op de website. Daar laat het platform zich op voorstaan (zie box 1, ‘transparante keuzes’). Er wordt veel gecommuniceerd over het proces en de manier waarop de ICT dit ondersteunt. Opvallend is dat degene die de dagvoorzitter was in Schiedam en Amersfoort zijn best deed om als niet meer dan een moderator op te treden. Tegelijkertijd vindt er uiteraard wel enige sturing plaats. In Schiedam maakt de dagvoorzitter bijvoorbeeld duidelijk dat de zaal met het woord ‘tram’ dat in het eerste dagdeel naar boven komt drijven wellicht ‘in het ootje’ wordt genomen en aan het einde van de dag besluit de voorzitter zelfs dat de presentatie van de groep ‘tram’ wordt gediskwalificeerd. In Amersfoort waarschuwt de moderator dat er lobbyisten in de zaal zitten en dat het niet de bedoeling is dat zij hun projecten hier aan de man brengen. Hier moet bij worden opgemerkt dat de interventie zich richt op het zuiver en eerlijk houden van de procedure, maar daarmee ook de inhoud raakt. Tegelijkertijd kan de deelnemer zich wellicht afvragen hoe en wat de ICT precies aggregeert en is op dat punt de procedure (nog) niet gewapend tegen valsspellers.

6.4 Conclusie

G1000 is een dag waarop mensen in een gemeente met elkaar praten over wat ze belangrijk vinden voor de stad (de plaats, het dorp) en wat ze daarvoor kunnen doen. Bij een G1000 wordt een grote groep burgers uitgenodigd. Hiervoor wordt een brede loting gedaan die wordt gevolgd door zelfselectie, omdat maar een gedeelte van de uitgenodigde mensen besluit mee te doen (enkele procenten). Een beperkte groep wordt daardoor bereikt, maar de organisatie doet wel haar best om dit te compenseren door bijvoorbeeld vrije denkers, ondernemers en andere groepen naar de dag te komen. Het is de bedoeling dat de politiek meer betrokken raakt bij de dagen, bijvoorbeeld door de uitkomsten ervan te laten presenteren aan de raad. Onderzoekers (Boogaard et al., 2016) pleitten ervoor dat er wordt gekozen voor een model waarin men zich meer op de formele besluitvorming richt *of* een model waarin het gaat om wat burgers zelf kunnen bewerkstelligen.

G1000 moet het tijdens de dag juist hebben van afwisseling van deliberatie en aggregatie. De burger wordt gevraagd om vrijuit en open-minded te spreken aan de hand van vragen. Ideeën en meningen worden vervolgens met behulp van elektronische middelen geaggregeerd. Dit gebeurt in een korte tijdsspanne en binnen een strakke procedure. De democratische handelingen worden dus gecondenseerd (één dag) en geconditioneerd (strakke procedure). Het e-gehalte is laag te noemen in vergelijking met geheel gedigitaliseerde processen, maar de e-dimensie is zeker wel van belang. ICT ondersteunen het aggregeren, maar ook het visualiseren en het tempo waarmee gewerkt wordt. Opvallend is hierbij overigens dat aan de ICT-ondersteuning nog gesleuteld wordt en het proces bij eerste observaties niet zo gesmeerd liep als bij de laatste. Het risico is dat de energie kan weglekken als deliberatie en aggregatie niet goed op elkaar zijn afgestemd en als de techniek het op cruciale momenten laat afweten.

G1000's worden gestart door lokale organisatoren, daarbij bijgestaan door het platform en vrijwilligers. Op de dag van een G1000 zelf wordt benadrukt dat de inhoud door de deelnemers wordt bepaald. Het proces wordt aangeleverd door het platform en de lokale organisatoren, maar zij hebben duidelijk de intentie om eigenaarschap over te dragen, wat past bij het idee dat deelnemers vervolgens zelf iets met de aangedragen ideeën en plannen doen. Vraag is of dat eigenaarschap zich na de dag doet gelden en mensen inderdaad van ideeën en plannen overgaan tot het maken en uitvoeren van concrete projecten. De waardering van deelnemers is gemengd, maar de vraag naar G1000s in den lande is gestaag gegroeid.

De overdraagbaarheid van G1000 is in principe redelijk groot te noemen. Waarden, principes en informatie van de Nederlandse G1000 staan online. De algemene procedure is vrij helder. De inhoud kan naar believen worden ingevuld. Maar er wordt niet gestreefd naar exacte kopieën, aangezien de *couleur locale* van de plek waar een G1000 wordt gehouden van belang is. Dat kan zich uiten in de manier waarop de dag is ingebed in het politieke en sociale leven van de stad. Tegelijkertijd is de organisatie van een G1000 een complexe aangelegenheid en is er veel kennis aanwezig bij de organisatoren (de professionals die betrokken zijn) over de ICT kant van de dag zelf. Daarmee bouwt de organisatie niet alleen een voorsprong op ten opzichte van anderen, maar is tegelijkertijd de vraag in hoeverre en tegen welke prijs zij die investering wil delen. Burgertoppen laten zien dat e.e.a. anders kan worden ingericht. Ook bij G1000 is duidelijk aangegeven wat de waarden, principes en procedure inhouden. Er wordt daarnaast duidelijk een onderscheid gemaakt tussen de inhoud (aan de deelnemers) en het proces, hoewel de inrichting

en het sturen van het proces wel degelijk gevolgen heeft voor de inhoud. Tegelijkertijd is onduidelijk hoe en wat de ICT precies aggregeert en is daar nog niet gewapend tegen valsspelers.

7. Van Jan Hus tot Zwarte Piet Moet Blijven: Petities.nl als expressie van e-democratie

7.1 Inleiding

Petities.nl is een website die de klassieke democratische petitiegedachte heeft gemoderniseerd en in zekere zin nieuw leven heeft ingeblazen. Het verzamelen van handtekeningen rond een bepaald thema en het aggregeren van de resultaten wordt door web-based ICT sterk vereenvoudigd.³⁸ Rond grote aantallen thema's (nationale thema's als 'Zwarte Piet moet blijven', of lokale issues als 'Meer zwembaden in Almere') worden vaak aanzienlijke aantallen reacties verzameld. Sinds 1 mei 2005 is Petities.nl op het internet te vinden en te gebruiken. In 2010 heeft deze website de eParticipatie Award gewonnen in de categorie samenleving in en een Google Fellowship voor het Personal Democracy Forum in Barcelona.

De democratische basisgedachte achter een petitie is eenvoudig en in essentie onveranderd: een groep mensen laat via een - liefst indrukwekkende - verzameling steunverklaringen weten dat een bepaalde kwestie serieuze aandacht verdient. Een petitie aggregeert de stem van individuele personen tot een collectieve stem, die zich voor of tegen een bepaalde ontwikkeling, zaak of persoon uitsprekt. Het eerste, school-makende voorbeeld betrof een collectieve 'tegenstem' (nog steeds een veelvoorkomende variant): het schriftelijk protest van honderd edelen tegen de veroordeling tot de brandstapel van de Boheemse kerkhervormer Jan Hus in 1415. De ondertekenaars waren grotendeels Boheems, wat sindsdien synoniem is geworden voor tegen-de-stroom ingaand, tegendraads optreden (Keane, 2009). Hoewel deze petitionarissen *avant-la-lettre* geen burgers waren maar edelen, is de petitie inmiddels een erkend burgerrecht geworden in gevestigde democratieën als Nederland: 'ieder heeft het recht verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen', aldus hoofdstuk 1, artikel 5 van de Nederlandse Grondwet.

³⁸ <https://www.petities.nl>

Petities.nl manifesteert goeddeels als ‘virtuele’ realiteit op het internet, hetgeen inhoudt dat het casusonderzoek hier voor een belangrijk deel de vorm heeft gekregen van een desk-study. Daarin zijn uiteraard andere studies naar (e)petities meegenomen (zie bronvermeldingen in de tekst). In aanvulling op de desk-study zijn enkele uitgebreide interviews afgenomen met de oprichter en webmaster van Petities.nl Reinder Rustema (op 16, 19 en 22 februari 2016).

7.2 Inhoud, geschiedenis en verloop van casus

Petities vertonen familiegelekenissen met de opiniepeiling en het referendum - die ook individuele steun- of stemverklaringen aggregeren tot een collectief signaal - maar er zijn belangrijke verschillen te noteren. Bij een petitie worden tot de sluitingsdatum eenvoudigweg alle ondertekenaars geteld; er zijn niet twee kampen (ja vs. nee, voor vs. tegen) zoals bij een referendum. Hoewel sommige recente opiniepeilingen de eenvoudige grondvorm van de petitie overnemen (klik hier als u het eens bent met het volgende...) is ‘opinion polling’ een bredere categorie waarbinnen in veel gevallen meer gevarieerd wordt gekeken naar de mate van instemming (oplopende schaal van zeer oneens tot zeer eens met...). Daarnaast wordt vaak gewerkt met een representatieve steekproef van respondenten, die medestanders én tegenstanders rond een bepaald issue aselect uitnodigt om een opinie te geven (een petitie verzamelt in essentie alleen steunverklaringen).

Het initiatief voor een petitie ligt altijd buiten het bestuur; er is niet zoiets als een ‘raadplegende petitie’. De collectieve uitspraak is nooit bindend; de figuur van de ‘bindende petitie’ bestaat niet. Net als een opiniepeiling geeft een petitie een onverplichtend signaal, dat door het bestuur naar believen kan worden opgepikt of genegeerd; een raadgevend, niet-bindend referendum komt op dit punt nog het meest in de buurt. Net als een opiniepeiling kan een petitie langs informele weg wel degelijk effecten sorteren in de formele democratie. Zie de *online* petitie van een Zutphense burger die er, tegelijk met een *poll* in De Gelderlander, voor zorgde dat de VVD-er Loek Hermans geen waarnemend burgemeester in deze IJsselstad werd, al wilden CdK en fractievoorzitters dat oorspronkelijk.

De veelbeproefde *offline* methodiek van de petitie wordt bij *online* petities op een ander plan getild (Lindner, Aichholzer & Hennen, 2016). De internetomgeving maakt nieuwe verbindingen mogelijk en maakt het petitionarissen, initiatiefnemers van petities, vooral een stuk makkelijker om hun petitie onder de aandacht te brengen van potentiële ondertekenaars, om de uitgebrachte steunverklaringen administratief en cijfermatig bij te houden, en de uiteindelijke

uitkomsten van de petitie kenbaar te maken aan de buitenwereld. De stichting Petities.nl, de organisatie achter de gelijknamige website, heeft als expliciet doel: 'het makkelijk en aantrekkelijk maken voor burgers om van hun petitierecht gebruik te maken' (aldus de genoemde website).

Box 7.1: Enkele voorbeelden van E-petities

Bij raadpleging van de website Petities.nl op 15/2/2016 hebben de volgende twee e-petities de meeste handtekeningen weten te verzamelen:

Borstkankeronderzoek vervroegen

397713 ondertekeningen

Borstkankeronderzoek vindt pas vanaf 50 jaar standaard plaats. Vele vrouwen van ver onder de 50 jaar worden echter geconfronteerd met deze ziekte, die vaak door vervroegd onderzoek veel eerder ontdekt had kunnen worden. Natuurlijk is en blijft zelfonderzoek heel belangrijk, maar een mammografie of ander passend onderzoek laat meer zien dan een zelfonderzoek.

Wij pleiten er dus voor om het borstsonderzoek door middel van een bij de leeftijd passend onderzoek tegelijk te laten starten en plaatsvinden met het maken van een uitstrijkje, dus vanaf 30-jarige leeftijd.

Zwarte Piet moet blijven

342705 ondertekeningen

Wat een onzin! Zwarte Piet weg? NOOIT!

Zwarte Piet is zwarte Piet en dat moet zo blijven!

