

E-participatie: kansrijk of kansloos?

Tessa van den Berg, januari 2009

Tekst is gebaseerd op masterscriptie Bestuurskunde over e-participatie

Burgerparticipatie en het gebruik van Internet

Burgers lijken steeds mondiger, of ook wel assertiever, te worden: zij zijn zelfbewuster en leggen zich niet meer zomaar neer bij de beslissingen van de overheid. Sterker nog, zij willen buiten de traditionele manieren om (stemmen, lidmaatschap politieke partijen) steeds meer directe invloed uit kunnen oefenen op de publieke besluitvorming. Door middel van het introduceren van diverse uitingen van *burgerparticipatie* (burgerpanels, stadsdebatten, burgerjury's etc.) wil de overheid aan deze wensen voldoen. Deze diverse uitingen van burgerparticipatie kunnen in principe onder de noemer van *interactief beleid* worden geplaatst: het in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van burgers en anderen bij beleid om zo in een open wisselwerking tot de voorbereiding, bepaling en/of evaluatie van beleid te komen. Daarmee komt de overheid niet alleen tegemoet aan de wensen van de assertieve burger om meer directe invloed uit te kunnen oefenen, maar kan ook de effectiviteit en de legitimiteit van het beleid worden vergroot.

Bij de vormgeving van burgerparticipatie of interactief beleid wordt sinds de jaren '90 een steeds grotere rol toebedeeld aan de ICT en meer in het bijzonder aan het Internet, kortom: 'online' participatie of ook wel *e-participatie*. Internet zou drempelverlagend werken: ongeacht plaats of tijd kunnen burgers zich via het Internet met het politieke debat bemoeien. En doordat het Internet het kennisniveau van deze burgers heeft laten toenemen (steeds meer informatie is voor steeds meer mensen toegankelijk), zijn zij ook daadwerkelijk in staat om op niveau mee te praten met de politiek. Overigens bestaat er ook een niet geringe groep critici: deze groep beweert dat het Internet niet veel meer mensen politiek activeert dan de groep mensen die ook 'fysiek' al actief was. Bovendien zou het Internet te afstandelijk zijn: er is nog maar nauwelijks ruimte voor het opbouwen van een band en creëren van vertrouwen.

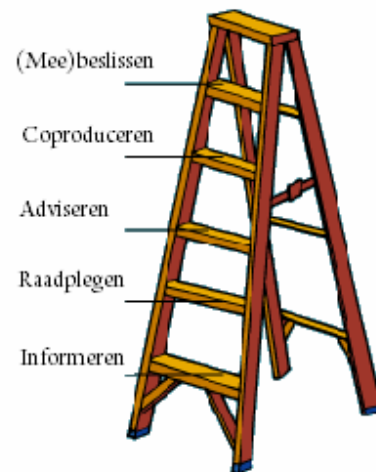
Toch lijken met name de Rijksoverheid en diverse onderzoeksinstituten veel vertrouwen te hebben in het gebruik van Internet bij de ondersteuning van burgerparticipatie: in diverse rapporten wordt de grote meerwaarde van ICT voor

politieke participatie benadrukt. In mijn masterscriptie vraag ik mij af hoe de gemeentebesturen van vier gemeenten, te weten Zoetermeer, Gouda, Alphen aan den Rijn en Heemstede, met die overtuiging om (zijn ge)gaan. Als casus binnen deze vraag heb ik mijn aandacht gevestigd op e-participatie in het beleidsvormingsproces rondom de *Wet maatschappelijke ondersteuning* (Wmo). De Wmo verplicht gemeenten om ervoor te zorgen dat de belangen en behoeften van burgers die niet goed voor zichzelf op kunnen komen worden betrokken in het beleidsvormingsproces. Op papier lijkt het Internet hier gezien haar laagdrempeligheid weer een belangrijke rol te kunnen spelen, maar zien de gemeentebesturen dit inderdaad ook zo?

Onderzoeksvraag

Om concreet onderzoek te kunnen doen naar het bovenstaande heeft de volgende onderzoeksvraag centraal gestaan: 'In welke mate maken de gemeentebesturen van de gemeenten Zoetermeer, Gouda, Alphen aan den Rijn en Heemstede gebruik van de mogelijkheden van Internet om burgers mee te laten praten over (Wmo-)beleid en daarmee de lokale democratie te versterken?' Deze onderzoeksvraag heb ik op de volgende manier proberen te beantwoorden:

1. In de eerste plaats is geanalyseerd op welk niveau van de *participatieladder* de e-participatie initiatieven binnen de vier gemeenten zich bevinden. Aan de hand van deze ladder kan worden bepaald hoeveel invloed de inwoners daadwerkelijk hebben op het te ontwikkelen beleid. Er kan (van laag naar hoog) een onderscheid gemaakt worden tussen informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en (mee)beslissen (zie figuur).