Onderteken deze petitie als u dat ook vindt!

Vaste structuur

Na de hoofdboodschap/titel, het aantal handtekeningen en de korte uitleg (zoals hierboven geïllustreerd) wordt elke petitie in de volgende vaste structuur uit de doeken gedaan:

Wij: ...

Constateren: ...

En verzoeken: ...

Als het rekest zo is uitgewerkt volgt daarna een blokje met details waaronder de naam van de petitionaris en het betreffende petitieloket. (Als er niet kan worden doorgelust naar een officieel petitieloket – zoals dat van de Tweede Kamer³⁹ – dan is Petities.nl zelf het loket.)

Sinds de oprichting in 2005 zijn er tot februari 2016 op Petities.nl 4.743 petitie's met 1 of meer ondertekeningen geteld, waarop vervolgens in totaal zo'n 6,5 miljoen handtekeningen zijn verzameld - 'zonder een cent aan reclame te hebben uitgegeven', verklaart oprichter Rustema trots. Een e-petitie op deze site heeft gemiddeld zo'n 1400 ondertekenaars, veel petitie's hebben er minder, maar menig petitie heeft er (veel) meer (zie het overzicht hieronder). De verdeling over nationale en lokale issues is ongeveer *fifty-fifty*, met een licht overwicht van lokaal-gerichte petitie's.

De website geleidt e-petitie's gericht aan de nationale politiek direct door naar het petitieloket van de Tweede Kamer, waar het parlementair informatiesysteem zorgt voor toewijzing aan een relevante Kamercommissie. De provincie Flevoland en een twintigtal gemeenten hebben op Petities.nl een eigen petitieloket ingericht waarop ze aan hen gerichte e-petitie's direct kunnen ontvangen. Dat zijn lang niet alle subnationale overheden, maar omdat er grote(re) gemeenten als Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Groningen, Zwolle, Delft e.d. bij zitten "vertegenwoordigen ze toch zo'n 3 miljoen burgers", aldus Rustema. Als er niet naar een specifiek petitieloket kan worden 'doorgelust' wijst de Petities.nl de e-petitie door naar de generieke categorie 'Nederland' - het petitie'signaal is dan als het ware bedoeld voor eenieder die het wil horen.

Tabel 7.1: Aantal ondertekenaars en petitie's: 2005 t/m februari 2016

Aantal ondertekenaars	Aantal petitie's
2-10	739
10-100	1326
100-1.000	1523
1.000-10.000	689

³⁹ http://www.tweedekamer.nl/hoe_werkt_het/uw_mening_telt/petitie

10.000-50.0000	88
50.000-100.000	7
100.000 +	6

Bron: correspondentie R. Rustema, 2016

7.3 Evaluatie

7.3a Gewenste toegang, selectie en insluiting

Hierbij gaat het om de vraag op welke wijze het elektronische medium toegang, selectie en insluiting stuurt, en meer in het bijzonder bevordert of belemmert. In eerste instantie komt Petities.nl (evenals vergelijkbare e-petitieplatforms, vgl. Linder & Riehm, 2009) dan naar voren als een laagdrempelig medium, waar bijna iedereen terecht kan die een petitie overweegt te organiseren, op een wijze die voor iedereen met een internetverbinding – en het aansluitingspercentage is hoog in Nederland – gebruikersvriendelijker is dan het alternatief van de *offline* petitie. Laagdrempeligheid en gebruikersvriendelijkheid gelden niet alleen voor de petitionarissen, maar zeker ook voor de ondertekenaars van e-petities. Publieke participatie is op deze manier minder tijdrovend dan op andere mogelijke manieren – denk aan protestmarsen organiseren, samenwerkingsprojecten opstarten, wijkraden bemensen en dergelijke (Sanford & Rose, 2007; Saebø e.a., 2008). Aantallen deelnemers zijn dan ook relatief hoog. Voor een deel zitten daar ook ‘pyjama-activisten’ bij die voor het slapen gaan nog snel even een *online*-handtekening zetten.

Als we kijken naar wie of wat wordt ingesloten danwel uitgesloten valt op dat Petities.nl relatief inclusief van aard is. De website wordt niet gedomineerd door één soort petitie, bijvoorbeeld hoofdzakelijk tegen milieubedrijf of voor behoud van traditionele waarden, hoofdzakelijk populistisch of juist technocratisch van aard. Al deze soorten komen wel voor waarbij lokaal en nationaal wel bepaalde accenten te signaleren zijn. Lokale e-petities hebben vaak met de publieke ruimte van doen (‘Laat kinderen in Oldenzaal overall spelen’, ‘Behoud de bomen aan de Loskade, Middelburg’), nationale e-petities vaak met de zorg (‘Borstkankeronderzoek vervroegen’, ‘Handen af van de zorg, ook de thuiszorg’). Op nationaal niveau springen e-petities met een populistische ondertoon ook in het oog (‘Zwarte Piet moet

blijven’, ‘Volkert van der G mag geen strafvermindering krijgen’), niet eens zozeer vanwege het hoge aantal petitie alswel het hoge aantal handtekeningen per e-petitie.

Volgens de webmaster van Petities.nl zijn mannen duidelijk vaker actief als indiener van een petitie, terwijl bij de ondertekenaars aantallen mannen en vrouwen elkaar wat meer benaderen. Onder een random steekproefje van honderd ondertekenaars zitten 47 mannen, 32 vrouwen en twintig onduidelijk qua naam; als we aannemen dat die laatste categorie *fifty/fifty* verdeeld is dan is dat een voorzichtige bevestiging van de stelling dat vrouwen bij de ondertekenaars niet zwaar ondervertegenwoordigd zijn. Volgens de webmaster weten zowel hoger- als lageropgeleiden de website te vinden (eventuele taalfouten in korte toelichtingen worden gecorrigeerd). Jongeren gaan minder vaak over tot ondertekenen dan ouderen en als ze het doen vaker anoniem. Al met al gebruikte 50+ mannen met opleiding Petities.nl meer dan evenredig.

Een nadere sociografische analyse van de participanten op Petities.nl kan, evenals een uitgebreide inhoudsanalyse van alle petitie, interessant vervolgonderzoek opleveren (voer voor een studentengroepsopdracht).

7.3b Reële invloed op publieke agenda- en besluitvorming

Draagt Petities.nl ertoe bij dat de demos invloed uitoefent op de items die op de publieke agenda komen, alsook op de conclusies die uiteindelijk worden getrokken ten aanzien van zaken van publiek belang? Doorwerking in formele besluitvorming is geen sterk punt van petitie in het algemeen, en voor e-petitie is het niet veel anders (zie ook Miller, 2009; Polat, 2005). Petities.nl wijst in de regel een volksvertegenwoordiging (Tweede Kamer, Provinciale Staten, Gemeenteraad) aan als formele adressant en die kan de betreffende petitie beleefd doch eenvoudig ter kennisgeving aannemen en beschouwen als één van de vele vormen van *input* die kunnen worden ‘meegenomen’ in de overwegingen. Als men wil kan men makkelijk schuilen achter de veelheid van signalen en belangen die óók serieus genomen moeten worden. Of achter het gegeven dat de politiek er niet, of niet alleen, over gaat. In de logica van besluitvormingsprocessen komen petitionarissen vaak op een verkeerd moment met hun petitie aanzetten, meent Rustema. Wat ze dan nog kunnen binnenhalen is media-aandacht, maar dat garandeert geen doorwerking in besluitvorming.

Hoewel Petities.nl het graag anders ziet, en daar ook op aanstuurt, komen *offline* vervolggesprekken tussen fracties en indieners van petitities zelden tot stand en geven fracties bijna nooit terugkoppeling op wat zij met het petitie-signaal hebben gedaan (Edwards & De Kool, 2015, p. 60). Het moet gezegd worden dat petitionarissen daar in veel gevallen zelf niet achteraan zitten. Het kunnen afgeven van een publiek signaal is bij veel petitities het belangrijkste doel - zeker die welke op het vlak liggen van *identity-politics* en getuigenispolitiek: het laten zien waar men voor staat en voor gaat in het publieke leven. Dit type petitities zijn vermoedelijk minder gevoelig voor een vernieuwing waarmee Petities.nl sinds begin 2016 experimenteert: het collectief inhuren van een professionele lobbyist op basis van *crowdsourcing*; meerdere kleinere bijdragen bijeen brengen tot een groter bedrag waarmee een dag (of twee) een lobbyist met een petitie (of twee) in de aktetas op pad kan worden gestuurd richting 'echte besluitvormers'.

Een bepaald type petitities - oprichter Rustema noemt ze meer 'technocratisch', 'klein' en 'gefocust' - kan wellicht geholpen zijn met dergelijke, op concrete doorvertaling gerichte, toevoegingen aan het petitie-arsenaal. Dat dit niet denkbeeldig is laat de e-petitie 'Bevrijd de postcode' zien. Tegen de zin van de toenmalige PTT in kwam de postcodetabel gratis, als open data, voor iedereen beschikbaar - een idee dat via de genoemde e-petitie als rekwes openbaar was gemaakt. De e-petitie stimuleerde het opstellen van Kamervragen en een ondersteunende brief van de betreffende staatssecretaris, vooral door op het juiste moment naar buiten te komen - op het moment dat een *policy window* open stond en *policy entrepreneurs* effectief gevoed konden worden met een welgevallig idee (vgl. Kingdon, 1984). Soms is een petitionaris zelf zo handig, maar dat is zeker niet altijd het geval. Lobbyen achter de schermen legt het in sommige gevallen - voor wat betreft het boeken van snel succes - overigens af tegen openlijk campagnevoeren via publieke en sociale media: zie de eerdergenoemde casus Loek Hermans & het waarnemend burgemeesterschap van Zutphen.

7.3c Inventieve verbindingen, creatieve combinaties

In hoeverre is Petities.nl inventief in het leggen van nieuwe, creatieve verbindingen tussen ogenschijnlijke tegendelen - *online* en *offline*, deliberatie en aggregatie? De intenties van de instigator van Petities.nl schuren hier duidelijk met de boodschap van het medium, dat geeft Rustema zelf ook toe. Gebruikers van de site veronderstellen in de regel dat het draait om zoveel mogelijk handtekeningen verzamelen - hoe meer hoe beter - en dat het vervolgens aankomt op

het communiceren - 'over de schutting gooien' - van het ferme standpunt met de verzamelde handtekeningen erbij. 'Dit vinden wij, met deze groep mensen, en de rest van de wereld moet dat weten' - dat idee. Rustema zelf vindt dat dit maar een deel van het verhaal is. Op zich prima dat allerlei opvattingen geëxpliciteerd en gedeeld kunnen worden - dat de site ook een soort scoreboard van publieke opvattingen en emoties is -, maar na en naast het *online* 'roepen', moet het *offline* (door)praten het volle pond krijgen.

Box 7.2: Nog enkele voorbeelden van E-petities (dd 15/2/2016)

Verbied het promoten van vreemdgaan en affaires

2502 ondertekeningen

Om te voorkomen dat overspel verder "genormaliseerd" wordt en de maatschappij hiervoor te beschermen, is ons doel om het aanmoedigen, stimuleren en promoten van vreemdgaan en affaires te verbieden. Voor controversiële activiteiten als roken en gokken is de wetgeving toch immers ook aangepast?

Stop het dumpen van afvalwater in Twente

3656 ondertekeningen

De NAM dumpst haar afvalwater in lege gasputten onder ons prachtige Twente. Dat is slecht voor mens, dier en natuur. U kiest toch ook voor een veilige leefomgeving, nu en in de toekomst?

Stop het dumpen nu het nog kan en teken deze petitie!

Wij nemen onze verantwoordelijkheid! U toch ook? Teken de petitie en samen maken wij een vuist tegen de NAM en maken wij ons standpunt duidelijk: STOP DUMPEN AFVALWATER

Opsporing beulen ernstige mishandeling paarden

47884 ondertekeningen

De politie heeft aangegeven alleen nog maar de ernstige mishandelingen van paarden te registreren en niet meer te rechercheren. Paarden zijn dus vogelvrij verklaard, en de paardenbeulen kunnen ongestraft paarden mishandelen. Hier moet een einde aan komen.

Hij vindt dat er een belangrijke, eigenstandige verantwoordelijkheid van de representatieve democratie blijft bestaan om signalen vanuit de samenleving, waaronder de e-petities, weliswaar serieus te horen en te beantwoorden, maar niet zomaar te gehoorzamen. Bestuurders moeten blijven besturen, al dienen ze zich te verantwoorden, ten overstaan van degenen die per e-petitie een maatschappelijk signaal afgeven. Het is interessant als Petities.nl (of welke vergelijkbaar site dan ook) hiervoor een platform bood - denk aan een kort filmpje of statement waarmee de politieke adressant van een e-petitie reageert op het afgegeven signaal -, maar vooralsnog is dat geen werkelijkheid. Een ander idee waarover wordt nagedacht is het leggen van een koppeling met opiniestukken in kranten, waarmee de argumentatie rondom een opinie verder kan worden aangezet en voortgezet.

De praktijk rondom Petities.nl is vooralsnog minder gevarieerd en verbonden dan instigator Rustema wenst. De *online* aggregatie van steunverklaringen rondom ferme opinies domineert vooralsnog. Sommige initiatiefnemers laten zien dat het goed mogelijk en kansrijk is om *offline* door te pakken op wat *online* wordt opgebouwd, en in de toekomst kunnen toe te voegen lobbyisten mogelijk een rol spelen in het koppelen van werelden, maar tot nu toe beperken de meeste petitionarissen en ondertekenaars zich tot *de hyperreality* van de *online* stelling met meer of minder *online* steunverklaringen.

7.3d Publieke waardering en (mede)eigenaarschap

Petities.nl geeft op heel specifieke wijze voeding aan de democratische grondgedachte dat burgers (mede-) eigenaar van het bestuur zijn. De *subtext* van de petities op Petities.nl is een variant op de beroemde woorden: 'Wir sind das Volk'. In voormalig Oost-Duitsland riepen protesterende burgers dat in de richting van de machthebbers die zich de 'volksrepubliek' hadden toegeëigend. Via Petities.nl worden andere machthebbers eraan herinnerd dat er burgers zijn met opvattingen die mogelijk meer aandacht verdienen dan ze krijgen: hier zijn wij, hoort ons! Het aloude idee van een petitie of 'rekwes' gaf daar al uiting aan en de e-petitie voegt daar een extra uitingsvorm aan toe, met enkele praktische voordelen die aan de moderne ICT vastzitten (Polat, 2005).

Hoewel delen van de demos het theoretisch (mede)eigenaarschap van het publieke domein in een democratie opnieuw kunnen opeisen en onderstrepen via een e-petitie, is het niet zo dat dit instrument vanzelf ondersteuning geeft aan burgerschap in Aristotelische zin: het

vermogen om afwisselend te worden bestuurd en zelf mee te besturen. Van vervolgcacties is zoals gezegd vaak geen sprake. Enkele uitzonderingen daargelaten is een e-petitie een publiek signaal dat snel wordt opgebouwd en doorgegeven, waarna de impliciete, soms expliciete verwachting heerst dat anderen - zij die aan bepaalde touwtjes trekken - er iets mee moeten doen.

De publieke waardering voor e-petities in het algemeen is gematigd. Wijd en zijd omarmd, zoals bijvoorbeeld het participatief-begroten in de *slipstream* van Porto Alegre, is de e-petitie niet (vgl. Sanford & Rose, 2007). Maar 6,5 miljoen handtekeningen sinds 2005 getuigen van evenveel momenten waarop burgers het de moeite waard vonden om naar Petities.nl te gaan om daar een signaal af te geven. Het geaggregeerde signaal wordt vaak via andere websites en nieuwe sociale media doorgegeven. Petities.nl krijgt een relatief 'goede pers', in die zin dat de pers veelvuldig doorgeeft en bevestigt welke publieke signalen op de site te vinden zijn (zie recentelijk: 'Reinier van Zutphen dient af te treden als Nationale Ombudsman', 'Kinderombudsman Dullaert moet blijven'). De receptie is daarbij hoofdzakelijk instrumenteel, waarbij tegengeluiden die de waarde en betekenis van het e-petitiesignaal in twijfel trekken ook aan bod komen.

7.3e Ingebouwde overdraagbaarheid

De 'schaalbaarheid' - de mogelijkheid om ongeveer hetzelfde, met relatief kleine aanpassingen, op veel meer plekken uit te zetten - is in beginsel goed voorzien bij e-petities. De technologische en institutionele grondstructuur is met enige goede wil, en de juiste mensen, relatief goed te kopiëren en eventueel te herprogrammeren. Er zijn veel varianten, in Nederland en daarbuiten, te vinden. Petities.nl is zelf geïnspireerd door buitenlandse voorbeelden. Daarbij bleek het goed mogelijk om aanpassingen door te voeren. Bij sommige Amerikaanse sites voor e-petities zag Rustema sterke ideologische drijfveren om de wereld te 'verbeteren' of 'aan te klagen' vanuit een bepaalde insteek en e-petities dienovereenkomstig aan te trekken en uit te zetten. Petities.nl is meer neutraal opgezet vanuit de gedachte dat alle mogelijke opinies - binnen de grenzen van het wettelijke en betamelijke - zich op een markt van ideeën en opinies mogen manifesteren.

Petities.nl geeft het genotype van de e-petitie dus een fenotypische invulling die op sommige plekken wordt (h)erkend en op andere minder. Het is geen typisch Nederlandse, aan Nederland gebonden, constructie. Het neutrale 'polderprincipe' – iedereen wordt gehoord, maar niet automatisch gehoorzaamd – wordt in andere Noord-Europese consensusdemocratieën

makkelijk herkend, ook al worden daar andere woorden bij gebruikt. In het algemeen veronderstelt de e-petitie niet alleen een hoogtechnologische samenleving - met goed, snel en veelgebruikt internet – maar een hoogmoderne, geïndividualiseerde samenleving, waarin de individuele burgers zich geroepen en gerechtigd voelen om individuele opinies en gedachten publiek te maken en daarvoor met andere individuen een vuist te maken.

7.3f Transparantie en verantwoording

Voor toeschouwers en participanten is het relatief helder en navolgbaar wat er op en via Petities.nl passeert, en wie daarvoor verantwoordelijk zijn. In die zin zijn petitiewebsites bijzonder transparant. Op de website staat bij elke petitie kort vermeld welke petitionaris wat constateert, wat het verzoek is en hoeveel mensen daarvoor hebben getekend (naar believen op naam). Via de *homepage* kunnen de actieve, grootste, nieuwe en bijna gesloten ('nog snel ondertekenen') petitieën snel worden gevonden, beoordeeld en zo men wil vergeleken. Nadere informatie kan worden gevonden als men een specifieke e-petitie aanklikt: *links* naar websites met meer informatie, 'scoreverloop' van het aantal handtekeningen per maand, enzovoort. Wat hier ontbreekt is helder inzicht in het vervolg - wat wordt er gedaan nadat de handtekening is gezet en is opgeteld bij alle andere? – hetgeen raakt aan het lastige punt van de verantwoording.

Petitionarissen verantwoorden kortweg, via een ultrabondige toelichting, waarom ze verzoeken wat ze verzoeken via hun e-petitie (zie Kader 7.1 voor de standaard gehanteerde structuur). Verantwoording van de keuzes en acties die daarna al dan niet volgen blijft in de regel achterwege. Dat geldt zowel voor de aanstichters van e-petitieën als voor de adressanten ervan. De Tweede Kamer geeft geen gevolg aan het signaal van vierduizend ondertekenaars die per e-petitie het aftreden van Nationale Ombudsman Van Zutphen vragen en dat van de 2800 die het aanblijven van Kinderombudsman Dullaert eisen. Via andere media hoort het algemene publiek dat Kamerfracties dit een zaak van het instituut zelf vinden: de ombudsman moet ons scherp houden niet wij hem. Verantwoording richting de petitionarissen en ondertekenaars op Petities.nl blijft achterwege. De site biedt daar geen praktische of dwingende aanknopingspunten voor. Een praktische verbeteringsmogelijkheid kan het toevoegen van nieuwe invulvelden – 'wat hebben de verzoekers verder gedaan', 'hoe hebben adressanten gereageerd' - zijn. Het is niet gezegd dat daar vervolgens overtuigende antwoorden komen te staan, maar het expliciteren daarvan is van zelfstandige betekenis.

7.4 Conclusie

Het fenomeen van de e-petitie in het algemeen en de website Petities.nl in het bijzonder zijn hiervoor beoordeeld op een zestal evaluatiepunten. De grote lijn die we hieruit kunnen halen is dat de e-petitie als expressie van e-democracy ervoor zorgt dat een al veel langer bestaand democratisch instrument op eenvoudiger wijze beschikbaar wordt gesteld voor brede lagen van de bevolking. In Nederland is internettoegang zeer ruim beschikbaar en is een gang naar het web veel makkelijker te maken dan een gang naar doe-democratie, inspraakavond, gemeenteraadsvergadering en ook stembus - hoewel in het geval van nationale verkiezingen de stembus een aanvullende aantrekkingskracht heeft die maakt dat een grote meerderheid die gang toch maakt. Het idee dat hiermee een wissel kan worden omgezet is bij de e-petitie, vergeleken met de stembus, minder duidelijk aanwezig. De aanvullende aantrekkingskracht moet bij de e-petitie vooral komen van het idee om per digitaal rekwest een min of meer massaal geluid te kunnen laten horen. De potentiële kracht ligt niet zozeer in beleidsbeïnvloeding (hoewel dat wel eens voorkomt), maar toch vooral in getuigenispolitiek op momenten van urgentie.

De opbloei van de e-petitie past bij de bredere opmars van de stemmingendemocratie, waarin stemmingen als emoties én als stemverklaringen hand in hand gaan (Hendriks, 2012). We zien dat de e-petitie vaak als een informele stemming wordt gepresenteerd ('een groot aantal Nederlanders vindt dat Zwarte Piet moet blijven/de Ombudsman weg moet/enzovoort) en regelmatig in buurt van andere stemmingen opdoemt – bijvoorbeeld in de aanloop naar een referendum of algemene verkiezing, of als het vervolg op een opiniepeiling – al dan niet elektronisch van aard. In het palet aan mogelijkheden binnen de stemmingendemocratie heeft de e-petitie een eigen niche, met lage drempels, geringe bindendheid, maar daarnaast grote lichtvoetigheid en toegankelijkheid. De demos – of beter gezegd een deel daarvan – kan zich heel snel, op grotendeels eigen voorwaarden, laten horen op een (wereld)wijd podium. In die zin is er wel degelijk sprake van empowerment van de demos door e-petities.

8. Digitale empowerment van de demos

In het voorgaande presenteerden we zes zeer verschillende cases van e-democracy innovatie. We hebben gekeken met behulp van een evaluatiekader met zes beoordelingscriteria. De cases bevatten interessante en op sommige punten aansprekende expressies van e-democracy, maar zijn niet te kwalificeren als *allround succes stories*. Op sommige momenten zien we daadwerkelijk empowerment van de demos met behulp van digitale middelen, maar de relativering en de keerzijde komen altijd snel in beeld. De zes cases zijn elk op hun eigen manier leerzaam. Aanvullend op recente overzichten van wat er zoal 'te koop' is in termen van e-democracy (bv. Edwards en De Kool, 2015; Democratic Challenge, 2015), hebben we ons afgevraagd wat de geselecteerde e-democracy innovaties relatief goed en minder goed doen; in welke zin en mate ze daarbij innovatief zijn en wat de praktijk hiervan kan oppikken. Op deze punten lopen we de cases hieronder nog een keer langs. Vervolgens trekken we, in de geest van dit onderzoek, lessen over de afzonderlijke democratische waarden. Een overzicht is te vinden in Tabel 8.1 (na de cases).