2. Vervolgens heb ik gekeken naar de *overwegingen* van de gemeente(besture)n om de e-participatie initiatieven op een bepaalde trede van de participatieladder in te steken. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen *functionele* overwegingen (deze hebben te maken met de meerwaarde die in dit geval de gemeente ziet ten opzichte van reguliere bijeenkomsten), *politiek-bestuurlijke* overwegingen (deze hebben te maken met het bestaan van situaties (in de stad)

die (in)direct vragen om een e-participatieproject), *institutionele* overwegingen (deze hebben te maken met de druk die een gemeente ervaart om e-participatie in te zetten, bijvoorbeeld door nieuwe regelgeving of een succesvol voorbeeld bij andere gemeenten) en overwegingen van *organisationele* aard (deze laatste hebben bijvoorbeeld te maken met de bereidheid van de gemeentelijke organisatie of een persoon om op e-participatie in te zetten).

Patronen

Na analyse van de verschillende gesprekken met ambtelijke medewerkers, collegeleden en raadsleden van de vier gemeenten is er voor wat betreft de niveaus van de participatieladder (punt 1) een duidelijk patroon waar te nemen: in elk van de vier gemeenten bevinden de initiatieven zich op de niveaus *informer*, *raadplegen* en *adviseren*. De inwoners van de vier gemeenten krijgen de kans om hun mening te geven over open dan wel gesloten stellingen of vragen, maar het is uiteindelijk het bestuur dat beslist. In meerdere gevallen gaat het echter niet eens verder dan dat, maar wordt het Internet alleen ingezet om de inwoners te informeren over gemeentelijk beleid. In de aanloop naar het Wmo-beleid is het Internet in de vier gemeenten bijvoorbeeld alleen ingezet als informatiebron, niet als ondersteunend instrument van burgerparticipatie.

In de overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze voor het geen of alleen op een laag niveau van de participatieladder gebruik maken van het Internet ter ondersteuning van burgerparticipatie (punt 2) is ook een duidelijk patroon waar te nemen. Voor de gemeenten zijn met name *functionele* overwegingen van belang om enerzijds wel 'iets' te willen met e-participatie, maar anderzijds hier ook behoorlijk terughoudend in te zijn. Internet maakt het in de ogen van de gemeenten voor hun inwoners mogelijk om op elk gewenst tijdstip te participeren en bovendien is met het Internet een veel grotere groep inwoners te bereiken dan met de reguliere (fysieke) participatiemogelijkheden. Er wordt echter ook aangegeven dat fysieke bijeenkomsten nog steeds het beste werken, aangezien zij meer mogelijkheden scheppen om een persoonlijke band op te bouwen met de deelnemers. Bovendien wordt als argument aangevoerd dat Internetdiscussies vaak oppervlakkig zijn, zonder veel diepgang en vaak heel klagend opgezet. Maar behalve functionele overwegingen zijn ook *politiek-bestuurlijke* overwegingen van belang voor de paradoxale houding van de vier gemeenten: zij beseffen enerzijds dat ook zij niet

achter kunnen blijven in de ontwikkeling naar een maatschappij die steeds meer ICT-georiënteerd is, maar krijgen hier anderzijds geen duidelijke signalen over vanuit hun inwoners. Daarnaast lijken *institutionele* overwegingen een rol te spelen en dan met name in de neiging tot terughoudendheid: elk van de vier gemeenten lijkt zich, ingegeven door diverse landelijke afspraken hierover, nu in de eerste plaats te willen focussen op het gebruik van Internet ter ondersteuning van een meer klantgerichte, efficiëntere dienstverlening (e-dienstverlening). E-participatie heeft daarom nog niet de prioriteit en wordt vooral heel experimenteel ingezet, zonder dat de initiatieven nauwkeurig zijn uitgedacht of zonder bindende uitkomsten voor het bestuur. Het feit dat het Internet in de fase van beleidsvorming rondom de Wmo alleen een rol heeft gespeeld als informatiebron, is geheel vanuit *functionele* overwegingen te verklaren: het onderwerp zou te complex zijn om via het Internet over te praten en bovendien voldoet het Internet in de ogen van de onderzochte gemeenten niet aan de behoefte om een persoonlijke band met de doelgroep op te bouwen.