8.1 De cases

Melbourne

In de casus 'Future Melbourne Wiki' (hoofdstuk 2) heeft de Australische stad *collaborative editing software*, vergelijkbaar met Wikipedia, ingezet voor het ontwikkelproces van de nieuwe stedelijke toekomstvisie. De software maakte het participanten mogelijk om letterlijk mee te schrijven en te redigeren aan teksten. Bij de Wikiplanning in Melbourne kregen burgers directe inhoudelijke invloed op strategische planning voor de stad. Zij werden uitgedaagd na te denken over de toekomst van hun stad, werden uitgedaagd om dit in strategische termen te verwoorden en kregen de mogelijkheid om in hun eigen woorden mee te schrijven. Ook kregen zij indien gewenst een korte training om met de wiki-software om te gaan. Kortom: versterking van de directe betrokkenheid, zowel in de vorm van empowerment als input leveren aan het bestuur. Desalniettemin is het nog steeds een apart bestuur dat beslist over de input. Dus de 'kratos' - de macht/autoriteit om beslissingen te nemen - ligt wel bij zaakwaarnemers. Het zijn vooral

professionele planners die veel aanpassingen doen en in die zin geeft de tool vooral een extra beïnvloedingsmogelijkheid aan planners, die hier vaak al over beschikken. Daarnaast laat de representativiteit van de input op andere punten te wensen over: het zijn vooral relatief jonge mannen die aanpassingen doen.

De samenwerkingsplanologie in Melbourne is een bejubeld voorbeeld. Het wordt getypeerd als een vorm van crowdsourcing (Selzer & Mahmoudi 2012); een voorbeeld van web 2.0 (Williamson & Parolin, 2013); als een manier waarop burgerparticipatie vernieuwd kan worden en relevant kan zijn voor een stad - om meerdere redenen: om burgers te betrekken, goede ideeën te verwerven, de stad op de kaart te zetten als innovatieve stad, enzovoorts. Onze analyse laat zien dat de kracht van deze vorm van wiki planning zat in de combinatie van offline en online interactie, de directe mogelijkheden om teksten te wijzigen, alsook in de inbedding van het proces in de formele besluitvorming. Er liggen kansen om de toegang, selectie, insluiting en het eigenaarschap van burgers te vergroten. De case laat zien dat hier niet per se behoefte aan is; misschien is het in zo'n ontwikkelproces wel belangrijker dat de inhoud rijk en zinvol is, dan dat er een goede afspiegeling van de bevolking wordt verkregen. Wel kan het proces inclusiever zijn, ook andere digitale planningstools kunnen integreren (bijv. GIS), en meer aandacht kunnen besteden aan de *genderbalance*. Een wiki gecombineerd met publieksbijeenkomsten werkt goed en via digitale planning blijkt een stevig inhoudelijk strategisch plan te kunnen worden gemaakt; de verhouding tussen invloed van professionals en burgers op de plannen kan beter van tevoren worden geregeld. Eventueel kan de democratische verantwoording niet alleen aan de gemeenteraad afgelegd worden, maar eerst aan de deelnemende burgers – bijvoorbeeld in een slotbijeenkomst met aggregatietechnieken, stemprocedures, amendementen, etc. - voordat het stuk naar de raad gaat.

Berlijn

Het participatief-begroten in Berlijn-Lichtenberg (hoofdstuk 3), de tweede case, wordt doorgaans behandeld als een bijzonder, Europees antwoord op de wereldberoemde democratische innovatie uit Porto Alegre, Brazilië. In de digitale component wordt het offline proces van participatief begroten creatief aangevuld. Op de centrale website zijn niet alleen cruciale begrotings- en procesinformatie te vinden, maar ook statusrapporten en een budgetcalculator waarmee bewoners kunnen zien wat er gebeurt als iets wordt toegevoegd of weggehaald. De website

fungeert als platform voor zowel generieke als specifieke discussies. Bürgerhaushalt-lichtenberg.de laat zien dat er wel degelijk veel winst te behalen valt wanneer het internet ingezet wordt om burgers te betrekken bij lokale beslissingen, in dit geval van budgettaire aard. En hier hebben we het juist over een relatief veelbeproefd beleidsinstrument. Het internet kan op dit vlak wellicht het beste ingezet worden als een *complementair* kanaal, waarbij de meerwaarde het meest voort lijkt te komen uit de deliberatie als zodanig en het inzicht dat geboden kan worden ten aanzien van het besluitvormingsproces. Desondanks is de participatiegraad niet heel erg hoog en de representativiteit van participanten beperkt. Afhandeling van voorstellen is redelijk transparant, maar het duurt vaak lang voordat er een beslissing is.

Het participatief begroten in Berlijn-Lichtenberg maakt deel uit van een inmiddels behoorlijk brede internationale stroom. De Berlijnse casus vormt weliswaar niet de boeg golf, maar anders dan in bv. Porto Alegre tracht men in Berlijn wel consequent, van vooraf aan digitale middelen in te bouwen in het ontwerp van het participatief begroten. Inmiddels is duidelijk dat er meer mogelijk is: zo kan met digitale middelen visueel inzichtelijk gemaakt worden wat de consequenties zijn van bepaalde budgetkeuzen, kunnen elektronische rekentools consequenties van uiteenlopende keuzes inzichtelijk maken, kan stemming online worden georganiseerd en kunnen discussie- en forumfuncties extra bijdragen aan de deliberatie. Transparantie blijkt zowel motiverend als demotiverend te kunnen werken voor participatie; dit hangt af van de follow-up die gegeven wordt aan door burgers ingebrachte voorstellen, en van de vraag of op voorhand duidelijk is hoe met voorstellen wordt omgegaan. De informatievoorziening op dit punt is in de Berlijnse casus over het algemeen goed geregeld, hoewel er ruimte lijkt te zijn voor aanvulling en verbetering.

Brazilië

Portal e-Democracia (hoofdstuk 4), Brazilië, is een website waarop burgers aanhangige wetsvoorstellen virtueel goedkeuren of verwerpen. Op deze wijze laten zij het bestuur weten hoe zij wetsvoorstellen beoordelen. Het kwalitatieve beoordelingssysteem binnen de casus e-Democracia biedt burgers de mogelijkheid om de wetgever te 'adviseren' over wetsvoorstellen. Ook bij een beperkt aantal bijdragen kunnen er kwalitatief zinvolle adviezen gegeven worden, zo bleek. De lage internetpenetratiegraad, gecombineerd met het gegeven dat vooral de rijkere inwoners toegang hebben tot internet, leidt tot over-representatie en onder-representatie van

sociaal duidelijk gemarkeerde bevolkingsgroepen. Burgers die hun weg naar het bestuur al weten te vinden krijgen door de techniek mogelijk een extra middel in handen om invloed uit te oefenen. Hoewel door de lage internetpenetratiegraad slechts een deel van de bevolking bereikt wordt, helpt internet wel het probleem van geografische afstand te overbruggen – van niet geringe betekenis in een land als Brazilië. Beperkend in de praktijk van e-Democracia is de terughoudendheid van volksvertegenwoordigers bij het deelnemen aan discussies en ook is in de communicatie met burgers onvoldoende voorzien.

E-Democracia was een van de eerste voorbeelden van het gebruik van het internet om burgers daadwerkelijk mee te laten schrijven aan wetgeving. In die zin was het innovatief, hoewel het grondidee - inspraak in bestuurlijke processen via internet - inmiddels veel vaker voorkomt, zoals in IJsland. Zoals hiervoor beschreven was een belangrijk deel van de innovatie gelegen in het eenvoudig kunnen overbruggen van grote afstanden waardoor burgers konden worden betrokken uit delen van Brazilië waar geen fysieke politieke centra gevestigd zijn. De belangrijkste les die uit de Braziliaanse-case kan worden geleerd is dat het bieden van de mogelijkheid van het meeschrijven aan wetgeving een goede eerste stap is om een gevoel van 'eigenaarschap' onder burgers te creëren, maar dat hiervan pas daadwerkelijk sprake lijkt te zijn als het internet mede gebruikt wordt om te laten zien dat de burgerbijdragen daadwerkelijk ergens toe leiden. Het gaat dan om het benutten van de dubbele functie van de technologie; enerzijds bevorderen van participatie en anderzijds bevorderen van transparantie en accountability over het daadwerkelijk doorzetten van burgerbijdragen. Juist deze combinatie kan een gevoel van medezeggenschap bevorderen, hetgeen participatie dan weer ten goede komt.

IJsland

In IJsland is een nieuwe grondwet op een innovatieve manier tot stand gekomen (hoofdstuk 5), namelijk op basis van directe participatie van de burgers, die zich kandidaat konden stellen voor de Constitutionele Raad. In deze vierde case werden 25 leden voor de raad gekozen. Zij gingen begin 2011 aan de slag en werkten in vier maanden een nieuwe grondwet uit op basis van een zeer open proces, waarbij de bijeenkomsten live werden uitgezonden op internet. Via internet en sociale media kon de gehele IJslandse bevolking reageren op de voorstellen; om die reden wordt wel gesproken over de eerste 'crowdsourced constitution'. De wijze waarop in IJsland een constitutionele raad is samengesteld in combinatie met het gebruik van Internet en sociale media

heeft (in ieder geval een deel van de) IJslandse bevolking actief betrokken bij het opstellen van de tekst van de nieuwe grondwet. De laagdrempelige en open discussiemogelijkheden via sociale media - alsmede de directe invloed van de burgers, duidelijk kenbaar in het uiteindelijke voorstel voor de grondwet - hebben de rol van de burger in dit wetgevingsproces versterkt. Hoewel de gekozen selectieprocedure voor de constitutionele raad in IJsland heeft geleid tot een gevarieerd gezelschap van deelnemende burgers, heeft het selectieproces niet geleid tot de beoogde representativiteit. De IJslandse casus biedt daarnaast een schoolvoorbeeld van hoe een gebrek aan duidelijke spelregels ervoor kan zorgen dat de invloed in de eerste fasen van het wetgevingstraject in de laatste fase niet tot het beoogde eindresultaat leidt: een nieuwe door het volk opgestelde grondwet.

Hoewel er meer initiatieven bestaan waar burgers via het internet meeschrijven aan wetgeving, is het IJslandse model innovatief doordat naast het internet ook sociale media als Facebook en Twitter benut zijn om de burger actief in het proces van het opstellen van de grondwet te betrekken. De verslaglegging van vergaderingen via Livestreams op Internet gaf de mogelijkheid direct te reageren op de beraadslaging. (Hoewel het via tv uitzenden van politieke debatten reeds lang bestaat, is de functie van het direct kunnen geven van commentaar hier minder goed in voorzien.) Eerder genoemde lessen die uit de IJslandse case te trekken zijn: stel vooraf realistische doelen voor de gewenste mate van representativiteit en benut de mogelijkheden die elektronische middelen bieden om dit daadwerkelijk te bereiken; leg publieke verantwoording af over en bediscussieer procedurele ontwerpkeuzes; ga niet geheel voorbij aan bestaande representatieve instellingen; en gebruik experts verstandig.

G1000

G1000s (hoofdstuk 6) worden, in navolging van het Belgische initiatief, in meerdere Nederlandse gemeenten door vrijwilligers georganiseerd en door een (gespecialiseerd) platform ondersteund. Een G1000 vindt plaats op één dag met een grote groep burgers. Tijdens de dag worden rondes van deliberatief overleg afgerond met digitale stemmingen die het collectieve gevoel indikken tot een lijst met voor deelnemers belangrijke thema's. De G1000 geeft mensen die ingeloot zijn, en min of meer representatief worden geacht voor een bredere populatie, de mogelijkheid om zaken ter bespreking voor te leggen, en dat met behulp van ICT expliciet te maken; de kans dat inbreng vervliegt – zoals nogal eens gebeurde bij interactieve beleidsvorming

van de louter praterige soort – wordt daarmee iets kleiner gemaakt. Als jouw punt groot was in de woordwolk, en veel aanhang had als prioriteit dan is daar een zichtbaar spoor van. Het is een relatief makkelijk kopieerbare formule, die anderen, op andere plekken die mogelijkheid biedt. In de praktijk blijkt de geclaimde representativiteit van de zogenaamd willekeurige steekproef van mensen die naar een G1000-dag komen veel minder uit de verf te komen dan in de theorie – vooral omdat aselekt in werkelijkheid zelfselect blijkt te zijn. Aan de G1000-formule wordt nog steeds gesleuteld, maar het is te bezien in hoeverre een breder, meer gevarieerd publiek naar de dagen te lokken is. Het is daarbij de vraag wat de demos ‘*at the end of the day*’ – letterlijk na afloop van een op zich enerverende dag – nu in handen heeft. Het bekijken, de uitwerking, de aansluiting op praktische politiek en bestuur is een kwestie van zoeken.

De werkwijze van de G-1000 gaat samen met vernieuwde vormen van deliberatie waarbij ICT een substantiële rol speelt, die mogelijk verder toeneemt. Terwijl er al fors is geïnvesteerd, voorziet de G1000-organisatie verdere verbeteringen van hun ICT-ondersteunde procedure en konden wij die zien in de observatieperiode. Daarbij valt op dat door de complexiteit van de organisatie de aansluiting tussen procedure en ICT gevoelig is: het luistert nauw als alles en iedereen op één dag samenkomt en het functioneert vooralsnog niet helemaal zonder *hickups*. De grote vraag is hoe het G1000-experiment zich verder kan ontwikkelen. Het platform en de mensen die daarin actief zijn hebben voldoende ideeën hierbij, maar de uitwerking ervan is niet eenvoudig. Op het vlak van communicatie kan er in ieder geval snel worden geschakeld tussen deliberatie en aggregatie. Wellicht is bij de aggregatiestap in de toekomst een grotere groep te betrekken. Het is immers mogelijk geweest om de beraadslagingen te volgen via internet. Daarnaast vergt vooral het institutionaliseringsvraagstuk veel in termen van tijd; nieuwe vormen en manieren van werken moeten successievelijk worden uitgetest en bijgesteld. En uiteraard is het de vraag hoe de projecten die mensen op één dag bedenken daadwerkelijk tot nieuwe activiteiten en nieuwe manieren van kijken naar een stad of dorp leiden. Het is te vroeg om te beoordelen of de G1000 meer dan een hype is en of de werkvorm zich (op bepaalde plekken?) daadwerkelijk gaat institutionaliseren.

Petities.nl

Petities.nl (hoofdstuk 7), ten slotte, is een particulier initiatief. De website heeft de klassieke democratische petitiegedachte sterk gemoderniseerd en in zekere zin gerevitaliseerd. Het

verzamenen van handtekeningen rond een bepaald thema en het aggregeren van de resultaten wordt door web-based ICT sterk vereenvoudigd. Rond grote aantallen thema's (nationale als 'Zwarte Piet moet blijven', of lokale als 'Meer zwembaden in Almere') zijn vaak aanzienlijke aantallen reacties verzameld. Petities.nl geeft de demos de mogelijkheid om veelkleurige opvattingen en ideeën te expliciteren en becijferen qua primaire aanhang. Heeft een bepaald issue een zekere aanhang dan kan dat snel cijfermatig inzichtelijk worden gemaakt, naast een ruime sortering van andere issues met andere maten van aanhang. We zien vervolgens wel een duidelijke *trade-off* tussen breed overzicht en diepgaand inzicht: het eerste ontstaat bijna automatisch, door de logica van de techniek, maar het tweede komt daardoor in de knel. We komen van veel rekwesten wel iets te weten, maar dat graaft niet heel diep. Bovendien roepen online petitie het verschijnsel op van 'pyjama-activisme', ook wel 'quicktivism' genoemd - snel wat roepen en even snel weer wegwezen. Het vluchtige karakter dat digitale communicatie vaak wordt verweten, vertaalt zich hier naar de politiek. Een additioneel punt is dat de technologie betrekkelijk kwetsbaar is voor manipulatie; het is mogelijk om geautomatiseerd grote hoeveelheden ondertekenaars te 'creëren'.

Hoe innovatief men Petities.nl kwalificeert hangt – net als bij de andere expressies van e-democracy – af van waarmee men vergelijkt. In vergelijking met de klassieke offline petitie maakt de online petitie een verdere 'democratisering' van het instrument mogelijk: in een land met een hoge internetpenetratiegraad wordt het meer mensen mogelijk en makkelijk gemaakt om zich langs deze weg te uiten. Vergeleken met andere websites voor online petitie – het is een wereldwijd fenomeen – onderscheidt Petities.nl zich qua techniek nauwelijks van toepassingen die elders te vinden zijn; vergeleken met sommige Amerikaanse petitie-sites is Petities.nl wel vernieuwend door zich niet te richten op één bepaalde wereldvisie. Er wordt nagedacht over verdere innovatie – het collectief inhuren van een 'lobbyist' voor petitie – maar dit is geen geïnstitutionaliseerd patroon. In het algemeen zien we een spanning tussen hetgeen de 'masterplanner' van de site wil realiseren (online en offline activiteiten veel meer verknopen) en hoe de gebruikers Petities.nl vooralsnog gebruiken (collectief een geluid laten horen en weinig meer). De achtergronden en beweegredenen van gebruikers mogen door wetenschappelijk onderzoek verder worden uitgediept. Vooral ook – en dat is een les voor beleidsmakers – omdat de elektronisch-ondersteunde petitie goed aansluit bij de maatschappelijke trend richting

stemmingendemocratie, en vermoedelijk eerder een groeiend dan een slinkend verschijnsel is (Hendriks, 2012).

Tabel 8.1: Cases vergeleken op zes democratische waarden

	Melbourne	Berlijn	Brazilië	IJsland	G1000	Petities.nl
<i>Toegang, selectie en insluiting</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Laagdrempelig -In principe voor iedereen – ook buitenland - met toegang tot internet -In praktijk: vooral mannen tussen de 17 en 35 uit Melbourne en omstreken -In praktijk: meeste edits door planners en andere experts werkzaam voor de City of Melbourne 	<ul style="list-style-type: none"> -Groot bereik door Internet, -Niet representatief voor gehele bevolking -Geen gebruik gemaakt van elektronische middelen om selectie en insluiting te bevorderen 	<ul style="list-style-type: none"> -Laagdrempelig - Iedereen kan deelnemen: toegangsbeleid zonder identificatie, authenticatie en autorisatie - Gebruikersvriendelijk - 50% burgers uitgesloten door beperkte toegang internet - Politieke deelname over grote afstanden 	<ul style="list-style-type: none"> -Interessante procedure selectie constitutionele raad -Brede toegang door sociale media en Engelse vertaaltechnieken bij eigenlijke opstellen van grondwetsontwerp -Weinig hard onderzoek naar representativiteit 	<ul style="list-style-type: none"> -Wens: veel burgers in dialoog brengen -Loting, aangevuld met specifieke uitnodigingen -Veel digitale berichtgeving -In praktijk beperkte diversiteit, waaraan wordt gewerkt 	<ul style="list-style-type: none"> - Internetomgeving: laagdrempelig en gebruikersvriendelijk -Thematisch redelijk inclusief (met lokale/nationale biases) -In praktijk: 50+man met opleiding meer dan evenredig
<i>Reële invloed op publieke agenda- en besluitvorming</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Directe editing in strategisch plan voor stad -Ingebed in formele besluitvorming in raad -Met uitvoeringsplan, budget en monitoringsinstrument 	<ul style="list-style-type: none"> -Genereren van ideeën bottom-up -Uiteindelijke besluitvorming blijft bij overheid rusten -Afhankelijk van beschikbaarheid budget 	<ul style="list-style-type: none"> -Burger heeft directe invloed bij opstellen van door bestuur geagendeerde wetgeving -De burger kan invloed uitoefenen op agendering van wetgeving -Bijdragen zijn adviserend 	<ul style="list-style-type: none"> -Burger kon daadwerkelijk tekstvoorstellen inbrengen die meegenomen zijn in uiteindelijke voorstel grondwet 	<ul style="list-style-type: none"> -Bestuur blijft op afstand -Pogingen tot meer betrokkenheid -Onderzoekers suggereren: keuze maken voor of tegen betrokken bestuur 	<ul style="list-style-type: none"> -Beperkte doorwerking in formele besluitvorming -Vernieuwing: inhuren lobbyist -Getuigenispolitiek wordt vaak belangrijker gevonden dan resultaatvoetbal
<i>Inventieve verbinding van deliberatie en aggregatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Beperkt -Plan zou voordat het formele besluitvorming ingaat ook hypothetisch voor te leggen zijn via stemprocedure aan deelnemers aan wiki en publieksbijeenkomsten 	<ul style="list-style-type: none"> -Via online platform leggen burgers voorstellen voor, waarover bestuur beslissing neemt en deze beslissing verantwoord via platform waar de burger voorstel heeft ingediend - Verbinding tussen online activiteit en wat er in wijkcentra gebeurt niet heel duidelijk 	<ul style="list-style-type: none"> -Burger kan via online platform actief meeschrijven aan wetgeving welke inbreng meegenomen wordt in uiteindelijke bestuurlijke beraadslaging - Door burger geagendeerde wetsvoorstellen door bestuur overgenomen 	<ul style="list-style-type: none"> -Inbreng via internet en social media hebben geleid tot voorstel voor nieuwe grondwet waarover gestemd is in Constitutionele Raad -Wetsvoorstel is in referendum aan de burger voorgelegd 	<ul style="list-style-type: none"> -Gecondenseerde, geconditioneerde afwisseling deliberatie en aggregatie -Digitale media dragen aggregatie -Digitale media ondersteunen deliberatie -Energie die ICT kan helpen vasthouden dreigt weg te lekken (verbeteringen gemaakt) 	<ul style="list-style-type: none"> -Online roepen overschaduwde vaak offline (door)praten -Emergent idee: koppeling met opiniestukken, reactie adressant
<i>Publieke waardering en</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Initiatief: overheid -Hoge waardering van 	<ul style="list-style-type: none"> - Initiatief: overheid -Directe terugkoppeling via 	<ul style="list-style-type: none"> - Initiatief: overheid -Lage participatiegraad 	<ul style="list-style-type: none"> -Initiatief: overheid 	<ul style="list-style-type: none"> - Initiatief: particulier -Inhoud aan 	<ul style="list-style-type: none"> - Initiatief: particulier