Conclusies

Kortom, zowel Zoetermeer, Gouda, Alphen aan den Rijn als Heemstede denken na over het gebruik van Internet ter ondersteuning van burgerparticipatie of kunnen al concrete (lopende of afgeronde) initiatieven opnoemen waar het Internet is (of wordt) ingezet. De hoeveelheid invloed die de deelnemers kunnen uitoefenen is echter beperkt: zij worden geraadpleegd of zij mogen adviseren. In enkele gevallen zijn de initiatieven zelfs alleen bronnen van informatie. Met name functionele en politiek-bestuurlijke overwegingen lijken hiervoor van belang te zijn: de gemeenten beseffen enerzijds dat het Internet de mogelijkheid biedt om op een laagdrempelige manier mee te praten over beleid en ook dat zij als gemeenten niet achter kunnen blijven in de ontwikkeling naar een steeds meer ICT-georiënteerde maatschappij, anderzijds zijn de nadelen van e-participatie ten opzichte van reguliere participatie te groot om hier heel intensief op in te zetten en richting coproductie of de mogelijkheden voor deelnemers om daadwerkelijk (mee) te beslissen te gaan. Bovendien is de aandacht op dit moment nog voornamelijk op e-dienstverlening gevestigd, en niet op e-participatie (een institutionele overweging). In het beleidsvormingsproces rondom de Wmo gaat het (op basis van functionele overwegingen) zelfs niet eens verder dan het aanbieden van informatie op de gemeentelijke websites.

Het nadenken over en zelfs ook al concreet inzetten op e-participatie, maar vervolgens het vrij beperkt afstaan van de daadwerkelijke beïnvloedingsmogelijkheden aan de deelnemers wijst wat mij betreft op een houding waarin e-participatie vooral wordt ingezet met het oog op legitimiteit ("wij luisteren naar de wensen van de (assertieve) burger die steeds meer met het Internet wil doen, dus wij doen het goed") en niet zozeer met het oog op inhoudelijke beleidsverrijking. Dit is ook te zien aan het ontbreken van duidelijke doelstellingen voor de e-participatie initiatieven: geen van de gemeenten kan aangeven wat zij nu exact wil bereiken met de initiatieven, wat de doelen zijn of zouden moeten zijn.

Maar de terughoudendheid ten aanzien van de hoeveelheid invloed die de gemeenten willen afstaan, heeft mijns inziens ook te maken met de bestaande institutionele kaders waarbinnen ons Nederlandse democratisch stelsel werkt: hierin is, in het geval van de gemeente, de gemeenteraad de gezaghebbende partij die de beslissingen neemt en de burger of inwoner slechts de persoon die daar zijn of haar mening over kan geven. Een hoger niveau van burgerparticipatie, zoals coproductie of (mee)beslissen, vraagt echter om het afstaan van dat stuk zeggenschap aan de inwoner. Bij de fysieke vormen van burgerparticipatie leidt dat al geregeld tot discussie en weerstand, en bij het gebruik van Internet ter ondersteuning van burgerparticipatie lijkt die weerstand niet veel minder groot te zijn. Alleen op wijkniveau zien de gemeenten kansen om eventueel ook richting de treden coproductie en/ of (mee)beslissen op de participatieladder te gaan. Daar zijn de (politiek-bestuurlijke) belangen minder groot en zijn de gemeenten eerder bereid hun zeggenschap af te staan aan de (wijk)bewoners.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek zijn in mijn ogen de volgende aanbevelingen van belang:

1. *Stel doelen vast: waarom e-participatie, wat moet het resultaat zijn en wie wil ik er mee bereiken?* Het gebruik van het Internet ter ondersteuning van burgerparticipatie is een trend, en de gemeenten beseffen dat ook zij in deze trend mee dienen te gaan. Daardoor wordt het Internet en het ontwikkelen van e-participatie mogelijkheden een doel op zich, niet een middel om een bepaald doel (zoals meer politiek activisme of inhoudelijke verrijking van de probleemdefinities of de oplossingsrichtingen) te bereiken. Ik zou de gemeenten

graag willen aanbevelen om zich goed af te vragen waarom zij e-participatie initiatieven willen ontwikkelen: wat heeft het voor meerwaarde ten opzichte van de reguliere participatiebijeenkomsten?