<i>(mede) eigenaarschap</i>	deze vorm van collaboratieve planning -Hoge mate van eigenaarschap -Maar: proceseigenaarschap kan sterker	website inclusief verantwoording kan bijdragen aan waardering -Het zelf inbrengen van ideeën en voorstellen leidt eerder tot waardering en een gevoel van (mede) eigenaarschap dan enkel stemmen op ideeën bestuur	-Burgers willen gehoord worden maar ervaren beperkte invloed	-Tijdens traject van opstellen van grondwet lijkt hier zeker sprake van te zijn -In laatste fase lijkt publiek buiten spel te zijn gezet	deelnemers, proces aan organisatie -Deelnemers, organisatie en G1000 platform delen eigenaarschap -Vraag is of eigenaarschap zich na dag doorzet	-Subtekst: 'Wir sind das Volk!' -6,5 miljoen keer de moeite genomen -Ook pyjama-activisme: 'snel tekenen en dan slapen'
<i>Ingebouwde overdraagbaarheid</i>	-Planologische procedures vergelijkbaar met NL -Wiki technologie is beschikbaar	-Het gegeven dat over hele wereld PB initiatieven ontplooid worden is indicatie voor overdraagbaarheid - Percentage internetpenetratie en financiële klimaat NL goed voor gebruik PB initiatieven.	-Overdraagbaar door gebruik van zeer beschikbare technologische middelen -Brazilië: Grote afstanden en laag percentage gebruik internet -Nederland: Kleine afstanden en hoog percentage gebruik internet	-Techniek en organisatie-mogelijkheden in NL beschikbaar -Momentum van belang voor participatie	-Overdraagbaarheid door dragende organisaties en website (ook risico voor innovatie) -Variëren op thema goed mogelijk -Complexiteit organisatie van dagen beperkend eenvoudige overdraagbaarheid	-Schaalbaarheid goed voorzien -Schuifruimte, variëren op thema goed mogelijk -Verondersteld: hoogtechnologisch, geïndividualiseerde samenleving
<i>Transparantie en verantwoording</i>	-Identificatie, authenticatie, autorisatie niet transparant. Mensen kunnen meervoudig meedoen. -Horizontaal: Procestransparantie in evaluatie -Verticaal: Goede inbedding in formele besluitvorming en monitoring van resultaten	-Directe en constante inzichtelijkheid is driver voor participatie, zeker als daadwerkelijk resultaten worden geboekt op initiatief van burger -Transparantie over onderbouwing van beslissingen kan bestuur dwingen tot meer weloverwogen keuzes -Transparantie kan ook in actie inzichtelijk maken, hetgeen burgers kan demotiveren	-Transparantie = doel -e-Democracia maakt wetgevingsproces als zodanig meer inzichtelijk voor burgers -Is na juridische vertaalslag bijdrage voor burger nog herkenbaar? -Niet erg transparant waartoe individuele bijdrage uiteindelijk leidt	-Tijdens opstellen van grondwet grote mate van transparantie en verantwoording via website en social media -Weinig transparant hoe/waarom in laatste fase uiteindelijke voorstel niet ter stemming is gebracht	-Proces behoorlijk transparant en verantwoordelijkheid duidelijk -Suggestie van 'enkel' processturing weer niet terecht	-Basisinformatie goed inzichtelijk -Weinig zicht op, verantwoording van, vervolgcacties/keuzes

8.2 De waarden

In algemene zin vroegen wij ons in het casusonderzoek centraal af op welke wijze digitale middelen al dan niet bijdragen aan de betrokkenheid en empowerment van de *demos*? Daarbij gingen we uit van de klassieke democratenotie die inhoudt dat de *demos* uiteindelijk het bestuur aanvuurt en aanstuurt, direct dan wel indirect; die notie concurreert met twee andere klassieke sturingsopvattingen: de oligarchie en de autocratie, waarin een elite dan wel een enkeling het bestuur in handen heeft. Dat de *demos* bestaat uit gelijken die in beginsel niet voor elkaar onderdoen is een andere democratische kerngedachte, die overigens niet uitsluit dat in het bestuur taakverdeling ontstaat - zolang het bestuur maar niet losgezongen raakt van de *demos*. In een functionele democratie worden de banden tussen *demos* en bestuur onderhouden op een wijze die werkbaar en gelegitimeerd is. Tegen deze achtergrond hebben we naar vormen van e-democracy gekeken. Niet primair dus vanuit het perspectief van de techniek – hoe is de programmatuur ontworpen en wat komt daar allemaal bij kijken? – maar eerst en vooral vanuit het perspectief van de democratie – hoe krijgt de betrokkenheid en daarbij mogelijk ook de empowerment van de *demos* vorm via de gekozen digitale middelen? Bij de beantwoording van deze algemene vraagstelling zijn we in het casusonderzoek telkens teruggekomen op een zestal beoordelingscriteria die voortkomen uit belangrijke democratische waarden. Omdat het onderzoek hier in sterke mate om draaide trekken we na een evaluatie van de afzonderlijke cases hier kort generieke lessen over deze democratische waarden in de cases.

Toegang, selectie en insluiting

Bij het criterium ‘toegang, selectie en insluiting’ gaat het om de vraag of burgers die willen en kunnen participeren even goed als ieder ander kunnen deelnemen en bijdragen aan een bepaalde vorm van e-democracy, en dus om de vraag hoe het design de insluiting en selectie van participanten beïnvloedt. Opvallend is dat alle cases een relatief toegankelijke vorm hebben van deelname in de e-dimensie. Een (verzonnen) naam en een werkend e-mailadres zijn al genoeg. De identiteit van de gebruiker en of deze ‘gerechtigd’ is deel te nemen worden niet gecontroleerd. Doordat de toegang niet beveiligd is kan er ‘gesjoemeld’ worden, wat in het voorbeeld van de G1000 gebeurde bij de digitale stemrondes. De meeste tools hebben overigens wel een moderator, die op inhoud controleert.

De initiatiefnemers achter de verschillende cases lijken zich niet zoveel zorgen te maken over de representativiteit van de deelnemers, maar vooral over de toegankelijkheid van het digitale middel en de diversiteit van bijdragen. Allen gaan er vanuit dat via digitale middelen andere doelgroepen bereikt kunnen worden dan traditioneel gezien in participatieve trajecten. In de Braziliaanse case en ook andere cases, bijvoorbeeld Petities.nl is de *spaces of flows* gedachte van Castells (2011/1996) aanwezig: deelname is niet meer plaats- en tijdgebonden en dus kan dit wellicht andere groepen – met een andere sociaal-economische status, andere leeftijd en groepen op afstand van machtscentra – betrekken. De cases laten zien dat dit inderdaad kan, maar dat hiervoor extra inspanningen verricht moeten worden door de organisatoren. Belangrijk op dit punt is de vraag of een digitaal middel wordt ingezet op het moment dat de door burgers gevoelde urgentie van een bepaald probleem groot is. Dat wil zeggen, een bepaalde petitie, een project voor een stadsplan, een wetswijzigingstraject, de toedeling van budgetten of een G1000 trekt makkelijker burgers als zij het (op dat moment) belangrijk vinden. Het befaamde policy window staat dan open (Kingdon 1984). Dat wil, niet zeggen dat iedereen ook mee kan doen met de hulp van digitale middelen. Er is een vorm van uitsluiting, juist door de technologie; niet iedereen heeft toegang tot de digitale middelen is digitaal vaardig of wil op deze manier participeren. Nederland loopt op dat vlak niet veel achter bij landen als Brazilië, maar dat wil niet zeggen dat digitale middelen iedereen bereiken en iedereen er mee wil en kan werken. Juist de combinatie van digitaal en fysiek lijkt bij de cases een meerwaarde te kunnen bieden.

Invloed

Om te bepalen of er ‘reële invloed op publieke agenda- en besluitvorming’ is, gingen we na of burgers via de e-democracy innovatie, effectief invloed konden uitoefenen op de items die op de publieke agenda komen (Bachrach & Baratz, 1962), als op de conclusies die worden getrokken ten aanzien van zaken van publiek belang. In alle voorbeelden, behalve de Future Wiki Melbourne en de Berlijnse-case was de invloed van burgers op overheidsbeleid beperkt. En in een aantal gevallen zelfs teleurstellend: zo werd er in IJsland een heel traject opgetuigd voor het wijzigen van de grondwet, maar de wijzigingen werden niet in stemming gebracht. Bij de G1000 bleef het bestuur voorlopig op enige afstand toekijken en bij Petities.nl is de invloed nauwelijks direct maar soms wel indirect aanwezig omdat er een referendum kan volgen uit een petitie, of het publieke debat rond een thema kan worden aangewakkerd. Wat betreft de invloed zijn er veel

mogelijkheden om via digitale middelen direct aan beleidsteksten mee te schrijven. Als er een goede inbedding is in het formele beleidsvormingstraject, van te voren politieke afwegingskaders zijn gemaakt en afspraken over behandeling in de formele besluitvorming, dan ligt er een kans om veel invloed uit te oefenen. Ten slotte viel het ons op dat professionals die betrokken zijn in de cases op diverse manieren hun stempel weten te drukken op wat er wordt geproduceerd. Het kan gaan om belangrijke inhoudelijke bijdragen van gemeenteambtenaren (Melbourne), maar ook om de rol professionals spelen in het ontwerpen en begeleiden het democratisch proces (IJsland, G1000) en het ‘vertalen’ van burgerbijdragen naar de juridische taal van overheidswetgeving (Brazilië, IJsland). Het faciliteren van al dan niet digitale interactie is nooit een neutrale, ‘slechts ondersteunende’ rol.

Verbinding deliberatie en aggregatie

‘Inventieve verbinding van deliberatie en aggregatie’ betreft de vraag of de e-democracy productief is in het leggen van nieuwe, creatieve verbindingen tussen deliberatie en aggregatie (vergelijk, Hendriks, 2010). Behalve om efficiency gaat het hier ook en vooral om het bevorderen van kruisbestuiving en scheppend vermogen. De cases laten zien dat er mogelijkheden zijn om met digitale middelen juist meer deliberatieve, inhoudelijke leerprocessen te verbinden aan al dan niet formele stemmingen over de inhoudelijke voorstellen die uit die deliberatieve (‘samen-schrijf’) processen komen. De cases uit Berlijn, Melbourne, Brazilië en IJsland zijn hier voorbeelden van; cases waarin overigens die verbinding wel sterker had kunnen worden gemaakt. G1000 en Petitie.nl lijken eerder andersom te werken en de digitale middelen te gebruiken voor aggregatie van standpunten en ideeën, om daar dan over te kunnen stemmen. Bij de G1000 formule is de deliberatieve component door het fysieke samenkomen wel veel sterker aanwezig dan bij Petities.nl. Bijna alle cases laten kansen liggen om deze verbinding te versterken en ook kansen om deliberatie processen te versterken blijven onderbenut in vergelijking met wat mogelijk is (bijv. geavanceerde discussieforum in Melbourne).

Waardering en eigenaarschap

Onder het kopje ‘publieke waardering en (mede)eigenaarschap’ evalueerden we de democratische grondgedachte dat burgers (mede-) eigenaar van het bestuur zijn en als zodanig

iets mogen en zullen verwachten van het procesverloop en de -uitkomsten: onder meer eigen inzet en toegevoegde waarde. Zoals vaak het geval bij participatieve trajecten was er in deze zes cases veel waardering voor de mogelijkheid om input te geven en voor het proces zelf. Meestal is dit zo georganiseerd dat deelnemers het idee hebben dat zij gehoord worden en dat hun inbreng er toe doet. Zo ook in de cases die we hebben bekeken. Ook bijna klassiek is de teleurstelling die volgt als er dan geen gehoor wordt gegeven aan de inspanningen, zoals in IJsland en Brazilië sterk het geval was. Bij G1000 is het format eigendom van het platform, maar dat format is bedoeld om een fair proces te garanderen waarin deelnemers de inhoud kunnen invullen. G1000 zet vervolgens juist in op de beleving van het participatieproces. De dag moet voor alles energiek en inspirerend zijn. De waardering voor de beleving zorgt dat mensen zich in ieder geval op de dag zelf betrokken lijken te voelen. Petities.nl is niet gericht op langdurige betrokkenheid, maar meer een podium om kort en krachtig een mening te laten horen. Eigenaarschap is er bij de mensen die de petitie starten, en dat varieert per petitie. In Melbourne en Berlijn zijn betrokkenen redelijk tevreden gebleven, omdat duidelijk en transparant was wat er gebeurt met de input (zie ook hieronder bij verantwoording). Blijvende publieke waardering en eigenaarschap gaat dus hand in hand met (e-)accountability en transparantie. Overigens was interessant dat in Berlijn juist de e-component de transparantie bevorderde.

Overdraagbaarheid

‘Ingebouwde overdraagbaarheid’ heeft betrekking op de onvermijdelijke contextbepaaldheid van een e-democracy innovatie, en om de vraag of er desondanks elementen zijn ingebouwd die aanpassing aan andere contexten - in het bijzonder die van de Nederlandse democratie - mogelijk maken. Veel van de in het buitenland ingezette tools kunnen in Nederland toegepast worden (en sommige worden dat al op kleinere schaal). Nederland heeft een hoge mate van internettoegang en -gebruik door alle lagen van de bevolking heen en is daarmee uitermate geschikt voor het inzetten van (online) digitale middelen. Omdat Nederland een klein land is, is het wellicht niet altijd nodig om digitale middelen in te zetten. Iedereen woont relatief dicht bij een machtscentrum. Maar in de 24-uurseconomie is het wel aantrekkelijk om wanneer het de burger uitkomt, achter de computer te gaan zitten en een bijdrage op afstand te leveren. Omdat veel van de toepassingen tamelijk generiek zijn (bijv. stemmen over voorstellen, rekenmodellen) is de overdraagbaarheid van nature betrekkelijk groot en kan de software door middel van vertaling

van de interface al bruikbaar worden gemaakt voor de Nederlandse context. Het planologische systeem en de wetgevingsprocessen maken het mogelijk om in allerlei fasen digitale middelen in te zetten.

Transparantie en verantwoording

Bij het laatste criterium, ‘transparantie en verantwoording’, gaat het om de wijze waarop het voor toeschouwers en participanten helder is hoe processen verlopen en dat de verantwoordelijke personen en/of organisaties die processen aansturen of faciliteren verantwoording afleggen over de manier waarop meningsvorming, uitwisseling en beslissingen tot stand komen. Er spelen diverse vragen bij de processen die wij hebben bekeken: hoe vindt het plaats? Hoe worden afwegingen gemaakt? En meer specifiek, wat wordt wel of niet opgenomen in een tekst, als onderwerp van gesprek bij de G1000 of als petitie-onderwerp? Wie plaatst een reactie, wie maakt de aanpassingen, of zijn anonieme *posts* mogelijk vanwege de aanwezigheid van een moderator die inhoudelijke afwegingen mag maken? Transparantie kan inhouden dat niet slechts de uitslag zichtbaar wordt, maar dat duidelijk wordt welke bewerkingen er door wie zijn gedaan (Edwards & De Kool, 2015). Met name de Melbourne-case en de eerste fase van het proces in IJsland bevatten sterke staaltjes van transparantie, waarbij voor de toeschouwer duidelijk in beeld kwam wie wat bij heeft gedragen. De organisatie van G1000 laat veel zien van wat de deelnemers produceren en hoe daaruit door de deelnemers zelf een keuze wordt gemaakt. Transparantie en verantwoording slaan ook op inzicht in de wijze waarop in de formele besluitvormingsprocessen al dan niet gebruik wordt gemaakt van wat het politieke proces met digitale middelen oplevert (hierboven ook behandeld). Hoewel digitale middelen veel kansen bieden voor een kijkje achter de schermen en de cases daarin innovaties laten zien, is het bij de meer complexe processen niet per definitie eenvoudig informatie te verschaffen over hoe iets tot stand komt en zijn er in politieke processen altijd mensen die niet bij volledige transparantie gebaat zijn. Dat laatste leek bij IJsland aan de hand te zijn. Ten slotte moet opgemerkt worden dat, zoals bij e-Democracia, digitale middelen juist kunnen worden ingezet om politieke (en juridische) processen transparant te maken en burgers inzicht te geven in de complexiteit ervan.

Ten slotte

Begin jaren tachtig van de vorige eeuw sprak Benjamin Barber (1984/2003) de hoop uit dat technologische middelen een verbetering van ‘het democratisch gesprek’ zouden faciliteren. Meer dan drie decennia later zijn er digitale middelen die Barber zich destijds niet voor kon stellen. Tegelijkertijd is de meerwaarde van deze nieuwe middelen nog evengoed een hoop als een realiteit. Als we kijken naar de zes criteria voor democratische waarde en de mate waarin digitale middelen betrokkenheid van burgers vergroten bij besluitvorming dan liggen er mogelijkheden om participatieve trajecten te versterken, en om instrumenten van de directe democratie, zoals een petitie of een referendum toe te passen. Zij hebben de potentie om burgers te engageren, maar evengoed om vertrouwen te schaden. Dezelfde vragen en kanttekeningen die gelden voor andere hedendaagse vormen van burgerparticipatie, doe-democratie (Van de Wijdeven, 2012) of Montessori-democratie zoals Tonkens en anderen (2016) het recent noemen, zijn in meer en mindere mate hier van toepassing.

E-democracy beoogt het versterken van de rol van de burger in het democratische proces; digitale empowerment van de demos. Daar zijn allerlei afbreukrisico's aan verbonden zoals we al eerder hebben aangestipt. E-democracy betekent potentieel het afstaan van macht door het bestuur. Dat kan tot spanningen leiden (IJsland, Brazilië) bijvoorbeeld leidend tot het niet overnemen van suggesties uit de demos. Toepassing van digitale, waaronder internet, levert daarnaast behalve digitale verbindingen soms ook institutionele complicaties op. Elektronische en institutionele logica's sluiten niet altijd goed op elkaar aan en zit er regelmatig spanning tussen de (design)principes van de vernieuwers en de behoeften en neigingen van de gebruikers. Ook aan de andere kant van de medaille, de demos, bestaan duidelijk afbreukrisico's. Wat als burgers niet meedoen? Hoewel we geen systematisch onderzoek hebben kunnen doen naar deze kant van de medaille, lijkt het wel duidelijk dat er geen toverformule bestaat, ook niet met digitale middelen, om burgers actief mee te laten doen in het politieke proces. Slechts sommige petitieportalen trekken veel deelnemers, terwijl veel G1000s moeite hebben om voldoende participanten te trekken. Dit noopt wat ons betreft tot een reflectie op de vraag wanneer en voor wie e-democracy kan of moet worden ingezet. Tal van factoren bepalen of de burger bereid is om deel te nemen aan het democratische proces. Naast factoren zoals die in het onderzoek zijn betrokken (reële invloed en eigenaarschap), zijn belang (eigen buurt, zoals in Berlijn-Lichtenberg), gemak en drempels, maar ook urgentie en momentum (Oekraïne), en niet te vergeten aankleding (gezellig dagje G1000 bezoeken) daarbij van belang.

Het geheel overziend kan de slotsom niet anders dan nuchter zijn. Het beeld van e-democracy innovaties – ook die welke als aansprekend te boek staan – blijkt gevarieerd en gelaagd te zijn op het moment dat men de casuïstiek dieper induikt; dan blijkt telkens dat naast de digitale bijzonderheden de nodige complicaties te signaleren zijn. Hierbij moet beseft worden dat innovaties op een bepaald punt en/of op een bepaalde wijze in het bredere politieke proces worden ingezet (Fung et al. 2013). Het was nooit de bedoeling om aan het eind van het casuïsonderzoek één van de cases aan te wijzen als best-uit-de-bus-komend, en de rest vervolgens naar de mate van uitmuntendheid te rangschikken. Dat veronderstelt de aanwezigheid van een enkele graadmeter en die is er niet. Er zijn wel verschillende, relevante dimensies te onderscheiden; en op die specifieke dimensies scoren de verschillende cases wel uiteenlopend; we verwijzen opnieuw naar Tabel 8.1 voor een overzicht daarvan.

Tot slot suggereren we om op hedendaagse wijze aansluiting te zoeken bij een lerende benadering die in de vorige eeuw reeds is aangewezen door Van Gunsteren. In inmiddels klassiek werk (Van Gunsturen, 1994) onderscheidde hij meer rationalistisch leren op basis van Analyse & Instructie (A/I) van meer evolutionair leren op grond van Variatie & Selectie (V/S). Bij de eerste vorm zoekt men oplossingen voor problemen door middel van een goede analyse, waarbij de voor- en nadelen van handelingsopties op een rij worden gezet, waarna het kiezen van de optimale oplossing en het instrueren van de uitwerking daarvan volgen. Bij de tweede aanpak volgt de selectie uit een (quasi) evolutionair proces waarin gevarieerde handelingsopties in de praktijk worden uitgeprobeerd en door die praktijk als het ware worden gefilterd; onderzoeks- en leerprocessen zijn erop gericht dit selectie- en filteringsproces op verschillende dimensies te begrijpen – zoals in het voorgaande getracht –, om daaruit vervolgens handelingspraktijken te destilleren – een uitdaging voor het vervolg.

De aard van de zaak en de staat van de kennis lenen zich vooralsnog veel meer voor een V/S benadering, waarbij *in-depth case studies* naar variaties die volop in ontwikkeling zijn, een nuttige rol kunnen spelen. Hoewel beleidsmakers de variatie en selectie niet moeten willen beheersen – dat geschiedt het best gedecentreerd, kunnen overheden wel een bescheiden, aanvullende rol spelen. De overheid kan het genereren van interessante varianten stimuleren,

hetgeen niet hetzelfde is als één innovatie (en de organisatie daarachter) structureel verkiezen boven andere, en kan de ontwikkeling van varianten in de praktijk (wat dringt zich op en wat houdt zich staande, op welk niveau?) breder inzichtelijk maken. Aan het laatste levert dit rapport een bijdrage, op het niveau van enkele veelbesproken cases.

Literatuur

- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). *Two faces of power*. *American political science review*, 56(04), pp 947-952.
- Boogaard, G., Michels, A., Cohen, J., Smets, P. & Vlind, M. (2016). *G1000: Ervaringen met burgertoppen*. Den Haag: Boom.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, 13 (4), pp 447-468.
- Brady, H. E., Verba, S. & Lehman Schlozman, K. (1995). Beyond SES: A Resource Model of Political Participation. *American Political Science Review*, 89, pp 271-294. doi: 10.2307/2082425.
- Brink, A. van den, Van Lammeren, R., van de Velden, R. & Däne, S. (red). (2007). *Imaging the Future: Geo-visualization for Participatory Spatial Planning in Europe*. Wageningen Academic Publishers.
- Bugs, G., Granell, C., Fonts, O., Huerta, J., & Painho, M. (2010). An assessment of Public Participation GIS and Web 2.0 technologies in urban planning practice in Canela, Brazil, *Cities*, 27, pp 172–181.
- Bugs, G. (2014). Improving Citizenship and The Right to The City by using ICTs: Brazilian Examples. *The Journal of Community Informatics*, 10 (3). Geraadpleegd op: <http://ci-journal.net/index.php/ciej/article/view/1074/1112>. [Laatst bezocht op 16 Juni 2016.]
- Carton, L.J., & Thissen, W.A.H. (2009). Emerging conflict in collaborative mapping: Towards a deeper understanding? *Journal of Environmental Management*, Vol. 6 no. 6, pp. 1991-2001.
- Castells, M. (2011/1996). *The rise of the network society: The information age: Economy, society, and culture* (Vol. 1). Oxford: John Wiley & Sons.
- Cohen, J. (2016). Epiloog: Observaties en... toch een kloof. In: Boogaard, G., Michels, A., Cohen, J., Smets, P. & Vlind, M. (2016). *G1000: Ervaringen met burgertoppen*. Den Haag: Boom.
- Collabforge. (2009). *Future Melbourne Wiki. Post Implementation Review*. Geraadpleegd op: http://www.futuremelbourne.com.au/wiki/pub/FMPlan/WebHome/Future_Melbourne_Wiki_Post_Implementation_.pdf [Laatst bezocht op 15 juni 2016].
- Dahl, R.A. (2000). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Democratic Challenge (2015). *Democratic Challenge*. Den Haag: BZK.