2. *Maak inzichtelijk wat de inwoners zelf willen: e-participatie of toch gewoon reguliere (fysieke, face-to-face) participatie?* Ga niet teveel uit van landelijke onderzoeken of algemene conclusies. Bepaal heel expliciet of de eigen inwoners wel of niet enthousiast zijn over het participeren via het Internet. En waarom zijn ze wel of niet enthousiast? Wat verlangen zij van de gemeente als het gaat om het gebruik van Internet ter ondersteuning van burgerparticipatie?
3. *Maak meer en beter gebruik maken van de reeds bestaande mogelijkheden op het Internet.* Afgaand op de data van de laatste reacties, maar ook op de hoeveelheid reacties op de discussiefora van Alphen aan den Rijn en Heemstede en het aantal bezoekers van het digitaal stadhuis van Zoetermeer, lijken de inwoners van de onderzochte gemeenten nog niet heel enthousiast gebruik te maken van de mogelijkheden die de verschillende gemeenten aanbieden. Dit kan te maken hebben met de kwaliteit van de initiatieven die de gemeenten aanbieden, of met de onduidelijkheid voor de inwoners over wat er met hun inbreng wordt gedaan. Een andere reden kan zijn dat inwoners op de een of andere manier niet veel heil zien in het participeren op het Internet via een website van de gemeente zelf. Zo is er op de onafhankelijke websites www.alphen.nu en www.gouda-online bijvoorbeeld wel heel veel activiteit te zien. Als de gemeenten meer gebruik zouden maken van dergelijke websites, maar bijvoorbeeld ook van websites van de plaatselijke kranten waar meestal ook een discussiemogelijkheid te vinden is en waar mensen dus ideeën achterlaten, kunnen zij niet alleen in kosten besparen (immers, de gemeenten hoeven zelf geen applicatie meer te ontwikkelen), maar hebben ze ook een veel grotere (doel)groep te pakken.

De laatste aanbeveling heeft bij mij wel weer enkele vragen opgeroepen. Hoe komt het nu dat er op (dergelijke) particuliere websites veel meer activiteit lijkt te zijn? De groei van het aantal particulier opgezette websites waar mensen niet alleen onderling in gesprek raken over bepaalde onderwerpen of met elkaar protesteren, maar ook met elkaar ideeën over de uitvoering van een bepaalde taak delen en zelfs oppakken is bijna niet te stuiten. Deze ontwikkeling is als een zogenoemde 'grassroots' beweging te zien, waarin bottom-up – door individuen/particulieren –

wordt bepaald welke verbeteringen er zouden moeten plaatsvinden op het gebied van wonen, leven en werken. Wat is de meerwaarde van particuliere websites ten opzichte van gemeentelijke websites? Waarom lijkt er op particuliere websites veel meer activiteit en betrokkenheid te zijn dan op gemeentelijke websites? En wat kunnen gemeenten van deze particuliere websites leren? Om deze vragen te kunnen beantwoorden heb ik een mini-onderzoek gedaan naar drie maatschappelijke initiatieven: www.geluidsnet.nl, www.octopusplan.nl en www.wijvertrouwenstemcomputersniet.nl. Alle drie de initiatieven laten zien dat zij vanuit een bepaalde wens of een bepaald belang zijn opgezet. Een groep mensen vindt een bepaald iets wat zij ziet in de directe woon- of leefomgeving belangrijk of wil een bepaald iets bereiken en besluit daar actief op in te zetten. De overheid zelf doet het niet (of in de ogen van de initiatiefnemers niet goed genoeg) en de initiatiefnemers besluiten daarom om dan zelf deze taak maar op te pakken. Het is niet de overheid die om deze betrokkenheid vraagt, maar het zijn de deelnemers of initiatiefnemers zelf die besluiten zich voor de publieke zaak in te willen zetten. De gemeente zou er daarom voor kunnen kiezen om het initiatief bij de deelnemers zelf te laten liggen. De overheid kan deze initiatieven vervolgens faciliteren (financieel gezien, maar de overheid kan er bijvoorbeeld ook voor zorgen dat er draagvlak voor het initiatief ontstaat), maar de overheid heeft in mijn ogen slechts een 'volgende' rol aan te nemen. Op Rijksoverheidsniveau is dit besef al langzaam aan het opkomen. Zo heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Digitale Pioniersregeling geïntroduceerd. De regeling geeft financiële en organisatorische ondersteuning aan innovatieve internetinitiatieven van kleinschalige maatschappelijke organisaties. Op het moment loopt binnen genoemde regeling de ronde eParticipatie, waarin bottom-up Internetinitiatieven worden ondersteund die bijdragen aan de verbetering van de dienstverlening door de overheid of het functioneren van de democratie verbeteren (bron: www.digitalepioniers.nl). Ik hoop dat ook de gemeentelijke overheid in de nabije toekomst bereid zal zijn om deze kant op te bewegen: denken vanuit de wensen van de burger en het initiatief ook vooral bij deze burger laten liggen.