- Dias, E. & Metze, T. (2015). *Smart citizens in smart cities: connecting top down planning with bottom up citizens' knowledge* (working paper).
- Dutton, W. & Di Gennaro, C. (2016). *The Internet and the Public: Online and Offline Political Participation in the United Kingdom*. Parliamentary affairs. Vol. 59 no. 2, pp. 299-313.
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma.
- Edwards, A. (2003). *De gefaciliteerde democratie*. Den Haag: Lemma.
- Edwards A. & Kool, D. de (2015). *Kansen en dilemma's van digitale democratie. Wat kan digitale burgerbetrokkenheid betekenen voor het Nederlandse parlement?* Den Haag: Rathenau Instituut.
- Faria, C.F.S. de. (2010). *Can People Help Legislators Make Better Laws? Brazil Shows How*. Paper gepresenteerd op ICEGOV2010, October 25-28, Beijing, China. Geraadpleegd op: <http://techpresident.com/user-blog/can-people-help-legislators-make-better-laws-brazil-shows-how>
- Faria, C.F.S. de. (2012). *O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?* Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara.
- Franzke, J. & Roeder, E. (2015). Participatory Budgeting in Berlin-Lichtenberg: An Example of Good Urban Governance? In: Dool, L. van den, Hendriks, F., Gianoli, A. & Schaap, L. (2015). *The Quest for Good Urban Governance. Theoretical Reflections and International Practices*, Wiesbaden: Springer.
- Fung, A., Russon Gilman, H., & Shkabatur, J. (2013). Six models for the Internet+ Politics. *International Studies Review*, 15(1), pp. 30-47.
- Gunsteren, H. van. (1994). *Culturen van besturen*. Den Haag: Boom.
- Gylfason, T. & Meuwese, A. (forthcoming 2016). *Crowd-sourcing vs. Vested Interests: The Derailment of Iceland's New Constitution*. Edward Elgar publishing.
- Gylfason, T. (2014). *Iceland: How Could This Happen?* CESIFO Working Paper No. 4605. Geraadpleegd op: https://notendur.hi.is/gylfason/cesifo1_wp4605.pdf.
- Hendriks, F. (2010). *Vital Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hendriks, F. (2012). *Democratie onder druk: Over de uitdaging van de stemmingendemocratie*. Amsterdam: Van Gennep.
- Hendriks, F. & Metze, T. (red.) (2015). *Samen leren over een participerende overheid*. Tilburg: Tilburg University/Gemeente Tilburg.

- Hofman, J. (2012). *Routekaart naar een Burgerbegroting*. Geraadpleegd op: https://www.breda.nl/data/files/routekaart_naar_een_burgerbegroting.pdf.
- Holtkamp, L. & Fuhrmann, T. (2013). Stellungnahme zur Anhörung der Enquete-Kommission 16/2 „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“. Geraadpleegd op: https://www.fernuni-hagen.de/polis/download/lg4/vorlage-182-holtkamp_fuhrmann_enq_bhh.pdf.
- Houwelingen, P. van, Boele, A. & Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- InWent gGmbH. (2010). *Federal Agency for Civic Education, International Congress on Models of Participatory Budgeting*. Published by Capacity Building International, Germany/ Service Agency Communities in One World.
- Keane, J. (2009). *The Life and Death of Democracy*, London: Simon & Schuster.
- Kingdon, J. (1984) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston: Allen, Brown.
- Klein, C. & Sajó, A. (2012). Constitution-Making: Process and Substance. In: Rosenfeld, M. & Sajó, A. (2012). *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: University Press.
- Kok, A. (2011). *Icelandic National Forum 2010*. Participedia. Geraadpleegd op: <http://participedia.net/en/cases/icelandic-national-forum-2010>.
- Landemore, H. (2015). Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment. *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 23, No. 2, pp. 166 – 191.
- Lindner, R. & Riehm, U. (2009). Electronic petitions and institutional modernization. International parliamentary e-petition systems in comparative perspective, In: *eJournal of eDemocracy & Open Government*. Vol. 1, No. 1, pp. 1-11.
- Lindner, R., Aichholzer, G. & Hennen, L. (red). (2016) *Electronic Democracy in Europe: Prospects and Challenges of E-Publics, E-Participation and E-Voting*. Heidelberg: Springer.
- Lowndes, V., Pratchett L. & Stoker, G. (2001). Trends in public participation: Part 1 Local government perspectives, *Public Administration*. Vol. 79, No. 1, pp. 205–222.
- Mandarano, L., Meenar, M. & Steins C. (2010). Building Social Capital in the Digital Age of Civic Engagement, *Journal of Planning Literature*. Vol. 25, No. 2.
- Märker, O. & Nitschke, U. (2008). Bürger als Ideengeber für die Haushaltsplanung. *Der städtetag*, No. 2, pp. 17 – 21.

- Meijer, A. (2015). *Bestuur in de datapolis: Slimme Stad, Blijde Burger?* Den Haag: Boom.
- Metze, T. (2010). *Innovation Ltd.: Boundary work in deliberative land use planning*, Delft: Eburon.
- Meuwese, A.C.M. (2012). *Grondwetsinnovatie in IJsland: het vervolg*. TvCR, pp. 440 – 449.
- Michels, A. & Binnema, H. (2016). De realisatie van democratische waarden. In: Boogaard, G., Michels, A., Cohen, J., Smets, P. & Vlind, M. (2016). *G1000: Ervaringen met burgertoppen*. Den Haag: Boom.
- Miller, L. (2009) E-Petitions at Westminster. The way forward for democracy? In: *Parliamentary Affairs*, Vol. 62, No. 1, pp. 162-177.
- Moehler, D. (2006). *Distrusting Democrats: Outcomes of Participatory Constitution-Making*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Olafsson, J. (2012). *An experiment in Iceland: Crowdsourcing a Constitution*. Niet gepubliceerd.
- O'Reilly, T. (2005). *What is Web 2.0: Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software*.
- Palmer, D. (2013). *Case Study #5: Brazil's e-Democracia project*. [online] Opening Parliament. Geraadpleegd op: <http://blog.openingparliament.org/post/60749859717/case-study-5-brazils-e-democracia-project>. [Laatst bezocht op 18 april 2016]
- Polat, R.K. (2005). The Internet and Political Participation, Exploring the Explanatory Links. *European Journal of Communication* 20, pp. 435-459.
- Ravetz, S. & Funtowicz, J. (1999). *Post-Normal Science—an insight now maturing*. *Futures* 31, pp. 641–646.
- Ruesch, M. A. & Wagner, M. (2014). Participatory Budgeting in Germany: Citizens as Consultants. In: Nelson Dias. (2014). *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Geraadpleegd op: http://www.oidp.net/pt/centro-de-recursos/artigos-e-revistas/?action=detall&OIDP_content_ID=360&language=EN.
- Rüttgers, M. (2008). *Bürgerhaushalt: Information, Partizipation, Rechenschaftslegung*. Bonn: Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich Ebert-Stiftung.
- Saebø, O., Rose, J. & Flak, L.S. (2008). The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. *Government information quarterly*. Vol. 25, No. 3, pp. 400-428.
- Salverda, I., Pleijte, M. & Dam, R. van. (2014). *Meervoudige democratie. Meer ruimte voor*

burgerinitiatieven in het natuurdomein. Wageningen: Alterra Wageningen UR. Zie ook: Burby, R.J. (2003). Making Plans that Matter: Citizen Involvement and Government Action. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 69, No. 1, pp. 33-49, DOI: 10.1080/01944360308976292.

Sanford, C. & Rose, J. (2007). Characterizing eParticipation. *International Journal of Information Management* Vol. 27, pp. 406-421.

Schneider, S. H. & Busse, S. (2015). *Participatory Budgeting in Germany: Towards a More Systematic, Longitudinal Analysis*. Paper prepared for the ECPR General Conference 2015. Geraadpleegd op: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/8edb80b5-1345-4c1f-a987-7e317faede9f.pdf>.

Schruoffeneger, O. & Herzberg, C. (2008). *Diskussionspapier: Ist ein grüner Bürgerhaushalt möglich?* Vorschläge und Überlegungen zur Gestaltung von Bürgerhaushaltsverfahren in Berliner Bezirken. Fraktion Bündnis'90/Die Grünen im Abgeordnetenhaus von Berlin.

Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.

Seltzer, E., & Mahmoudi, D. (2013). Citizen Participation, Open Innovation, and Crowdsourcing Challenges and Opportunities for Planning. *Journal of Planning Literature*, Vol. 28, No. 1, pp. 3-18.

Shkabatur, J. (2010). *Participatory Budgeting in Berlin-Lichtenberg*. Geraadpleegd op: <http://participedia.net/en/cases/participatory-budgeting-berlin-lichtenberg>.

Silva, C.N. (2015). *Emerging Issues, Challenges, and Opportunities in Urban E-Planning*. Igi-Global. University of Lisbon.

Sintomer, Y., Traub-Merz, R. & Herzberg, C. (2013). Introduction: Participatory Budgeting – A Global View. In: Sintomer, Y., Traub-Merz, R., Zhang, J. (red). (2013). *Participatory Budgeting in Asia Europe. Key Challenges of Participation*. Basingstoke: Palgrave, pp. 1-26.

Smith, G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Democratic Participation*, Cambridge University Press.

Surowiecki J. (2004). *The wisdom of crowds: why the many are smarter than the few and how collective wisdom shapes business, economies, societies and nations*. London, UK: Little Brown.

Stabile, M. (2012). *Democracia electônica para quem? : Quem são, o que querem e como os cidadãos avaliam o portal da Câmara dos Deputados*, p.123.

Teisman, G. (1997). *Sturen via creatieve concurrent: een innovatie-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*. Atelier Rijksbouwmeester, Nijmegen.

Tonkens, E., Trappenburg, M., Hurenkamp, M., & Schmidt, J. (2015). *Montessori-democratie: Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Tushnet, M. (2015). *New Institutional Mechanisms for Making Constitutional Law*. Harvard Public Law Working Paper. No. 15-08. Te raadplegen via SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2589178> of <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2589178>

Vander Veen, C. (2009). *San Jose, Calif.'s Wikiplanning Project on Course*. Three-month effort aims to involve citizens in city planning. Geraadpleegd op: <http://www.govtech.com/e-government/San-Jose-Califs-Wikiplanning-Project-on.html>.

Vedel, T. (2006). The idea of electronic democracy: Origins, visions and questions. *Parliamentary Affairs*, Vol. 59, No. 2, pp. 226-235.

Vossen, G., & Hagemann, S. (2007). *Unleashing Web 2.0: From Concepts to Creativity*. Morgan Kaufmann, Burlington, MA.

Wampler B. (2000). *A Guide to Participatory Budgeting*. Geraadpleegd op: https://www.commddev.org/files/1613_file_GPB.pdf.

Wijdeven, T. van de (2012). *Doe-democratie*. Delft: Eburon.

Williamson, W. & Parolin, B. (2013). Web 2.0 and Social Media Growth in Planning Practice: A Longitudinal Study, *Planning Practice and Research*, Vol. 28, Issue 5, pp. 544-562.

Begeleidingscommissie

De onderzoekers zijn hun dank verschuldigd aan de onderstaand personen, voor hun deelname aan de door de opdrachtgever ingestelde begeleidingscommissie.

Paul de Goede

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ira van Keulen

Rathenau Instituut

Iris Korthagen

Rathenau Instituut

Koos Steenbergen

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties