

Kansen en dilemma's van digitale democratie

Wat kan digitale burgerbetrokkenheid betekenen voor het Nederlandse parlement?

Arthur Edwards en Dennis de Kool

Bestuur van het Rathenau Instituut

mw. G.A. Verbeet (voorzitter)

prof. dr. E.H.L. Aarts

prof. dr. ir. W.E. Bijker

prof. dr. R. Cools

dr. J.H.M. Dröge

dhr. E.J.F.B. van Huis

prof. dr. ir. H.W. Lintsen

prof. mr. J.E.J. Prins

prof. dr. M.C. van der Wende

dr. ir. M.M.C.G. Peters (secretaris)

Kansen en dilemma's van digitale democratie

Wat kan digitale burgerbetrokkenheid betekenen voor het Nederlandse parlement?

Arthur Edwards en Dennis de Kool

Rathenau Instituut
Anna van Saksenlaan 51
Postadres: Postbus 95366
2509 CJ Den Haag
Telefoon: 070-342 15 42
E-mail: info@rathenau.nl
Website: www.rathenau.nl
Uitgever: Rathenau Instituut

Redactie: Redactie Dynamiek, Utrecht
Correcties: Duidelijke Taal tekstproductes, Amsterdam

Bij voorkeur citeren als:

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

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

© Rathenau Instituut 2015

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

Voorwoord

Nederlandse burgers willen meer betrokken worden bij politieke besluitvorming. Volgend voorjaar gaan we voor het eerst naar de stembus voor een nationaal referendum dat burgers zelf hebben aangevraagd. Ook het SCP-rapport *Meer democratie, minder politiek* en de monitor over de democratische legitimiteit in Nederland uit 2013 laten zien, dat de Nederlandse burger al jaren behoefte heeft aan meer directe betrokkenheid bij beleid en politiek.

Onderzoek van het Rathenau Instituut toont aan dat ICT in belangrijke mate burgerbetrokkenheid bij het politieke proces kan faciliteren. En dat gaat verder dan het verzamelen van digitale handtekeningen voor een referendum. Open data, monitoring van sociale media, internetpeilingen, e-petities, twitteranalyses, sms-stemmingen: er zijn volop mogelijkheden om burgers directer te informeren, zelf input te laten leveren, ze te consulteren of te laten meebeslissen en te laten controleren. Mogelijkheden die voor de landelijke politiek interessant zijn, omdat op dat niveau face-to-face ontmoetingen tussen burgers en politici lastig te organiseren zijn.

In het buitenland wordt al langer geëxperimenteerd met digitale vormen van burgerbetrokkenheid op landelijk niveau. Zo organiseert het Britse parlement online-consultaties met specifieke burgergroepen. In Oostenrijk en Ierland worden burgers – via loting – betrokken bij de werkzaamheden van parlementaire commissies. En via het Finse Open Ministerie worden wetsvoorstellen gecrowdsourcet. In deze landen zijn digitale vormen van burgerbetrokkenheid een expliciet onderdeel van de discussie over de toekomst van de democratie. Heel recent nog, hield de Belgische senaat een bijeenkomst over de toekomstbestendigheid van de representatieve democratie. Christine Defraigne, voorzitter van de senaat: “Vandaag is het zo dat de parlementen nieuwe participatieformules zoeken waardoor de burgers, alle burgers zich vaker en directer kunnen uitspreken over de problemen die de toekomst van de samenleving bepalen. [...] Het gaat wel degelijk om open participatie, om participatie van het publiek in de ruime zin, die mogelijk wordt gemaakt door de digitale communicatiemiddelen.”

Het Rathenau Instituut heeft Arthur Edwards en Dennis de Kool gevraagd lokale en (inter)nationale voorbeelden van digitale burgerbetrokkenheid te verzamelen. De auteurs hebben geanalyseerd wat er bekend is over de effectiviteit, representativiteit, legitimiteit en (potentiële) effecten op het parlementaire werk van deze voorbeelden. Uit hun studie blijkt dat er niet alleen kansen zijn, maar zeker ook dilemma's die bijvoorbeeld voortkomen uit de spanningen tussen nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid en bestaande politieke structuren. Zo bestaat er een spanning tussen de (online) steeds duidelijker gearticuleerde meningen en voorkeuren van (groepen) burgers enerzijds, en voldoende ruimte voor een zelfstandige politieke oordeelsvorming en afweging door politici anderzijds.

Het Rathenau Instituut informeert burgers en politiek over wetenschap en technologie; in dit geval digitale instrumenten die de democratie versterken. Deze studie is onderdeel van het project 'Dilemma's van de digitale democratie'. Onderzoekers Iris Korthagen en Ira van Keulen schreven een essay over het gebrek aan (digitale) burgerbetrokkenheid op landelijk niveau

(www.rathenau.nl). De komende maanden werken we de belangrijkste randvoorwaarden voor verschillende varianten van digitale burgerbetrokkenheid voor de landelijke politiek uit.

Met het tussentijds publiceren van deze achtergrondstudie en het essay, informeren we graag ook het debat over een eventueel te vormen staatscommissie *Bezinning parlementair stelsel*. Onze boodschap is dat een vruchtbaar debat over een toekomstbestendige democratie verder reikt dan de toekomst van de Eerste Kamer. De gehele parlementaire democratie kan profiteren van grotere burgerbetrokkenheid door middel van de digitale instrumenten die tot onze beschikking staan.

Dr. ir. Melanie Peters

Directeur, Rathenau Instituut

Inhoudsopgave

Voorwoord	6
1 Inleiding	10
1.1 Achtergrond van het onderzoek	10
1.2 Doel van het onderzoek	11
1.3 Verantwoording van de onderzoeksopzet	11
1.3.1 De indeling van digitale instrumenten in 'instrumentenfamilies'	11
1.3.2 Evaluatiecriteria	13
1.3.3 Dataverzameling en selectie van de cases	14
1.4 Leeswijzer	14
2 Gebruik van internet en sociale media door politici	16
2.1 Gebruik van nieuwe media in verkiezingscampagnes	16
2.2 Verspreiden van berichten via sociale media door volksvertegenwoordigers	19
2.3 Monitoring van sociale media door de volksvertegenwoordiging	21
3 Informatievoorziening over parlementaire politiek	25
3.1 Stemwijzers	25
3.2 Parlementaire informatie in een Open Data-perspectief	27
3.2.1 Tweedekamer.nl	28
3.3 Informatievoorziening door 'parlementaire monitorende organisaties' over het handelen van volksvertegenwoordigers	30
3.3.1 GeenWoorden.nl (2002)	31
3.3.2 Politix.nl en Watstemtijnraad.nl	33
3.3.3 TheyWorkForYou.com	35
4 Burgers stellen vragen aan volksvertegenwoordigers	38
4.1 Maildepolitiek.nl	38
4.1.1 WriteToThem.com	40
4.1.2 Abgeordnetenwatch.de	41
5 Raadpleging van en advisering door burgers	43
5.1 Het bestuur raadpleegt burgers; burgers adviseren het bestuur	43
5.1.1 Internetconsultatie.nl	44
5.1.2 Meningsvorming tussen belanghebbenden op LinkedIn over nieuwe energiewetgeving	46
5.2 Het parlement raadpleegt burgers; burgers adviseren het parlement	49
5.2.1 Online consultatie door de Kamercommissie Europese Zaken (2013)	49
5.2.2 Onlineconsultaties door commissies in het Britse Lagerhuis	50
5.2.3 De G1000 in België	53

5.2.4	IJslanders ontwerpen een nieuwe grondwet.....	55
5.3	Open Data en Open Spending als grondslag voor beleidsinitiatieven van burgers.....	57
6	Petities en wetsvoorstellen van burgers	59
6.1	E-petities	59
6.1.1	Petities.nl	59
6.1.2	E-petitiesystemen in het buitenland	61
6.2	Wetsvoorstellen van burgers	62
6.2.1	Crowdsourcing van wetsvoorstellen: het ‘Open Ministerie’ in Finland	63
7	Politieke mobilisatie via sociale netwerken	66
7.1	De scholierenactie tegen de 1040-urennorm.....	66
8	Maatschappelijke zelforganisatie	69
8.1	Drie voorbeelden van burgerinitiatieven	69
8.2	Lokale duurzame energiecollectieven (LDE's)	71
9	Democratische innovaties in politieke partijen	74
9.1	Liquid Democracy in de Duitse Piratenpartij.....	75
10	Conclusies.....	78
10.1	De belangrijkste kansen en dilemma's van digitale instrumenten voor burgerparticipatie	78
10.2	Bouwstenen voor de inrichting van het parlement in een netwerksamenleving	82
	Bibliografie	87
	Bijlage 1: Criteria voor de beoordeling van digitale instrumenten	96
	Bijlage 2: Overzicht van ‘digitale instrumentenfamilies’	98
	Bijlage 3: Lijst van geïnterviewden	100
	Bijlage 4: Lijst van centrale begrippen.....	101
	Bijlage 5: Over de onderzoekers	103

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Dit rapport schetst de contouren van een parlement dat beter is toegerust op de gedigitaliseerde netwerksamenleving. Veel politieke besluiten komen tot stand in netwerken van publieke en private organisaties, op subnationaal, nationaal en bovennationaal niveau. Ook in deze maatschappelijke context is het nationale parlement een belangrijke, zo niet de belangrijkste waarborg dat de politieke besluitvorming aansluit bij de opvattingen en wensen die leven onder de bevolking, voor publieke verantwoording en controle. Een voorwaarde is dat de politieke afwegingen die in het parlement worden gemaakt, zichtbaar en toegankelijk zijn voor de burgers. Behalve de relatie tussen het parlement en de regering verdient daarom de verbinding van het parlementaire werk met de burgers de nodige aandacht.

Uit het SCP-rapport 'Meer democratie, minder politiek' (2015) blijkt dat Nederlanders in meerderheid (in het laatste decennium meer dan 70%) tevreden zijn over hoe de democratie functioneert. Het vertrouwen in specifieke politieke instituties, zoals de regering en de Tweede Kamer, daarentegen is minder groot. In het laatste decennium fluctueerde het vertrouwen in de Tweede Kamer tussen ongeveer 45 en 60 procent. Nederlanders zijn vooral kritisch over de manier waarop politieke besluiten worden genomen. Veel Nederlanders vinden dat politici onvoldoende luisteren, ze vragen zich af of politici weten wat er onder de bevolking leeft en ze willen meer invloed op het beleid.

Internet en sociale media bieden mogelijkheden om deze zorgen van burgers het hoofd te bieden en tegemoet te komen aan hun wensen. Veel ontwikkelingen en initiatieven gaan al in die richting. Burgers, journalisten en maatschappelijke organisaties zetten bijvoorbeeld met sociale media onderwerpen op de politieke agenda. Digitale instrumenten maken het politieke besluitvormingsproces inzichtelijker en informeren burgers over het parlementaire proces. Online-enquêtes geven inzicht in wat er in de samenleving speelt. Bovendien betrekken overheden op internet burgers bij de voorbereiding van bijvoorbeeld wetsvoorstellen, zoals op Internetconsultatie.nl.

Internet en sociale media bieden verschillende mogelijkheden om de zichtbaarheid, toegankelijkheid en verantwoording van het parlement aan de burgers te vergroten. Die mogelijkheden liggen vooral op het vlak van transparantie, communicatie en kennisdeling. We scharen ons echter niet bij de optimisten die de technologie omarmen. Het gebruik van nieuwe media voor digitale burgerparticipatie roept ook vragen op en brengt dilemma's met zich mee. Hoe effectief, representatief en legitiem is het gebruik van digitale middelen? En welke bijdrage leveren ze aan de kwaliteit van het parlementaire werk? Hoe de mogelijkheden van nieuwe media worden benut, hangt bovendien af van de instituties in ons politieke systeem en de handelingsperspectieven van politici, burgers en andere spelers: opvattingen van Kamerleden over hoe zij hun relaties met kritische burgers wensen in te vullen, en de manier waarop burgers, journalisten en maatschappelijke organisaties met de mogelijkheden omgaan. Dit onderzoek gaat

daarom niet over digitale instrumenten als zodanig, maar stelt vragen aan de orde over de inrichting en het functioneren van de parlementaire democratie in onze 'netwerksamenleving'.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het Rathenau Instituut, is om de bestaande digitale instrumenten in kaart te brengen die het hele spectrum van taken van de Tweede Kamer raken: volksvertegenwoordiging, debat, medewetgeving en controle op het bestuur. Hieronder vallen, voor zover relevant, praktijken en experimenten geïnitieerd door zowel Nederlandse en buitenlandse parlementen, politici en politieke partijen alsook door overheden, burgers en maatschappelijke organisaties of belangengroeperingen. Daarbij gaat het om alle participatiemogelijkheden van burgers: van informeren, consulteren en actief betrekken tot zelforganisatie.

Specifiek formuleerde het Rathenau Instituut de volgende onderzoeksvragen:

- a) Met welk doel is het betreffende digitale middel ingezet en door wie?
- b) Op welke manier raakt dit instrument het werk van afzonderlijke politici en van het parlement?
- c) Wat is – voor zover bekend – het bereik en het effect geweest van het gebruikte middel en hoe is dit effect gemeten en vastgesteld?
- d) Wat kan er op basis van deze uitkomsten worden gezegd over het verwachte effect, nut of de bijdrage van het betreffende instrument aan het werk van een individuele politicus of van het parlement?
- e) Welke vragen en dilemma's roepen de besproken digitale instrumenten op voor het werk van individuele politici en van het parlement?

Dit onderzoek heeft nadrukkelijk niet tot doel om nieuwe technologische toepassingen in kaart te brengen, maar om instrumenten te evalueren die in de parlementaire democratie al zijn toegepast en zich enigszins hebben geïstitutionaliseerd.

1.3 Verantwoording van de onderzoeksopzet

Deze paragraaf beschrijft en verantwoordt de onderzoeksopzet. Hierbij komen drie onderwerpen aan bod: de indeling van de digitale instrumenten in verschillende 'instrumentenfamilies' (1.3.1), de criteria waarmee de digitale instrumenten worden geëvalueerd (1.3.2), en de selectie van de concrete voorbeelden (cases) die worden onderzocht (1.3.3).

1.3.1 De indeling van digitale instrumenten in 'instrumentenfamilies'

Dit rapport brengt een breed scala aan digitale instrumenten in beeld. Zo zijn er digitale toepassingen die volksvertegenwoordigers zelf gebruiken om met burgers te communiceren, bijvoorbeeld het gebruik van Twitter en onlineraadplegingen door parlementaire commissies. Er zijn

ook instrumenten die op initiatief van maatschappelijke organisaties zijn gelanceerd, bijvoorbeeld om burgers te informeren over het handelen van volksvertegenwoordigers. Daarnaast zijn er instrumenten die in de omgeving van het parlement worden toegepast en gevolgen kunnen hebben voor de rol van de Tweede Kamer, zoals onlineconsultaties door ministeries.

Om deze instrumenten op een goede manier te categoriseren in een 'instrumentenfamilie', hebben we ze allereerst ingedeeld met behulp van het begrip 'de participatieladder'. Deze ladder geeft een indeling van democratische praktijken naar het gewicht van de inbreng van de burger. In de participatieladder die wij hanteerden, wordt onderscheid gemaakt tussen (1) informeren, (2) raadplegen, (3) adviseren, (4) coproductie of cocreatie en (5) (mee)beslissen (Edelenbos & Monnikhof 2001). Deze indeling is de algemene grondslag van de hoofdstukkenindeling. Coproductie en cocreatie zijn niet in een apart hoofdstuk ondergebracht, maar verwerkt in de hoofdstukken 5 en 6 als een specifieke vorm van advisering, waarbij burgers en verschillende andere betrokkenen samen een beleidsontwerp maken.

Binnen deze indeling hebben we vervolgens onderscheid gemaakt tussen 'top-down'- en 'bottom-up'-instrumenten, dus tussen instrumenten die vanuit de politiek of bestuur richting burgers dan wel door burgers richting politiek en bestuur worden gebruikt. De hoofdstukken 3 en 4 bijvoorbeeld gaan beide over informatievoorziening vanuit de Tweede Kamer aan burgers; in hoofdstuk 3 gaat het om een informatieaanbod dat 'van bovenaf' wordt bepaald, terwijl hoofdstuk 4 betrekking heeft op informatie waar individuele burgers specifiek om vragen.

Voor de behandeling van *open data*- en *open spending*-initiatieven hebben we gekozen voor een gedifferentieerde aanpak, omdat ze binnen verschillende treden op de participatieladder kunnen functioneren. In de eerste plaats kan het opendataconcept worden toegepast op de gegevens die de Tweede Kamer zelf produceert. Zie hiervoor hoofdstuk 3 (Informatievoorziening over parlementaire politiek). In de tweede plaats kunnen open data van overheidsorganisaties door burgers worden gebruikt om eigen informatiesystemen op te zetten of maatschappelijke initiatieven te ondersteunen. Vanuit dit perspectief komen open data aan de orde in hoofdstuk 8 (Maatschappelijke zelforganisatie). In de derde plaats kunnen open data door burgers worden gebruikt om voorstellen te doen voor wijziging van beleid of nieuw beleid (advisering). Die voorstellen kunnen zij ook richten aan de Tweede Kamer. Mogelijkheden hiervoor komen ter sprake in hoofdstuk 5 (Raadpleging van en advisering door burgers).

Uiteindelijk zijn wij gekomen tot een indeling van de verschillende (hier besproken) digitale middelen in negentien instrumentenfamilies. We hebben er dus niet voor gekozen om de digitale instrumenten te groeperen naar de parlementaire functies die ze kunnen ondersteunen. Daarvoor zijn de verschillende soorten instrumenten niet onderscheidend genoeg; de meeste instrumenten kunnen verschillende parlementaire functies ondersteunen. Bijlage 2 geeft een overzicht van de besproken digitale instrumentenfamilies en hun indeling op de participatieladder.

1.3.2 Evaluatiecriteria

Voor dit onderzoek hebben we in overleg met het Rathenau Instituut vier waarden (criteria) geformuleerd waarmee de digitale instrumenten geëvalueerd kunnen worden: effectiviteit, representativiteit, legitimiteit en de kwaliteit van het parlementaire werk. In bijlage 1 zijn deze criteria concreet uitgewerkt.

Effectiviteit

Effectiviteit gaat over de vraag: in hoeverre werkt het digitale instrument zoals beoogd? Draagt het bij aan het doel waarvoor het door de initiatiefnemer is ingezet? Het belang van dit criterium ligt vooral in het opsporen van succesvoorwaarden, zowel in het ontwerp van het instrument zelf als in de context waarin het wordt toegepast.

Representativiteit

Representativiteit heeft betrekking op de kenmerken van de burgers die van een digitaal instrument gebruikmaken: zijn (de naar voren gebrachte opvattingen van) deze burgers een redelijk getrouwe afspiegeling van de (opvattingen van de) bevolking?

De evaluatie van de resultaten van burgerparticipatie wordt vaak afhankelijk gemaakt van 'representativiteit'. Maar lang niet altijd is duidelijk wat de samenstelling is van de groep burgers die heeft gereageerd. Uit veel onderzoek blijkt dat sprake is van een oververtegenwoordiging van hoogopgeleiden bij burgerparticipatie (Bovens & Wille 2006). Bovendien speelt met betrekking tot het gebruik van internet het probleem van de 'digitale kloof'. De materiële toegang tot internet is onder de Nederlandse bevolking weliswaar zeer hoog, maar er bestaan grote verschillen in digitale vaardigheden en het gebruik ervan (Van Deursen & Van Dijk 2012).

Het criterium representativiteit verdient echter enige nuancering. Bij verschillende vormen van participatie is diversiteit belangrijker dan een representatieve afspiegeling. Ook is de representativiteit van de naar voren gebrachte opvattingen bij verschillende onderwerpen niet afhankelijk van representativiteit naar demografische en sociale kenmerken, zoals opleiding (NKO 2010). Bij opvattingen over een aantal controversiële onderwerpen, in het bijzonder immigratie, Europese integratie en criminaliteit, maakt opleidingsniveau wel verschil, maar bij andere onderwerpen kan een 'representatieve elite' ontstaan (Van der Tuuk 1982). Bovendien bestaan er verschillende typen burgers of 'burgerschapstijlen' (Spangenberg et al. 2001), ieder met een eigen oriëntatie of voorkeur voor participatie. Daarom is het van belang dat bij de toepassing van (digitale) participatiemethoden bij een bepaald probleem een combinatie wordt gezocht van burgers waarbij aan de oriëntaties van verschillende typen burgers tegemoet wordt gekomen (Edwards 2009).

Legitimiteit

Legitimiteit gaat over de aanvaardbaarheid van politieke besluitvorming vanuit het gezichtspunt van de burgers (Bekkers & Edwards 2007). Wordt met het digitale instrument bevorderd dat burgers een zinvolle inbreng leveren aan het besluitvormingsproces, zodat voor hen zichtbaar wordt hoe de besluitvorming verloopt en wat er met de naar voren gebrachte opvattingen wordt gedaan?

Kwaliteit van het parlementaire werk

Het criterium kwaliteit van het parlementaire werk richt zich op het handelen van de volksvertegenwoordigers. Vindt met behulp van digitale instrumenten (enerzijds) voldoende interactie plaats tussen de opvattingen van volksvertegenwoordigers en gewone burgers, maar laten deze instrumenten (anderzijds) voldoende ruimte aan volksvertegenwoordigers voor eigen oordeelsvorming, selectie en afweging? Hoe is de balans tussen volksvertegenwoordiging, debat, medewetgeving en controle op bestuur?

Tussen de criteria kwaliteit van het parlementaire werk en legitimiteit bestaat een zeker spanningsveld. Zo is het een redelijke eis van legitimiteit dat bijdragen van burgers in de besluitvormingsresultaten herkenbaar zijn; anderzijds hebben volksvertegenwoordigers een eigen verantwoordelijkheid bij het selecteren en bewerken van die bijdragen in de politieke keuzes die zij maken (Van Gunsteren 2006).

1.3.3 Dataverzameling en selectie van de cases

Dit rapport brengt de bestaande kennis over digitale instrumenten in kaart, steeds met het oog op de relatie tussen parlement en burgers. Het rapport is grotendeels gebaseerd op documentatie over *e-democracy*-initiatieven en publicaties uit de wetenschappelijke literatuur. Daarnaast hebben we interviews gehouden om onze kennis over specifieke instrumenten aan te vullen (zie Bijlage 3).

Bij de meeste instrumentenfamilies bespreken we voorbeelden uit Nederland en spiegelen we deze aan voorbeelden uit het buitenland. Het belangrijkste criterium voor de selectie van een casus was dat deze karakteristiek is voor de kansen en dilemma's die zich bij de betreffende instrumentenfamilie voordoen. Een tweede selectiecriteria was dat over de casus onderzoek of in elk geval (interne) evaluaties beschikbaar zijn. Als gevolg hiervan blijven instrumenten die nog in de kinderschoenen staan maar mogelijk wel interessant zijn, in dit onderzoek buiten beeld.

De voorbeelden uit het buitenland kunnen worden beschouwd als *best practices*. Weliswaar zijn voorbeelden uit landen als het Verenigd Koninkrijk en Duitsland moeilijk te vergelijken met voorbeelden uit Nederland, gezien de verschillen in politiek systeem en hun verschil in omvang. Niettemin zijn deze voorbeelden nuttig, omdat ze inzicht geven in de relevante dimensies van de instrumenten en hoe die in een concreet ontwerp kunnen worden vormgegeven.

1.4 Leeswijzer

In de hoofdstukken 2 tot en met 9 staan vijftien instrumentenfamilies centraal, waarbij diverse cases worden besproken. In verschillende paragrafen – Beschrijving, Evaluatie, Dilemma's en kansen – komen de onderzoeksvragen aan bod.

De paragraaf Beschrijving behandelt de volgende vragen:

- Met welk doel is het digitale instrument ingezet en door wie?
- Op welke manier raakt dit instrument het functioneren van het parlement?

De paragraaf Evaluatie besteedt aandacht aan de volgende vragen:

- Wat kan gezegd worden over (1) de mate waarin de doelstellingen van het instrument zijn gerealiseerd, (2) het bereik van het instrument onder de burgers, (3) de bijdrage van het instrument aan de legitimiteit van de politieke besluitvorming en (4) de bijdrage aan de kwaliteit van het parlementaire werk?

De paragraaf Dilemma's en kansen volgt als afsluiting van de behandeling van de hele instrumentenfamilie. Waar een bepaalde casus wordt behandeld, komen in de meeste gevallen ook de paragrafen *Beschrijving* en *Evaluatie* per casus aan de orde. In deze paragraaf staat de volgende vraag centraal:

- Welke vragen, dilemma's en uitdagingen roepen deze instrumenten op voor het parlementaire werk?

Bijlage 4 geeft een overzicht van de belangrijkste begrippen die in dit rapport worden gebruikt.

2 Gebruik van internet en sociale media door politici

Dit hoofdstuk beschrijft een aantal digitale middelen die door politici worden gebruikt om de burger voortdurend te betrekken bij hun standpunten, de zogeheten 'permanente campagne'. Paragraaf 1 beschrijft het gebruik van nieuwe media in verkiezingscampagnes, paragraaf 2 beschrijft de verspreiding van berichten via sociale media door volksvertegenwoordigers. Paragraaf 3 beschrijft hoe de uitingen van burgers op sociale media door volksvertegenwoordigers worden gemonitord.

In dit hoofdstuk beperken we ons tot een bespreking van enkele instrumentenfamilies zonder specifieke cases te behandelen. In de tekst wordt soms wel naar een casus verwezen, zoals de verkiezingscampagnes van Obama. De functie van dit hoofdstuk is vooral om het veranderende speelveld te beschrijven waarop de representatieve democratie door toedoen van de opkomst van digitale instrumenten functioneert.

2.1 Gebruik van nieuwe media in verkiezingscampagnes

Beschrijving

Internet en sociale media bieden allerlei mogelijkheden voor gebruik in verkiezingscampagnes. Daarbij beïnvloeden twee campagne strategieën in het bijzonder de representatieve democratie: *politieke marketing* en *narrowcasting*.

Bij politieke marketing gedragen politieke partijen zich als ondernemingen die zichzelf in de markt zetten van een publiek van zelfbewuste consumenten (Bowers-Brown 2003). Programma, persoon en optreden van de partijleider worden strategisch afgestemd op de voorkeuren van de kiezerssegmenten die de partij wil aanspreken. Voor een 'politiek ondernemer' komt het erop aan die onderwerpen en standpunten onder de aandacht te brengen die aansluiten bij de opvattingen en voorkeuren van de kiezers die hij of zij wil bereiken. Zo zette Pim Fortuyn de LPF in de markt op een segment dat de oude middenpartijen links hadden laten liggen en waar een belangrijk kiezerspotentieel lag (Pellicaan, Van der Meer & De Lange 2003). Veel kiezers voelden zich voor het eerst gehoord. Hoewel voor gevestigde partijen de traditionele ideologische positionering nog steeds van belang is, omdat hier oriëntatiepunten liggen voor de kiezer, staat de 'branding' van het totale 'product' voorop.

Internet en sociale media bieden uitstekende mogelijkheden om politieke marketing te ondersteunen. In de eerste plaats kunnen politieke partijen met het gebruik van nieuwe media zelf met nieuws en berichten komen en daarmee de klassieke intermediairen, vooral journalisten, passeren. Hierbij past wel de kanttekening dat vaak juist de wisselwerking tussen sociale media en traditionele media effectief is, omdat de massamedia door selectie en uitvergroting de aandacht van een groot publiek kunnen trekken.

Een tweede mogelijkheid om politieke marketing te ondersteunen wordt gevormd door de interactieve mogelijkheden van de nieuwe media. Het gaat hierbij vooral om mens-machine-interactie. Informatie kan worden aangeboden op een manier waarbij een kiezer zelf bepaalt van welke informatie hij of zij kennis wil nemen of niet, bijvoorbeeld door bepaalde interessegebieden aan te geven. Andere voorbeelden van mens-machine-interactie zijn het doneren van geld en het zich aanmelden als vrijwilliger. Ook stelt digitale technologie politieke partijen in staat om grote hoeveelheden gegevens over kiezers op te slaan, waaronder gegevens die via mens-machine-interacties worden 'afgetapt' of van andere databases afkomstig zijn. Uit onderzoek blijkt echter dat in verkiezingscampagnes weinig gebruikgemaakt wordt van mogelijkheden voor mens-tot-mens-interactie via nieuwe media, zoals chatsessies en een forum op de partijwebsite (Stromer-Galley 2000; Russmann 2011).

Narrowcasting is het formuleren van specifieke boodschappen die zijn afgestemd op een bepaalde doelgroep. Nieuwe media bieden daarvoor veel mogelijkheden, vooral door gebruik te maken van sociale netwerken en gerichte e-mailcampagnes op 'microdoelgroepen'. Narrowcasting biedt electorale kansen voor politieke partijen, mits er een centrale regie is die toeziet op de consistentie van de verschillende boodschappen. De Obamacampagne in 2008 steeg juist in dit samengaan van narrowcasting en centrale regie tot grote hoogte (Towner & Dulio 2012).

Politieke marketing en narrowcasting raken aan het parlementaire werk, omdat zij mede de context bepalen waarin de parlementaire democratie functioneert. Ze maken de publieke opinie immers tot het kompas waarop volksvertegenwoordigers de uitoefening van hun mandaat afstemmen. Dit betekent dat het karakter van politieke representatie verschuift van een contractuele relatie tussen kiezers en gekozenen naar een permanent vorm te geven relatie, waarbij politici voor de opgave staan om voortdurend positie te kiezen ten opzichte van de publieke opinie. Traditionele en nieuwe media versterken deze tendens en faciliteren het strategische gedrag van politici dat daar het gevolg van is (Coleman & Spiller 2003).

Evaluatie

Effectiviteit

Wat is bekend over de effecten van politieke marketing en vooral de specifieke strategie van narrowcasting? Leiden ze tot politieke winst? De internetstrategieën van de Obamacampagnes functioneerden succesvol, al hebben sommige waarnemers twijfels over wat ze werkelijk hebben uitgemaakt voor Obama's (her)verkiezing (Towner & Dulio 2012). In Europese landen lijken de omstandigheden voor effectieve narrowcasting minder gunstig dan in de Verenigde Staten. Politieke partijen in de Verenigde Staten kennen in vergelijking tot Europa een minder strakke partijdiscipline, wat meer ruimte laat voor differentiatie van boodschappen. Het zenden van losstaande electorale boodschappen is in Europese landen nog riskanter dan in de Verenigde Staten (Ward, Gibson & Nixon 2003; Cardenal 2011).

Onderzoek in Noorwegen, Duitsland en Oostenrijk laat zien dat politieke partijen nog weinig gebruikmaken van de mogelijkheden die internet biedt om specifieke groepen aan te spreken, zoals

jongeren, ouderen, vrouwen en minderheden. Dit is deels terug te voeren op onzekerheid bij partijstrategen over de effecten van narrowcasting (Karlsen 2011; Russmann 2011).

Representativiteit

Hoe beïnvloedt de beschikbaarheid van nieuwe media in verkiezingscampagnes de politieke participatie? Wordt de deelname aan participatie meer of juist minder representatief, of is er geen noemenswaardige invloed? De resultaten van het vele onderzoek dat hiernaar is gedaan, wijzen verschillende kanten op. De discussie tussen het optimistische kamp dat in nieuwe media potenties ziet om de politieke betrokkenheid te vergroten en het pessimistische kamp waarin de opvatting overheerst dat door toedoen van nieuwe media de bestaande ongelijkheden worden versterkt, is nog niet beslecht. Dit is deels terug te voeren op de definitie die onderzoekers hanteren van het begrip 'politiek'. Als dit begrip wordt beperkt tot de institutionele politiek, zou dit kunnen leiden tot een onderschatting van politieke betrokkenheid. Ook het onderscheid dat in deze discussie vaak gemaakt wordt tussen 'informatievoorziening' en 'ontspanning' (met de implicatie dat omdat lager opgeleiden meer op zoek zijn naar ontspanning, zij daardoor veel minder in aanraking komen met politieke informatie) kan misleidend zijn. Mensen kunnen in omgevingen waarin ze ontspanning zoeken en hun interesses uitleven, in contact komen met 'politiek' (Graham & Hajru 2011). En als het gaat om verkiezingen is het nog een open vraag welke mogelijkheden de technologie biedt voor politieke partijen om de opkomst van hun potentiële kiezers te stimuleren.

Legitimiteit

Wordt met politieke marketing en narrowcasting bevorderd dat de burger een zinvolle inbreng levert aan het besluitvormingsproces? Het voorbeeld van het optreden van Pim Fortuyn laat zien dat politieke marketing de responsiviteit van het politieke systeem kan vergroten. In ons stelsel van evenredige vertegenwoordiging is de drempel voor nieuwe partijen laag. Dit stelde de Lijst Pim Fortuyn in staat om met succes in te breken in het Nederlandse partijenlandschap. Daarmee konden zijn kiezers effectief invloed uitoefenen op de parlementaire agenda. Politieke marketing kan echter een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van de participatie. Het gevaar ervan is dat kiezers worden benaderd als consumenten van wie de voorkeuren niet ter discussie staan. Politieke marketing lijkt daarmee een democratieopvatting te impliceren waarin die voorkeuren geen verbinding hebben met publieke discussies waarin standpunten en argumenten kritisch worden getoetst. Of dit zo werkt, zou bijvoorbeeld onderzocht kunnen worden aan de hand van de berichtgeving en meningsvorming in de media over controversiële onderwerpen, zoals immigratie.

Kwaliteit van het parlementaire werk

Wat zijn de gevolgen van politieke marketing en narrowcasting voor de kwaliteit van het parlementaire werk? Omdat de publieke opinie functioneert als het kompas waarop politici de uitoefening van hun mandaat afstemmen, vinden interactie en confrontatie tussen opvattingen van burgers en die van politici door middel van deze vormen onvoldoende plaats. Voor zover nieuwe media hierin kunnen voorzien, worden juist de interactieve mogelijkheden ervan spaarzaam benut. Bovendien beloont politieke marketing vooral de vaardigheid van politici als campagnevoerders; de uitstraling van hun professionaliteit als volksvertegenwoordigers, die ook eigen afwegingen moeten maken en compromissen sluiten, kan hierbij achterblijven.

Dilemma's en kansen

Politieke marketing kan de responsiviteit van het politieke systeem vergroten. Het belangrijkste dilemma ligt in de spanning tussen het volgen van de publieke opinie en politiek leiderschap bij het aangeven van oplossingsrichtingen waar grote groepen kiezers nog van overtuigd moeten worden. Bij narrowcasting doet zich het dilemma voor tussen specifieke profileringen naar doelgroepen en het partijprogramma als uitdrukking van een visie op het algemeen belang. Politieke marketing en narrowcasting werken in de hand dat tussen politici en burgers een relatie ontstaat als tussen 'producenten' en 'consumenten'. Dit heeft ook zijn weerslag op het functioneren van volksvertegenwoordigers. Het mandaatmodel, waarbij de kiezers hun volksvertegenwoordigers een machtiging geven om in enige autonomie (maar wel binnen bepaalde inhoudelijke kaders) hun visie op het algemeen belang na te streven, komt onder druk te staan ten gunste van het delegatiemodel waarin de volksvertegenwoordiger de specifieke wensen en opvattingen van zijn kiezers tracht te realiseren (Pitkin 1967).

2.2 Verspreiden van berichten via sociale media door volksvertegenwoordigers

Om burgers te betrekken bij hun politieke standpunten en hen hierover te informeren zetten politici sociale media in. Deze paragraaf beschrijft vooral het Twittergebruik van Tweede Kamerleden.

Beschrijving

Van alle Tweede Kamerleden is ruim negentig procent actief op Twitter. Belangrijke motieven van Tweede Kamerleden voor het zenden van berichten is om de buitenwereld te informeren over de actuele politiek, hun commentaar daarop te geven en hun eigen activiteiten daarin kenbaar te maken. Ze schrijven over thema's die in het nieuws zijn, ook met het oogmerk zelf daarover in het nieuws te komen (Aalberts & Kreijveld 2011, p. 69). Voor het volgen van anderen gebruiken Tweede Kamerleden Twitter voornamelijk om collega-Kamerleden te volgen, journalisten (oppikken van nieuws) en experts. Hoewel 44 procent van de Kamerleden aangeeft 'het belangrijk te vinden om met burgers in gesprek te treden', volgt minder dan één procent van de Kamerleden burgers (Weber Shandwick 2014, p. 17).¹ De interesse om met burgers in gesprek te treden wordt wel uitgesproken, maar de daad wordt nauwelijks bij het woord gevoegd.²

In internationale onderzoeken wordt het ontbreken van interactie bevestigd (o.a. Leston-Bandeira & Bender 2013). In een onderzoek naar Twittergebruik onder Britse parlementsleden kwam *impression management* als belangrijkste motief naar voren (Jackson & Lilleker 2011). In een onderzoek naar het socialemediagebruik onder leden van de Duitse Bondsdag en de parlementen van de deelstaten werden drie typen gebruikers aangetroffen (MCM 2013). Het gaat hierbij om

¹ <http://twittermania.nl/2013/04/twitteren-in-de-tweede-kamer-wie-doet-het-met-wie/> geraadpleegd op 12 februari 2014

² Er zijn uitzonderingen, zoals de activiteiten van Diederik Samsom op Twitter in november 2012, toen veel ophef ontstond over de plannen van het kabinet met de zorgpremies: <http://www.volkskrant.nl/dossier-kabinetsformatie/diederiksamsom-tweet-zich-suf-over-zorgpremie~a3341510/> Zie ook: <http://twittermania.nl/2012/11/pvda-fractie-leider-diederiksamsom-doet-de-webcare-erbij/>

zendgedrag. De grootste groep zijn de 'profi's' (62%), die vooral aangetroffen worden bij de CDU, de SPD en de FDP. Het belangrijkste motief voor hen is het trekken van aandacht naar zichzelf (Eigenwerbung). Zij richten zich op kiezers, partijvrienden en op de openbaarheid in het algemeen. De inhoud van hun berichten zijn commentaren en eigen activiteiten. Het gaat bijna uitsluitend om het eenzijdig zenden van berichten. Het tweede type zijn de 'enthousiastelingen' (24%). Zij hebben een brede motivatie, ze ontlene bijvoorbeeld ook plezier aan het gebruik van sociale media. Ook zij richten zich op kiezers, partijvrienden en de brede openbaarheid. Bij deze groep wordt ook interactief gebruik aangetroffen, waaronder het stellen van vragen aan hun netwerk. Dit laatste doet denken aan wat Jackson (2008) soms aantrof bij het gebruik van blogs door Britse parlementsleden: het gebruik van het eigen netwerk als persoonlijke debatruimte of klankbord om bepaalde ideeën te toetsen. Dit type is vooral te vinden bij politici van Die Linke en de CSU. De kleinste groep zijn de 'sceptici' (14%), die vooral worden gevonden onder de Groenen en Die Linke. Zij zijn zwak gemotiveerd om van sociale media gebruik te maken, richten zich vooral tot (partij)vrienden en familieleden met persoonlijke mededelingen en reacties op anderen.

Het weinige (Nederlandse) onderzoek dat is gedaan onder burgers, laat zien dat slechts een kleine minderheid sociale media gebruikt voor politieke activiteiten. Kruike-meier et al. (2014) stelden vast dat tijdens de verkiezingen van 2010 en 2012 respectievelijk zes procent en zeven procent van de burgers politieke berichten op sociale media volgde. Een nog veel kleiner aantal kiezers (respectievelijk 2% en 4%) was zelf actief. Onderzoek van Aalbers & Kreijveld (2011) onder burgers die via sociale media politici volgen, wees uit dat deze burgers in het algemeen niet uit (lijken te) zijn op interactie. Ze zijn bepaalde politici gaan volgen uit nieuwsgierigheid of interesse; later neemt het volgen vaak af.

Evaluatie

Effectiviteit

Over de effectiviteit van de Twitteractiviteiten van parlementsleden is weinig bekend. Daarvoor zou diepteonderzoek moeten worden gedaan onder de burgers die politici volgen. Een deel van de effectiviteitsvraag valt samen met de evaluatie op het criterium 'kwaliteit van het parlementaire werk', omdat politici Twitter ook gebruiken als interne politieke antenne.

Representativiteit

De gebruikers van sociale media voor politieke doeleinden vormen geen dwarsdoorsnede van de bevolking. Kruike-meier et al. (2014) stellen vast dat vooral politiek geïnteresseerde burgers en hogeropgeleiden oververtegenwoordigd zijn. Terecht merken zij op dat dit niet betekent dat andere groepen kiezers helemaal niet bereikt worden: 'Online-activiteiten van politieke partijen en politici worden nauwlettend gevolgd door journalisten. Wanneer deze online-activiteiten door hen opgepikt worden, dan doen ze er wel toe.' (p. 120).

Legitimiteit

Dat Kamerleden de interactieve mogelijkheden van sociale media nauwelijks benutten, komt in principe niet ten goede aan criteria van legitimiteit, zoals toegankelijkheid voor inbreng van burgers en invloed op de agenda (Leyenaar, Van Wijngaarden & Franje 2012; ROB 2012). Wel zou het gebruik van sociale media (Twitter) kunnen bijdragen aan transparantie en verantwoording. Vragen

hierbij zijn: bieden Kamerleden een realistisch beeld van wat zij doen en hoe gaan zij hierbij om met de verwachtingen die burgers over hen hebben?

Kwaliteit van het parlementaire werk

De bijdrage die het verspreiden en volgen van berichten via sociale media levert aan de kwaliteit van het parlementaire werk, lijkt bescheiden. In het onderzoek van Weber Shandwick gaf tussen de vijftig en zestig procent van de Kamerleden die Twitter dagelijks gebruiken, aan dat zij dit doen bij de voorbereiding van een politiek debat, voor het stellen van een Kamervraag of het indienen van een motie. Voordelen voor Kamerleden zijn hierbij de snelle beschikbaarheid van nieuws en de antennefunctie die wordt vervuld door het kennisnemen van elkaars reacties op de actualiteit. Interactie tussen opvattingen van kiezers en volksvertegenwoordigers vindt echter niet of nauwelijks plaats.

Dilemma's en kansen

Het belangrijkste dilemma bij het gebruik van sociale media doet zich voor in de verhouding tussen het type gebruik en datgene wat ermee bereikt kan worden. Interactief gebruik van sociale media door politici wordt vaak aanbevolen (ROB 2012). Maar de vraag is: met wie en waartoe? De belangrijkste kans ligt in de keuze voor specifiek interactief gebruik. Kamerleden kunnen een netwerk creëren als persoonlijke debatruimte om ideeën te toetsen. Dit sluit aan bij de aanbeveling van Aalberts & Kreijveld (2011) om te werken aan een persoonlijk profiel waarin bepaalde doelgroepen en onderwerpen centraal staan.

2.3 Monitoring van sociale media door de volksvertegenwoordiging

Beschrijving

De opkomst van sociale media heeft bij beleidsdepartementen en uitvoeringsorganisaties, en recent ook in de politiek, de behoefte doen ontstaan om structureel te monitoren welke gegevens en berichten op sociale media worden gedeeld. Dit wordt *social media monitoring* of *social media analytics* genoemd (Bekkers, Edwards & De Kool 2013; Stieglitz & Dang-Xuan 2013). Aan socialmediamonitring kunnen verschillende motieven ten grondslag liggen. Belangrijke motieven zijn het vroegtijdig signaleren van relevante maatschappelijke geluiden, zodat strategische verrassingen vermeden kunnen worden, en het meten van de reputatie van de organisatie.

Er is nog weinig bekend over het gebruik van socialmediamonitring in parlementen. In het onderzoek naar het gebruik van sociale media door leden van de Duitse Bondsdag (MCM 2013) komt naar voren dat 53 procent van de leden meerdere keren per dag naar discussies en ontwikkelingen op sociale media kijkt, en 16 procent wekelijks.

Het Europees Parlement liet in november 2014 een tender uitgaan voor een monitoring tool. De tender geeft met de volgende omschrijving van wat het EP voor ogen staat ook een goede indruk van de mogelijkheden van dit instrument:³

The EP is continuously looking for an increasingly better understanding of the public debate, among other things to provide feedback on policies and media relations. Additionally, it is important that the EP is able to measure its performance of social media activities and that a clear picture of relevant online stakeholders and multipliers is provided, to make communication efforts more effective.

For this end, the EP seeks a (or a combination of) cost-efficient, Web-based social and online media monitoring and publishing tool(s) (hereafter called 'tool') that can be used to track, archive and analyse online and social media posts and conversation in all official EU languages. A specific focus should lay on measuring the various social media accounts run by EP staff. The tool should help in presenting information with attractive and easy-to-understand visuals that accurately guide analysis on the topics identified. It should also serve as a one-stop shop for spreading content on various social media platforms.

Interessant is onder meer de behoefte om *online stakeholders* en *multipliers* te identificeren. Zo kan een *retweetnetwork* in kaart worden gebracht rondom bepaalde trefwoorden (voor een voorbeeld: Stieglitz & Dang-Xuan 2013, p. 1289). Het voornemen van het EP gaf aanleiding tot kritische berichtgeving in de Britse krant *The Telegraph*. De krant citeerde uit een vertrouwelijk document waaruit naar voren zou komen dat dit instrument vooral is bedoeld om in landen waar de publieke opinie sterk eurosceptisch is, *trending topics* in kaart te brengen, aan discussies deel te nemen en die te beïnvloeden, bijvoorbeeld door het verschaffen van feiten en cijfers om zo 'mythen te ontmaskeren'.⁴

De Dienst Informatievoorziening (DIV) van de Tweede Kamer is begin 2013 gestart met een pilot met het gebruik van Coosto, een digitale tool om berichten en discussies op sociale media te monitoren. De gedachte achter deze verkennende pilot is de constatering dat sociale media een belangrijke aanvullende informatiebron voor Tweede Kamerleden is. De pilot moet zicht geven op de beschikbare mogelijkheden en om handigheid op te doen met socialmediamonitoring. De DIV beperkt zich tot het monitoren van feitelijke gegevens en interpreteert de vergaarde gegevens niet. Dat laatste is een taak van de Kamerleden.

Bij DIV bestaat de indruk dat Kamerleden en fracties ook zelf sociale media monitoren, maar van de wijze waarop dit gebeurt en hoe de verzamelde gegevens door Kamerleden eventueel worden gebruikt om hun inzichten bij te stellen, bestaat geen duidelijk beeld. Een ronde langs enkele fracties leerde ons dat fracties inderdaad gebruikmaken van socialemedia-analyses. De monitoring

³ <http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:393347-2014:TEXT:EN:HTML>

⁴ <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/9845442/EU-to-set-up-euro-election-troll-patrol-to-tackle-Eurosceptic-surge.html>

vindt overigens niet per definitie plaats bij de fracties zelf, maar kan ook plaatsvinden bij de partijbureaus.

Evaluatie

Effectiviteit

Socialmediamonitoring kan door Tweede Kamerleden worden gebruikt als een aanvullende informatiebron om maatschappelijke sentimenten te peilen of inzicht te krijgen in argumenten die worden uitgewisseld. De effectiviteit ervan is vooralsnog lastig te beoordelen, ook omdat een kamerbreed zicht op deze praktijk nog ontbreekt. De focus ligt nu nog op experimenteren en ervaring opdoen.

Representativiteit

Om twee redenen kunnen vraagtekens worden gezet bij de representativiteit van de meningen die via sociale media worden gedeeld. De eerste reden is dat de gebruikers van sociale media voor politieke communicatie geen dwarsdoorsnede vormen van de Nederlandse bevolking: hoogopgeleiden en politiek geïnteresseerden zijn oververtegenwoordigd. De tweede reden is dat de sentimenten die worden geuit, geen getrouwe afspiegeling zijn van de publieke opinie. Daarom is socialmediamonitoring hoogstens een aanvullend instrument om de publieke opinie te peilen.

Legitimiteit

Socialmediamonitoring kan een (bescheiden) bijdrage leveren aan legitimiteit. Het kan een agendavormende functie hebben als 'trending topics' bij burgers hierdoor op het netvlies komen van volksvertegenwoordigers. Indirect kan socialmediamonitoring zelfs een bijdrage leveren aan (de kwaliteit van) participatie. Voorwaarde hiervoor is dat de inzichten die op basis hiervan worden verworven, worden gebruikt in communicatie met burgers. Deze zogenoemde *webcare* wordt door bedrijven onder meer toegepast voor *online damage control* in de relatie met klanten (Van Noort & Willemsen 2011). Een voorbeeld is de webcare van Diederik Samsom in 2012 over de kwestie van de zorgpremies (zie voetnoot 2). Dit zal ook de responsiviteit ten goede komen. Kamerleden dienen zich wel bewust te zijn van mogelijke risico's, als bij monitoring en webcare sociale netwerken worden betreden die door de deelnemers van die netwerken als hun privédoelgebied worden beschouwd.

Kwaliteit van het parlementaire werk

Zoals hierboven is aangegeven, ontbreekt nog het inzicht in hoeverre de geluiden die op sociale media worden geuit, doorwerken in de standpuntbepaling van Kamerleden.

Dilemma's en kansen

Socialmediamonitoring kan Tweede Kamerleden confronteren met verschillende dilemma's. Een eerste dilemma betreft de kwaliteit van de gegevens versus de beoogde meerwaarde ervan. Communicatie via sociale media heeft een vluchtig karakter; reacties worden in real time uitgewisseld. Bovendien zijn ze niet representatief voor de publieke opinie. De vraag is dus welk gewicht Kamerleden aan deze gegevens moeten toekennen. Het volgen van de waan van de dag is een risico.

Een tweede dilemma heeft betrekking op de verhouding tussen de kwantiteit van de gegevens en de informatiewaarde ervan. Hoe moeten Kamerleden omgaan met de enorme hoeveelheid gegevens die boven tafel kan komen? Hoe kunnen (al dan niet met behulp van software) de verzamelde signalen worden gefilterd en hoe kan worden voorkomen dat Kamerleden verzanden in *information overload*? Niettemin, als aanvullend instrument biedt socialmediamonitoring bepaalde kansen, om nieuw opkomende issues en veelgebruikte argumenten te achterhalen en voor het reputatiemanagement van Kamerfracties.

3 Informatievoorziening over parlementaire politiek

Het vorige hoofdstuk beschreef de digitale middelen die politici in hun 'permanente campagne' gebruiken om kiezers te informeren over hun politieke standpunten en activiteiten. Dit hoofdstuk gaat in op de informatievoorziening over het functioneren van de parlementaire democratie en van het parlement in het bijzonder. Het hoofdstuk bespreekt er drie: stemwijzers die kiezers informatie geven over de diverse standpunten van politieke partijen en die bijdragen aan het maken van een weloverwogen keuze (3.1), het openbaar maken van parlementaire informatie op de website van de Tweede Kamer (3.2) en informatievoorziening door derden (de 'parlementaire monitorende organisaties') over het handelen van volksvertegenwoordigers (3.3).

3.1 Stemwijzers

Beschrijving

Het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging dat we in ons land kennen, is gericht op het afspiegelen van de opvattingen van de verschillende politieke minderheden (Andeweg & Thomassen 2011). Omdat het stemgedrag nauwelijks meer wordt bepaald door de vaste groepsbindingen uit de tijd van de verzuiling, hebben kiezers behoefte aan hulpmiddelen om zich in het actuele politieke landschap te oriënteren.

Met de StemWijzer die in 1994 door het toenmalige Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) werd geïntroduceerd, werden twee doelstellingen nagestreefd: (1) de kennis van de kiezers te vergroten over de programmatische overeenkomsten en verschillen tussen de politieke partijen en (2) de kiezers te ondersteunen bij het bepalen van hun stemkeuze. De StemWijzer vergelijkt het politieke profiel van de gebruiker met die van de politieke partijen aan de hand van een lijst met stellingen. Deze lijst tracht men zodanig samen te stellen dat daarin de belangrijkste punten van de partijprogramma's voorkomen en elke stelling ook verschillende standpunten tussen de partijen laat zien. Het gebruik van de StemWijzer is erg hoog. Bij de Kamerverkiezingen van 2012 werden ongeveer vijf miljoen stemadviezen verstrekt.

Bij verkiezingen laait steeds weer de discussie op over de validiteit van stemwijzers, en vooral de StemWijzer van het IPP (zie o.a. Groot 2003). Deze discussie spitst zich toe op de vraag: wordt met deze stemwijzer een 'juist' stemadvies gegeven? Er zijn dan ook verschillende alternatieve stemwijzers, kieskompassen en dergelijke ontwikkeld. De volgende evaluatie heeft op sommige punten betrekking op de StemWijzer van het IPP, op andere punten op stemwijzers in het algemeen, afhankelijk van het beschikbare onderzoek.

Evaluatie

Effectiviteit

Stemwijzers beogen kiezers te helpen bij het maken van een gefundeerde keuze voor een politieke partij bij de verkiezingen en hen over standpunten van politieke partijen te informeren. Werkt dit ook zo? In een onderzoek van Boogers (2006) naar de StemWijzer van het IPP gaf ruim de helft van de ondervraagden (52%) aan dat de StemWijzer de verschillen tussen partijen heeft verduidelijkt. Iets minder dan de helft (46%) gaf aan dat de StemWijzer heeft geholpen bij het bepalen van de stemkeuze. Deze antwoorden geven een indicatie van de effectiviteit van het instrument vanuit het gezichtspunt van de gebruikers. Het oordeel over effectiviteit kan op grond van deze cijfers niet uitgesproken positief dan wel negatief luiden.

Representativiteit

Uit het door Boogers uitgevoerde onderzoek blijkt dat de gebruikers van de StemWijzer redelijk representatief zijn voor de totale kiezerspopulatie. De leeftijdsverdeling en de percentages mannen en vrouwen zijn ongeveer gelijk. Wel is er een iets hoger percentage hoger opgeleiden onder de gebruikers (34%, tegenover 29% in 2006 onder de beroepsbevolking; Ministerie van OCW 2013).

Legitimiteit

Wordt met een stemwijzer bevorderd dat burgers een zinvolle inbreng leveren aan het politieke besluitvormingsproces? Allereerst merken wij op dat de belangrijkste (potentiële) bijdrage van stemwijzers transparantie is over de standpunten van partijen. We zagen hierboven dat ruim de helft van de gebruikers in Boogers' onderzoek uit 2006 hierover positief oordeelde. Daarmee is er ook een bescheiden positief effect op de kwaliteit van burgerparticipatie als gevolg van het gebruik van een stemwijzer; ook de verkiezingsopkomst wordt iets gestimuleerd (o.a. Boogers 2006; Garzia, De Angelis & Pianzola 2014). Verder zijn verschillende ontwerpkeuzes bij de stemwijzers relevant vanuit het oogpunt van legitimiteit. Ze kunnen de mate waarin aan een bepaalde maatstaf van legitimiteit wordt voldaan, vergroten of juist inperken. Zo kan de selectie van onderwerpen de beeldvorming van wat er in de verkiezingen op het spel staat beïnvloeden (invloed van de burger op de agenda). Ook de mogelijkheid voor gebruikers om onderwerpen te wegen, is voorgeprogrammeerd: 'Het is goed voorstelbaar dat een onderwerp voor een gebruiker zo belangrijk is dat elke partij die hierover met hem of haar van mening verschilt zonder meer afvalt.' (Fossen, Anderson & Tiemeijer 2012, p. 173). De formulering van de stellingen en de aanvullende informatie die bij de stellingen worden gegeven, beïnvloeden daarmee ook de kwaliteit van de participatie.

Kwaliteit van het parlementaire werk

Stemwijzers kunnen indirect van invloed zijn op het functioneren van volksvertegenwoordigers. Politieke partijen nemen stemwijzers serieus en proberen er hun voordeel mee te doen. Ze kunnen op het gebruik van stemwijzers anticiperen bij het opstellen van hun verkiezingsprogramma's en bij de samenstelling van de lijst met stellingen. Er is enig anekdotisch bewijs dat partijen met de formulering van stellingen (waarover bij de StemWijzer afstemming plaatsvindt tussen de opstellers en de partijen) strategisch omgaan (*NRC Handelsblad*, 7-5-2010; *de Volkskrant*, 25-1-2014). Stemwijzers kunnen stimuleren dat partijen vooral de voorkeuren volgen van de kiezers die zij willen winnen, in plaats van dat zij standpunten formuleren en de kiezers hiervan proberen te overtuigen (aldus Walgrave, Van Aelst & Nuytemans 2008). Dit kan zich wreken als politieke

partijen aan een regeringscoalitie deelnemen en zich niet aan standpunten die in de stemwijzers zijn vastgelegd, kunnen houden.

Dilemma's en kansen

Stemwijzers communiceren een visie op democratie waarin kiezers hun keuze voor een politieke partij baseren op nauwkeurige informatie over de beleidsstandpunten van partijen (Downs 1957). De kwaliteit van de vertegenwoordiging wordt in deze visie bepaald door de mate waarin de wetgevende handelingen van de volksvertegenwoordigers overeenstemmen met de specifieke beleidsvoorkeuren van hun kiezers. Het dilemma dat hierdoor ontstaat, is: hoe verhoudt zich een informatiesysteem dat (eenzijdig) gericht is op versterking van transparantie over de match tussen specifieke beleidsstandpunten van partijen en beleidsvoorkeuren van kiezers, en dat daarmee 'issue voting' als normatief principe vooropstelt, zich tot de autonomie van volksvertegenwoordigers? Wordt die autonomie hierdoor niet te veel ingeperkt?

Het matchen van specifieke beleidsvoorkeuren en verkiezingsbeloften doet afbreuk aan het klassieke model van volksvertegenwoordiging, het mandaatmodel. Hierbij geven de kiezers op basis van hun overtuigingen een mandaat aan een partij om een bepaalde politieke koers te volgen. In plaats daarvan houden stemwijzers de kiezers een model voor waarin volksvertegenwoordigers optreden als 'gedelegeerde' voor kiezers die zich opstellen als 'consumenten' met bepaalde beleidsvoorkeuren die ze bevredigd willen zien (Edwards 2012; Fossen, Anderson & Tiemeijer 2012).⁵

3.2 Parlementaire informatie in een Open Data-perspectief

Sinds de laatste tien jaar is er internationaal toenemende belangstelling voor de transparantie van parlementen, in het bijzonder voor de beschikbaarheid van parlementaire data voor hergebruik door burgers, journalisten, maatschappelijke organisaties en andere intermediairen. Hierbij valt te denken aan transcripten en opnames van parlementaire debatten, wetgevingsteksten, gegevens over stemgedrag, budgettaire en administratieve administratie en informatie over individuele volksvertegenwoordigers. De gedachte hierachter is dat vergrote transparantie bijdraagt aan de verantwoording van het parlement en van de individuele volksvertegenwoordigers naar de kiezers, en zo mogelijkheden biedt om burgers daadwerkelijk te betrekken bij het parlementaire werk.

In 2012 kwam de *Declaration on parliamentary openness* tot stand binnen OpeningParliament.org. OpeningParliament.org is een mondiale netwerkorganisatie van non-gouvernementele organisaties (ngo's) die zich toelegt op het ondersteunen, toegankelijk maken en monitoren van parlementen. In hun Declaration is het principe geformuleerd dat parlementaire informatie toebehoort aan het publiek. De verklaring bevat voorstellen voor (1) het bevorderen van een cultuur van openheid, (2)

⁵ Of dit bij de kiezer ook zo uitwerkt, blijft speculatief. Dit kan gaan leven als een digitaal instrument wordt ontwikkeld dat het stemgedrag van partijen vergelijkt met de posities van die partijen op de stellingen van de stemwijzer bij de voorafgaande verkiezingen. Dit is recentelijk wel onderzocht. Deze studie wijst uit dat de overeenstemming bij regeringspartijen in Nederland in de onderzochte periode 51% was, bij oppositiepartijen 81% (Fivaz, Louwerse & Schwarz 2014).

het transparant maken van parlementaire informatie, (3) het vergemakkelijken van toegang tot parlementaire informatie en (4) het mogelijk maken van elektronische communicatie van parlementaire informatie.⁶ In dit 'Open Data-perspectief' dient parlementaire informatie beschikbaar te zijn in een vorm die bewerking mogelijk maakt voor allerlei doeleinden, nadere analyse en visualisatie.

De *Digital Democracy Commission* van het Britse Lagerhuis, die onder het voorzitterschap van de *Speaker* in januari 2015 rapport uitbracht over hoe het Lagerhuis zich kan openstellen voor de digitale samenleving, doet de aanbeveling dat in 2016 alle parlementaire informatie en audiovisueel materiaal vrij beschikbaar moet zijn in formats die hergebruik mogelijk maken.⁷ Ook de Tweede Kamer maakt parlementaire data beschikbaar voor hergebruik. Dit is een gefaseerd proces van meerdere jaren. Een mijlpaal was de *hackathon*, die op 8 september 2012 werd georganiseerd door de Tweede Kamer, de stichting Open State en Netwerk Democratie. De Tweede Kamer stelde op deze dag haar parlementaire database open voor programmeurs, wetenschappers en andere betrokkenen om apps te bedenken en toe te voegen die een bijdrage kunnen leveren aan de transparantie van de Tweede Kamer.⁸

Het voert in het kader van dit onderzoek te ver om een analyse uit te voeren van de informatievoorziening vanuit de Tweede Kamer in een Open Data-perspectief. We volstaan met een analyse van de website van de Tweede Kamer. Deze casus heeft ook een programmatische functie voor ons onderzoek, omdat het aanbod op de website een eerste indruk geeft van de mogelijkheden die bestaan voor onlineburgerparticipatie in het werk van de Tweede Kamer.

3.2.1 Tweedekamer.nl

Beschrijving

In 2008 heeft de *Inter-Parliamentary Union* nieuwe richtlijnen (aanbevelingen) geformuleerd voor parlementaire websites. Op basis van deze aanbevelingen geven we een evaluatie van het informatie- en participatieaanbod op *Tweedekamer.nl*. De beschrijving van dit aanbod is in de evaluatie ingebed.

De IPU-richtlijnen onderscheiden vier categorieën:

Algemene informatie over het parlement. Deze omvat een groot aantal subcategorieën, waaronder functies, samenstelling en activiteiten (1.3), parlementaire commissies (1.5) en parlementsleden (1.6). Deze laatste subcategorie omvat onder meer de activiteiten van individuele parlementsleden, zoals wetgevingsvoorstellen, vragen, interpellaties, moties en stemgedrag (*voting records*). Ook moet informatie gegeven worden over de 'status' van een parlements lid in termen van onschendbaarheid, salaris en vergoedingen (neveninkomsten), gedragscode en ethiek.

⁶ <http://www.openingparliament.org/declaration>

⁷ <http://www.digitaldemocracy.parliament.uk/>

⁸ <http://appsvoordemocratie.nl/>

Informatie over wetgeving, controle op het bestuur en de uitoefening van het budgetrecht. Uitleg moet worden gegeven van de verantwoordelijkheden en activiteiten van het parlement ten aanzien van deze drie functies; de documentatie op deze gebieden moet beschikbaar zijn. Ook moet inzicht worden gegeven in de activiteiten van commissies. Zowel van commissievergaderingen als van plenaire bijeenkomsten moeten audiovisuele opnamen beschikbaar zijn, met inbegrip van de documentatie.

Instrumenten voor het vinden, ontvangen en inzien van parlementaire informatie, waaronder een zoekmachine, notificatiediensten en voorzieningen voor het benaderen van de informatie en documentatie op mobiele apparaten.

Instrumenten voor communicatie en dialoog met burgers. Genoemd worden:

algemene feedbackfuncties: voor de website en voor het leggen van contact met parlementsleden, commissies en stafmedewerkers;

de mogelijkheid om parlementsleden, commissies en medewerkers via e-mail te benaderen;

instrumenten voor parlementsleden, commissies en medewerkers om op e-mails van burgers en maatschappelijke organisaties efficiënt te ontvangen, te managen en te beantwoorden;

interactieve instrumenten, zoals blogs, onlinefora en e-petities;

systemen voor onlinesurveys, wanneer het onderwerp voldoende belangrijk is en de resultaten nuttig;

testen en implementeren van nieuwe methoden voor interactie tussen parlement en burgers, als de technologieën daarvoor beschikbaar komen en nuttig (kunnen) zijn voor het parlement.

Evaluatie

Effectiviteit

Effectiviteit vatten we op als de mate waarin aan de IPU-aanbevelingen voor informatievoorziening wordt voldaan (de eerste drie categorieën van de aanbevelingen). In dit opzicht laat de website van de Tweede Kamer geen opvallende leemtes zien. Een belangrijke uitzondering betreft het onderdeel *voting records*. De website laat stemmingsuitslagen zien, maar geen overzichten van stemgedrag per fractie en per thema of beleidsterrein. Dit onderstreept echter vooral het belang van de rol van de hierna te bespreken maatschappelijke organisaties (de PMO's, zie paragraaf 3.3) die de ruwe, open data (stemmingen) verrijken tot zinvolle informatie. De informatievoorziening over stemgedrag brengt allerlei subjectieve beslissingen met zich mee die niet op de weg liggen van de ontwerpers van de website van de Tweede Kamer zelf: over welke thema's en hoe worden de stemmingen ingedeeld? Volgens welke rekenformule worden ze geaggregeerd? Dergelijke beslissingen moeten eerst genomen worden om zinvolle informatie te kunnen geven waarbij de burger het stemgedrag van fracties over bijvoorbeeld het milieu te kunnen vergelijken.

Representativiteit

Er zijn geen gegevens beschikbaar over (de samenstelling van) de bezoekers van de website van de Tweede Kamer.

Legitimiteit

De website draagt ongetwijfeld bij aan de transparantie van de Tweede Kamer, maar een beoordeling van de omvang van deze bijdrage is mede afhankelijk van een oordeel over de IPU-aanbevelingen. Een dergelijke beoordeling ligt buiten het bereik van het onderzoek.

Een ander aanknopingspunt voor de evaluatie op basis van legitimiteit zijn de IPU-richtlijnen inzake 'Instrumenten voor communicatie en dialoog met burgers'. De website van de Tweede Kamer heeft een pagina *Uw mening telt!* Deze pagina geeft een overzicht van de manieren waarop burgers kritiek, meningen en denkbeelden naar voren kunnen brengen bij de Tweede Kamer. Genoemd worden: media en internet, politieke partijen, buitenparlementaire groepen, demonstraties en actievoeren, contact met Tweede Kamerleden, petities, verzoekschriften en burgerinitiatieven. In vergelijking met de suggesties van het IPU is dit een magere oogst. Er worden geen nieuwe methoden voor directe interactie tussen burgers en Tweede Kamerleden genoemd. Dit lijkt niets van doen te hebben met de kwaliteit van de website, maar te duiden op het ontbreken van deze instrumenten in het externe communicatierepertoire van de Tweede Kamer. Hier ligt een belangrijk deel van de agenda van dit onderzoek naar digitale burgerparticipatie.

Kwaliteit van het parlementaire werk

Er is geen directe relatie tussen het aanbod op de website en de kwaliteit van het parlementaire werk. Wel kan in het algemeen worden gesteld dat inspanningen om bijvoorbeeld inzicht te geven in de politieke afwegingen van fracties en om interactie mogelijk te maken tussen opvattingen van burgers en volksvertegenwoordigers daartoe intern de voorwaarden voor moeten worden geschapen, met name de inrichting van de informatiehuishouding en het interactieaanbod voor burgers.

3.3 Informatievoorziening door 'parlementaire monitorende organisaties' over het handelen van volksvertegenwoordigers

In veel landen zijn 'parlementaire monitorende organisaties' (PMO's; onze vertaling van *Parliamentary Monitoring Organizations*) actief die parlementaire processen volgen en de activiteiten van individuele parlementsleden in kaart brengen (Mandelbaum 2011; Dietrich 2011). Het doel hiervan is om burgers van informatie te voorzien over wat volksvertegenwoordigers feitelijk doen.

In tegenstelling tot de stemwijzers die kiezers een stemindicatie geven op basis van verkiezingsprogramma's, is de informatievoorziening over wat volksvertegenwoordigers feitelijk doen, in ons land zwak ontwikkeld. Het is voor Nederlandse kiezers nauwelijks mogelijk om zich achteraf een oordeel te vormen over hoe fracties politiek-inhoudelijk hebben gefunctioneerd en hoe ze uitvoering hebben gegeven aan hun verkiezingsbeloften. Uit het oogpunt van legitimiteit is dat laatste mogelijk een gemiste kans. Wel zijn in het recente verleden twee 'terugkijkende' stemwijzers gelanceerd, waarmee kiezers hun eigen standpunten konden vergelijken met het stemgedrag van partijen in de afgelopen zittingsperiode. Dit type instrumenten kan uitgroeien tot hulpmiddelen voor kiezers om politieke partijen op hun daden 'af te rekenen'. In de aanloop naar de Kamerverkiezingen in 2006 werd door Politix.nl de 'Nieuwe Kieswijzer' gepresenteerd. Daarvoor waren twintig wetsvoorstellen geselecteerd; gebruikers konden dit aantal uitbreiden of bepaalde thema's selecteren. ProDemos lanceerde in 2006 de Stemmentracker. Deze biedt dertig stellingen;

een belangrijk selectie criterium is de aandacht in de media voor de beslissing van de Tweede Kamer.⁹

In zijn proefschrift uit 1999 over de mate waarin Nederlandse politieke partijen na de verkiezingen hun beloften (op sociaaleconomisch terrein) omzetten in regeringsbeleid stelde Thomson vast dat 61 procent van de onderzochte verkiezingsbeloften van de aanstaande coalitiepartijen 'ten minste gedeeltelijk' overeenstemde met daarop volgende beleidsdaden. Louwerse concludeerde in zijn proefschrift uit 2011 over de mate waarin de politieke posities ingenomen door partijen tijdens de verkiezingen overeenstemmen met hun politieke posities in de daaropvolgende zittingsperiode in het parlement (een vergelijking tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk), dat er een redelijke overeenstemming bestaat tussen de inhoud van verkiezingsprogramma's en hoe partijen zich na de verkiezingen gedragen.

Verkiezingsprogramma's zijn echter niet per se het geschiktste referentiekader om de daden van politieke partijen in het parlement te beoordelen. Andeweg & Thomassen (2011) betogen dat vooral door de globalisering de voorspelbaarheid van de politieke agenda in een regeerperiode steeds verder afneemt. Zij pleiten voor een accentverschuiving in de opvatting van democratie 'van het vooraf beïnvloeden van het beleid naar het achteraf afrekenen over het gevoerde beleid' (p. 115), maar dan niet beperkt tot of zelfs los van de bij de vorige verkiezingen gedane beloften.

In deze paragraaf brengen we verschillende initiatieven die hiertoe zijn genomen, in beeld. De website Geenwoorden.nl, werd in het verkiezingsjaar 2002 gelanceerd door het IPP in samenwerking met de KRO. Deze website gaf informatie over de vervulling van verkiezingsbeloften. Een tweede casus is Politix.nl, gelanceerd in 2003. Deze website gaf een overzicht van de wijze waarop de fracties in de Tweede Kamer hadden gestemd over wetsvoorstellen. In 2008 werd op initiatief van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) door Burgerlink de website Watstemtijnraad.nl ontwikkeld. Daarmee kon het stemgedrag in een aantal gemeenteraden worden gevolgd. In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, landen met een districtenstelsel, bestaan websites die kiezers in staat stellen om het stemgedrag van hun volksvertegenwoordiger te volgen. In ons onderzoek beschrijven we als voorbeeld hiervan de website TheyWorkForYou.com in het Verenigd Koninkrijk.

3.3.1 GeenWoorden.nl (2002)¹⁰

Beschrijving

Het project GeenWoorden.nl werd in 2002 gelanceerd op initiatief van het IPP en de KRO. Het project bestond uit een website en enkele tv-uitzendingen en duurde zes weken. Doelstellingen van het project waren (1) informatieverzorging aan kiezers over wat politieke partijen van hun

⁹ Een kritisch commentaar is te vinden op <http://blog.tomlouwerse.nl/2010/05/stemmen-op-basis-van-stemmen-het-spoor.html>

¹⁰ De informatie over dit project is gebaseerd op documentatie die door de initiatiefnemers indertijd is verstrekt aan de auteur (AE). Zie ook Edwards (2003).

verkiezingsbeloften hadden waargemaakt en (2) bijdragen aan een praktijk van verantwoording door de gekozen politici aan de kiezers.

De website *Geenwoorden.nl* vergeleek de beloften die de politieke partijen in de Tweede Kamer hadden gedaan in hun verkiezingsprogramma's in 1998 met hun daden in de vier daaropvolgende jaren. In samenhang hiermee verzorgde de KRO tv-uitzendingen, waaronder enkele functioneringsgesprekken (*Wie Durft?*), waarin een bewindspersoon werd ondervraagd door ervaringsdeskundigen. Zo werd de staatssecretaris van Onderwijs Karin Adelmund (PvdA) aan de tand gevoeld door een leraar Duits, een schoolleider en een directeur van een basisschool. Gespreksleider was Fons de Poel. De uitzending vond plaats in het Niels Stensen College in Utrecht.

Voor de website maakte het IPP samenvattingen van de verkiezingsbeloften van telkens twee thema's op zes beleidsterreinen: multiculturele samenleving, onderwijs, mobiliteit, zorg, ethische kwesties en democratie. De politieke partijen leverden de informatie aan hoe zij zich voor hun beloften hadden ingezet (door het beleid van hun bewindspersoon, Kamervragen of bijvoorbeeld activiteiten buiten het parlement), in maximaal tweehonderd woorden per thema. Voor elk terrein werd een panel van experts, vertegenwoordigers van belangengroepen en ervaringsdeskundigen samengesteld dat in maximaal tweehonderd woorden een oordeel gaf over de waarheid en effectiviteit van de 'daden' die de partijen aanleverden. Deze oordelen kwamen eveneens op de website te staan. Er was ook een forum dat onder meer was bedoeld voor communicatie tussen kiezers en politici.

Evaluatie

Effectiviteit

Heeft het project bijgedragen aan de doelstellingen van informatieverstopping en verantwoording? We beoordelen de effectiviteit aan de hand van (1) de kwaliteit van de informatie over de daden en (2) de kwaliteit van de oordelen over de relatie tussen de woorden en de daden. Ten aanzien van de kwaliteit van de informatievoorziening heeft het IPP allerlei ontwerpkeuzes gemaakt. Deze beïnvloeden de aard van de informatie die geboden wordt, zoals de keuze van beleidsterreinen. Verder heeft het IPP de partijen gevraagd om zelf aan te geven hoe ze hun beloften in daden hadden omgezet. De overweging van de redactie was dat ze zo partijen de ruimte gaven om zichzelf te profileren. Vanzelfsprekend opent deze werkwijze echter de deur voor het geven van een gekleurd beeld van prestaties. Zo lieten sommige partijen zich bij het thema multiculturele samenleving in hun weergave van daden stringenter uit dan in hun vroegere woorden. Dit werd signaleerd door zowel beoordelaars als website-bezoekers.

Het beoordelen van de relatie tussen woorden en daden is onvermijdelijk subjectief. Wel zorgde de inbreng van experts, belangenorganisaties en ervaringsdeskundigen voor een goede verscheidenheid in invalshoeken. Journalisten en ook programmamakers van de KRO hadden echter meer kunnen doen met de informatie op de website. Het ontbrak aan nader feitenonderzoek, scherpe analyses en journalistiek commentaar. Voor de gebruikers was de geboden informatie

waarschijnlijk nog te weinig 'puntig'.¹¹ Al met al stuit het trekken van een conclusie over de kwaliteit van de informatieverschaffing op grote methodologische problemen (De Graaf 2000; Lammers 2000).

Representativiteit

In de zes weken dat de website beschikbaar was, werden 60.000 bezoekers geregistreerd. De kijkcijfers van de tv-uitzendingen lagen op gemiddeld 800.000. Dat kwam neer op een gemiddeld marktaandeel van ruim 13 procent, wat gold als zeer hoog. De waardering van de kijkers bedroeg gemiddeld een 7,4, wat eveneens als hoog wordt aangemerkt. Er zijn geen gegevens over de samenstelling van de gebruikers van de website en van de kijkers.

Legitimiteit

Heeft het project bijgedragen aan de aanvaardbaarheid van het politieke besluitvormingsproces? Gezien de doelstelling van het project zijn transparantie en verantwoording de belangrijkste legitimiteitsmaatstaven die hier aan de orde zijn. Ons oordeel is positief, zeker als we kijken naar de inspanningen van de redactie en de beoordelaars. Zeer belangrijk met het oog op de politieke verantwoording van politieke partijen aan de burgers is de intermediaire rol van journalisten, in termen van de verdere analyse en interpretatie van de informatie, en publiciteit over de belangrijkste conclusies. Volgens de evaluatie van de projectleiding bleven journalisten hierin in gebreke. Ook in het project zelf maakten de journalisten die verantwoordelijk waren voor de tv-uitzendingen, nauwelijks gebruik van de informatie op de website. Interactie tussen kiezers en politici heeft plaatsgevonden in de tv-uitzendingen, maar vrijwel niet op het forum. In dit opzicht was de kwaliteit van de participatie niet hoog. Overigens kan men zich afvragen of de gebruikers van de website niet voornamelijk waren gericht op informatie, en niet zozeer op discussie. Het forum werd nauwelijks bezocht, maar dit kan een gevolg zijn van het feit dat ook de politici op een enkele uitzondering na zich niet op het forum vertoonden.

Kwaliteit van het parlementaire werk

Of dit project ook heeft bijgedragen aan het professioneel functioneren van volksvertegenwoordigers, kan geen enkele uitspraak worden gedaan.

3.3.2 Politix.nl en Watstemmijnraad.nl

Beschrijving

Politix.nl, gelanceerd in 2004 door Josta de Hoog en Niels de Hoog, was de eerste website in Nederland die het stemgedrag van volksvertegenwoordigers bijhield. Het ging om stemmingen in de Tweede Kamer over wetsvoorstellen en amendementen. De oprichters hadden twee doelstellingen. In de eerste plaats beoogden ze de kwaliteit van het publieke debat over politiek te verhogen. De eerste doelgroep waren dan ook de journalisten. Inzicht in het stemgedrag van de Kamerfracties werd gezien als een noodzakelijke voorwaarde om het debat beter te kunnen voeren. De tweede

¹¹ Door journalisten werd aangedrongen op 'rapportcijfers'. De projectmanager bij de KRO heeft op basis van de paneloordelen cijfers opgesteld en gepubliceerd in het omroepblad *Studio*. De gemiddelde 'rapportcijfers' van de politieke partijen lagen dicht bij elkaar en kwamen uit op een overall gemiddelde van 5,4.

doelstelling was het faciliteren van de publieke controle op het handelen van de volksvertegenwoordigers.

De website gaf overzichten van de stemmingen per week, per thema (binnen een menu van twaalf thema's) en per partij. Elk voorstel werd gepresenteerd in een samenvatting met een link naar het oorspronkelijke document. De website bood ook zelf een faciliteit aan voor het voeren van debat: gebruikers konden argumenten bij voorstellen toevoegen, over voorstellen stemmen, of zelf een voorstel formuleren.

In 2008 werd een vernieuwde versie van Politix.nl gelanceerd in samenwerking met Watstemmijnraad.nl, die dat jaar in de lucht was gegaan. Deze website was een initiatief van het ministerie van BZK in samenwerking met de gemeenten Almere, Groningen, Enschede en Woerden, was geïnspireerd op Politix.nl. en beoogde transparantie en toegankelijkheid van de gemeenteraad te vergroten. Geleidelijk sloten meer gemeenten zich aan. De website was niet uitsluitend bestemd voor gemeenten, maar bood ook ruimte voor gebruik door de Tweede Kamer, Provinciale Staten en Waterschappen. De website gaf overzichten van alle stemmingen, ook die over moties. Sinds 2012 is deze website uit de lucht.

Evaluatie

Effectiviteit

In hoeverre leveren de beide websites een noodzakelijke bouwsteen voor transparantie en verantwoording? Duidelijk is dat beide websites op zichzelf alleen 'dunne' transparantie bieden. Dunne transparantie stelt de ruwe, originele data beschikbaar, zoals uitslagen van stemmingen, zonder verdere bewerkingslagen naar zinvolle informatie. Bij dikke transparantie wordt dit laatste wel gedaan (Curtin & Meijer 2006). De homepage van Watstemmijnraad.nl stelde dat raadsleden met deze website beoordeeld kunnen worden aan de hand van vragen als: 'Is een raadslid consequent in woord en (stem)daad?' en 'Maakt een partij haar standpunten waar als het gaat om het stemmen?' Maar het beantwoorden van deze vragen is met alleen de data over stemmingen onmogelijk. Voor een gewone burger heeft de website dan ook een zeer beperkt nut. Een bewerkingslag op de website zelf of door intermediairen (journalisten, belangengroepen enzovoorts), met behulp van andere data, is noodzakelijk.

Representativiteit

Politix.nl bereikte een bezoekersaantal van ongeveer achthonderd tot duizend per dag. De website werd frequent bezocht door Tweede Kamerleden zelf, en ook door lokale politici (bron: interview J. de Hoog). Ook journalisten en bloggers bezochten de website en hebben (soms) van de gegevens gebruikgemaakt (bron: interview J. de Hoog). Gezien het bezoekersaantal lijkt het gebruik door gewone burgers relatief laag te zijn geweest. Het gebruik van Watstemmijnraad.nl is niet hoog geweest. Belangrijkste gebruikers waren raadsleden zelf en lokale journalisten (bron: interview M. van Heesewijk). In een peiling onder het Enschedepanel uit 2010 (Enschede was een van de

voortrekkers van de website), waarin werd gevraagd naar het bezoek van websites uit de regio, was Watstemmijnraad.nl de hekkensluiter met een score van 0 procent.¹²

Legitimiteit

Er zijn geen gegevens beschikbaar die inzicht geven in de bijdrage van deze websites aan de legitimiteit van politieke besluitvormingsprocessen.

Kwaliteit van het parlementaire werk

Het relatief frequente gebruik van de websites door volksvertegenwoordigers daarentegen is wel een indicatie van het nut van de geboden informatie voor deze categorie bezoekers. Zo konden lokale politici zich via Politix.nl snel op de hoogte stellen van de stand van zaken in de Tweede Kamer. Verdere conclusies over de betekenis van deze websites voor het functioneren van volksvertegenwoordigers kunnen niet getrokken worden.

3.3.3 TheyWorkForYou.com

Beschrijving

TheyWorkForYou.com werd in 2004 gelanceerd door MySociety.org, een opensource- community die actief burgerschap wil bevorderen met digitale instrumenten. Hoofddoel van de initiatiefnemers is het verschaffen van neutrale, onpartijdige informatie over het handelen, spreken en stemmen van de leden van het parlement. Specifieke doeleinden hebben betrekking op (1) toegevoegde informatiewaarde, (2) transparantie en (3) politieke betrokkenheid (Escher 2011a). Allereerst wordt beoogd betere informatie te verschaffen dan de officiële parlementaire websites, vooral door de informatie op een meer logische manier voor geïnteresseerden toegankelijk te maken. Ook wil de community burgers in staat stellen om een fair oordeel te vellen over parlementsleden, en bij parlementsleden daarmee een besef van verantwoording te versterken (gesproken wordt over burgers in de rol van *'watchdog'*). Ten slotte wil de community door burgers beter te informeren ook hun politieke betrokkenheid verhogen.

De website verschaft informatie over de activiteiten van de leden van het Lagerhuis en Hogerhuis (o.a. stemgedrag), bijdragen aan debatten en vragen aan ministers. De website betreft de data over stemmingen van *Hansard*, de woordelijke verslagen van de parlementaire beraadslagingen. Wie informatie over zijn vertegenwoordiger in het Lagerhuis wil vinden, dient zijn eigen postcode in te voeren. Vervolgens verschijnt basisinformatie over het betreffende Lagerhuislid, waaronder gestelde vragen aan ministers (met de gegeven antwoorden) en het stemgedrag over een aantal belangrijke onderwerpen. Deze worden in verschillende gradaties aangegeven, zoals *voted consistently against*, *voted almost always against*, *voted generally against*. Hiervoor wordt een bepaald algoritme gebruikt, de Policy Agreement Ratio (Mandelbaum 2011, p. 37). Zo staat bij het Lagerhuislid Diane Abbott de vermelding *'generally voted for more EU-integration'*. Wie wil, kan doorlinken naar stemmingen over de EU.

¹² http://portal.gmi-mr.com/207685/9/EnschedePortal/resultaten/nieuwsbrief_peiling6.pdf

De volgende paragrafen zijn gebaseerd op gebruikersstatistieken en een webenquête, waaraan 903 gebruikers deelnamen. Bezoekers werden at random uitgenodigd tot deelname met behulp van de volgende vraag: 'Did you find you were looking for?' (Escher 2011a). Het is moeilijk in te schatten hoe representatief de groep respondenten is voor alle gebruikers van de website. Escher is van mening dat de steekproef 'niet te extreem afwijkt' van de totale groep gebruikers.

Evaluatie

Effectiviteit

De effectiviteit van de website kan als goed worden beoordeeld. Bijna alle respondenten menen dat de website neutrale, onpartijdige informatie verschaft. De meeste respondenten geven ook aan dat de website goed is gestructureerd en gemakkelijke navigatie mogelijk maakt. Niettemin gaf veertig procent op de vraag 'Heeft u gevonden wat u zocht?' een ontkennend antwoord. Onder de respondenten van de enquête zelf was dit twintig procent. Bijna negentig procent van de gebruikers gaf aan dat hun kennis over het functioneren van hun volksvertegenwoordiger was verbeterd.

Representativiteit

Na een opstartfase is sinds 2007 het gebruik constant geweest op een niveau van 200.000-300.000 bezoeken per maand. Een piek werd bereikt in de week voor de Lagerhuisverkiezingen in 2010 (230.000 bezoekers). Een andere piek was in mei/juni 2009, toen schandalen in de publiciteit kwamen over het declaratiegedrag van Lagerhuisleden. De meerderheid van de bezoeken (60%) is gericht op informatie over individuele Lagerhuisleden. Het profiel van de gebruikers naar opleiding, sekse en leeftijd wijkt in sterke mate af van die van de internetgebruikers in het algemeen. Het grootste verschil is te zien in het opleidingsniveau. Het percentage hooggeschoolden is 64 procent (tegenover 27% onder internetgebruikers). Verder is 66 procent man (50% van de internetgebruikers). Ook lijkt de groep 54+ sterk oververtegenwoordigd. Deze cijfers roepen de vraag op of het informatieaanbod wel tegemoetkomt aan de informatiebehoeften en digitale vaardigheden van vooral lager opgeleiden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de categorisering van stemgedrag naar beleidsthema's. Een kiezer die op zoek is naar het antwoord op de simpele vraag 'Wat deed mijn volksvertegenwoordiger op dit gebied voor mensen zoals ik?' kan het antwoord hierop moeilijk op de website achterhalen.

Legitimiteit

De 'waakhondfunctie' (transparantie, verantwoording) schemert door in het antwoord van dertig procent van de respondenten dat zij feiten willen checken en 'in de gaten houden' wat hun afgevaardigde doet. Ongeveer de helft van de respondenten meent dat zij zich een beter oordeel heeft kunnen vormen over hun vertegenwoordiger. De website levert ook een bijdrage aan de politieke betrokkenheid. Immers, zestig procent van de respondenten gaf aan dat zij nooit eerder naar informatie hebben gekeken over wat hun vertegenwoordigers doen, voordat zij TheyWorkForYou.com tegenkwamen. Bovendien is ruim veertig procent nooit eerder politiek actief geweest. Al deze punten wettigen een positief oordeel over de bijdrage van de website aan legitimiteit.

Kwaliteit van het parlementaire werk

De invloed van deze website op de kwaliteit van het parlementaire werk is moeilijk in te schatten. De website zou kunnen bijdragen aan een besef van verantwoording bij volksvertegenwoordigers naar de bevolking. *The Times* heeft in 2006 gesuggereerd dat de statistieken die op de website worden bijgehouden van de bijdragen van parlementsleden aan debatten, hebben geleid tot een toename van 'niet-noodzakelijke interventies' (Escher 2011a; Ostling 2012). Daarop zijn de geïndividualiseerde statistieken door de sitebeheerders weggehaald. Hier komt een spanningsverhouding naar voren tussen de drang van politici om in de schijnwerpers van het politieke theater zichtbaar te zijn en de kwaliteit van de vervulling van de parlementaire functies. Gedrag dat erop is gericht om hoger in de statistieken terecht te komen (meer Kamervragen, meer debatinterventies) kan op gespannen voet staan met kwaliteit in volksvertegenwoordiging, medewetgeving of controle op bestuur.

Dilemma's en kansen

De beschreven voorbeelden van websites van pmo's die informatie geven over het handelen van volksvertegenwoordigers, laten verschillende dilemma's zien. Het eerste dilemma is dat transparantie van het parlementaire besluitvormingsproces niet zonder meer bijdraagt aan de legitimiteit ervan. Vooral als legitimiteit wordt opgevat in de zin van het vertrouwen dat burgers hebben in hun bestuurders en de politieke instituties, dan komt dit dilemma sterk op de voorgrond te staan (Curtin & Meijer 2006; Grimmelijkhuijsen 2012). Beter inzicht van burgers in hoe politieke besluitvormingsprocessen verlopen, leidt niet zonder meer tot erkenning bij de burgers van de aanvaardbaarheid van die processen, laat staan tot vertrouwen in de politici en de politieke instituties die deze processen 'dragen'.

Het tweede dilemma is tussen 'dunne' en 'dikke' transparantie. Dunne transparantie stelt de ruwe, originele data beschikbaar, zoals uitslagen van stemmingen, zonder verdere bewerkingsslagen naar zinvolle informatie. Bij dikke transparantie wordt dit laatste wel gedaan. Dat maakt de informatie bruikbaar, maar daar staat tegenover dat elke bewerking bepaalde ontwerpkeuzes vergt en dus invloed heeft op de aard van de geboden informatie. Een belangrijke vraag is bovendien hoe tegemoet kan worden gekomen aan de informatiebehoeften van kiezers, vooral de lager opgeleiden. Mogelijk hebben zij meer interesse in informatie die niet naar beleidsveld is geordend, maar naar sociale categorieën, zoals inkomensgroepen, beroepsgroepen en identiteiten ('mensen zoals ik') of naar fasen van de levensloop. Maar ordening van gegevens naar sociale categorieën is eveneens ontwerpgevoelig en is politiek controversieel.

Een ander dilemma speelt tussen transparantie en kwaliteit van het parlementaire werk. De websites die veel informatie transparant maken, onderwerpen politici aan een sterke verantwoordingsdruk. Dat is voor burgers een kans om hun volksvertegenwoordigers kritisch te volgen. Maar het risico van strategisch gedrag ligt op de loer, wat de kwaliteit van het parlementaire werk die ook in het belang van burgers is, negatief kan beïnvloeden. Grotere verantwoordingsdruk kan wel leiden tot meer prudentie bij het wekken van verwachtingen bij kiezers.

4 Burgers stellen vragen aan volksvertegenwoordigers

In de voorgaande hoofdstukken zijn verschillende digitale middelen besproken die burgers informeren over politieke standpunten of het handelen van volksvertegenwoordigers. In dit hoofdstuk wordt de rol van burgers groter. We bespreken hier de digitale middelen die individuele burgers in staat stellen om met een vraag een concrete informatiebehoefte naar voren te brengen. Het stellen en beantwoorden van vragen is een basisactiviteit van de democratische politiek. Burgers kunnen politici gemakkelijk benaderen. De meeste burgers gebruiken hiervoor e-mail, veel minder de telefoon of toepassingen als Twitter (Aalberts & Kreijveld 2011). Volgens Aalberts & Kreijveld (2011, p. 82) maakt echter 'geen enkele politicus [...] er een vaste gewoonte van burgers altijd een antwoord te sturen'.

Er zijn websites ontwikkeld om het stellen van vragen aan politici te ondersteunen. In Nederland is dit Maildepolitiek.nl. Voorbeelden in het buitenland zijn WriteToThem.com (Verenigd Koninkrijk) en Abgeordnetenetwatch.de (Duitsland). Deze worden in dit hoofdstuk beschreven. De genoemde websites raken rechtstreeks aan het parlementaire werk, in het bijzonder aan de volksvertegenwoordigende functie, maar ook aan de controlefunctie, vooral als vragen van burgers leiden tot vragen aan een bewindspersoon.

4.1 Maildepolitiek.nl

Beschrijving

Maildepolitiek.nl is in 2008 opgericht door de Stichting Het Nieuwe Stemmen, een samenwerkingsverband van jongeren in CDA, PvdA, VVD en D66. De website is in de oorspronkelijke vorm niet meer in de lucht. De huidige versie brengt vooral nieuws over de politiek. Daarnaast bevat de site het menu 'Contact met politici' met een lijst van de leden van de Eerste en Tweede Kamer. Iedereen kan doorklikken naar de persoonlijke pagina's van de Kamerleden voor contactinformatie.

We beschrijven en evalueren hier de oude versie, omdat deze specifiek was gericht op het faciliteren van de inzending van vragen.

Bij de oude website moest de gebruiker de volgende stappen doorlopen. Eerst werd de gebruiker gevraagd hun vraag op een gestandaardiseerd formulier in te vullen. Vervolgens moest de gebruiker een beleidsterrein selecteren en het schaalniveau bepalen: gemeentelijk, provinciaal of landelijk. Daarna kon de gebruiker een keuze maken voor één partij; verzending aan meerdere partijen tegelijk was niet mogelijk. De gebruiker moest de vraag zelf verzenden. Zowel de vraagsteller als de antwoordende politicus kon ervoor kiezen om de vraag zichtbaar te maken voor andere bezoekers. Als een vraag op de site gepubliceerd werd, gebeurde dit anoniem.

Evaluatie

Effectiviteit

Beleidsimpuls, een onlinemagazine over vernieuwingen in de publieke sector, gaf in 2008 een oordeel over de effectiviteit van Maildepolitiek.nl. *Beleidsimpuls* stelde vast dat de doelstelling van de website om burgers te ondersteunen bij het stellen van vragen aan volksvertegenwoordigers niet werd gerealiseerd. Veel burgers wisten niet bij welk beleidsterrein en schaalniveau hun vraag moest worden ingedeeld. De website veronderstelde dus de nodige voorkennis bij burgers.¹³ Dit oordeel van *Beleidsimpuls* ging niet in op de potentiële meerwaarde die de website biedt. Publicatie op de website gaf bijvoorbeeld inzicht in de vragen die spelen bij andere burgers. Deze inzichten kunnen bruikbaar zijn voor burgers die voor dezelfde belangen willen opkomen.

Representativiteit

Gegevens over het gebruik van de website zijn niet beschikbaar.

Legitimiteit

De website kwam in principe tegemoet aan verschillende legitimiteitscriteria, waaronder invloed op de agenda, toegankelijkheid voor inbreng van burgers en verantwoording. Het stellen van vragen is weliswaar een simpele vorm van burgerparticipatie, toch moet de kwaliteit van de burgerparticipatie vanuit het perspectief van de burger hoog worden ingeschat. Dit is mede afhankelijk van de kwaliteit van de begeleiding die de burger hierbij krijgt.

Kwaliteit van het parlementaire werk

Hoeveel ruimte is er voor het zelfstandig functioneren van volksvertegenwoordigers met deze website? Naar het oordeel van Aalberts blijkt dat er (ook) veel onzinnige vragen worden gesteld waar volksvertegenwoordigers niet over gaan of waar ze redelijkerwijs geen antwoord op zullen hebben. Deze vragen leiden volgens hem af van 'het echte werk' van Kamerleden.¹⁴ Een mogelijk positief effect van een dergelijke website op de kwaliteit van het parlementaire werk is dat het stellen en beantwoorden van vragen kan bijdragen aan interactie tussen (opvattingen van) burgers en volksvertegenwoordigers.

Deze evaluatie laat vier aspecten zien die van invloed zijn op het succes van deze websites uit oogpunt van effectiviteit en legitimiteit:

- de begeleiding die de burger krijgt bij het vinden van de 'juiste' volksvertegenwoordiger voor zijn of haar vraag;
- de aandacht die door de websiteredactie gegeven wordt aan de kwaliteit van de formulering van de vraag;
- stimuleren dat de vraag daadwerkelijk wordt beantwoord;
- burgers wijzen op mogelijkheden om verdere stappen te nemen als vragen niet worden beantwoord.

¹³ <http://www.beleidsimpuls.nl/maildepolitiek.php>

¹⁴ <http://www.thepostonline.nl/2011/07/01/bewijs-emails-van-burgers-aan-politici-missen-ieder-doel/>

Deze aspecten komen nadrukkelijk aan de orde in de bespreking van twee websites in het buitenland: Writetothem.com in het Verenigd Koninkrijk en Abgeordnetenwatch.de in Duitsland.

4.1.1 WriteToThem.com

Beschrijving

De website WriteToThem.com is in 2005 gelanceerd door MySociety.org (zie p. 33, par. 3.3.3). Sinds 2007 trekt de huidige website maandelijks 50.000-70.000 bezoekers, waarvan 40.000-50.000 unieke bezoekers.

De website werkt als volgt. Een gebruiker tikt zijn postcode in. Vervolgens verschijnt een overzicht van al 'zijn' of 'haar' volksvertegenwoordigers, nationaal, lokaal, regionaal en Europees. (Het is niet mogelijk om een vraag te stellen aan een afgevaardigde buiten het kiesdistrict waar de vragensteller woont.) Er verschijnt ook een link voor als de gebruiker niet weet wie te benaderen met zijn of haar vraag. Dan wordt aangegeven welke volksvertegenwoordiger (bijvoorbeeld parlamentslid of gemeenteraadslid) voor welk type vraag benaderd moet worden. Vervolgens verschijnt een ruimte waarop de vraag geformuleerd kan worden, met enkele nadere instructies (zoals: gebruik uw eigen woorden, wees beleefd etc.). Brieven met beledigende taal worden niet verzonden. Vervolgens stuurt de gebruiker de vraag in. De website zendt dan eerst een mail terug met een link waarmee kan worden bevestigd dat de inzender een natuurlijke persoon is. Dan wordt de vraag verzonden aan de volksvertegenwoordiger. Na twee weken stuurt de website een mail aan de indiener met de vraag of de volksvertegenwoordiger al contact heeft gezocht. WriteToThem benadrukt dat het geen verantwoordelijkheid neemt voor het uitblijven van een reactie. Wel houdt WriteToThem een ranglijst bij van parlementsleden met hun antwoordfrequentie. Ook geeft de website suggesties voor het geval kiezers geen antwoord krijgen.

Evaluatie

Effectiviteit

WriteToThem.com wil eraan bijdragen dat burgers hun volksvertegenwoordiger kunnen bereiken. Het feit dat de gebruikers worden begeleid bij de keuze van de 'juiste' volksvertegenwoordiger, draagt bij aan de effectiviteit. Gebruikers krijgen bovendien concrete adviezen over wat te doen als ze geen antwoord krijgen.

Uit het gebruikersonderzoek van Escher (2011b) blijkt dat bezoekers zijn tevreden zijn over de site. De mate van tevredenheid wordt daarbij in belangrijke mate bepaald door de reactie van politici. Tussen de 55 en zestig procent van de vragen werd beantwoord. Ongeveer tachtig procent van deze vragenstellers was tevreden over het antwoord.

Representativiteit

Naar opleidingsniveau, leeftijd en sekse blijken de gebruikers van de website geen representatieve dwarsdoorsnede van de bevolking. De gebruikers hebben een tweemaal zo grote kans om een hogere opleiding te hebben genoten dan de gemiddelde Britse internetgebruiker. In vergelijking met

Britse internetgebruikers trekt de website meer mannelijke gebruikers en mensen van 45 jaar en ouder (Escher 2011b).

Legitimiteit

Kunnen burgers door middel van deze website een zinvolle inbreng leveren aan het besluitvormingsproces? De cijfers over de beantwoording van gestelde vragen en de tevredenheid van de vragenstellers geven aanleiding tot een gematigd positief oordeel in termen van legitimiteit. De site draagt vooral bij aan toegankelijkheid; veel mensen verwachten niet dat zij een antwoord krijgen, maar krijgen dat wel. Verder activeert de website relatief veel mensen die anders niet politiek betrokken zouden zijn (Escher 2011b), waarmee de site bijdraagt aan de kwaliteit van burgerparticipatie.

Kwaliteit van het parlementaire werk

Er zijn geen gegevens beschikbaar over de bijdrage van deze website aan het functioneren van volksvertegenwoordigers. Het onderzoek van Escher was gericht op de gebruikers, antwoordfrequenties en tevredenheid. Uit een klein onderzoek dat hij hierbij uitvoerde naar het aandeel e-mails verzonden via de website op het totaal aantal e-mails dat een parlementslid ontvangt, trekt hij de conclusie dat de website weinig extra 'communicatiedruk' legt op de parlementariërs.

4.1.2 Abgeordnetenwatch.de

Beschrijving

WriteToThem.com heeft in verschillende landen navolging gekregen. Een succesvolle Duitse variant is Abgeordnetenwatch.de, een webplatform dat in 2004 ontstond in de deelstaat Hamburg en enkele jaren later op Bonds niveau ging functioneren. Het platform stelt burgers in staat om in het openbaar vragen te stellen aan hun nationale en Europese volksvertegenwoordigers, vertegenwoordigers in 8 deelstaten en 52 gemeenten. Communicatie tussen burgers en volksvertegenwoordigers is dus de eerste doelstelling. Daarnaast is Abgeordnetenwatch.de in toenemende mate gericht op transparantie over zaken als neveninkomsten en lobbyactiviteiten, en ten slotte beoogt de website burgers te informeren over volksvertegenwoordigers en hun stemgedrag.¹⁵ We spitsen de beschrijving en evaluatie toe op de eerstgenoemde functie.

De kwaliteitszorg van deze website is opvallend. Een moderatieprotocol waakt ervoor dat niemand het platform gebruikt om te lobbyen, dat volksvertegenwoordigers niet belasterd of beledigd worden en dat mensen geen racistische uitlatingen doen. Ook anonieme vragen worden niet toegelaten. Alle vragen worden vooraf gescreend. Het moderatorenteam telt veertien medewerkers (freelancers).¹⁶ Bovendien worden de vragen met de volledige naam van de vraagsteller gepubliceerd. Bij elke volksvertegenwoordiger wordt aangegeven hoeveel vragen zijn gesteld en beantwoord.

¹⁵ Dit laat zien dat deze website eigenlijk tot twee instrumentenfamilies behoort. Het functioneert ook als pm.

¹⁶ Abgeordnetenwatch.de heeft een jaarbegroting van ruim 300.000 euro. Hiervan wordt twee derde gefinancierd uit donaties van contribuanten en een derde uit stichtingen e.d.

Abgeordnetenwatch.de trok in 2012 ruim 2,6 miljoen bezoekers. Sinds 2008 werden in totaal ruim 141.000 vragen gesteld en ruim 114.000 vragen beantwoord (in alle bovengenoemde volksvertegenwoordigingen) (Abgeordnetenwatch.de 2013). Het antwoordpercentage is dus ongeveer tachtig procent. Dit antwoordpercentage geldt ook voor de vragen gesteld aan leden van de Bondsdag. Het aantal vragen gesteld aan Bondsdagleden was in 2014 10.144 (bron: e-mail communicatie met het projectteam, 27-07-2015).

Evaluatie

Effectiviteit

Het hoge percentage vragen dat gesteld en beantwoord werd, en ook de snelheid van beantwoording (doorgaans binnen enkele weken), wijzen erop dat Abgeordnetenwatch.de een sterke reputatie heeft opgebouwd en effectief functioneert. Albrecht en Trénel (2010) beoordelen de kwaliteit van zowel de vragen als de antwoorden als goed. Ook de kwaliteitszorg is kennelijk effectief.

Representativiteit

Mannen en hoger opgeleiden zijn onder het aantal bezoekers oververtegenwoordigd (Albrecht & Trénel 2010).

Legitimiteit

De website levert een bijdrage aan legitimiteit, vooral in termen van toegankelijkheid, verantwoording en kwaliteit van de participatie. De website vermeldt dat 53 procent van de vragenstellers hiermee hun eerste contact met een volksvertegenwoordiger had. De website wordt, aldus de redactie van de website, ook dikwijls door journalisten gebruikt als informatiebron (Abgeordnetenwatch 2013, p. 12). Maar deze nieuwsgaringsfunctie heeft vooral betrekking op een ander deel van de missie van de website: research naar de neveninkomsten van parlementsleden. De website is erg actief in het ijveren voor transparantie van partijfinanciën.

Kwaliteit van het parlementaire werk

Het jaarverslag over 2012 van Abgeordnetenwatch.de vermeldt dat in dat jaar driehonderd 'parlementaire vragen' werden gesteld die aantoonbaar gebaseerd waren op vragen van burgers (vastgesteld op basis van een zoekactie op internet; Abgeordnetenwatch 2013, p. 13).

Dilemma's en kansen

Met het beantwoorden van vragen via websites kunnen politici zich profileren richting hun kiezers. Het belangrijkste dilemma is tussen toegankelijkheid en kwaliteit. Hoge toegankelijkheid van volksvertegenwoordigers kan ten koste gaan van de kwaliteit van de communicatie. Kwaliteit kan worden bevorderd wanneer de websites ondersteuning bieden bij het adresseren van de 'juiste' politicus en investeren in moderatie. Anderzijds kan de wetenschap bij burgers die vragen willen stellen dat hun vragen vooraf worden beoordeeld, ook drempelverhogend werken. De kwaliteit van de vragen en de antwoorden, en het hoge percentage van beantwoorde vragen, vastgesteld bij Abgeordnetenwatch.de, wijzen echter wel op het kunnen slagen van deze aanpak.

5 Raadpleging van en advisering door burgers

We komen nu op hogere treden van de participatieladder, waarop burgers toegang krijgen tot het besluitvormingsproces in de Tweede Kamer door deel te nemen aan raadplegingen of door (gevraagde dan wel niet gevraagde) adviezen te geven. We bespreken in dit hoofdstuk twee verschijningsvormen, namelijk raadplegingen en adviesprojecten die worden opgezet door het bestuur (een of meerdere ministeries), en raadplegingen en adviesprojecten die worden opgezet door het parlement. In het laatste geval gaat het om digitale burgerparticipatie in het parlementaire werk. Maar ook de eerste categorie is voor ons onderzoek van belang, omdat door het bestuur georganiseerde projecten 'van buitenaf' invloed (kunnen) hebben op de positie van het parlement als finale politieke besluitvormer. Er kan zich een soort representatieve bestuurspraktijk ontwikkelen, waarin overheidsorganisaties en maatschappelijke partijen samen beleid maken en zich daaraan committeren. Aan de hand van de twee cases waarmee we dit hoofdstuk openen (paragraaf 5.1) zullen we zien dat digitale instrumenten deze bestuurspraktijk kunnen versterken en verdiepen. Op de dilemma's die dit oproept voor de Tweede Kamer, zullen we uitvoerig terugkomen. In paragraaf 5.2 bespreken we verschillende projecten van raadpleging en advisering die zijn opgezet door het parlement, vooral door parlementaire commissies. We sluiten dit hoofdstuk af met een korte bespreking van de betekenis van open data en open spending bij advisering door burgers.

5.1 Het bestuur raadpleegt burgers; burgers adviseren het bestuur

In de afgelopen decennia is in ons land (vooral op lokaal niveau) een breed geschakeerde praktijk van burgerparticipatie en maatschappelijke coproductie van beleid ontstaan, ook met gebruikmaking van internet en sociale media (zie o.a. Leyenaar 2009; Sinnema & Van Duivenboden 2009). Meestal vinden deze projecten onder de verantwoordelijkheid van het bestuur, op lokaal niveau het college van B&W, op nationaal niveau een ministerie. Projecten van burgerparticipatie die plaatsvinden onder de verantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordiging, zijn zeldzamer.

We kijken naar consultaties door ministeries over conceptvoorstellen tot wet- en regelgeving. De eerste casus betreft de website Internetconsultatie.nl waarbij burgers feedback kunnen geven op wetsvoorstellen en dergelijke. De tweede casus is een LinkedIn-discussiegroep over het vormgeven van nieuw energiebeleid door stakeholders.

5.1.1 Internetconsultatie.nl

Beschrijving

De website Internetconsultatie.nl is in 2009 opgericht door de rijksoverheid. Ministeries voeren online consultaties uit over concepten van wetten, algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen. Doelstellingen van de website zijn het vergroten van de transparantie van het wetgevingsproces, het bieden van (nieuwe) mogelijkheden voor participatie en het verbeteren van de kwaliteit en uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving.

Internetconsultatie wordt gezien als een aanvulling op de al bestaande consultatiepraktijk in het wetgevingsproces. Tot onze peildatum (26 maart 2015) zijn 416 consultaties afgesloten (bron: Internetconsultatie.nl). De Tweede Kamer gebruikt het instrument soms ook voor consultatie over initiatiefvoorstellen. Een voorbeeld is het initiatiefwetsvoorstel van Tweede Kamerlid Ard van der Steur over *mediation*.

Burgers kunnen op de website bij het betreffende voorstel een reactie geven door het aangeven van vragen en aandachtspunten, of door het insturen van een document. Ontvangen reacties worden alleen openbaar gemaakt op de website met toestemming van degene die de reactie heeft gegeven.

De hierna volgende evaluatie van de website is gebaseerd op een evaluatie vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) (2011) waarbij ervaringen en oordelen van insprekers en beleidsmedewerkers door middel vragenlijsten (bij de insprekers), evaluatieformulieren en groepsgesprekken (bij de medewerkers) werden verzameld.

Evaluatie

Effectiviteit

Dragen consultaties bij aan de kwaliteit van de wetgeving? Naar het oordeel van de medewerkers is Internetconsultatie vooral effectief bij wet- en regelgeving die veel verandering brengt in de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen of die grote gevolgen heeft voor de uitvoeringspraktijk. Twee derde van de departementale medewerkers die aan de evaluatie heeft deelgenomen, geeft aan bruikbare reacties te hebben ontvangen. Internetconsultatie kost wel extra tijd en capaciteit. Verschillende medewerkers geven aan dat zij de website ook graag zouden gebruiken voor andere consultaties, bijvoorbeeld over beleidsvoorstellen. De bijdrage van internetconsultatie aan transparantie en participatie komt aan de orde bij Legitimiteit.

Representativiteit

De website is ruim 497.000 keer is bezocht door in totaal circa 181.800 bezoekers, die gemiddeld 22,5 minuut op de site bleven (Ministerie van VenJ 2011). Op 1 juni 2011 waren in totaal 4993 reacties ontvangen. Het aantal bezoekers is veel hoger dan het aantal reacties. Dat wijst erop dat de site ook wordt bezocht door mensen die (alleen) geïnformeerd willen worden over wetgevingsvoorstellen die in voorbereiding zijn. Het aantal reacties per voorstel verschilt sterk en hangt mede af van het onderwerp, de verwachte effecten en de doelgroepen die geraakt worden. Zowel particulieren, bedrijven als maatschappelijke organisaties hebben gereageerd. Bij diverse

consultaties is gebleken dat doelgroepen zijn bereikt die anders niet bij consultaties betrokken worden, bijvoorbeeld kleine ondernemers.

Legitimiteit

Zien de participanten in dit instrument een zinvolle bijdrage aan het besluitvormingsproces? De deelnemers waarderen de openheid rond voorstellen van wet- en regelgeving die door toedoen van internetconsultatie wordt bewerkstelligd. Transparantie en toegankelijkheid nemen dus toe. Wel zijn ze van mening dat het instrument actiever en gericht onder de aandacht van doelgroepen moet worden gebracht. De kwaliteit van de participatie is vooral afhankelijk van de snelheid en kwaliteit van de terugkoppeling over wat de resultaten van de consultatie waren en wat er met deze resultaten is gedaan (faire procesgang en verantwoording). Het plaatsen van verslagen op de website met de belangrijkste resultaten en de veranderingen die als gevolg hiervan in het voorstel zijn aangebracht, blijft vaak lang achterwege. Insprekers geven aan dat participatie moet worden beloond, bijvoorbeeld met een snelle publicatie van de reacties.

Kwaliteit van het parlementaire werk

In haar boek *Vertrouwen is goed maar begrijpen is beter* (2012) vraagt oud-Tweede Kamervoorzitter Gerdi Verbeet zich af of de ruimte voor het parlement om tot een eigen oordeel te komen met deze website niet wordt ingeperkt (p. 223). De Duitse onderzoeker Dienel (1992) formuleert in zijn boek over burgerconsultaties een vuistregel op basis van hun doelstelling: als consultaties zijn bedoeld om het werk van wetgevingsmedewerkers bij te sturen (vooral om uitvoeringsproblemen en ongewenste neveneffecten te voorkomen), ligt het volgens hem voor de hand om de verantwoordelijkheid voor de consultaties in handen te leggen van het bestuur, maar als het erom gaat oplossingen voor maatschappelijke problemen te genereren, komt een koppeling met het parlement in aanmerking. Deze vuistregel is aanvechtbaar, omdat ook het aan de orde stellen van uitvoeringsproblemen en ongewenste neveneffecten als een taak van het parlement kan worden gezien. Onze conclusie is dat de website zich begeeft op het werkterrein van de Tweede Kamer, zij het dat dit niet hoeft te betekenen dat de oordeelsvorming van de Tweede Kamer hierdoor principieel wordt ingeperkt.

Dilemma's en kansen

Het belangrijkste dilemma doet zich voor tussen het politieke primaat van de Tweede Kamer enerzijds en de effectiviteit van het middel consultatie anderzijds. De resultaten van departementale burgerconsultaties krijgen aan de ene kant een keurmerk mee van legitimiteit, wat parlementariërs als een aantasting van hun politieke primaat kunnen zien. Aan de andere kant functioneren deze consultaties als een toets in de kwaliteitszorg bij wetgeving, naast de gebruikelijke consultaties van maatschappelijke organisaties en experts.

Een ander dilemma is dat de mogelijkheid van consulteren verwachtingen wekt. Feedback over hoe met de resultaten is omgegaan, is binnen een redelijk snelle termijn noodzakelijk. Bij een gemiddeld aantal reacties van bijvoorbeeld 2500 per jaar (zie boven) is het echter de vraag of de Tweede Kamer die verwachting waar kan maken. Inperking van de doelstelling van de consultaties tot het voorkomen van uitvoeringsproblemen en ongewenste neveneffecten (de boven aangehaalde vuistregel van Dienel) is geen overtuigende oplossing, omdat ook dit als een taak van het parlement kan worden gezien. Een mogelijkheid om dit dilemma te omzeilen is dat de Tweede Kamer een

eigen, politiek-strategische selectie maakt van concept-wetgeving waarover de Kamer de burger wil consulteren. Het is in het licht van deze discussie over het 'eigenaarschap' van consultaties over concept-wetgeving interessant is dat het Britse Lagerhuis én de regering zijn gestart met pilots met wat daar *Public Reading* wordt genoemd. De regering organiseerde een pilot met de *Protection of Freedoms Bill* en de *Small Charitable Donations Bill*, terwijl het Lagerhuis zijn eigen pilot startte met de *Children and Families Bill*.¹⁷ Er zijn nog geen evaluaties van deze pilots beschikbaar die licht werpen op de hierboven gestelde vragen.

5.1.2 Meningsvorming tussen belanghebbenden op LinkedIn over nieuwe energiewetgeving

Beschrijving

Rond 1995 werd 'marktwerking' het leidende principe in het Nederlandse energiebeleid. Als uitvloeisel hiervan kwamen in 1998 een nieuwe Elektriciteitswet tot stand en in 2000 de Gaswet. In die eerste fase van de liberalisering ontwikkelde zich – door toedoen van de (noodzakelijke) overheidssturing bij het creëren van een markt – een relatiepatroon tussen de overheid en de actoren in de energiesector dat gekenmerkt werd door wederzijds wantrouwen. Er was sprake van een 'negatieve spiraal' van verticale sturing door de overheid en van strategisch gedrag en afnemend commitment bij marktpartijen om mee te werken aan het realiseren van publieke doeleinden, zoals verduurzaming (Van Beuningen & Van Berghenengouwen 2013).

Tegen deze achtergrond werd door het ministerie van Economische Zaken (EZ) het STROOM-project voor een algehele herziening van de Elektriciteits- en Gaswet ingericht.¹⁸ Nederland staat voor de transitie naar een duurzame energiehuishouding. Nieuwe wetgeving moet niet alleen de energietransitie als inhoudelijke doelstelling helpen realiseren, maar ook een basis leggen voor nieuwe relatiepatronen, voor gezamenlijke probleemoplossing en voor eigen verantwoordelijkheid binnen de energiesector. Het wetgevingsproces moet daartoe zo zijn ingericht dat het vertrouwen tussen actoren zich kan herstellen. Daarvoor werd een brede communicatie-aanpak samengesteld, met als belangrijkste onderdeel een LinkedIn-discussie.

Concreet stond de ontwerpers van deze aanpak voor ogen om 'weg te komen' van de bilaterale overleggen met stakeholders, en in de plaats daarvan een groot aantal onderwerpen te bespreken met een groot aantal betrokkenen (interview J. van Beuningen). Van april tot en met juni 2012 werd op LinkedIn een discussie gevoerd tussen 'professionals' (mensen met kennis over en ervaring in de energiesector) over 'de problemen, dilemma's en oplossingsrichtingen die in het wetsvoorstel een plek moeten krijgen.' (Wierda & Van Berghenengouwen 2012). De doelstelling was om ideeën te horen die konden leiden tot inhoudelijk betere voorstellen om vervolgens te komen tot een breed gedragen wetsvoorstel. De aanpak voorzag ook in het voorleggen van het eindresultaat van de discussie aan Internetconsultaties.nl. Dit gebeurde begin 2014 in de vorm van een

¹⁷ Voor de eerste evaluatie: <http://www.parliament.uk/business/bills-and-legislation/public-reading/>

¹⁸ STROOM staat voor Stroomlijnen, Optimaliseren, Moderniseren.

'consultatiedocument'. Vervolgens werd in de zomer van dat jaar ook het conceptwetsvoorstel op Internetconsultaties.nl gepubliceerd.

Evaluatie

Effectiviteit

De LinkedIn-discussie is door de organisatoren als een succes aangemerkt. De waardering van de deelnemers was groot. De gekozen werkvorm was effectief voor het genereren van veel bruikbare ideeën. In de loop van het proces kwamen ook de beoogde uitruil van belangen en draagvlakvorming tot stand. De transparantie was een deel van het succes. Deze bevordert de mogelijkheden voor een '*multi-issue game*'. Hierbij worden verschillende issues tegelijkertijd tot onderwerp van gesprek gemaakt, waardoor de uitruilmogelijkheden worden vergroot (Van Beuningen & Van Berghenegouwen 2013). Een onlinediscussieplatform maakt dit uitruilproces overzichtelijk en dus ook beter te managen door de deelnemers.

Representativiteit

De groep 'was een representatie van de energiebranche in Nederland' (Wierda & Van Berghenegouwen 2012, p. 7). Het aantal leden van de groep bedroeg op de peildatum van de evaluatie (4 juni 2012) 792. Een analyse (opgenomen in het evaluatierapport) laat zien dat naast het ministerie de tien volgende organisaties het hoogst vertegenwoordigd waren: NMA (32 leden), Eneco (25), Agentschap NL (25), Essent (24), Alliander (24), Enexis (13), TenneT (11), Stedin (11), E.ON Benelux (9) en First Consulting (8). Maar naast deze grote stakeholders hebben ook veel 'ongebruikelijke gesprekspartners' deelgenomen (p. 5), onder wie stroomproducerende consumenten, enkele gemeenten en wetenschappers. Ook de Tweede Kamer staat op de lijst van deelnemers: medewerkers van enkele Tweede Kamerleden hadden zich aangemeld als lid van de discussiegroep.

Legitimiteit

Een evaluatie vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit is bij deze casus minder passend, omdat het in dit project (in tegenstelling tot de later in dit hoofdstuk te bespreken projecten van burgerparticipatie) niet gaat om een vorm van democratie, maar om coproductie van beleid door overheid en belanghebbenden (stakeholders). Niettemin zijn er aanknopingspunten voor beoordeling, waaronder de toegankelijkheid en de responsiviteit van het besluitvormingsproces voor 'zwakkere' belangen. Het proces was toegankelijk voor andere belanghebbenden dan de grote stakeholders. Ook vertegenwoordigers vanuit de lokale duurzame energiecollectieven hebben deelgenomen. Een beoordeling van de responsiviteit voert in het kader van onze studie te ver. Wel ligt hier een aanknopingspunt voor parlementaire toetsing: in hoeverre zijn bepaalde belangen in het eindresultaat onvoldoende aan bod gekomen? Dit zou dan moeten worden aangekaart door vertegenwoordigers van deze belangen zelf.

Kwaliteit van het parlementaire werk

De vraag die centraal stond bij de evaluatie van Internetconsultaties.nl is ook hier aan de orde: wordt de ruimte voor het parlement om tot een eigen oordeel te komen met deze aanpak niet ingeperkt? Uit onze documentatie komt naar voren dat de organisatoren gevoelig zijn voor deze vraagstelling. Zij erkennen dat het parlement 'het laatste woord' heeft. Maar dat 'hen erbij betrekken

ingewikkeld is, omdat je Kamerleden daarmee uit hun formele positie als medewetgever zou halen'. De organisatoren stellen vervolgens dat Kamerleden niet actief zijn benaderd om aan de discussie deel te nemen, maar dat een aanmelding niet zou worden geweigerd. Ook vermelden zij dat de Tweede Kamer via brieven op de hoogte wordt gehouden van de voortgang.¹⁹ Feitelijk is dit twee keer gebeurd, voorafgaande aan het project (december 2011) en na afloop (juni 2014). Gezien de voorgeschiedenis van de behandeling van de oude energiewetgeving in de Tweede Kamer (zie hierover: Van Beuningen & Van Berghenhenegouwen 2013, pp. 22-23, p. 29) is het niet onbegrijpelijk dat een van de organisatoren de hoop uitspreekt 'dat de parlementaire discussie op een hoger niveau gevoerd zou worden'. En het volgende citaat zegt veel over de manier waarop de discussie over de rol van het parlement gevoerd kan worden:

Kamerleden kunnen inzicht krijgen in de afwegingen die ten grondslag liggen aan de voorstellen. Hopelijk zijn ze er dan van doordrongen dat ze niet lichtvaardig wijzigingen kunnen voorstellen. Daarmee kunnen zij namelijk een bouwwerk ondermijnen waaraan vele belanghebbenden zich gecommitteerd hebben.²⁰

Als informatievoorziening niet vergezeld gaat van effectieve mogelijkheden om het proces en de tussenresultaten bij te sturen, zou inderdaad sprake zijn van een sterke inperking van de beslissingsruimte van het parlement. Wel moet hier worden opgemerkt dat de LinkedIn-discussie transparant was voor de Kamerleden (of hun medewerkers) die zich als lid hadden aangemeld.

Dilemma's en kansen

Het centrale dilemma is helder. Een departementale strategie gericht op afstemming tussen stakeholders staat op gespannen voet met de autonome beslissingsruimte van de Tweede Kamer. De STROOM-aanpak staat voor een rationele strategie van het departement om een basis te leggen voor vertrouwen tussen actoren en overeenstemming te bereiken over nieuwe wetgeving. Maar voor de Tweede Kamer is deze aanpak een grote uitdaging. Wat betreft kennis en informatie komt het parlement steeds meer op achterstand te staan. Digitale instrumenten maken een nog fijnmaziger afstemming mogelijk tussen een veelheid van stakeholders. Het uitoefenen van invloed op de inhoud van beleid door parlementariërs wordt daarom steeds lastiger. Het 'laatste woord' vanuit de formele positie van medewetgever raakt uitgehold. Een uitweg uit dit dilemma is door een betere koppeling tussen 'verticale' representatieve democratie en 'horizontaal bestuur', door kaderstelling, monitoring en bijsturing op basis van afspraken tussen regering en parlement over tussentijdse 'ijkmomenten' (Koppenjan, Kars & Van der Voort 2007). Ook dit heeft een zekere prijs tegenover de autonomie van het parlement. Immers, kaderstelling en tussentijdse bijsturing brengen een zekere zelfbinding met zich mee, omdat (behoudens bijzondere omstandigheden) de Tweede Kamer moeilijk meer kan terugkomen op eerder gestelde kaders. Dit is echter een kleiner euvel dan de uitholling van de beslissingsruimte van de Tweede Kamer waarover we hierboven spraken. Digitale instrumenten bieden wel het voordeel van transparantie. In principe kon de LinkedIn-discussie op elk moment door Kamerleden worden gevolgd.

¹⁹ <http://prettigcontactmetdeoverheid.nl/nieuws/473/informeel-aanpak-bij-de-totstandkoming-van-wetgeving>

²⁰ <http://academievoorwetgeving.nl/event/actualiteit-wetgeven-via-linkedin>

5.2 Het parlement raadpleegt burgers; burgers adviseren het parlement

Binnen deze twee instrumentenfamilies kijken we allereerst naar experimenten met onlineconsultaties die zijn georganiseerd door parlementaire commissies. In Nederland worden voorzichtige experimenten in die richting ondernomen. Een voorloper was het onlineforum zowilikouderworden.nl dat in 2004 werd georganiseerd door de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2005). We bespreken de onlineconsultatie die eind 2013 door de commissie Europese Zaken (EZ) van de Tweede Kamer is georganiseerd. Ook het Britse Lagerhuis heeft vanaf 2000 verschillende onlineconsultaties gehouden. Enkele daarvan worden hier beschreven. Vervolgens bespreken we in deze paragraaf twee bekende projecten uit het buitenland die wat betreft het 'eigenaarschap' van het parlement elkaars tegengestelden zijn. Allereerst het G1000-experiment dat in 2011-2012 plaatsvond in België. Deze raadpleging was geen initiatief van het Belgische parlement, maar van burgers gericht aan het parlement. Vervolgens de totstandkoming van een nieuwe conceptgrondwet van IJsland (2010-2011). Dit concept is geschreven door een forum van 25 burgers, dat is ingesteld door het parlement. Dit project is ook bekend geworden vanwege het gebruik van crowdsourcing via nieuwe media.

5.2.1 Online consultatie door de Kamercommissie Europese Zaken (2013)

In november-december 2013 werd door de commissie-Europese Zaken van de Tweede Kamer een onlineconsultatie gehouden over de rol die de Tweede Kamer kan spelen in de beleidsvorming binnen de Europese Unie. De consultatie was gericht op 'betrokkenen en belangstellende burgers' en had als doel 'inventieve en concrete oplossingen' te genereren 'die kunnen bijdragen om de afstand tussen burger en Europese wetgever verder te verkleinen'. Als achtergrond werd vermeld de opdracht van de commissie aan haar ondervoorzitter René Leegte (VVD) om op basis van gesprekken met betrokkenen te komen tot een breed gedragen standpunt van de Tweede Kamer over de democratische legitimiteit in de EU, en vooral de rol van het nationale parlement daarbij. De Kamercommissie gaf een aantal vragen mee, maar gaf ook de mogelijkheid om los van deze vragen een mening te geven. De reacties konden worden gemaïld aan de commissie.

Op het moment van schrijven van dit rapport zijn geen gegevens beschikbaar over deelnemers en aantal reacties, de aard van de reacties en hoe de reacties zijn verwerkt. Het rapport van de commissie Leegte geeft alleen een globale aanduiding van het aantal deelnemers ('tientallen'). Een nadere evaluatie van dit experiment is dus onmogelijk. Wel kunnen enkele opmerkingen worden geplaatst bij het ontwerp van de consultatie in relatie tot onze criteria.

Allereerst valt op dat het niveau van de vragen nogal hoog is. Er wordt veel voorkennis verondersteld over procedures en beïnvloedingsmogelijkheden van het parlement (o.a. de gele- en groenekaartprocedures). De kans dat maar een beperkt deel van de samenleving heeft kunnen deelnemen aan dit experiment, is daarmee aanzienlijk. In de tweede plaats zijn vragen te stellen bij de legitimiteit van het experiment. De communicatie van de deelnemers blijft beperkt tot het inzenden van reacties. Deelnemers kunnen niet kennismaken van elkaars reacties en er is geen

mogelijkheid tot het voeren van een dialoog. Ten slotte wordt niets in het vooruitzicht gesteld over feedback, naar de indieners of door middel van een openbaar document. Wel was het voor de deelnemers waarschijnlijk duidelijk dat de reacties meegenomen zouden worden bij de opstelling van het rapport van het Kamerlid Leegte.²¹

5.2.2 Onlineconsultaties door commissies in het Britse Lagerhuis

Beschrijving

Vanaf 1999 hebben verschillende Lagerhuiscommissies onlineconsultaties gehouden onder het brede publiek of specifieke doelgroepen. Doelstelling was om de stem van burgers te horen en hun verhalen, en de specifieke expertise te benutten van direct betrokkenen. Het gaat hierbij om consultaties op webfora, die dus een dialoog mogelijk maken. In haar rapport *Connecting Parliament with the Public* (2003/2004) had de Lagerhuiscommissie over de modernisering van het parlement de aanbeveling gedaan onlineconsultaties toe te passen, omdat in de gewone hoorzittingen meestal alleen experts en belangengroepen worden gehoord.

De *Hansard Society*, een organisatie voor de versterking van de representatieve democratie, zorgde voor de aanpak. Van 1999 tot 2003 werden verschillende consultaties uitgevoerd om de haalbaarheid te beproeven. De onlineconsultatie in 2000 van vrouwen die slachtoffer waren geweest van huiselijk geweld (*Womenspeak*), is een doorbraak geweest (Coleman 2004; Smith 2009). Er werd een beveiligd forum ingericht, waarop vrouwen anoniem konden reageren. De doelstelling van de consultatie was om de ervaringen van de vrouwen te horen (bijvoorbeeld over de hulpverlening) en daarmee aanknopingspunten te krijgen voor verbetering van beleid. Van 2003 tot 2005 werd een vaste onlinefaciliteit ingericht voor vier pilots, TellParliament.net (Ferguson 2006).

Na deze periode werden reguliere onlineconsultaties gehouden. *Womenspeak* werd in 2008 herhaald, nu uitgebreid naar eerwraakgeweld en gedwongen huwelijken. Een jaar eerder was een online consultatie gehouden met kinderen die slachtoffer waren geweest van huiselijk geweld (*Kidspeak*). Andere voorbeelden zijn een consultatie met gevangenisbewaarders en een consultatie over 'de toekomst van de Post Office'.²² Recente consultaties gingen over de toegang tot vervoer voor mensen met een handicap, over wetgeving voor zorg en ondersteuning (gericht op de zorgverleners) en over dienstverlening door Britse consulaten.²³ Deze consultaties werden

²¹ In dit rapport getiteld *Voorop in Europa* (mei 2014) wordt verwezen naar de online consultatie. In de verantwoording wordt vermeld dat tientallen burgers en experts een inbreng hebben geleverd: http://www.tweedekamer.nl/images/Voorop_in_Europa_rapport_181-238512.pdf

²² Bronnen: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmhaff/263/26318.htm>
Hansard Society (2011): <http://www.hansardsociety.org.uk/wp-content/uploads/2012/10/Parliaments-and-Public-Engagement-2012.pdf>

²³ <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/transport-committee/inquiries/parliament-2010/disabled-access-to-transport/web-forum/>
<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/draft-care-and-support-bill/web-forum/>
<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/foreign-affairs-committee/inquiries/parliament-2010/consular-services/web-forum/>

gehouden naast mondelinge hoorzittingen. Onlineconsultaties zijn opvallend vaak gehouden met specifieke doelgroepen.

De consultaties die gericht zijn op het horen van ervaringen, functioneren goed. Minder succesvol zijn de meningsvormende consultaties die niet op een specifieke doelgroep zijn gericht (bron: interview M. Instone).

Momenteel probeert het Lagerhuis om webfora te draaien op onlineplatforms van maatschappelijke organisaties, verenigingen en dergelijke (*third party sites*) om op die manier de doelgroepen te bereiken in de online omgevingen waar zij zich al ophouden.

Als laatste casus een toepassing van *crowdsourcing*. Hierbij is sprake van cocreatie, waarbij burgers worden uitgenodigd om een bijdrage te leveren aan een publieke taak, in dit geval een parlementaire hoorzitting. Op 31 januari 2012 hield de Onderwijscommissie van het Lagerhuis een hoorzitting met de minister van onderwijs Michael Gove. De aanpak was om alle te bespreken vragen te baseren op vragen van burgers. Op de hashtag #AskGove kwamen binnen de gestelde termijn van vijf dagen vijfduizend tweets binnen, waaronder vragen waar Lagerhuisleden en experts zelf niet opgekomen zouden zijn (bron: interview M. Instone). De vragen werden door stafleden van de commissie in een week gegroepeerd in thema's. In het eerste deel van de hoorzitting stelden de commissieleden vragen die waren gebaseerd op de tweets. In het tweede deel werden *'rapid fire questions'* gesteld die rechtstreeks afkomstig waren van de tweets. Een beeldopname van de hoorzitting werd geplaatst op YouTube.²⁴

Evaluatie

Effectiviteit

In de literatuur over deze consultaties gaat alle aandacht uit naar het Womenspeakproject. Coleman (2004) concludeert uit dit project dat onlineconsultaties door het parlement mogelijkheden bieden voor inhoudsvolle communicatie tussen gewone burgers en politici. Womenspeak gaf de betrokken vrouwen een mogelijkheid om gehoord te worden. Het leverde inzicht op in de problemen die de betrokken vrouwen ervaren en in hun wensen.²⁵ Vanuit het perspectief van de deelnemers van Womenspeak was het belangrijkste succes dat vrouwen elkaar steun konden verlenen. Er was een hoge mate van interactie tussen de deelnemende vrouwen onderling. Het empowermenteffect was groot. Ook de crowdsourcing van vragen voor de hoorzitting met Gove gaf veel inzicht in de ervaringen en zorgen van leerkrachten en ouders. De verwerking van de ingezonden vragen vergde wel een forse investering van stafcapaciteit. Dit is een belangrijke beperking bij de toepassing van crowdsourcing.

²⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=gKsApHH0yY8>

²⁵ <http://www.womensaid.org.uk/domestic-violence-articles.asp?section=00010001002200390001&itemid=1200>

Representativiteit

Het was niet eenvoudig om vrouwen die slachtoffer waren geweest van huiselijk geweld voor Womenspeak te rekruteren. De deelnemers zijn geworven door de Hansard Society in samenwerking met *Women's Aid*, een organisatie die door de leden van de doelgroep vertrouwd wordt. De participanten waren afkomstig uit Engeland en Wales, waarbij sprake was van een spreiding over leeftijd en etnische achtergrond. Deelnemers konden voorafgaande aan de consultatie ondersteuning krijgen bij het gebruiken van een onlineforum.

Iets minder dan tweehonderd vrouwen hebben zich geregistreerd en online geparticipeerd. Er werden 960 berichten uitgewisseld. Zo'n 73 procent van de gebruikers bezocht de website ten minste zes keer, 18 procent ten minste tien keer. De consultatie duurde een maand. Deze cijfers wijzen op een behoorlijk intensief gebruik. Ruim driekwart van de vrouwen woonde buiten Londen. Aangezien veel van hen een laag inkomen had en alleenstaande moeder was, was het voor hen een groot voordeel dat ze niet naar Londen hoefden af te reizen. Bovendien zouden de meeste vrouwen hun namen niet als getuigen vermeld hebben willen zien (Coleman & Blumler 2009, p. 93).

Legitimiteit

Het Womenspeakforum droeg aanwijsbaar bij aan de toegankelijkheid van het parlement voor burgers. Zo'n 58 procent van de deelnemers was nooit eerder in contact geweest met een volksvertegenwoordiger. Een ruime meerderheid was niet politiek actief. Ook vanuit het oogpunt van het criterium 'openheid van de agenda' verdienen het forum en de hoorzitting een positieve beoordeling. Over de participatie van politici waren de deelnemers echter kritisch gestemd. In de in 2008 herhaalde onlineconsultatie over huiselijk geweld, waren de commissieleden daarom sterker gemotiveerd om aan de discussie deel te nemen en te laten blijken dat ze luisterden en leerden van de reacties.

Wat het criterium 'kwaliteit van de participatie' betreft leveren de cases een belangrijk inzicht op. Een onderscheid kan worden gemaakt tussen drie niveaus van 'democratische ervaring', een begrip dat we ontleen aan In 't Veld (2013). Het laagste niveau is de bijdrage van een burger die individueel blijft en niet kan worden gedeeld met medeburgers. We zien deze vorm optreden bij de onlineconsultatie door de Kamercommissie Europese Zaken (e-mail zonder publicatie op een webforum). Van een hoger niveau van democratische ervaring is sprake als deelnemers kennis kunnen nemen van elkaars bijdragen. Het hoogste niveau is de onlinedialoog. Bij de consultaties van Lagerhuiscommissies was aanvankelijk sprake van dialoog. Tegenwoordig is het ambitieniveau lager; de beoogde dialoog verwaterde in de praktijk, ook omdat de participatie van parlementsleden achterbleef (bron: interview M. Instone). Maar nog steeds is sprake van transparantie dankzij de publicatie van de bijdragen op de website en, in het geval van de hoorzitting, op YouTube.

Kwaliteit van het parlementaire werk

In het evaluatierapport van de Hansard Society over de tweede pilotfase staan positieve uitspraken over de opbrengst van de consultaties voor het Lagerhuis, vooral nieuwe inzichten (Ferguson 2006, p. 12) over de kwaliteit van het parlementaire werk:

'We undoubtedly got some views that we wouldn't otherwise have heard, some of which were worth hearing and some of which missed the point...' [clerk]

***'All I can say is that the nature and experiences mediated through the contributions were quite often of a different nature from the, sort of, institutional contributions we would normally expect to get.'* [clerk]**

Ook bij de hoorzitting was sprake van dit effect. De bijdrage van gewone burgers als ervaringsdeskundigen heeft dus een meerwaarde boven die van gevestigde intermediaire organisaties. De invloed van de consultaties op de besluitvorming in de commissies was echter beperkt of indirect. In een enkel geval was sprake van aanwijsbare doorwerking.

5.2.3 De G1000 in België

Beschrijving

De eerste initiatiefnemers van de G1000 waren de schrijver David van Reybrouck en Paul Hermant, radiocolumnist. Na enkele maanden ontstond een initiatiefgroep van 27 mensen, onder wie journalisten en wetenschappers. In deze periode vond (na de verkiezingen van 2010) in België het langste formatieberaad ooit plaats: 'De burger had zijn stem gegeven en kon nu nog enkel toekijken hoe een handvol politieke leiders tevergeefs een regering probeerde te vormen.' (Bell et al. p. 6). De initiatiefnemers ontwierpen een project met als hoofddoelstelling om de waarde van de deliberatieve democratie (democratie op basis van dialoog) aan te tonen.

Het project kende drie fasen. De eerste fase bestond uit een onlineraadpleging waarin de agenda werd bepaald. De initiatiefnemers stelden een website open waarop mensen konden formuleren welk maatschappelijk probleem zij belangrijk vonden. Dit leverde 5400 formuleringen op. Deze werden in de vorm van stellingen voorgelegd bij een onlinestemming, waaraan 25.000 mensen deelnamen. Dit leverde een top 25 op van meest gewaardeerde onderwerpen. Opnieuw werd een online stemming gehouden, waaraan achtduizend mensen deelnamen. De deelname aan beide stemmingen was open. Op basis van deze stemming werden drie thema's gekozen voor de burgertop: 1) sociale zekerheid, 2) immigratie en 3) welvaart in een financiële crisis.

De tweede fase was de Burgertop van een dag. Ruim zevenhonderd burgers kwamen fysiek bijeen om oplossingen te bedenken voor de drie problemen. De deelnemers werden gerekruteerd via een a-selecte steekproef (op basis van telefoonnummers). De bijeenkomst vond op vrijdag 11 november 2011 plaats in Brussel. In een grote hal stonden honderd tafels, elke tafel met plaatsen voor tien deelnemers. Van de duizend uitgenodigde mensen verschenen er 704. Aan elke tafel was een gespreksleider toegevoegd. De thema's werden plenair ingeleid door enkele experts. De bijeenkomst werd ondersteund door informatietechnologie die het mogelijk maakte om gesuggereerde oplossingen snel over te brengen naar een centrale desk waar de oplossingen met de grootste steun werden getoond op een projectiescherm. Aan het eind van de zitting konden de deelnemers door middel van een stemkastje hun voorkeur aangeven voor een voorstel.

De derde fase was een burgerpanel waarin 32 personen (a-select gekozen uit diegenen die zich hiervoor hadden aangemeld uit de groep deelnemers aan de Burgertop) tijdens drie weekenden in september-november 2012 bijeenkwamen om de oplossingen uit te werken tot concrete voorstellen.

Op 11 november 2012 overhandigden de deelnemers hun aanbevelingen aan de parlementsvoorzitters van het land.

Evaluatie

Effectiviteit en legitimiteit

Gezien de doelstelling van de initiatiefnemers vallen de criteria effectiviteit en legitimiteit bij dit project samen. De beoordeling levert een gemengd beeld op. De G1000 scoort zeer hoog op invloed op de agendavorming. De kwaliteit van de burgerparticipatie was goed, in die zin dat de aanpak van de Burgertop de deelnemers mogelijkheden bood om een zinvolle inbreng te leveren. Een groep internationale waarnemers oordeelde positief over de gang van zaken (G1000 Eindrapport, pp. 104-106), al was er enige kritiek op de rol van de centrale desk om voorstellen te clusteren (te weinig transparant) en op de input van de experts (te weinig inhoudelijke diversiteit). Het experiment scoort echter negatief op responsiviteit. De politieke partijen hebben geen enkel vervolg gegeven op de uitgebrachte adviezen. Uit de literatuur is bekend dat de politieke doorwerking van de resultaten van burgerfora in het algemeen een zwakke stee is (Smith 2009), ook bij fora die zijn ingesteld door het bestuur of de politiek zelf, laat staan bij burgerfora die (zoals de G1000) door burgers zijn geïnitieerd. Dit afbreukrisico heeft er van het begin af aan ingezeten. De organisatoren slaagden in hun doelstelling om de waarde van de deliberatieve democratie aan te tonen, maar het experiment leverde geen inzichten op in hoe deze vorm van democratie met de vertegenwoordigende democratie kan worden verbonden.²⁶

Representativiteit

De duizend geselecteerden waren representatief voor de totale bevolking naar opleidingsniveau, leeftijd, man-vrouwverhouding en regio (Vlaams, Waals). Voor het werven van deelnemers van allochtone afkomst is medewerking gezocht bij intermediaire organisaties. De uiteindelijke representativiteit van de deelnemers is ook bij een a-selecte steekproef altijd suboptimaal, omdat de geselecteerden niet verplicht kunnen worden om deel te nemen. Dit heeft tot gevolg dat toch weer sprake kan zijn van enige zelfselectie. Bovendien was er bij de G1000 een aanzienlijke uitval van deelnemers. Het niet opkomen van bijna driehonderd geselecteerden was ten dele het gevolg van toevallige omstandigheden, zoals het uitvallen van treinen.

Kwaliteit van het parlementaire werk

Een confrontatie tussen de naar voren gebrachte opvattingen van burgers en de opvattingen van parlementsleden heeft niet plaatsgevonden. De resultaten van het project hebben geen aanwijsbare rol gespeeld in het parlementaire debat. Uit het stilzwijgen van de volksvertegenwoordigers over de resultaten zou men kunnen afleiden dat het werk van de G1000 eerder als een verstoring dan als een verrijking van het parlementaire werk is gezien (Caluwaerts & Reuchamps 2015).

²⁶ In zijn boek *Tegen verkiezingen* (2013) pleit Van Reybrouck voor de invoering van een 'bi-representatief stelsel' in België, dus een parlement waarin de vertegenwoordiging volgens twee methoden wordt gerealiseerd, verkiezingen en loting. De Senaat zou dan geheel bestaan uit gelote burgers.

5.2.4 IJslanders ontwerpen een nieuwe grondwet

Beschrijving

In 2008 werd IJsland getroffen door een bankencrisis die de economie van het land aan de rand van de afgrond bracht. Een onderzoekscommissie van het parlement (de *Althingi*) stelde vast dat sprake was geweest van een systematisch ontbreken van transparantie, verantwoording en controle op macht in het bankwezen, en dat dit terug te voeren was op een politieke cultuur waarin deze misstanden konden gedijen. Vanuit de samenleving werd gepleit voor fundamentele hervormingen. Daartoe zou de grondwet herschreven moeten worden, op basis van nieuwe politieke en morele waarden. Het nieuw gekozen parlement besloot het opstellen van een conceptgrondwet in handen te leggen van een constitutionele raad van 25 door de IJslandse bevolking gekozen burgers. Begin november 2010 kwam op één dag een Nationaal Forum bijeen van 950 afgevaardigden die aselekt waren geloot uit het bevolkingsregister. Dit forum formuleerde uitgangspunten voor de nieuwe grondwet. Drie weken later werden de nationale verkiezingen gehouden voor deze constitutionele raad (CAC). De opkomst bedroeg 37 procent. Vanwege (vermeende) onregelmatigheden werden deze verkiezingen door het Hooggerechtshof ongeldig verklaard, waarop het parlement de 25 afgevaardigden die door de bevolking waren gekozen, zelf benoemde.

Deze casus heeft internationaal veel aandacht getrokken, onder meer omdat de constitutionele raad gebruikmaakte van crowdsourcing met behulp van internet en sociale media.

De CAC ging in verschillende fasen te werk. Tijdens een eerste ronde publiceerde de raad op zijn website wekelijks nieuwe conceptartikelen. Daarop kwamen commentaren en suggesties binnen van burgers, niet alleen van IJslanders maar ook van personen in het buitenland. In een tweede ronde publiceerde de raad herschreven versies van de artikelen, waarop ook weer commentaar en feedback kon worden gegeven. Tijdens de laatste ronde werden de voorstellen voor verandering artikel voor artikel in de raad besproken, met ten slotte een stemming binnen de raad.

Eind juli 2011 presenteerde de CAC zijn ontwerp met enkele vergaande voorstellen, vooral over het kiesstelsel en het eigendom en beheer van natuurlijke hulpbronnen, aan het parlement. Het ontwerp ontmoette veel weerstand in de politiek en bij belangengroepen, in het bijzonder van de beroepsvisserij. De parlementaire behandeling ervan verliep stroef. Op 20 oktober 2012 werd een raadgevend referendum gehouden waarin de kiezers zich konden uitspreken over het ontwerp van de grondwet als geheel en over vijf sleutelkwesties. De opkomst bedroeg 49 procent. Bij alle vragen wonnen de voorstanders. Het percentage voorstanders bij de algemene vraag ('Wenst u dat de voorstellen van de CAC de basis vormen van een nieuwe grondwet?') bedroeg 67 procent, bij de specifieke punten varieerden de percentages van 57 tot 83 procent.²⁷

De nieuwe regering die na de verkiezingen van 2013 is aangetreden, heeft een commissie ingesteld die de verdere besluitvorming over de nieuwe grondwet moet voorbereiden. Deze

²⁷ Het voorstel tot hervorming van het kiesstelsel werd aangenomen met 67%, en inzake het nationale eigendom van natuurlijke hulpbronnen met 83%.

commissie heeft in het voorjaar van 2014 een voorlopig rapport uitgebracht, waarin het ontwerp van de constitutionele raad wordt aangemerkt als een van verschillende mogelijke alternatieven voor een nieuwe grondwet (bron: persoonlijke communicatie Th. Gylfason, lid CAC).

Evaluatie

Effectiviteit en legitimiteit

In 2008/2009 bevond IJsland zich in een situatie waarin de politiek een groot deel van zijn legitimiteit had verloren en dit ook beseftte. De aanpak voor het schrijven van de ontwerp-grondwet was effectief en kon aanspraak maken op legitimiteit. Toch stuitte de uitkomst op veel weerstand in de institutionele politiek. De afloop is nog steeds onzeker. De IJslandse casus is daarmee een veelzeggend voorbeeld van de spanning die kan optreden tussen de vertegenwoordigende democratie en de participatieve democratie.

Representativiteit

De opkomst bij de verkiezingen voor de raad was laag. De opkomst bij het referendum was aanzienlijk hoger en kan de vergelijking doorstaan met de opkomst bij nationale referenda in andere landen. De raad was evenwichtig samengesteld, niet in termen van statistische representativiteit maar wel diversiteit (Gylfason 2013a). IJsland heeft een hoge internetpenetratie, ongeveer 95 procent. Dit zette 5 procent van de bevolking op achterstand, maar de raadsleden beantwoordden ook brieven en telefoontjes. De crowdsourcing leverde 323 formele voorstellen en 3600 commentaren op (Gylfason 2013a). Een aantal suggesties kwam ook van geïnteresseerden uit het buitenland.

Kwaliteit van het parlementaire werk

Het is voor ons lastig om uitspraken te doen over de invloed van dit proces op de kwaliteit van het parlementaire werk. Dat zou een diepgaand onderzoek vergen. Vanuit de voormalige constitutionele raad is zware kritiek op de parlementaire behandeling geleverd (Gylfason 2013b).

Dilemma's en kansen

De meerwaarde van online consultaties met burgers ligt vooral in de mobilisatie van de ervaringsdeskundigheid bij specifieke groepen. Bovendien brengen gewone burgers andere perspectieven in dan deskundigen. De literatuur laat zien dat oordeelsvorming over maatschappelijke problemen waaraan zowel gewone burgers als deskundigen deelnemen tot kwalitatief betere resultaten leidt dan oordeelsvorming door uitsluitend deskundigen (Surowiecki 2005).²⁸

Wat het politieke primaat van de volksvertegenwoordiging betreft ligt er een dilemma dat in de literatuur over 'interactieve beleidsvorming' uitvoerig is belicht (o.a. Edelenbos & Monnikhof 2001): als consultaties vrijblijvend zijn, dan haken veel burgers af. Aan de andere kant kan van politici niet worden verlangd dat zij de voorstellen van burgers zonder meer overnemen. Het managen van verwachtingen is daarom een belangrijk aandachtspunt. Dat vraagt weer dat politici zich vooraf

²⁸ De raad die een conceptgrondwet voor IJsland opstelde, was zo'n gemengde groep.

committeren aan de beoogde status en doorwerking van de inbreng van burgers, en dat zij achteraf communiceren over de plaatsgevonden doorwerking.

De belangrijkste kans voor het parlement ligt in een vernieuwing van het politiek primaat, juist in de context van de netwerksamenleving waarin steeds meer macht wegsijpelt naar de markt en naar netwerken van stakeholders en bovennationale organisaties. Burgerparticipatie biedt politici strategische kansen om de ruimte voor politieke keuzes te verrijken en daarmee hun politieke primaat in de netwerksamenleving van nieuwe energie te voorzien. Zo bieden onlineconsultaties mogelijkheden voor de Kamer om de uitvoering van hervormingswetgeving en decentralisaties kritisch te volgen. Specifieke doelgroepen kunnen worden gehoord en op basis van hun ervaringen kan de Kamer, zonder dat zij de verantwoordelijkheid op zich moeten nemen van bijvoorbeeld individuele gemeenten, aanbevelingen doen of een maatschappelijke discussie stimuleren over signalen die naar voren zijn gekomen.

5.3 Open Data en Open Spending als grondslag voor beleidsinitiatieven van burgers

Beschrijving

Als overheden ertoe overgaan hun uitgaven en beleidsresultaten in de vorm van open data aan te bieden, kunnen burgers de activiteiten van de overheid veel directer gaan volgen dan nu het geval is (Algemene Rekenkamer 2014, p. 4). Open spending behelst het digitaal inzichtelijk maken van de financiële data (begrotingen, inkomsten en uitgaven) van overheden en is oorspronkelijk een initiatief van de Open Knowledge Foundation in het Verenigd Koninkrijk. Het initiatief ging in 2009 van start.

De website Openspending.org bevat financiële data van overheidsorganisaties in 74 landen. De website Wheredoesmymoneygo.org laat per regio in het Verenigd Koninkrijk zien wat het uitgavenniveau is op verschillende beleidsterreinen, uitgesplitst naar uitgavencategorie, bijvoorbeeld 'openbare orde en veiligheid' en daarbinnen politie, gevangenis, rechtbanken enzovoort. Overzichtskarten geven hier snel inzicht in. In Nederland bestaat de website Openspending.nl. Daarop staan nu alle Nederlandse gemeenten, bijna alle provincies en waterschappen. In de toelichting op deze website staat dat hiermee kansen worden geboden 'om de uitgaven van overheden te toetsen en te controleren', en dat ook kan worden gezocht 'naar mogelijke kostenbesparingen en alternatieven'. Het *Tendrapport open data 2014* van de Algemene Rekenkamer (2014) noemt het voorbeeld van de Engelse website Prescribinganalytics.com. Met behulp van de open data over voorschrijfgedrag van de National Health Service kunnen burgers (vooral huisartsen, technische start-ups en academici) de overheid helpen om besparingsmogelijkheden te identificeren.

Hoewel de directe lijn naar beleidsvoerende overheidsorganisaties voor burgers wellicht meer voor de hand ligt, bieden open data en open spending in principe ook mogelijkheden voor samenwerking tussen burgers en parlement, zeker als het gaat om agendavormende initiatieven en voorstellen voor nieuw beleid waarvoor politieke steun moet worden verkregen. In de literatuur hebben wij hiervan nog geen voorbeelden gevonden.

Evaluatie

Opendata- en openspending-initiatieven zijn van relatief recente datum. Bij de voortrekkers van deze initiatieven bestaan hoge verwachtingen over de economische, maatschappelijke en democratische voordelen van open data. Maar er is nog weinig inzicht in de effecten van open data en open spending voor democratische controle en burgerparticipatie. Worthy (2013) stelde enkele jaren geleden vast dat de opendatapraktijk in het Verenigd Koninkrijk wel tot enige vooruitgang in publieke verantwoording van overheidsorganisaties had geleid, maar niet tot burgerparticipatie. De participatie bleef beperkt tot degenen die al betrokken waren bij monitoring van overheidsorganisaties voordat de opendatapraktijk tot ontwikkeling kwam. Voor een evaluatie is het eigenlijk te vroeg, ook omdat er nog veel hindernissen overwonnen moeten worden om open data op een gebruiksvriendelijke manier aan te bieden (Janssen, Charalabidis & Zuiderwijk 2012). Bij de effectiviteit van het data-aanbod met het oog op nuttig gebruik door burgers kunnen dus nog vraagtekens worden gezet. In termen van representativiteit spreken Janssen, Charalabidis & Zuiderwijk 2012, p. 265) van de 'mythe' die veronderstelt dat de (potentiële) gebruikers van open data beschikken over de hulpbronnen, expertise en vermogens om de data daadwerkelijk te gebruiken. Er kan weliswaar veel worden gedaan om hieraan tegemoet te komen (visualisatie van gegevens is een mogelijkheid), maar er bestaat nog weinig inzicht in de mogelijke aanpak ervan. In het algemeen geven websites nog weinig blijk van dergelijk inzicht (Janssen, Charalabidis & Zuiderwijk 2012). Ook staat geenszins vast dat open data als vanzelf leiden tot transparantie en verantwoording. En zelfs als transparantie wordt bereikt, staat niet vast dat dit leidt tot meer vertrouwen in de overheid (Grimmelikhuisen 2012). Over de bijdrage van opendata- en openspendinggebruik door burgers aan de kwaliteit van het parlementaire werk kan vanwege het ontbreken van inzichten uit onderzoek geen uitspraak worden gedaan.

6 Petities en wetsvoorstellen van burgers

Burgers kunnen op verschillende manieren toegang krijgen tot het besluitvormingsproces; soms door zelf initiatief daartoe te nemen, en soms doordat ze hiervoor geraadpleegd worden door het parlement of de overheid. Dit werd duidelijk uit de beschreven voorbeelden in hoofdstuk 5. In dit hoofdstuk staan initiatieven van burgers centraal. Paragraaf 1 beschrijft het ondertekenen en indienen van onlinepetities in Nederland en verschillende andere Europese initiatieven. Paragraaf 2 beschrijft het online indienen van wetsvoorstellen door burgers bij het parlement.

Ook deze initiatieven laten zien dat de grenzen tussen representatieve en directe democratie vervagen. Ze kunnen worden beschouwd als vormen van 'directe democratie via het parlement'.

6.1 E-petities

Het ondertekenen en indienen van een petitie is een grondrecht van burgers; het is een van de meest laagdrempelige vormen van politieke participatie. Voor de indiening van petities bij de Tweede Kamer bestaat een eenvoudige procedure waarover de website van de Tweede Kamer informeert.²⁹ Onlinepetities lijken die drempel nog verder te verlagen. Verschillende parlementen en overheden hebben elektronische systemen voor petities gelanceerd. Het Schotse parlement was het eerste parlement dat een e-petitiesysteem invoerde. In Nederland bestaat de website Petities.nl, een particulier initiatief.

6.1.1 Petities.nl

Beschrijving

Petities.nl is een initiatief van Stichting Petities.nl en werd gelanceerd in 2005. Doelstelling is om het burgers gemakkelijk te maken een petitie te ondertekenen of te starten. De indieners zijn zelf verantwoordelijk voor de indiening van de petitie en voor het werven van politieke steun. Op de website is een *Handboek petities* beschikbaar voor de indieners. Verschillende gemeenten en provincies hebben op Petities.nl een petitieloket geopend om het indienen van petities te ondersteunen. Via de website kunnen ook petities worden ingediend bij de Tweede Kamer.³⁰ Na overhandiging aan de Tweede Kamer wordt de petitie in het parlementair informatiesysteem opgenomen en aan een Kamercommissie toegewezen.

²⁹ http://www.tweedekamer.nl/hoe_werkt_het/uw_mening_telt/petitie

³⁰ Petities die zijn gericht aan de minister, worden door de redactie van Petities.nl standaard omgezet tot petities aan de Tweede Kamer, tenzij het om een individuele casus gaat, zoals de Red Mauro-petitie (2011) tegen de uitzetting van de achttienjarige Mauro Manuel naar Angola.

Sinds 2005 zijn vijfduizend e-petities ingediend, waarvan vijftig procent nationaal en vijftig procent provinciaal en gemeentelijk. De petitie die in 2014 de lijst van nationale e-petities aanvoerde, betrof het vervroegen van de leeftijd voor borstkankeronderzoek, met ruim 395.000 ondertekenaars.

Evaluatie

Effectiviteit

Gezien de doelstelling om het voor burgers gemakkelijk te maken een petitie te starten lijkt het digitale middel van e-petities effectief. Er is echter weinig inzicht in de doorwerking van petities in de parlementaire besluitvorming. Er is dringend behoefte aan goed onderzoek naar deze meer verstrekkende effectiviteit van de petitiepraktijk in Nederland. Op basis van dergelijk onderzoek kan ook een onderbouwd oordeel worden gegeven over de legitimiteit naar maatstaven als faire procesgang en responsiviteit.

Representativiteit

Het aantal ondertekenaars sinds 2005 bedraagt ongeveer 4,8 miljoen (medio april 2014). Dit getal staat niet voor de 'unieke ondertekenaars', maar geeft wel een indicatie van de laagdrempeligheid van deze vorm van politieke participatie. Cijfermatige gegevens over de kenmerken van indieners en ondertekenaars zijn niet beschikbaar. Wel kan er het een en ander worden gezegd over het karakter van de participatie. Veel burgers lijken te volstaan met het indienen van een petitie en laten na om vervolgstappen te ondernemen, zoals het benaderen van Tweede Kamerfracties om hun petitie te bepleiten. Een aanzienlijk deel van de e-petities die gericht zijn aan de Tweede Kamer, is om deze reden in feite 'inactief'. De redactie van de website probeert hierin stimulerend op te treden.

Legitimiteit

Leidt het systeem van petities ertoe dat burgers een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan het besluitvormingsproces? De website geeft een overzicht van alle petities die openstaan voor ondertekening, ingediend en afgerond zijn. Dit draagt bij aan transparantie; bovendien faciliteert de website hiermee de ondertekening en indiening van petities (invloed op de agenda, toegankelijkheid). Op andere maatstaven van legitimiteit is er het nodige aan te merken op de petitiepraktijk van de Tweede Kamer. De kwaliteit van de burgerparticipatie wordt op twee manieren negatief beïnvloed. In de eerste plaats treden de indieners vaak onvoldoende actief op om bij de fracties steun te werven voor hun initiatief. Slechts in enkele gevallen komen gesprekken tot stand tussen fracties en indieners. In de tweede plaats geven de fracties vrijwel geen terugkoppeling over hoe zij met een petitie zijn omgegaan. Soms zijn er sporen van gebruik, bijvoorbeeld als Kamerleden uit een petitie citeren (meestal zonder de petitie als zodanig te noemen); voor de indieners is dit niet herkenbaar (bron: interview M. Rustema). Aan de maatstaf verantwoording wordt dus niet voldaan, en daarmee is ook niet controleerbaar in hoeverre van een faire procesgang sprake is geweest en of petities leiden tot meer responsiviteit van de uiteindelijke beslissingen.

Kwaliteit van het parlementaire werk

Tweede Kamerleden geven aan dat zij petities nuttig vinden als een 'informatierijke manier om te weten te komen wat er leeft' (bron: interview M. Rustema). Als ook inhoudelijk op petities wordt

gereageerd, voegen petitie's iets toe aan de kwaliteit van het parlementaire werk omdat dan interactie plaatsvindt tussen opvattingen van burgers en politici.

6.1.2 E-petitiesystemen in het buitenland

Beschrijving

Lindner en Riehm (2009) hebben vier cases nader onderzocht, namelijk de petitiesystemen van het Schotse parlement, het parlement van Queensland, de Duitse Bondsdag en gemeenten in Noorwegen. Sinds zijn oprichting in 1999 heeft het Schotse parlement openheid en participatiebevordering als 'sleutelprincipes' gevoerd. Sinds 2005 draait in de Duitse Bondsdag een systeem dat vergelijkbaar is met het Schotse systeem.

Via de startpagina van de website van de Bondsdag, Bundestag.de, krijgen bezoekers toegang tot het petitieloket. Er is een klein aantal voorwaarden waaraan een petitie moet voldoen. Iedereen kan een lopende petitie ondertekenen en deelnemen aan het internetforum. Ook kan iedereen alle afgesloten petitie's inzien, alsmede het document (voor elke afzonderlijke petitie) waarin de Bondsdag zijn (steeds beargumenteerde) beslissing formuleert.

Tijdens de regeringen-Blair functioneerde Downing Street E-Petitions dat niet was gekoppeld aan het parlement (Wright 2012). Dit systeem was in termen van indieningsvoorwaarden zeer laagdrempelig. Er werden ruim 33.000 petitie's ingediend. Door de regering-Cameron is een nieuwe website gelanceerd die een gemengd eigenaarschap kent van parlement en regering (Hansard Society 2012).

Evaluatie

Effectiviteit

Petitie's spelen in op de behoefte van burgers om betrokkenheid te tonen in 'single issue'-politiek. De werkelijkheid laat zien dat onmiddellijk resultaat vaak uitblijft. Bij de laagdrempelige Downing Street E-Petitions werd de helft van de petitie's afgewezen en bij het overgrote deel van de geaccepteerde petitie's werd als reactie volstaan met een verwijzing ('signpost') naar bestaande regelingen en beleidsontwikkelingen (Miller 2009).

Representativiteit

Lindner & Riehm (2009) stellen vast dat onder de indieners mannen, personen van middelbare leeftijd en met een bovengemiddeld opleidingsniveau zijn oververtegenwoordigd. Zij concluderen dat in de landen die zij hebben onderzocht, geen sprake is van mobilisatie van niet-participerende of minder geprivilegieerde sociale groepen. Uit een onderzoek naar de (e-)petitiepraktijk in Duitsland blijkt dat de oververtegenwoordiging in opleidingsniveau ook opgaat voor de ondertekenaars van petitie's. Wel is het aandeel vrouwen onder de ondertekenaars ongeveer gelijk aan dat van mannen; ook het aandeel jongeren onder ondertekenaars van e-petitie's neemt toe (Lippa, Kubicek & Bröchler 2009; Lindner & Riehm 2011).

Legitimiteit

Allereerst kan worden vastgesteld dat de petitiepagina van de website van de Duitse Bondsdag transparantie biedt over de genomen beslissing (dit in tegenstelling tot de Tweede Kamer). In hun onderzoek zagen Lindner & Riehm (2009) aanwijzingen voor een toegenomen responsiviteit. Ze gaan hier verder niet concreet op in. Voor zover sprake is van meer responsiviteit, kan dit een gevolg zijn van de transparantie die een onlinepetitiesysteem mogelijk maakt. Transparantie verhoogt immers de druk tot een faire procesgang. In het onderzoek van Lippa, Kubicek & Bröchler (2009) komt overigens naar voren dat de belangrijkste eisen die (Duitse) burgers aan de petitiepraktijk stellen zijn: (1) een grondige behandeling, (2) een begrijpelijke terugkoppeling en (3) een snelle (niet-bureaucratische) afwikkeling. De criteria faire procesgang en verantwoording staan dus voorop. Een opvallend resultaat is verder dat de brief en het persoonlijke contact als de meest favoriete manieren werden genoemd om een petitie in te dienen, ook onder jongeren.

Kwaliteit van het parlementaire werk

In de internationale literatuur ontbreekt het aan voldoende kwalitatief onderzoek over de behandeling van petitie's, laat staan over hun toegevoegde waarde voor de functies van het parlement. Al het onderzoek dat we hebben kunnen vinden, is kwantitatief onderzoek naar ingediende petitie's, indieners en ondertekenaars. Over de gevolgen van petitie's voor de kwaliteit van het parlementaire werk, is dus weinig zinvol te zeggen wat is gebaseerd op onderzoek.

Dilemma's en kansen

Internet verlaagt de drempel van deze actievorm die al relatief laagdrempelig is. Een eerste dilemma dat daaruit voortvloeit, is dat de volksvertegenwoordigende functie van het parlement door petitie's weliswaar wordt gestimuleerd, maar dat bij een 'overload' aan petitie's de vervulling van die functie aan kwaliteit kan inboeten. Een ander dilemma is dat e-petitie's een consumptieve houding ten opzichte van de politiek in de hand kunnen werken – we zien een aanwijzing hiervoor in het feit dat indieners vaak volstaan met het indienen van een petitie – en dat initiatiefnemers zich afkeren van de institutionele politiek wanneer de resultaten tegenvallen. Beide dilemma's wijzen op het belang van afgewogen toelatingseisen, een zorgvuldige procedure en goede communicatie en feedback naar de indieners.³¹

6.2 Wetsvoorstellen van burgers

In Zwitserland bestaat sinds 1891 het wetgevend burgerinitiatief. Als een voorstel binnen achttien maanden honderdduizend handtekeningen heeft verworven, wordt het aan een bindende volksstemming onderworpen. Hieronder bespreken we de mogelijkheid voor het indienen van wetsvoorstellen door burgers bij het parlement in Finland, dat hier nieuw is. Hierbij wordt crowdsourcing toegepast.

³¹ De Duitse onderzoekers Lippa, Kubicek & Bröchler (2009) doen de suggestie dat de afgevaardigde uit het kiesdistrict van een van de indieners optreedt als 'peetouder'/contactpersoon voor de indieners.

6.2.1 Crowdsourcing van wetsvoorstellen: het 'Open Ministerie' in Finland

Beschrijving

In Finland heeft wetgeving in 2012 een impuls gegeven aan burgerinitiatieven. Een initiatief dat binnen een halfjaar ten minste vijftigduizend handtekeningen verwerft, wordt in het Finse parlement besproken. Er zijn twee varianten: (1) een initiatief waarin het parlement wordt gevraagd om nieuw beleid in gang te zetten (dit lijkt op het agenda-initiatief dat we ook in Nederland kennen) en (2) een wetsvoorstel van burgers. Een wetsontwerp met voldoende handtekeningen moet de gewone procedure voor wetsontwerpen volgen in het parlement.

Een aantal technologie-experts heeft een onlineplatform opgezet voor e-initiatieven, het 'Open Ministerie' (Aitamurto 2012). Dit platform ondersteunt burgers bij het opstellen van een wetsvoorstel via crowdsourcing. Dit houdt in dat online instrumenten worden ingezet voor het verzamelen van ideeën, discussie en cocreatie. Juristen helpen op vrijwillige basis mee om de initiatieven te toetsen en te redigeren. Het eerste initiatief was een verbod op het fokken van pelsdieren. Dit voorstel werd door het parlement verworpen. Andere initiatieven in 2014 waren onder meer een initiatiefwet om het homohuwelijk mogelijk te maken en een voorstel voor nieuwe copyrightwetgeving. Vooral bij dit laatste initiatief speelde crowdsourcing een belangrijke rol.³²

Evaluatie

Effectiviteit

Bereiken de e-initiatieven via crowdsourcing hun doelstelling, namelijk het opstellen van wetsvoorstellen? Die vraag kan positief worden beantwoord, zij het dat de kwaliteit van de wetsvoorstellen niet altijd als goed beoordeeld wordt. Het initiatief voor gelijkstelling van het homohuwelijk kreeg de kritiek van de voorzitter van de Commissie-Juridische Zaken van het parlement dat het 'technische onvolkomenheden' bevatte. Uiteindelijk is het initiatief voor het homohuwelijk door het parlement in november 2014 aanvaard met 105 tegen 92 stemmen, nadat de centrumrechtse premier Stubb zich in een open brief voor het voorstel had uitgesproken.³³

In september 2014 besloot de Commissie-Cultuur en Onderwijs van het parlement om de expert hearings over het copyright-initiatief te verlengen. Het Open Ministerie maakte zich enige zorgen over het evenwicht in de samenstelling van te horen experts. Het voorstel inzake de copyrightwetgeving is door het parlement afgewezen.

Representativiteit

Crowdsourcing is gericht op het genereren van ideeën. Het komt dan aan op diversiteit, niet in de eerste plaats op representativiteit. Voor diversiteit is deelname van leken (niet-deskundigen) essentieel. Naar aanleiding van het copyrightinitiatief waaraan 1100 mensen deelnamen, heeft

³² <http://democracyoneday.com/2013/08/21/what-are-the-finns-up-to/>

³³ http://yle.fi/uutiset/committee_chair_blames_gay_marriage_bills_technical_deficiencies_for_rejection/7320452

<http://www.reuters.com/article/2014/11/28/us-finland-gaymarriage-idUSKCN0JC0YX20141128>

Pekkanen, de oprichter en voorzitter van het Open Ministerie, opgemerkt dat het een uitdaging is om 'gewone mensen' te betrekken die niet worden gemotiveerd door persoonlijke belangen: '[...] *people chose to participate and people with their own interests of course were vocal about their needs and requirements for the law*'.³⁴

Legitimiteit

E-initiatieven met behulp van crowdsourcing leiden ertoe dat burgers een zinvolle bijdrage leveren aan het besluitvormingsproces. De invloed van burgers op de parlementaire agenda en de toegankelijkheid van de besluitvorming voor invloed van burgers neemt hierdoor toe. Pekkanen wijst op de mogelijkheid dat het initiatief wordt gebruikt om een specifiek element in bestaande wetgeving te corrigeren waarover ongenoegen bestaat. Crowdsourcing maakt zinvolle participatie mogelijk; voor burgers die echter niet bij de opstelling van een voorstel betrokken willen worden, is de gemakkelijke vorm van ondertekening van het wetsvoorstel beschikbaar. Indien het initiatief de gebruikelijke procedure binnen het parlement doorloopt (bespreking in een commissie, horen van experts etc.), is ook sprake van een faire procesgang. Transparantie en verantwoording worden bevorderd, omdat het Open Ministerie op zijn website gedetailleerde informatie geeft over commentaar en stemgedrag van de parlementsleden.

Kwaliteit van het parlementaire werk

Het burgerinitiatief doorbreekt het monopolie op wetgeving van regering en parlement, en zet de autonomie van het parlement onder een zekere druk, omdat een groot aantal burgers zich ten gunste van een voorstel heeft gemobiliseerd. Het is niet verbazingwekkend dat binnen het Finse parlement naast steun ook bezorgdheid over het initiatiefrecht is geuit, onder meer met het argument dat de wetgevende rol van de regering gevalideerd is door verkiezingen en door het initiatiefrecht wordt verzwakt.³⁵ Daartegenover staat dat het wetgevingsinitiatief de interactie tussen opvattingen van burgers en van de gekozen politici over concrete onderwerpen kan bevorderen.

De mate van druk op het parlement is afhankelijk van het onderwerp. Wat betreft het homohuwelijk: gezien de ontwikkelingen in andere Noord-Europese landen waar het homohuwelijk al was ingevoerd en de grote steun voor het wetsvoorstel (170.000 handtekeningen) stonden parlementsleden voor een moeilijke politieke keuze. Het copyrightvoorstel was bedoeld als correctie op de invloed van grote bedrijven over het auteursrecht, een thema waarover een levendige publieke discussie in Finland is ontstaan. Ook bij dit onderwerp bestond de uitdaging voor het parlement erin om de politieke keuzes voor het voetlicht te brengen en het niet te laten bij een technische discussie.

Dilemma's en kansen

Er is hier een zeker spanningsveld tussen legitimiteit vanuit het perspectief van de bevolking (*in casu* de indieners en hun ondersteuners) en de autonomie van het parlement. Die autonomie is belangrijk, onder meer met het oog op het beschermen van de rechten van minderheden. Ongetwijfeld stimuleren deze vormen van burgerparticipatie de 'one-issuepolitiek'. Hierin ligt een

³⁴ <http://www.thegovlabacademy.org/jooanspekkanenopenministry/>

³⁵ Zie de tekst bij noot 32. Zie ook <http://www.6d.fi/6d/index.php/feature/40-feature/722-power-to-the-people>

eerste dilemma, tenzij de politieke partijen in het parlement in staat zijn om afzonderlijke issues in te bedden in een bredere politieke koers. Daartoe is voldoende parlementaire autonomie echter een voorwaarde.

Het petitierecht en het wetgevend initiatiefrecht van burgers kunnen zich alleen institutionaliseren als uit de praktijk blijkt dat een reëel perspectief op aanvaarding bestaat. Hierin ligt het volgende dilemma: als een reëel perspectief op aanvaarding verdwijnt, is het afbreukrisico ten aanzien van verlies van vertrouwen van burgers levensgroot. Daartegenover staat dat als een faire procedure is gewaarborgd, hier ook kansen liggen voor coproductie tussen parlement en burgers. Met andere woorden, het evenwicht tussen representatieve en directe democratie luistert bij deze vormen van burgerparticipatie erg nauw.

7 Politieke mobilisatie via sociale netwerken

Sociale media bieden burgers nieuwe mogelijkheden om zichzelf als tegenmacht te organiseren tegenover de overheid. Burgers maken hierbij gebruik van hun eigen sociale netwerken (*connective action*, Bennett & Sederberg 2012). Voorbeelden zijn de mobilisaties tegen de vaccinatiecampagne tegen baarmoederhalskanker en de Mexicaanse griep in 2009, en het scholierenprotest tegen de 1040-urennorm in 2007. Op de participatieladder plaatsen we deze vormen van mobilisatie door burgers op de trede advisering. We kunnen deze acties zien als 'ongevraagde adviezen', die vaak de vorm aannemen van protest tegen overheidsmaatregelen. In tegenstelling tot de meeste cases in hoofdstuk 5 (de G1000 uitgezonderd) gaat het hier niet om advisering op uitnodiging van het bestuur of de politiek, en in tegenstelling tot hoofdstuk 6 ook niet om advisering die weliswaar op initiatief van burgers en na een bepaalde vorm van mobilisatie (verzameling van handtekeningen) plaatsvindt, maar waarvoor wel een specifiek institutioneel kader wordt aangeboden, zoals de petitieprocedure. In dit hoofdstuk gaat het om puur spontane acties van burgers.

In sommige gevallen wordt een petitie gebruikt als mobilisatiekanaal. Een voorbeeld is de petitie 'Zwarte Piet Moet Blijven' (331.000 handtekeningen). Deze petitie werd voorafgegaan door de Facebook-actie 'Pietitie', die met 2,1 miljoen *likes* de snelst groeiende Facebookpagina in Nederland is geweest (oktober 2013).

In dit hoofdstuk bespreken we de scholierenacties die in 2007 plaatsvonden tegen de 1040-urennorm. We baseren ons hierbij op eigen onderzoek naar het gebruik door burgers van oude en nieuwe media in hun 'strijd om politieke aandacht' (Bekkers et al. 2009).

7.1 De scholierenactie tegen de 1040-urennorm

Beschrijving

In 2007 ontstond onder scholieren onrust over de wijze waarop scholen invulling gaven aan de wettelijke 1040-urennorm. De Tweede Kamer had de minister in 2006 opgedragen om toe te zien op handhaving van deze norm. Op veel scholen bleek het echter niet mogelijk om volledig aan de norm te voldoen met onderwijssuren; er werden hiervoor allerlei kunstmatige constructies gebruikt. Scholieren spraken dan ook van 'ophokuren'.

Het LAKS (Landelijk Actie Komitee Scholieren) bracht dit probleem onder de aandacht van de staatssecretaris, maar die gaf nul op het rekest. Zij hield vast aan een strikte handhaving van de norm. De beleidsmakers op het ministerie dachten dat met de presentatie van de Kwaliteitsagenda die overeengekomen was met de meest betrokken partijen (ook het LAKS had aan tafel gezeten), de kou uit de lucht was. De omvang van de scholierenacties bracht dan ook grote verwarring teweeg op het ministerie (Bekkers et al. 2009).

Mede op initiatief van het LAKS werden verschillende lokale acties tegen de norm georganiseerd. Op 23 november 2007 sloeg de vlam in de pan na een msn-bericht van een individuele scholier aan zijn eigen vriendennetwerk. Duizenden scholieren kwamen in het hele land in actie. Zowel de oude als de nieuwe media speelden hierin een belangrijke rol. Sociale media, vooral Hyves, msn, YouTube en sms ondersteunden de mobilisatie. De televisie zorgde voor uitvergroting van de gebeurtenissen waardoor het mobilisatie-effect van de sociale media werd versterkt (Bekkers et al. 2009).

In een spoeddebat bleef de meerderheid van de Tweede Kamer steun verlenen aan de door de staatssecretaris gevolgde koers. Met een door het LAKS georganiseerde demonstratie op vrijdag 30 november op het Museumplein in Amsterdam werden de acties afgesloten. In de eerste maanden van 2008 brokkelde de politieke steun en die van partijen in het onderwijsveld voor de norm zienderogen af. De staatssecretaris besloot tot een beproefde accommodatiestrategie. Zij benoemde een commissie die een consultatieronde in gang zette en in november 2008 een advies presenteerde over de urennorm die door de ministerraad werd overgenomen.

Evaluatie

Effectiviteit

Essentieel in deze door sociale media ondersteunde acties is dat burgers hun eigen sociale netwerken inzetten om gelijkgestemden te mobiliseren of een netwerk opzetten om voor gelijkgestemden een platform te bieden. Voor het LAKS en de deelnemers was de actie effectief. Omdat ook veel bezwaren tegen de norm (en vooral de handhaving ervan) bestonden bij de schoolbesturen en leraren, moest de staatssecretaris uiteindelijk een terugtrekkende beweging maken.

Representativiteit

Er zijn geen gegevens bekend over de samenstelling van de actievoerende scholieren. De norm van representativiteit kan bovendien worden gerelativeerd, omdat de waarde van de actie lag in het tegengeluid dat naar voren kwam.

Legitimiteit

Het gebruik van sociale netwerken bevordert dat burgers een zinvolle bijdrage leveren aan het politieke besluitvormingsproces. Individuele burgers (in deze casus, scholieren) zijn via de sociale netwerken gemakkelijker in staat om politieke aandacht te creëren en de agendavorming te beïnvloeden. Ook wordt de toegankelijkheid van het politieke besluitvormingsproces vergroot. Er wordt 'tegenmacht' georganiseerd die het gesloten karakter van beleidsontwikkelingstrajecten uitdaagt (Bekkers et al. 2009, pp. 235-236).

Kwaliteit van het parlementaire werk

Uit onderzoek kwam naar voren dat de scholierenacties de beleidsvoerders voor een grote strategische verrassing plaatsten, vooral vanwege onbekendheid met sociale media. In dit geval ging het vooral om de strategische verrassing binnen het ministerie van Onderwijs (Bekkers et al. 2009). Voor volksvertegenwoordigers bieden dergelijke verrassingen ook kansen voor communicatie met de actievoerende burgers.

Dilemma's en kansen

De snelheid, omvang en relatieve onzichtbaarheid van mobilisaties via sociale media kunnen politici voor meer verrassingen plaatsen dan in het verleden het geval was. Het belangrijkste dilemma voor volksvertegenwoordigers ligt in de balans tussen de toenemende druk om besluitvormingsprocessen meer open en interactief in te richten en het bewaken van de ruimte voor eigen oordeelsvorming en afweging. Meer specifiek is er een politiek dilemma voor politici die de maatregel steunen waartegen burgers zich keren: een terugtrekkende beweging maken, weerstand en tegenspraak bieden of accommodatie? Dit is een traditioneel dilemma dat door de snelheid van sociale media wordt verscherpt.

De in hoofdstuk 2 besproken social media monitoring is een nieuw instrument voor politici om onderstromen voor toekomstige mobilisaties op het spoor te komen en daarop te anticiperen. Dit impliceert wel dat beleidsmakers hun besluitvormingsprocessen meer open en interactief zullen moeten inrichten (Bekkers et al. 2009, p. 237). Voor politici levert dit specifieke dilemma's en vragen op. Moeten ze gaan participeren in het debat op sociale media of niet, en met welk type inbreng? En zo ja, welke sociale mediatoepassingen en webfora komen hiervoor in aanmerking?

8 Maatschappelijke zelforganisatie

In dit hoofdstuk bereiken we de hoogste trede op de participatieladder. Burgers steken de handen uit de mouwen en dragen door autonome initiatieven zelf bij aan de oplossing van maatschappelijke problemen. Uit de voorbeelden die in dit hoofdstuk worden beschreven, komt naar voren dat burgerinitiatieven vaak voortkomen uit onvrede met overheidsbeleid en wantrouwen in gevestigde instituties. Veel burgers keren zich af van de politiek of van activiteiten in het publieke domein zonder meer; andere burgers – vooral zij die beschikken over hulpbronnen (zelfvertrouwen, kennis en netwerken) – nemen publieke taken zelf ter hand. De mogelijkheden van nieuwe media voor communicatie, kennisdeling en visualisering kunnen burgerinitiatieven vergemakkelijken.

Burgerinitiatieven zijn er in allerlei soorten en maten. Sommige hebben vooral een agendavormende functie. In de eerste casus (Platform Vlieghinder) ontwikkelen burgers een informatiesysteem dat kan concurreren met de informatie die volksvertegenwoordigers krijgen uit officiële bronnen. De tweede casus (Factsheet Gaswinning Groningen) betreft een voorbeeld van een informatiesysteem dat door burgers is samengesteld uit open data. In andere initiatieven nemen burgers het heft in eigen hand om een taak uit te voeren waarvoor de overheid geen integrale verantwoordelijkheid meer neemt of die in de ogen van burgers alleen door toedoen van de samenleving optimaal kan worden uitgevoerd. In de derde casus (Burgers zetten foto's van daders online) leveren burgers een bijdrage aan de bestrijding van criminaliteit door het gebruik van sociale media voor het opsporen en publiek maken van (mogelijke) daders. In andere gevallen nemen burgers de besluitvorming en uitvoering van een publieke taak in eigen beheer. De vierde casus (Lokale duurzame energiecollectieven) is hiervan een voorbeeld. Deze casus laat de 'participatiesamenleving' zien in haar volle omvang. We evalueren de eerste drie voorbeelden gezamenlijk; de lokale energiecollectieven worden apart geëvalueerd.

8.1 Drie voorbeelden van burgerinitiatieven

Beschrijving

Platform Vlieghinder Regio Castricum

In juni 2003 werd het Platform Vlieghinder Regio Castricum (PVRC) opgericht. Een belangrijke aanleiding was de ingebruikname van de Polderbaan die volgens het platform heeft geleid tot een sterke toename van het vliegtuiglawaai in de regio. Het doel van de vereniging is het beperken van de geluidsoverlast van en naar Schiphol. Het PVRC wil dit onder andere bereiken met publiciteit; om die reden is een website opgezet, Vlieghinder.nl. Daarnaast heeft het PVRC samen met Geluidsnet een systeem ontworpen waarmee geïnteresseerden via Google Earth de vliegbewegingen live kunnen volgen, de vliegtuigmonitor: Radar.vlieghinder.nl. De website is niet alleen opgericht om te informeren; het platform tracht ook burgers te mobiliseren met als doel de politieke besluitvorming te beïnvloeden.

Open data: Gasbevingenportaal Groninger bodembeweging

In 2009 is de Groninger Bodem Beweging (GBB) opgericht. Deze vereniging zet zich in voor de belangen van degenen die schade ondervinden van de gevolgen van de gaswinning in het Groninger gasveld. Een van de initiatieven van deze vereniging is het ontsluiten van informatie op het 'gasbevingenportaal' (<http://opengis.eu/gasbevingen/>). Dit portaal biedt grafieken en statistieken met informatie over de gaswinning en de gevolgen ervan. De website bevat ook interactieve kaarten op basis van (grotendeels) open data die de aardbevingen in het noorden van het land laat zien. Alleen de data van de NAM over schademeldingen en bodemdalingen zijn niet openbaar beschikbaar (Algemene Rekenkamer 2014). Doelstelling van de GBB hiermee is burgers, media en politiek te informeren. Ook kan op deze manier politieke druk worden uitgeoefend.

Burgers zetten foto's van daders online

In juni 2011 braken na een ijshockeywedstrijd in Vancouver op grote schaal rellen uit. Foto's en filmpjes daarvan werden door gedupeerden op internet gezet om verdachten op te sporen, te bedreigen of te straffen. Sociale media leken te worden ingezet om voor eigen rechter te spelen. Een van de grote risico's van de beelden was dat onschuldige mensen die in de buurt waren, te kijk werden gezet als dader.

Ook in Nederland is discussie geweest over de vraag of burgers beeldmateriaal van (mogelijke) daders online mogen zetten. In 2011 pleitte het College Bescherming Persoonsgegevens nog voor hoge boetes in dit soort gevallen, omdat het in strijd zou zijn met het recht op privacy. In de afgelopen jaren waren er verschillende voorvallen waarbij individuen of organisaties foto's van daders online zetten. Voorbeelden zijn de Vereniging Eigen Huis die foto's van inbrekers online zette, een supermarktmanager die beelden van zakkenrollers online zette en een hotel in Amsterdam dat beelden vrijgaf van mannen die een overval hadden gepleegd. Het onderwerp was thema van een maatschappelijk debat. Ook de landelijke politiek heeft zich over het vraagstuk gebogen. In 2011 is in de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin het burgers onder bepaalde voorwaarden wordt toegestaan om foto's van overvallers en verdachten online te zetten.

Evaluatie

Effectiviteit

Werken de genoemde instrumenten? Bereiken ze wat ze volgens de initiatiefnemers beogen? De beschreven voorbeelden laten zien dat het gebruik van internet en sociale media de politieke druk die van deze vorm van zelfsturing kan uitgaan, versterkt. De mogelijkheden voor kennisdeling en visualisatie spelen hierbij een belangrijke rol. In dat opzicht zijn deze initiatieven voor burgers effectief. De manier waarop de politiek met de resultaten van deze initiatieven omgaat, bepaalt de uiteindelijke effectiviteit.

Representativiteit

Representativiteit is vooral van belang bij thema's waarbij verschillende percepties op het probleem van invloed zijn op de kwaliteit van acties en het draagvlak ervoor. Dit is in de casus van het online zetten van foto's van daders (en bij burgerinitiatieven met betrekking tot veiligheid in het algemeen) waarschijnlijk in sterkere mate het geval dan in de casus vlieg hinder. Uitgaande van een breed draagvlak onder burgers om geluidshinder te beperken, is alleen de kwaliteit van de gegevens van

belang, niet de sociale kenmerken van de burgers die de gegevens verzamelen. Dat ligt anders bij het thema veiligheid omdat burgers verschillende ervaringen en percepties van veiligheid hebben. Uit onderzoek naar veiligheidsprojecten in achterstandsbuurten blijkt dat burgerparticipatie dan vooral afhankelijk is van de daadkracht van professionals en actieve rekrutering van burgers (Van Stokkom & Toenders 2010, p. 99).

Legitimiteit

De hier besproken vormen van zelfsturing hebben in de eerste plaats agendavormende functies. Ze bevorderen dus de agendamacht van burgers en bieden daarmee kansen voor het bewerkstelligen van meer toegankelijkheid. De kwaliteit van de burgerparticipatie is hoog. De initiatieven op het gebied van informatievoorziening, al of niet met behulp van open data, komen de transparantie ten goede.

Kwaliteit van het parlementaire werk

De initiatieven die hierboven beschreven zijn, laten voldoende ruimte voor het professioneel functioneren van volksvertegenwoordigers. De initiatieven die in de beide eerste cases zijn beschreven kunnen functioneren als alternatieve bronnen van informatie voor het parlement naast de officiële kanalen. Als voldaan wordt aan bepaalde kwaliteitseisen, kunnen ze het parlementaire werk verrijken, vooral in de controle- en debatfuncties van het parlement.

8.2 Lokale duurzame energiecollectieven (LDE's)

Beschrijving

In de laatste jaren zijn in Nederland steeds meer 'lokale duurzame energiecollectieven' (LDE's) ontstaan. In deze zelforganisaties van burgers vervullen de leden de rollen van producenten en afnemers van duurzame energie ('prosumenten') en besluitvormers. De LDE's hebben geen winstoogmerk; ze bedenken eigen technologische en organisatorische oplossingen en creëren daarmee hun eigen verdienmodel (Ahrens et al. 2013).

Toepassingen van informatie- en communicatietechnologie zijn voor het functioneren van LDE's onmisbaar. Het gaat daarbij in de eerste plaats om organisatieontwikkeling, kennisopbouw en omgevingscommunicatie. Zo wordt de bundeling van kennis ondersteund door de website Hieropgewekt.nl. In de tweede plaats gaat het om de afstemming van energiestromen, zoals tussen vraag en aanbod (*smart grids*/slimme netten), meting van energiegebruik en van teruggeleverde energie. Ook het gebruik van open data komt het functioneren van LDE's ten goede. Een voorbeeld is informatie over bestemmingsplannen rondom ongebruikte percelen. LDE's kunnen deze gebruiken voor het bepalen van de plaatsing van windmolens of zonnepanelen (Ahrens et al. 2013, p. 27). Dit geheel van toepassingen van informatie- en communicatietechnologie dat is toegesneden op LDE's zien we als een 'lid' binnen de instrumentenfamilie van ICT-toepassingen bij burgerinitiatieven waarin burgers een publieke taak in eigen beheer nemen.

De ontwikkeling van LDE's draagt bij aan het ontstaan van een nieuw speelveld in de Nederlandse energie-economie. Hieraan draagt ook de toegenomen afstemming van beleid tussen stakeholders op nationaal niveau bij, zoals die in het STROOM-project zichtbaar werd (hoofdstuk 5), evenals de

toegenomen druk tot europeanisering van energiebeleid. Met deze verschuivingen in het speelveld heeft ook het parlement te maken.

Evaluatie

Effectiviteit

Het is in deze evaluatie lastig om de effectiviteit van de inzet van informatie- en communicatietechnologie binnen LDE's apart te behandelen, los van de effectiviteit van de LDE's zelf. Bovendien is weinig onderzoek voorhanden. Voor de effectiviteit van de collectieven, met inbegrip van de inzet van ICT, zijn behalve de eigen kracht, ook partnerschappen met lokale ondernemers en instellingen, en steun en samenwerking met de gemeente van belang.

Representativiteit

De initiatief nemende burgers brengen verschillende typen kennis en ervaring in. Over het algemeen zijn dit mensen met een hogere opleiding (Ahrens et al. 2013). Het is een uitdaging om de collectieven ook aantrekkelijk te maken voor een bredere doelgroep.

Legitimiteit

LDE's putten hun 'interne' legitimiteit allereerst uit de betrokkenheid en het onderlinge vertrouwen van hun leden. Die zijn ook bepalend voor de kwaliteit van de participatie. Samen met responsiviteit (het maatwerk dat de energiecollectieven leveren ten opzichte van de energiebehoeften en overtuigingen over energievoorziening van de betrokken burgers) liggen hier de belangrijkste bijdragen van LDE's aan legitimiteit. De kwaliteit van de samenwerking tussen LDE's en gemeente is bepalend voor de ontwikkeling van een lokaal, duurzaam energiebeleid dat op een breed draagvlak kan steunen.

Kwaliteit van het parlementaire werk

Lokale duurzame energiecollectieven oriënteren zich in de eerste plaats op de gemeente. Regering en parlement zijn verantwoordelijk voor het nationale energiebeleid. Voor het parlement vertaalt deze verantwoordelijkheid zich in de volgende rollen: (1) wetgeving en aanpassing van bestaande wetgeving en beleid, waarmee LDE's voldoende ruimte wordt gegeven om te functioneren, (2) het kritisch volgen van de inspanningen van de rijksoverheid op het gebied van (lokale) duurzame energievoorziening en (3) (in de volksvertegenwoordigende functie van het parlement) het stimuleren van feedback vanuit burgers, in het bijzonder de LDE's, en het opbouwen van steun voor duurzame energieopwekking (UNDP/Climate Parliament, 2013). Voor deze derde rol kunnen ook digitale instrumenten worden gebruikt.

Dilemma's en kansen

De politiek draagt een visie uit van zelfredzame burgers in een 'participatiesamenleving', maar burgerinitiatieven kunnen op hun beurt de politiek op verschillende manieren uitdagen. Uit de gegeven voorbeelden blijkt dat burgers eigen informatiebronnen in het geweer kunnen brengen tegenover institutioneel gewaarmerkte kennis en informatie, of dat zij het heft in eigen hand kunnen nemen als tegenreactie op bestaand beleid. (De derde casus kan bijvoorbeeld worden aangevuld met voorbeelden op het gebied van opvang en hulp aan asielzoekers.) De politiek kan hieraan

randvoorwaarden stellen, bijvoorbeeld als rechtsstatelijke grenzen, zoals de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, aangegeven moeten worden.

De burgerinitiatieven van het type van LDE – ze kunnen onder andere worden aangevuld met voorbeelden in de zorg ('lokale zorgcollectieven') – veranderen het speelveld op een beleidsterrein. De uitdaging (en kans) voor de overheid en de 'grote spelers' is het bieden van ruimte om deze initiatieven tot ontwikkeling te laten komen. Het parlement kan zich opstellen als pleitbezorger voor deze burgerinitiatieven, als deze ruimte in onze 'participatiesamenleving' onvoldoende wordt geboden. Dat veronderstelt dat het parlement zijn controlerende rol tegenover de rijksoverheid voert door feedback te stimuleren vanuit de lokale samenleving.

9 Democratische innovaties in politieke partijen

Lidmaatschap en participatie in politieke partijen nemen af. Een democratie zonder politieke partijen is echter moeilijk denkbaar en een discussie in die termen is in dit rapport ook niet aan de orde. Interessanter is de discussie over welke vormen van representatie en representatieve democratie mogelijk zijn, hoe politieke partijen daarin kunnen passen en hoe zij zich kunnen 'revitaliseren', onder meer door gebruik te maken van digitale instrumenten (ROB 2014). Leyenaar, Van Wijngaarden & Franje (2012) pleiten voor het opzetten van themagroepen door politieke partijen, bijvoorbeeld op LinkedIn of Facebook. Deze themagroepen maken dan deel uit van een 'knooppuntdemocratie' (zie ook: ROB 2012). Onze casus van de LinkedIn-discussie over energiebeleid (hoofdstuk 5) laat de uitstekende mogelijkheden van dit medium zien.

De ervaringen met digitale instrumenten binnen politieke partijen in Nederland zijn nog schaars. Een recent initiatief was 'Doe mee met Diederik' in 2012 in de Partij van de Arbeid. Burgers mochten ideeën en oplossingen aandragen om van Nederland 'een mooier land te maken' en konden stemmen op ideeën van anderen. Van alle naar voren gebrachte ideeën gingen de 25 populairste ideeën, samen met 25 ideeën die door de partijtopy werden geselecteerd, door naar de stemfase. De tien winnende ideeën werden besproken op een landelijke bijeenkomst. De ingebrachte ideeën waren niet opzienbarend, in die zin dat ze al bekend waren uit het publieke debat of varianten van eerdere voorstellen.³⁶

Hieronder gaan we uitgebreider in op het gebruik door de Duitse Piratenpartij van *Liquid Feedback*, een digitaal systeem voor meningsvorming en besluitvorming dat een toepassing is van het concept *Liquid Democracy*.³⁷ Ook in dit hoofdstuk staan we op de trede 'beslissen' (in combinatie met cocreatie) omdat politieke partijen als zelfstandige verenigingen voeding geven aan de representatieve democratie, en in het bijzonder aan de oordeelsvorming van hun vertegenwoordigers in het parlement.

Liquid Democracy is ingericht op besluitvorming van onderop. Een kernelement is *delegated voting*, wat inhoudt dat iedere stemgerechtigde over een onderwerp dat op de agenda is geplaatst, kan bepalen of hij of zij zelf een stem uitbrengt of het stemrecht overdraagt aan een ander. Een stemgerechtigde kan op elk moment (met een muisklik) zijn stemrecht terugnemen. Liquid Feedback faciliteert niet alleen stemmingen, maar ook dialoog. Naast Liquid Feedback bestaan ook andere digitale systemen voor meningsvorming en besluitvorming in (bijvoorbeeld) politieke partijen. Zo maakt de Nederlandse Piratenpartij gebruik van het systeem *Loomio* (www.loomio.org).

³⁶ <http://www.frankwatching.com/archive/2012/06/14/via-crowdsourcing-naar-verkiezingsprogramma/>

³⁷ <https://liqd.net/en/schwerpunkte/theoretische-grundlagen/>

http://wiki.piratenpartei.de/Liquid_Democracy. De SPD en de Groenen experimenteren met een systeem dat is gebaseerd op *Adhocracy*, een gebruiksvriendelijker alternatief voor *Liquid Feedback*.

9.1 Liquid Democracy in de Duitse Piratenpartij

Beschrijving

De Piratenpartij is in 2006 in Zweden opgericht met een programma dat in het teken stond van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, herziening van de wetgeving op auteursrechten en patenten, en directe democratie. In 2009 kreeg de Piratenpartij voet aan de grond in Duitsland, allereerst in de deelstaat Berlijn. Belangrijke aandachtspunten van de Piratenpartij zijn copyrightvraagstukken en transparantie. De Piratenpartij maakt veel gebruik van nieuwe technologie als communicatiemiddel en als middel om samen te werken aan beleid. Een veelgebruikt onlineplatform van de Piratenpartij is *PiratePad*, een collaboratieve tekstverwerker. Leden van de partij gebruiken ook chatboxen, wiki's en mailings om samen te werken aan beleid. Ook is geëxperimenteerd met het platform *Liquid Feedback*.³⁸

In de Duitse Piratenpartij is er sprake van dat de leden op deze manier ook tussentijds een standpunt van de partij kunnen aanpassen bij nieuwe inzichten. In tegenstelling tot de andere communicatiekanalen kan Liquid Feedback alleen door de partijleden worden gebruikt. Wel kan de gang van zaken in de openbaarheid worden gevolgd.

Odenbach (2012) deed onderzoek naar het gebruik van Liquid Feedback bij de opstelling van het beginselprogramma van de Berlijnse Piratenpartij in 2010.

Evaluatie

Effectiviteit

Odenbach oordeelt positief over de effectiviteit van Liquid Feedback, vooral vanwege de gestructureerde en tegelijkertijd open communicatie over het beginselprogramma. Dit in vergelijking met de wat chaotische communicatie die in de Piratenpartij gebruikelijk was, en de gesloten, hiërarchisch aangestuurde communicatie in traditionele politieke partijen. Ook merkt hij op dat het systeem een opbouwende discussie bevorderde, met weinig ruimte voor emotionele en persoonlijke confrontaties. Dit werd ook door geïnterviewde deelnemers positief gewaardeerd (p. 83). De uiteindelijke besluitvorming vond plaats op een partijcongres, maar de voorafgaande discussies en stemmingen hadden een sterk voorstructurend effect (pp. 90-91).

Representativiteit

Het criterium van representativiteit passen we hier toe op de 'breedte' van de participatie binnen de partij. Representativiteit van de participanten ten opzichte van de samenstelling van de bevolking roept immers een heel andere problematiek op, namelijk de representativiteit van leden van politieke partijen, in dit geval de Piratenpartij. Wel is het een zinvolle vraag met welke digitale instrumenten een politieke partij ook leden kan aantrekken uit bevolkingsgroepen die in de partij ondervertegenwoordigd zijn.

³⁸ <https://liqd.net/en/schwerpunkte/theoretische-grundlagen/>
http://wiki.piratenpartei.de/Liquid_Democracy. De SPD en de Groenen experimenteren met een systeem dat is gebaseerd op *Adhocracy*, een gebruiksvriendelijker alternatief voor *Liquid Feedback*.

Odenbach schat dat van de 654 partijleden in de deelstaat Berlijn 100-150 actief aan de samenstelling van het beginselprogramma hebben deelgenomen. Hij kan op grond van deze getallen niet de conclusie trekken dat de partij met deze aanpak een bredere ledenparticipatie heeft bereikt dan bij vergelijkbare offline-organisaties (p. 98). De transparantie van het systeem biedt wel een extra mogelijkheid voor ledenparticipatie, namelijk waarneming van de activiteiten van degenen die daadwerkelijk meedoen, met de mogelijkheid om in te grijpen.

Odenbach stelt vast dat de kring van participanten sterk overeenkomt met de leden die in de 'reële wereld' binnen de partij present zijn. Een verklaring hiervoor is dat partijleden de technische en inhoudelijke problemen die ze kunnen tegenkomen, vooral aanpakken door te communiceren met medeleden uit hun persoonlijke reallife-netwerken. Daarnaast dringt Liquid Feedback de invloed van het gevestigde partijkader sterk terug. Hoewel de kring van participanten een afspiegeling is van de actieve leden in real life, is deze groep niet dezelfde als de groep leden die bestuurlijke functies vervullen. De kring van actieve participanten is voor ieder lid direct toegankelijk. De partijhiërarchie wordt daarmee teruggedrongen; een 'post-bureaucratische organisatie' ligt in het verschiet.

Legitimiteit

Uit het bovenstaande volgt dat Liquid Feedback bijdraagt aan de legitimiteit van het besluitvormingsproces. De toegankelijkheid van de besluitvorming neemt toe, evenals de kwaliteit van de participatie. Een belangrijk pluspunt is de transparantie die het systeem mogelijk maakt, ook voor de buitenwereld. Een risico is dat gedelegeerden invloed (stemrecht) via het delegatiesysteem accumuleren. Maar als hier misbruik van wordt gemaakt, hoeft dit maar iemand op te vallen en is de betrokkene snel elk vertrouwen kwijt (p.85).

Kwaliteit van het parlementaire werk

Liquid Feedback schept de mogelijkheid van meer uitwisseling en confrontatie tussen opvattingen van (aanstaande) parlementsleden en gewone partijleden. Dit komt de kwaliteit van het parlementaire werk van de vertegenwoordigers van de Piratenpartij ten goede. Anderzijds kan de mogelijkheid om partijstandpunten tussentijds te wijzigen, die door toepassing van Liquid Feedback structureel meer mogelijk wordt, het werk van de volksvertegenwoordigers van de Piratenpartij gecompliceerder maken. Wijziging van standpunten kan door andere partijen in het parlement aan de kaak worden gesteld. Bij kiezers hoeft dit niet per se te leiden tot geloofwaardigheidsverlies, als duidelijk is dat de basis van de partij de verandering steunt.

Dilemma's en kansen

Liquid Feedback biedt mogelijkheden om de besluitvorming binnen politieke partijen toegankelijker en transparanter te maken, en de kwaliteit van de ledenparticipatie te vergroten. Het kan, zoals hierboven is uiteengezet, bijdragen aan het doorbreken van de traditionele verhoudingen tussen elite en basis. Tegenover deze kansen staan enkele dilemma's die vooral bij de discussie over de invoering van Liquid Feedback op nationaal niveau in de Piratenpartij naar voren kwamen. Het eerste dilemma is dat tussen transparantie en privacy, een dilemma dat binnen de Piratenpartij erg gevoelig ligt. Transparantie over het gedrag van partijleden in de meningsvorming en besluitvorming kan informatie opleveren die de betrokkenen zien als een inbreuk op hun privacy. Een tweede dilemma vloeit voort uit de mogelijkheid dat gedelegeerden, aan wie leden hun

stemrecht hebben overgedragen, invloed accumuleren en op die manier zelfs een informeel 'contra-bestuur' creëren. Dan zou een instrument om de interne democratie te versterken een averechts effect hebben. Odenbach ziet ten slotte een derde dilemma. Het succes van Liquid Feedback is volgens hem vooral afhankelijk van onderling vertrouwen. Dit vertrouwen ontstaat gemakkelijker in real life. De kleinere schaal van een stad als Berlijn schept hiervoor gunstiger voorwaarden dan de nationale staat. De 'organisatie' is dan sterker verankerd in een 'gemeenschap' (pp.106-107). Dit brengt het volgende dilemma met zich mee. Door als *Netzpartei* te functioneren stelt de Piratenpartij zich bloot aan twee tegenstrijdige krachten: enerzijds kunnen egalitaire gemeenschappen op lokaal niveau via digitale communicatie worden gestructureerd en gestabiliseerd, anderzijds kunnen in grootschalige communicatieruimten (zoals een partij op nationaal niveau) dankzij de mogelijkheden van sociale media spontane tegenkrachten worden gemobiliseerd die juist destabiliserend werken. 'De Piratenpartij staat voor de opgave een organisatievorm te ontwikkelen die deze tegenstrijdige kenmerken [...] in evenwicht brengt.' (p. 109).

10 Conclusies

Dit rapport heeft een groot aantal digitale instrumenten voor burgerparticipatie in beeld gebracht die in de parlementaire democratie worden toegepast. De instrumenten zijn geordend in een reeks van 'digitale instrumentenfamilies', met behulp van het begrip 'participatieladder'. Deze ladder geeft een indeling van democratische praktijken naar het gewicht van de inbreng van de burger. In de participatieladder hebben wij onderscheid gemaakt tussen (1) informeren, (2) raadplegen, (3) adviseren, (4) coproductie (of cocreatie) en (5) (mee)beslissen. Bijlage 2 geeft een overzicht van de instrumentenfamilies die in dit onderzoek werden betrokken.

In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste dilemma's en kansen van het gebruik van deze instrumenten samen. Vervolgens dragen we vier bouwstenen aan die bedoeld zijn als strategische overwegingen voor een verdere uitwerking van digitale instrumenten voor parlementaire burgerparticipatie.

10.1 De belangrijkste kansen en dilemma's van digitale instrumenten voor burgerparticipatie

Gebruik van internet en sociale media door politici

Politieke partijen hanteren digitale strategieën van politieke marketing voor een 'permanente campagne'. Deze maken het mogelijk om partijprogramma, persoon en optreden van de partijleider specifiek af te stemmen op de kiezerssegmenten die de partij wil aanspreken.

Ook het gebruik van sociale media door volksvertegenwoordigers staat in het teken van politieke marketing. Sociale media (Twitter) worden door Tweede Kamerleden vooral gebruikt voor het zenden van berichten naar de buitenwereld en het volgen van collega-politici en journalisten. Ook maken Kamerfracties gebruik van sociale media monitoring om communicatie van burgers op sociale media op voor politici relevante thema's te kunnen volgen.

Deze praktijken bepalen mede het speelveld waarin de parlementaire democratie functioneert. Ze maken de publieke opinie tot het kompas waarop volksvertegenwoordigers de uitoefening van hun mandaat afstemmen. Dit wordt overigens niet zozeer alleen door het gebruik van sociale media mogelijk gemaakt, maar door de wisselwerking die kan ontstaan tussen sociale media en traditionele media.

Het belangrijkste dilemma voor het gebruik van digitale middelen door politici ligt in de spanning tussen (enerzijds) het willen volgen van de publieke opinie en de eigen achterban, en (anderzijds) het tonen van politiek leiderschap bij het uitdragen van oplossingsrichtingen waar grote groepen (potentiële) kiezers op de eigen partij nog van overtuigd moeten worden. Kansen voor het gebruik van digitale middelen liggen in die vorm van interactief gebruik van sociale media waarbij

Kamerleden netwerken gebruiken als een eigen digitale ruimte om vragen te stellen aan burgers of ideeën te toetsen. De mogelijkheden hiervoor hangen uiteraard af van de aard van het medium dat wordt gebruikt (Twitter, Facebook, blogs, Google Hangouts, enzovoort).

Informatievoorziening over parlementaire politiek aan burgers

Een volgende groep digitale middelen betreft informatievoorziening over de politiek aan burgers. Allereerst zijn er stemwijzers, die beogen kiezers te helpen bij het maken van een gefundeerde keuze voor een politieke partij en hun over standpunten van politieke partijen te informeren. Daarnaast zijn er websites die inzicht geven in het handelen en stemgedrag van parlementsleden,

De websites die inzicht geven in het handelen van parlementsleden zijn in Nederland zwak ontwikkeld. Een dilemma is dat 'kale' transparantie over stemgedrag voor burgers geen inzicht biedt, maar dat een (bruikbaar) aanbod van bewerkte gegevens allerlei subjectieve ontwerpkeuzes met zich meebrengt. Voorbeelden uit het buitenland, zoals de Britse website TheyWorkForYou.com, bieden een mogelijk format. Het overgrote deel van de gebruikers van deze website is positief over de geboden informatie. De helft van de gebruikers meent dat zij zich een beter oordeel heeft kunnen vormen over hun volksvertegenwoordiger. Wel is er een zeer sterke oververtegenwoordiging van gebruikers met een hoog opleidingsniveau. Dit roept de vraag op of dit type websites (met hun huidige 'ontwerp') niet vooral tegemoetkomt aan de informatiebehoeften van hoogopgeleiden. Een ander dilemma is dat de verantwoordingsdruk waaronder parlementsleden door toedoen van deze websites worden geplaatst, perverse effecten kan hebben als parlementsleden hun gedrag gaan afstemmen op de indicatoren waarop ze worden beoordeeld en vergeleken. Deze effecten hebben bij TheyWorkForYou.com tot discussie geleid.

Meer transparantie over zowel de voorkeuren van kiezers als de voornemens en daden van politici kan tot gevolg hebben dat het informatietekort dat de relatie tussen politici en kiezers kenmerkte, afneemt. Ook kan het de politieke verantwoording ten goede komen. Het dilemma dat hierdoor echter ontstaat, is: hoe verhoudt zich een informatiesysteem dat (eenzijdig) gericht is op versterking van transparantie over de match tussen specifieke beleidsstandpunten van partijen en beleidsvoorkeuren van kiezers zich tot de autonomie van volksvertegenwoordigers? Wordt die autonomie hierdoor niet te veel ingeperkt? Het mandaatmodel van politieke vertegenwoordiging – waarbij kiezers vertrouwen schenken aan een politieke partij om op basis van een verkiezingsprogramma een bepaalde koers te volgen, waarbij wel ruimte blijft voor eigen oordeelsvorming van de volksvertegenwoordigers – kan hierdoor onder druk komen te staan. Dit ten gunste van een delegatiemodel, waarbij burgers aan politici specifieke 'beleidsopdrachten' meegeven en hun hierop 'afrekenen'.

Burgers stellen vragen aan volksvertegenwoordigers

Als de Tweede Kamer toegankelijk is voor vragen, opvattingen en voorstellen van burgers, stelt dit burgers in staat om invloed uit te oefenen op de parlementaire agenda, een bijdrage te leveren aan de politieke oordeelsvorming en daarvan iets terug te zien in de uiteindelijke besluiten.

Wat betreft het stellen van vragen van burgers aan volksvertegenwoordigers, is de Duitse website Abgeordnetenwatch.de een succesvol voorbeeld. Deze website ondersteunt het stellen van vragen die echter wel aan een stevige moderatie vooraf worden onderworpen. Ongeveer 80% van de vragen die burgers stellen, wordt beantwoord. In onderzoek is vastgesteld is dat de kwaliteit van zowel de vragen als de antwoorden goed is. Voor volksvertegenwoordigers hebben deze digitale systemen voor het stellen van vragen het voordeel dat ze inzicht geven in wat leeft onder de bevolking. Ook kunnen volksvertegenwoordigers zich hiermee profileren richting hun kiezers. Wel is sprake van een oververtegenwoordiging van vragenstellers met een hoog opleidingsniveau (zij het iets minder sterk dan bij de hierboven besproken website TheyWorkForYou.com). De input kan door volksvertegenwoordigers worden gebruikt in het politieke debat, bij wetgeving en de controle op het bestuur.

Het belangrijkste dilemma is tussen (hoge) toegankelijkheid en (lage) kwaliteit van de communicatie. Kwaliteit kan worden bevorderd wanneer de websites ondersteuning bieden bij het adresseren van de 'juiste' politicus en investeren in moderatie. Anderzijds kan de wetenschap dat vragen vooraf worden beoordeeld, ook drempelverhogend werken. De kwaliteit van de vragen en de antwoorden, en het hoge percentage van beantwoorde vragen, vastgesteld bij Abgeordnetenwatch.de, wijzen echter wel op het kunnen slagen van deze aanpak.

Raadpleging van en advisering door burgers

We hebben onderscheid gemaakt tussen consultaties die zijn opgezet door het bestuur (ministeries) en consultaties die zijn georganiseerd door de volksvertegenwoordiging. De cases in de eerste categorie zijn de website Internetconsultatie.nl en het project STROOM, waarbij belanghebbenden in een LinkedIn-groep discussieerden over nieuwe energiewetgeving. Met digitale instrumenten kunnen deze consultaties zowel in de breedte (representativiteit) als in de diepte (kwaliteit en draagvlak) worden versterkt. Deze consultaties hebben consequenties voor de sturingsmogelijkheden van het parlement. Het dilemma is dat 'horizontaal bestuur', waarin overheden en belanghebbenden met elkaar overleggen en onderhandelen over nieuw beleid (coproductie), noodzakelijk is voor het realiseren van commitment aan publieke doeleinden bij maatschappelijke partijen, in de besproken casus bijvoorbeeld verduurzaming, maar ten koste kan gaan van de kracht van de democratische sturingsmogelijkheden vanuit het parlement. In hoofdstuk 5 zijn mogelijkheden aangegeven om dit dilemma te ondervangen door een fijnmazige afstemming van de parlementaire besluitvorming op het proces van coproductie.

Voor de consultaties die zijn georganiseerd door het parlement hebben we vooral gekeken naar cases uit het buitenland. De onlinefora die sinds 2000 zijn opgezet door Britse Lagerhuiscommissies, zijn succesvol geweest. Dit geldt vooral voor de consultaties die gericht zijn op specifieke doelgroepen, zoals vrouwen die slachtoffer zijn geweest van huiselijk geweld, en hun ervaringen. Minder succesvol zijn de meningsvormende onlineconsultaties die niet op een specifieke doelgroep zijn gericht.

Het schrijven van een ontwerpgrondwet in IJsland door een burgerpanel (in opdracht van het parlement) laat een ander beeld zien. Dit was (ook internationaal) een spraakmakend project, maar het resultaat werd in de politiek met zoveel weerstand ontvangen dat (ondanks de positieve uitslag

van een referendum) de besluitvorming in het parlement (vooralsnog) is gestrand. En bij het G1000 project in België dat weliswaar op initiatief van burgers plaatsvond, was er geen enkele doorwerking in de parlementaire meningsvorming en besluitvorming. In deze botsing tussen burgerparticipatie en politiek primaat ligt het belangrijkste dilemma bij advisering door burgers in de vertegenwoordigende democratie: hoe kan aan de resultaten van burgerparticipatie recht worden gedaan zonder dat de autonome positie van het parlement in de politieke besluitvorming teniet wordt gedaan? Dit is een klassiek dilemma dat door toedoen van de democratische uitdaging die van digitale instrumenten uitgaat, wordt versterkt.

De belangrijkste kans om deze dilemma's aan te pakken is gelegen in 'slimmere verbindingen' tussen burgerparticipatie en consultaties van belanghebbenden enerzijds en de representatieve democratie anderzijds. Het politiek primaat wordt door burgerparticipatie juist versterkt, mits aan bepaalde procedurele kwaliteitseisen wordt voldaan. De input van betrokken burgers kan nieuwe voeding en energie geven aan het werk van volksvertegenwoordigers. Bij consultaties van belanghebbenden kan aan het politiek primaat recht worden gedaan door kaderstellende besluiten van het parlement, waarin inhoudelijke en procesmatige randvoorwaarden worden aangegeven, en tussentijdse verantwoordingsmomenten. Digitale consultaties bieden hierbij de mogelijkheid van transparantie zodat tussentijdse monitoring door de volksvertegenwoordiging binnen bereik ligt.

Petities en wetsvoorstellen van burgers

Nog meer dan bij burgeradvisering het geval is, kan het indienen van petities en van wetsvoorstellen van burgers worden gezien als een vorm van 'directe democratie via het parlement'. Ongetwijfeld stimuleren deze vormen van burgerparticipatie de 'one-issuepolitiek'. Hierin ligt een eerste dilemma, tenzij de politieke partijen in het parlement in staat zijn om afzonderlijke issues in te bedden in een bredere politieke koers. Een tweede dilemma is dat het risico op verlies van vertrouwen van burgers levensgroot is als een reëel perspectief op aanvaarding van de petitie of het wetsvoorstel verdwijnt en ook de verantwoording (feedback) tekortschiet. Niettemin liggen ook hier verschillende kansen om de functies van het parlement te versterken. Voorwaarden hiervoor zijn een investering in faire procedures en goede communicatie met de indieners.

Spontane mobilisatie door burgers via sociale netwerken

Sociale media bieden burgers nieuwe mogelijkheden om zichzelf als tegenmacht te organiseren tegenover de overheid. Burgers maken hierbij gebruik van hun eigen sociale netwerken. Het protest tegen de 1040-urennorm van scholieren in 2007 was hier een voorbeeld van.

De snelheid, omvang en relatieve onzichtbaarheid van mobilisaties via sociale media kan politici nog meer voor verrassingen plaatsen dan in het verleden bij protestacties het geval was. Dit stelt politici voor de vraag hoe zich op te stellen tegenover de snel opgevoerde maatschappelijke druk. Het belangrijkste dilemma ligt in de balans tussen de toenemende druk om besluitvormingsprocessen meer open en interactief in te richten en het bewaken van de ruimte voor eigen oordeelsvorming en afweging. Dit levert weer specifieke vragen op. Moeten politici gaan participeren in het debat op sociale media, interactiever dan in de vorm van het huidige

Twittergebruik, en met welk type inbreng? Welke socialemediatoepassingen en webfora komen hiervoor in aanmerking?

Maatschappelijke zelforganisatie

De politiek draagt een visie uit van zelfredzame burgers in een 'participatiesamenleving'. Van de politiek vraagt dit een basishouding van 'loslaten'. Burgerinitiatieven kunnen, vooral bij controversiële kwesties en wanneer institutioneel gewaarmerkte kennis en informatie worden uitgedaagd, de politiek onder druk zetten. Vooral de mogelijkheden van nieuwe media tot kennisdeling en visualisering spelen hierbij een grote rol. Een initiatief als de Factsheet Gaswinning Groningen is hier een sprekend voorbeeld van. Wel ligt hier een spanningsveld tussen een 'ontvankelijke' manier van omgaan met de input van burgers en het toezien op de kwaliteit ervan en de rechtsstatelijke grenzen. De belangrijkste kansen voor het parlementaire werk liggen in de alternatieve informatie die burgers kunnen aanbieden.

Democratische innovaties in politieke partijen

Hoe kunnen politieke partijen hun bestaan nieuw leven inblazen en daarbij gebruikmaken van digitale instrumenten? Liquid Feedback biedt mogelijkheden om de besluitvorming in politieke partijen toegankelijker en transparanter te maken voor de 'gewone leden', en de kwaliteit van de ledenparticipatie te vergroten. Tegenover deze kansen staan enkele dilemma's en problemen die vooral bij de discussie over de invoering van het systeem op nationaal niveau in de Piratenpartij naar voren kwamen. Zo speelde op landelijk niveau veel sterker de spanning tussen transparantie en privacy. Een ander probleem is dat het succes van een systeem als Liquid Feedback afhankelijk is van onderling vertrouwen. Dit vertrouwen ontstaat gemakkelijker in real life. De kleinere schaal van een stad of regio is daarvoor een gunstiger voorwaarde dan het niveau van de landelijke partij. De 'organisatie' is op die kleinere schaal immers verankerd in een 'gemeenschap'.

10.2 Bouwstenen voor de inrichting van het parlement in een netwerksamenleving

Deze slotparagraaf schetst de contouren van een parlement dat beter is ingericht voor de uitdagingen van de gedigitaliseerde netwerksamenleving. We reiken daartoe vier bouwstenen aan die aansluiten bij de belangrijkste dilemma's en kansen die in dit rapport aan de orde zijn gekomen. Deze bouwstenen kunnen worden gezien als aanbevelingen voor een strategische positionering van het parlement, in het bijzonder de Tweede Kamer, in de netwerksamenleving. Ze zijn in de eerste plaats bedoeld als bijdragen aan de publieke discussie hierover. Dat biedt een context waarbinnen de keuze en nadere inrichting van digitale instrumenten aan de orde kan komen. Het doen van concrete aanbevelingen over die keuze en ontwerpaspecten behoorde niet tot onze onderzoeksopdracht.

Naar een meer 'directe' representatieve democratie

De vooraanstaande Britse wetenschapper over e-democracy Stephen Coleman (Coleman 2005) stelt vast dat parlementsleden onzeker zijn over hun rol, over hun legitimiteit en gretig op zoek zijn naar nieuwe verbindingen met de burger. Om die verbindingen (*connectedness*) vorm te geven, introduceert Coleman een nieuw concept van vertegenwoordiging, het begrip 'directe representatie'. Dit houdt communicatieve samenwerking in tussen volksvertegenwoordigers en burgers, en deze kan met digitale instrumenten worden ondersteund. En wel op drie manieren: (1) door een meer expansieve en interactieve vorm van verantwoording, (2) door een verscheidenheid van sociale netwerken aan te spreken en (3) door nieuwe ruimtes op te zoeken om zichzelf als politicus te presenteren aan het publiek, dicht bij de ervaringswereld van mensen, maar waar ook een zekere verdieping en reflectie mogelijk zijn.

Naar onze opvatting is het tegenover elkaar stellen van 'directe democratie' en 'representatieve democratie', zoals dat vaak gebeurt in discussies over het referendum, niet erg vruchtbaar meer. Politici functioneren in een arena waarin zij zich voortdurend moeten verhouden tot de publieke opinie (permanente campagne), en waarin directe en indirecte (vertegenwoordigende) vormen van democratie steeds meer met elkaar verweven raken. Opiniepeilingen over maatschappelijke problemen en beleidsmaatregelen, internetfora en stemmingen in combinatie met dialoog (zoals in het G1000 project) zijn voorbeelden van directe vormen van democratie waarmee volksvertegenwoordigers in toenemende mate worden geconfronteerd (Hendriks 2012). Door burgers door middel van specifieke (digitale) instrumenten van burgerparticipatie te betrekken bij het parlementaire werk kan de representatieve democratie, ook in het parlementaire 'centrum' daarvan, met vormen van directe democratie worden aangevuld. Burgers stellen nog altijd prijs op de arbeidsverdeling tussen kiezers en professionele politici die kenmerkend is voor de representatieve democratie. Tegelijkertijd willen zij rechtstreeks gehoor vinden voor maatschappelijke problemen die zij ondervinden. Er leeft bij veel burgers een behoefte aan meer invloed op beleid en soms ook aan samenwerking tussen burgers en politici bij bepaalde issues.

Stem het functioneren van de parlementaire democratie beter af op de netwerksamenleving

De ROB (2010) constateert een 'nieuwe kloof' tussen de 'horizontale' netwerksamenleving en de 'verticale' inrichting van politiek en bestuur. De Raad pleit voor 'nieuwe verbindingen' hiertussen.³⁹ Aan die nieuwe verbindingen kan ook het parlement bijdragen en daartoe formuleert de ROB twee aanbevelingen, die goed aansluiten bij de conclusies uit dit rapport. De eerste aanbeveling luidt: Maak de Tweede Kamer weer platform van kennisverwerving:

³⁹ Voor het verdere betoog is hier van belang dat de ROB met 'netwerksamenleving' bedoelt de maatschappelijke ruimte waarin burgers (met behulp van sociale media) horizontale verbindingen met elkaar aangaan. In ons rapport wordt met 'netwerksamenleving' in de eerste plaats de maatschappelijke ruimte bedoeld waarin (semi) publieke organisaties op vooral nationaal en bovennationaal niveau en marktpartijen collectieve (in feite 'politieke') beslissingen nemen. Beide betekenissen zijn hier relevant, maar moeten wel onderscheiden worden.

De Kamer *volgt* nu het debat dat zich afspeelt in de publieke ruimte [...] De Kamer kan beter in de publieke ruimte gaan staan en die binnenhalen. Hij kan zelf de benodigde informatie verzamelen voor het voeren van debatten [...] Het debat in de Kamer zou bijvoorbeeld niet moeten gaan over wat onze parlementariërs uit het debat in de publieke ruimte oppikken over de privatisering in de thuiszorg. Zij moeten de betrokkenen uitnodigen voor een hoorzitting in de Kamer om van de mensen zelf te horen wat goed gaat en wat beter kan. Kortom, de Kamer moet ook weer een platform van kennisverwerving worden. (ROB 2010, p. 61)

In dit rapport zijn verschillende voorbeelden besproken van digitale instrumenten waarmee deze platformfunctie kan worden ondersteund.

De tweede aanbeveling is: Differentieer tussen 'ultimaat' (het laatste woord in de politieke besluitvorming) en 'primaat' (het overwicht in de totstandkoming van besluiten), in termen van bij wie deze twee posities worden neergelegd, bij het parlement of bij de burgers:

Het monopolie op het politieke primaat zou voor het parlement niet heilig moeten zijn. Bij elk onderwerp dient het te bekijken op welke wijze burgers bij de beleids- of besluitvorming kunnen worden betrokken. Als zij via internet of een burgerjury een grote vinger in de pap bij de planvorming hebben gehad, kan het ultimaat [...] bij het parlement worden gelegd. Als in de planvorming het primaat bij kabinet en parlement lag, kan het ultimaat via een referendum aan het volk worden gegeven. Zo wordt de betekenis van het gekozen proces van even groot belang als de programmatische uitkomst.

Hierbij plaatsen we de kanttekening dat deze aanbeveling wel kan gelden voor burgerparticipatie, maar niet voor coproductie door belanghebbenden. Het politieke ultimaat kan niet in handen worden gelegd van stakeholders die een akkoord over te voeren beleid hebben bereikt. In tegenstelling tot coproductie tussen belanghebbenden is burgerparticipatie immers een vorm van democratie, die wel aanspraak kan maken op een eigen democratische legitimiteit. Een referendum kan de functie van het democratisch ultimaat vervullen, een contract tussen belanghebbenden kan dat niet.

Zelf hebben wij in dit rapport de tweede aanbeveling van de ROB in feite uitgebreid met de suggestie dat de Tweede Kamer door burgers te betrekken bij het parlementaire werk haar politieke primaat kan versterken. Dat geldt zeker in de context van de netwerksamenleving. Door middel van burgerparticipatie in het werk van de Tweede Kamer kan juist meer voeding en energie worden gegeven aan de uitoefening van macht en invloed van de Tweede Kamer ten opzichte van de besluitvorming die plaatsvindt binnen de netwerken waarin marktpartijen en bovennationale organisaties de toon aangeven. Dit brengt ons op de derde bouwsteen.

Zorg voor communicatieve invloedsbalansen

In 't Veld (2007) noemt *checks and balances* (een stelsel waarin verschillende instituties 'macht' en 'tegenmacht' op elkaar uitoefenen en elkaar dus kunnen corrigeren) het belangrijkste ontwerpprincipe voor de democratie in onze complexe samenleving. Dit geldt op macroniveau voor de verhouding tussen parlement en netwerksamenleving (zie boven), maar ook voor de informatie-

en communicatiestromen rondom en binnen het parlement zelf. Tegenover de op zenden gerichte communicatie die politici in hun permanente campagne hanteren, en tegenover bijvoorbeeld de toegang die het parlement biedt voor lobbyisten en vertegenwoordigers van gevestigde maatschappelijke organisaties, kunnen digitale instrumenten voor fijnmazige transparantie en communicatie met burgers, voor tegenwichten zorgen. Dit principe van een 'communicatieve invloedsbalans' (een stelsel waarin verschillende partijen elkaar via informatie- en communicatiestromen kunnen beïnvloeden en corrigeren) in het krachtenveld tussen parlement, regering, burgers, stakeholders en media kan leidend zijn bij de invoering van digitale instrumenten in het parlementaire werk.

Wees alert op democratische arbeidsverdeling tussen burgers

Een vaak terugkerend thema in ons onderzoek over (digitale) burgerparticipatie is de oververtegenwoordiging van hoogopgeleiden, ook wel 'diplomademocratie' genoemd (Bovens & Wille 2006). Overigens is deze oververtegenwoordiging niet steeds even hoog. Vooral bij de participatievormen die minder afhankelijk zijn van zelfselectie, zoals de G1000-achtige vormen (met random selectie van deelnemers) en de onlineconsultaties die zijn gericht op specifieke doelgroepen, speelt dit probleem een minder grote rol.⁴⁰ Met betrekking tot burgerparticipatie is dit verschijnsel vooral een probleem als bij onderwerpen waarover de opvattingen van hoogopgeleiden en laagopgeleiden meer uiteenlopen, de opvattingen van laagopgeleiden minder krachtig in de politieke arena worden verwoord. Bij een aantal controversiële issues, vooral de Europese eenwording, immigratie en criminaliteit doen zich inderdaad duidelijke verschillen in opvattingen voor, maar het gaat hierbij om procentuele verschillen die geenszins de conclusie wettigen dat hoogopgeleiden en laagopgeleiden qua politieke opvattingen homogene groepen zijn.

Een vierde bouwsteen is dan ook: biedt mogelijkheden voor een democratische 'arbeidsverdeling' tussen burgers (Edwards 2009). Zoals in het SCP-rapport 'Meer democratie, minder politiek?' (2015) terecht wordt opgemerkt zullen 'velen niet van plan zijn zich in alle politieke kwesties te verdiepen en overal aan mee te doen.' (p. 98). Bij burgerparticipatie gaat het erom dat voldoende diversiteit onder de deelnemers bestaat; de statistische afspiegeling is van minder belang. Democratische arbeidsverdeling tussen burgers sluit aan bij het onderscheid tussen verschillende burgerschapsstijlen met een eigen oriëntatie op politieke participatie (Spangenberg et al. 2001). Participatievormen die vooral hoogopgeleiden trekken (gestructureerde dialoog) en participatievormen die (ook) laagopgeleiden activeren (stemmingen en informele gesprekken), en ook andere vormen (bijvoorbeeld games) kunnen elkaar aanvullen. Dat bijvoorbeeld websites die gedetailleerde informatie geven over het stemgedrag van volksvertegenwoordigers relatief veel hoogopgeleide bezoekers trekken, hoeft geen probleem te zijn, mits zowel conservatieve hoogopgeleiden het parlement kritisch volgen als 'post-materialisten' en 'kosmopolieten'. Het is van

⁴⁰ Random selectie biedt zeker geen afdoende oplossing voor het probleem van oververtegenwoordiging van hoogopgeleiden, al was het maar omdat de geselecteerde burgers niet verplicht zijn om deel te nemen. Niettemin kan random selectie wel bijdragen aan meer representativiteit. Bij een experiment met burgerjury's in de provincie Flevoland dat plaatsvond in 2005 en waarbij de deelnemers mede via random selectie werden geworven, was de samenstelling van de drie jury's naar opleidingsniveau redelijk evenwichtig: 30% laagopgeleiden, 40% middelbaar opgeleiden en 30% hoogopgeleiden (Edwards, 2007).

belang dat de Tweede Kamer zoekt naar een combinatie van vormen van digitale burgerparticipatie waarmee een breed publiek kan worden aangesproken; tegelijk is de geconstateerde oververtegenwoordiging geen argument om digitale burgerbetrokkenheid in het parlement niet te stimuleren.

Met deze bouwstenen kan de Tweede Kamer zich zodanig positioneren dat de kwaliteit van de democratie in de netwerksamenleving, in de beide betekenissen van dit begrip zoals die hierboven zijn uitgelegd, kan toenemen. De bedreigingen die voortvloeien uit 'niets doen' wegen zwaarder dan de dilemma's die in dit rapport zijn geschetst. Digitale burgerparticipatie biedt kansen voor versterking van de positie en het functioneren van het parlement en voor betere verbindingen tussen parlement, de *civil society* en de publieke sfeer.

Bibliografie

Aalberts, Chr. & M. Kreijveld (2011). *Veel gekwetter, weinig wol. De inzet van sociale media door overheid, politiek en burgers*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Abgeordnetenwatch.de (2013). *Jahres- und Wirkungsbericht 2012*.

https://secured.abgeordnetenwatch.de/images/daten/AW_Jahresbericht_2012_web.pdf

Ahrens, M., J. van Heumen, L. van Loon, P. Schilleffski & C. Schoenaker (2013). *Perspectieven op lokale duurzame-energiecollectieven*. Arnhem: Liander.

<http://www.hieropgewekt.nl/kennis/onderzoek/perspectieven-op-lokale-duurzame-energiecollectieven>

Aitamurto, T. (2012). *Crowdsourcing for Democracy. A New Era in Policy-Making*. Finland: Committee for the Future.

Albrecht, S. & M. Trénel (2010). *Neue Medien als Mittler zwischen Bürgern und Abgeordneten? Das Beispiel abgeordnetenwatch.de*. Berlin: Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB).

Algemene Rekenkamer (2014). *Tendrapport open data 2014*. Den Haag: Rekenkamer.

http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2014/03/Tendrapport_Open_data

Andeweg, R. & Th. J. Thomassen (2011). *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie*. Leiden: Universiteit Leiden.

Bekkers, V.J.J.M. & A.R. Edwards (2007). 'Legitimacy and democracy: A conceptual framework for assessing governance practices'. In: V.J.J.M Bekkers et al. (eds.) *Governance and the democratic deficit: Assessing the democratic legitimacy of governance practices*. Aldershot: Ashgate, pp. 35-60.

Bekkers, V.J.J.M., H.J.G. Beunders, A.R. Edwards & R.F.I. Moody (2009). *De virtuele lont in het kruitvat: Welke rol spelen de oude en nieuwe media in de micromobilisatie van burgers en hun strijd om politieke aandacht?* Den Haag: Lemma.

Bekkers, V.J.J.M., A.R. Edwards & D. de Kool (2013). 'Social media monitoring: Responsive governance in the shadow of surveillance?' In: *Government Information Quarterly* 30, no. 4, pp. 335-342.

Bennett, L. & A. Sederberg (2012). 'The logic of connective action. Digital media and the personalization of collective action'. In: *Information, Communication & Society* 15, no. 5, pp. 739-768.

Beuningen, J.C.B.M. van & J. van Bergenhenegouwen (2013). 'Energiewetgeving in transitie'. In: J.C.B.M. van Beuningen et al, *De stempel van de meester, Complexe besluitvorming in het bestuursrecht*. Jonge VAR-reeks 11. Den Haag: Boom. pp. 11-58.

Boogers, M. (2006). *Enquête bezoekers Stemwijzer*. Tilburg: Tilburgse school voor politiek en bestuur.

Bovens, M.A.P. & A. Wille (2006). *De diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker/Prometheus.

Bowers-Brown, J. (2003). 'A marriage made in cyberspace? Political marketing and UK party websites'. In: R. Gibson, P. Nixon & S. Ward (eds.), *Political parties and the internet. Net gain?* London/New York: Routledge, pp. 98-119.

Caluwaerts, D. & M. Reuchamps (2015). 'Strengthening democracy through bottom-up deliberation. An assessment of the internal legitimacy of the G1000 project'. In: *Acta Politica* 50, no.2, pp.151-170.

Cardenal, A.S. (2011). 'Why mobilize support online? The paradox of party behavior online'. In: *Party Politics* 19, no. 1, pp. 83-103.

Coleman, S., J. Taylor & W. van de Donk (eds.) (1999). Parliament in the age of the Internet. Special issue of *Parliamentary Affairs* 52, no. 3, pp. 365-370.

Coleman, S. & J. Spiller (2003). 'Exploring new media effects on representative democracy'. In: *The Journal of Legislative Studies* 9, no. 3, pp. 1-16.

Coleman, S. (2004). 'Connecting parliament to the public via the Internet. Two case studies of online consultations'. In: *Information, Communication and Society* 7, no. 1, pp. 1-22.

Coleman, S. (2005). 'New mediation and direct representation. Reconceptualizing representation in the digital age'. In: *New Media and Society* 7, no. 2, pp. 177-198.

Coleman, S. & J.G. Blumler (2009). *The Internet and democratic citizenship. Theory, practice and policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Curtin, D. & A.J. Meyer (2006). 'Does transparency strengthen legitimacy?' In: *Information Polity* 11, pp. 109-122.

Deursen, A. van & J. van Dijk (2012). *Tendrapport internetgebruik 2012. Een Nederlands en Europees perspectief*. Enschede: Universiteit Twente.

Dienel, P.C. (1992). *Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Dietrich, D. (2011). *State of play. Reuse of parliamentary data*. European Public Sector Information Platform (ePSI), Topic Report No. 2011/8. <http://www.scribd.com/doc/74484956/Topic-Report-8-Reuse-of-Parliamentary-Data>

Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row.

Edelenbos, J. & R. Monnikhof (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma.

Edwards, A.R. (2003). *De gefaciliteerde democratie. Internet, de burger en zijn intermediairen*. Utrecht: Lemma.

Edwards, A.R. (2007). *Jury's achter Lely's meesterwerk; evaluatie van de burgerjury's Omgevingsplan Flevoland*. Rotterdam: Centre for Local Democracy.

Edwards, A.R. (2009). 'Tastes' for political participation. A lifestyle approach to democratic design'. In: *Representation* 45, no. 1, pp. 39-52

Edwards, A.R. (2012). 'Towards an informed electorate? Voter-information websites and representative democracy'. In: I. Snellen, M. Thaens & W. van de Donk (eds.), *Public Administration in the Information Age. Revisited*. Amsterdam: IOS Press, pp. 71-80.

Escher, T. (2011a), *TheyWorkForYou.com. Analysis of users and usage for UK Citizens Online Democracy*. http://www.mysociety.org/files/2011/06/TheyWorkForYou_research_report-2011-Tobias-Escher1.pdf

Escher, T. (2011b), *WriteToThem.com. Analysis of users and usage for UK Citizens Online Democracy*. http://www.mysociety.org/files/2011/06/WriteToThem_research_report-2011-Tobias-Escher.pdf

Ferguson, R. (ed.) (2006). *Tellparliament.net-interim evaluation report 2003-2005*. London: Hansard Society.

Fivaz, J., T. Louwerse & D. Schwarz (2014). 'Keeping promises. Voting advice applications and political representation'. In: D. Garcia & S. Marschall (eds.), *Matching voters with parties and candidates. Voting advice applications in a comparative perspective*. Colchester: ECPR Press, pp. 197-215.

Fossen, Th., J. Anderson & W. Tiemeijer (2012). 'Wijzer stemmen. StemWijzer, Kieskompas en het voorgeprogrammeerde electoraat'. In: Chr. van 't Hof, J. Timmer & R. van Est (red.). *Voorgeprogrammeerd. Hoe internet ons leven leidt*. Den Haag: Boom/Lemma.

Bell, Chr, B. Derenne, M. Frattarola, J. Henneman, K. Lamberts, M. Reuchamps, L. Van den Broeck, D. Van Reybrouck (ongedateerd), *G1000 Eindrapport*. http://www.g1000.org/documents/8_Eindrapport_NL_light.pdf

Garzia, D., A. De Angelis & J. Pianzola (2014). 'The impact of voting advice applications on electoral participation'. In: D. Garzia & S. Marschall (eds.), *Matching voters and candidates. Voting advice applications in a comparative perspective*. Colchester: ECPR Press, pp. 105-114.

Graaf, M. de (2000). *Kaart van het Kamerwerk. Een verkenning van de mogelijkheden voor een Nederlandse politieke monitor*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Graham, T. & A. Hajru (2011). 'Reality TV as a trigger of everyday political talk in the net-based public sphere'. In: *European Journal of Communication* 26, no 1, pp. 18-32.

Grimmelikhuijsen, S.G. (2012). *Transparency & Trust. An experimental study of online disclosure and trust in government* (diss.). Utrecht: Universiteit van Utrecht.

Groot, L. (2003). 'Een kritische evaluatie van de Stem Wijzer 2020'. In: *Beleid en Maatschappij* 30, nr. 2, pp. 20-30.

Gunsteren, H. van (2006). *Vertrouwen in de democratie*. Amsterdam: Van Genneep.

Gylfason, Th. (2013a). 'From collapse to constitution. The case of Iceland'. In: L. Paganetto (ed.), *Public debt, global governance, and economic dynamism*. Springer Verlag, pp. 379-417.

Gylfason, Th. (2013b). Democracy on ice. A post-mortem of the Icelandic constitution.
<https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/thorvaldur-gylfason/democracy-on-ice-post-mortem-of-icelandic-constitution>

Hansard Society (2011). *Parliaments and public engagement. Innovation and good practice from around the world*. Londen: Hansard Society.

Hansard Society (2012). *What next for e-petitions?* London: Hansard Society.

Hendriks, F. (2012). *Democratie onder druk. Over de uitdaging van de stemmingendemocratie*. Amsterdam: Van Genneep.

Huisman, Ch. (2014). 'Stemwijzer negeert de crisis', *De Volkskrant*, 25-1-2014.

Inter-Parliamentary Union (2009). *Guidelines for parliamentary websites*.
<http://www.ipu.org/PDF/publications/web-e.pdf>

Jackson, N. (2008). "'Scattergun" or "rifle" approach to communication: MPs in the blogosphere'. In: *Information Polity* 13, no. 1/2, pp. 97-109.

Jackson, N. & D. Lilleker (2011). 'Microblogging, constituency service and impression management: UK MPs and the use of Twitter'. In: *The Journal of Legislative Studies* 17, no. 1, pp. 86-105.

Janssen, M., Y. Charalabidis & A. Zuiderwijk (2012). 'Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government'. In: *Information Systems Management* 29, no. 4, pp. 258-268.

Karlsen, R. (2011). 'Still broadcasting the campaign. On the Internet and the fragmentation of political communication with evidence from Norwegian electoral politics'. In: *Journal of Information Technology & Politics* 8, no. 2, pp. 146-162.

Koppenjan, J., M. Kars & H. van der Voort, (2007). 'Verticale politiek in horizontale beleidsnetwerken: kaderstelling als koppelingarrangement'. In: *Beleid en Maatschappij* 34, nr. 4, pp. 210-225.

Kruikemeier, S. et al. (2014). 'Nieuwe media, een politieke belofte?' In: Ph. van Praag & K. Brants (red.), *Media, macht en politiek. De verkiezingscampagne van 2012*. Diemen: Uitgeverij AMB, pp. 107-123.

Lammers, P. (2000). *De daad bij het woord? Een onderzoek naar de (on)mogelijkheden van een monitor van de Tweede Kamer* (doctoraalscriptie). Enschede: Universiteit Twente.

Leston-Bandeira, C. & D. Bender (2013). 'How deeply are parliaments engaging on social media?' In: *Information Polity* 18, no. 4, pp. 281-297.

Leyenaar, M. (2009). *De burger aan zet. Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Leyenaar, M., E. van Wijngaarden & R. Fraanje (2012). 'Kansen van sociale media voor de representatieve democratie'. In: *Beleid en Maatschappij* 39, nr. 3, pp. 322-327.

Lindner, R. & U. Riehm (2009). 'Electronic petitions and institutional modernization. International parliamentary e-petition systems in comparative perspective'. In: *eJournal of eDemocracy & Open Government* 1, no. 1, pp. 1-11.

Lindner, R. & U. Riehm (2011). 'Broadening participation through e-petitions? An empirical study of petitions to the German parliament'. In: *Policy & Internet* 3, no. 1, article 4.

Lippa, B., H. Kubicek & S. Bröchler (2009). *Bekanntheit und Ansehen des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages und Nutzung des Petitionsrecht in Deutschland*. Berlin: Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB).

Louwerse, T.P. (2011). *Political parties and the democratic mandate. Comparing collective mandate fulfilment in the United Kingdom and the Netherlands* (diss.). Leiden: Universiteit Leiden.

Mandelbaum, A.G. (2011). *Strengthening parliamentary accountability, citizen engagement and access to information. A global survey of Parliamentary Monitoring Organizations*. National Democratic Institute and World Bank Institute.

MCM, Institut für Medien- und Kommunikationsmanagement (2013). *Politiker im Netz. Treiber und Hürden der Social Media-Nutzung unter Bundes- und Landtagsabgeordneten*. Abschlussbericht. St. Gallen: Universität St. Gallen.

Miller, L. (2009). 'E-Petitions at Westminster. The way forward for democracy?' In: *Parliamentary Affairs* 62, no. 1, pp. 162-177.

Ministerie van OCW (2013). *Trends in beeld*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van VenJ (2011). *Kabinetsstandpunt internetconsultatiewetgeving*, 17 juni 2011. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

NKO (2010). *Nationaal Kiezersonderzoek 2010*. Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON), Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Noort, G. van & L.M. Willemsen (2011). 'Online damage control. The effects of proactive versus reactive webcare interventions in consumer-generated and brand-generated platforms'. In: *Journal of Interactive Marketing* 26, no. 3, pp. 131-140.

Odenbach, J. (2012). *Partei, Netz, Netzpartei. Meinungs- und Willensbildung in der Piratenpartei*. Wiesbaden: Springer VS.

Ostling, A. (2012). 'Parliamentary Informatics Projects. Who are their users and what is their impact?' In: *JeDEM* 4, no. 2, pp. 279-300.

Pellikaan, H., T. van der Meer & S. de Lange, (2003). 'The road from a depoliticized to a centrifugal democracy'. In: *Acta Politica* 38, no. 1, pp. 23-49.

Pitkin, H.F. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2010). *Vertrouwen op democratie*. Den Haag: ROB.

ROB (2012). *In gesprek of verkeerd verbonden? Kansen en risico's van sociale media in de representatieve democratie*. Den Haag: ROB.

ROB (2014). *Politieke partijen. Overbodig of nodig?* Den Haag: ROB.

Reybrouck, D. van (2013). *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.

Russmann, U. (2011). 'Targeting voters via the Web. A comparative structural analysis of Austrian and German party websites'. In: *Policy & Internet* 3, no. 3, article 3.

SCP (2015). *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Sinnema, M. & H. van Duivenboden (2009). *Betrokken burgers, bewogen bestuur. Retrospectief onderzoek eParticipatie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Smith, G. (2009). *Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Snellen, I.Th.M. (1996). 'Informatisering en inconsistenties van de democratie'. In: *Christen-Democratische Verkenningen* 1996, nr. 1, pp. 6-10.

Spangenberg, F. et al. (2001). *Burgerschapstijlen en overheidscommunicatie*. Amsterdam: Motivation.

Stieglitz, S. & L. Dang-Xuan (2013). 'Social media and political communication. A social media analytics framework'. In: *Social network analysis and mining* 3, no. 4, pp. 1277-1291.

Stokkom, B. van & N. Toenders (2010). *De sociale cohesie voorbij. Actieve burgers in achterstandswijken*. Amsterdam: Pallas Publications.

Stokmans, D. (2010). 'Stemwijzer geeft stemadvies dat partijen willen', *NRC-Handelsblad*, 7-5-2010.

Stromer-Galley, J. (2000). 'Online interaction and why candidates avoid it'. In: *Journal of Communication* 50, no. 4, pp. 111-132.

Surowiecki, J. (2005). *The wisdom of crowds; Why the many are smarter than the view*. London: Abacus.

Thomson (1999). *The party mandate. Election pledges and government actions in the Netherlands, 1986-1998* (diss.). Amsterdam: Thela Thesis.

Towner, T.L. & D.A. Dulio (2012). 'New media and political marketing in the United States: 2012 and beyond'. In: *Journal of Political Marketing* 11, no. 2, pp. 95-119.

Tuuk, B. van der (1982). *De representatieve elite. Een onderzoek naar het effect van selectieve deelname bij inspraak*. Breda: Van der Tuuk.

Tweede Kamer (2005). Rapport Themacommissie Ouderenbeleid, Kamerstuk 29549, nr 5. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29549-5.html>

United Nations Development Program (UNDP)/Climate Parliament (2013). *Renewable energy for parliamentarians. A How-to Guide*. <http://www.agora-parl.org/resources/library/renewable-energy-parliamentarians-how-guide>

Veld in 't, R. 'De vloek van het succes. Over de ontwikkeling van democratie', 15 november 2007. Hogeschool INHOLLAND.

Veld in 't, R. (2013). *De gemeenteraad in de toekomst. Een tedere balans*. <http://gemeenteraadvandetoekomst.nl/conclusiekracht/>

Verbeet, G. (2012) *Vertrouwen is goed maar begrijpen is beter. Over de vitaliteit van onze parlementaire democratie*. Amsterdam: Nijgh & Van Ditmar.

Walgrave, S., P. van Aelst & M. Nuytemans (2008). 'Do the vote test. The electoral effects of a popular Vote Advice Application at the 2004 Belgian elections'. In: *Acta Politica* 43, no. 1, pp. 50-70.

Ward, S., R. Gibson & P. Nixon (2003). 'Parties and the Internet'. In: R. Gibson, P. Nixon & S. Ward (eds.), *Political parties and the internet. Net gain?* London/New York: Routledge, pp. 11-38.

Weber Shandwick NL (2014). *Twitter en de Tweede Kamer*. Den Haag: Weber Shandwick NL.

Wierda, A. & J. van Berghenhenegouwen (2012). *Evaluatie LinkedIngroep STROOM*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie.
http://api.ning.com/files/Ft3BTClwZB03cXRwn0m19GBDpWH*Oc7qphzIQ28e0LKrknjU8mrvXgrjbvUpboQejCoO3BO-0vR-BW0SUOF8Lg__/_EvaluatieLinkedInGroepSTROOMdefinitief.pdf

Worthy, B. (2013). 'David Cameron's Transparency Revolution? The Impact of Open Data in the UK'. <http://ssrn.com/abstract=2361428>

Wright, S. (2012) 'Assessing (e-)Democratic Innovations. "Democratic Goods" and Downing Street E-Petitions". In: *Journal of Information Technology & Politics* 9, no. 4, pp. 453-470.

Bijlage 1: Criteria voor de beoordeling van digitale instrumenten

Effectiviteit

De mate waarin met het digitale instrument de doelstellingen van de initiatiefnemers worden bereikt. Werkt het instrument zoals is beoogd?

Representativiteit

De mate waarin de burgers die van de digitale instrumenten gebruikmaken, naar kenmerken als opleiding, leeftijd en afkomst representatief zijn voor de bevolking als geheel.

Legitimiteit

De aanvaardbaarheid van politieke besluitvormingsprocessen vanuit het perspectief van de burger. Wordt met het digitale instrument bevorderd dat burgers een zinvolle inbreng leveren aan het besluitvormingsproces, voor hen zichtbaar wordt hoe de besluitvorming verloopt en wat er met de naar voren gebrachte opvattingen wordt gedaan? Om het digitale instrument in relatie tot deze vraag goed te kunnen beoordelen, hanteren wij de onderstaande maatstaven, toegespitst op het parlement (Bekkers & Edwards 2007):

- invloed op de agenda: de mogelijkheid voor burgers om invloed uit te oefenen op de agenda van het parlement;
- toegankelijkheid voor inbreng van burgers: de mogelijkheid voor burgers om tijdens de zittingsperiode van het parlement opvattingen en voorstellen naar voren te brengen;
- kwaliteit van de burgerparticipatie: de mogelijkheden voor participatie van burgers (bij verkiezingen en tussentijds) zijn zodanig vormgegeven dat een herkenbare invloed kan worden uitgeoefend op de politieke besluitvorming;
- faire procesgang: de input van burgers wordt op een behoorlijke en herkenbare manier in de oordeelsvorming en besluitvorming verwerkt;
- responsiviteit: de uiteindelijke beslissingen sluiten in redelijke mate aan bij de problemen, behoeften en overtuigingen van de burgers, ook van minderheden;
- transparantie: informatie over het handelen van parlementsleden/fracties is voor burgers toegankelijk en bruikbaar;
- verantwoording: burgers kunnen parlementsleden/fracties kritisch volgen, ook op hoe zij met de door burgers naar voren gebrachte opvattingen en voorstellen zijn omgegaan.

Kwaliteit van het parlementaire werk

De ruimte voor professionaliteit in het functioneren van volksvertegenwoordigers. Hierbij kunnen de volgende vragen gelden als indicatoren:

- hoe is de balans tussen volksvertegenwoordiging, debat, medewetgeving en controle op het bestuur? Deze balans waarborgt het samengaan van de gevoelsmatige, dramaturgische en verstandelijke elementen van de parlementaire politiek;⁴¹
- is er voldoende interactie tussen de opvattingen van politici en gewone burgers (Van Gunsteren 2006)?
- is er voldoende ruimte voor zelfstandige oordeelsvorming, selectie en afweging, en voor het sluiten van compromissen?

⁴¹ Gebaseerd op het interview met Ankersmit in Verbeet (2012); 'debat' en 'dramaturgische' elementen zijn door ons toegevoegd.

Bijlage 2: Overzicht van 'digitale instrumentenfamilies'

Deze bijlage geeft een overzicht van de digitale instrumentenfamilies die in de hoofdstukken 2 tot en met 9 zijn besproken, geordend naar de treden van de participatieladder.

Informereren

Hoofdstuk 2: Gebruik van internet en sociale media door politici

- digitale instrumenten die ingezet kunnen worden voor politieke marketing, en vooral narrowcasting in verkiezingscampagnes
- digitale instrumenten (waaronder Twitter) waarmee volksvertegenwoordigers berichten verspreiden over de actuele politiek, hun commentaar daarop en hun eigen politieke activiteiten
- sociale media monitoring door volksvertegenwoordigers [hier gaat het om informatievoorziening aan de volksvertegenwoordigers over communicatie van burgers op sociale media]

Hoofdstuk 3: Informatievoorziening over parlementaire politiek

- stemwijzers
- websites van parlementen
- digitale instrumenten, vooral websites, opgezet door 'parlementaire monitorende organisaties', om het handelen van parlementsleden te volgen

Hoofdstuk 4: Burgers stellen vragen aan volksvertegenwoordigers

- websites die burgers ondersteunen bij het stellen van vragen aan volksvertegenwoordigers

Raadplegen en adviseren

Hoofdstuk 5: Raadpleging van en advisering door burgers

- websites, opgezet door het bestuur dan wel door het parlement, die burgers de mogelijkheid bieden om commentaar te leveren op concept-wetgeving
- onlinefora (of digitale instrumenten ter ondersteuning van een fysiek forum) die zijn opgezet door het bestuur (bijvoorbeeld een ministerie) om door middel van een dialoog en/of onderhandelingen met burgers en (andere) belanghebbenden te komen tot een breed gedragen beleidsvoorstel (coproductie)
- onlinefora (of digitale instrumenten ter ondersteuning van een fysiek forum) die zijn opgezet door het parlement (bijvoorbeeld een Kamercommissie) om burgers te horen en discussie te voeren over maatschappelijke problemen, nieuw beleid of wetgeving of over uitvoering van bestaand beleid

- digitale instrumenten, ingezet door het bestuur dan wel het parlement, waarbij burgers worden uitgenodigd om een bijdrage te leveren aan nieuw beleid of andere taken in het beleidsproces of in het parlementaire besluitvormingsproces (cocreatie)
- online fora (of digitale instrumenten ter ondersteuning van een fysiek forum) waarmee groepen burgers op eigen initiatief discussie voeren en/of beleidsvoorstellen schrijven en indienen bij het parlement
- open data en open spending als specifieke digitale instrumenten voor burgers om voorstellen te doen aan het parlement

Hoofdstuk 6: Petities en wetsvoorstellen van burgers

- e-petitiesystemen
- digitale instrumenten waarmee de totstandkoming van wetgevingsinitiatieven van burgers kunnen worden ondersteund

Hoofdstuk 7: Politieke mobilisatie via sociale netwerken

- digitale instrumenten waarmee spontane mobilisatie van burgers worden ondersteund

Beslissen

Hoofdstuk 8: Maatschappelijke zelforganisatie

- digitale instrumenten waarmee burgers, al of niet met gebruik van open data, zelf informatiesystemen kunnen opzetten voor het kritisch volgen van beleid, de uitvoering van beleid en de effecten ervan
- digitale instrumenten, waarmee maatschappelijke initiatieven worden ondersteund, waarbij burgers zelf een bepaalde publieke taak ter hand nemen

Hoofdstuk 9: Democratische innovaties in politieke partijen

- digitale instrumenten (systemen) waarmee de meningsvorming en besluitvorming door de leden van een politieke partij worden ondersteund

Bijlage 3: Lijst van geïnterviewden

Geïnterviewde(n)	Datum	Organisatie
Josta de Hoog	5 februari 2014	initiatiefnemer Politix.nl
Mieke van Heesewijk	7 februari 2014	mede-directeur Netwerk Democratie (projectleider Watstemtijnraad.nl bij ProDemos, 2010-2011)
Reinder Rustema	14 maart 2014	manager Petities.nl
Jan Paul Bernard en Yvette Molkenboer	26 maart 2014	Dienst Informatievoorziening (DIV) Tweede Kamer
Matthew Instone	22 september 2014	hoofd Online Engagement, Britse Lagerhuis
Jan van Beuningen	1 juni 2015	wetgevingsjurist, Ministerie van Economische Zaken, voormalig projectleider STROOM

Bijlage 4: Lijst van centrale begrippen

Checks and balances: een dimensie van de inrichting van een politiek systeem waarbij verschillende instituties, zoals (binnen) de regering, het parlement, de rechterlijke macht en bepaalde adviesorganen, beschikken over middelen voor het uitoefenen van 'macht' en 'tegenmacht', hetgeen ze in staat stelt om elkaar te corrigeren.

Cocreatie: samenwerking tussen burgers en eventueel andere betrokkenen bij het maken van een bepaald beleid of het produceren van een publieke dienst [hiervoor kan crowdsourcing worden gebruikt]

Coproductie: samenwerking door middel van dialoog en onderhandelingen tussen overheidsorganisaties en maatschappelijke partijen (stakeholders) om tot een breed gedragen beleidsvoorstel te komen. [bij coproductie vindt altijd uitruil van belangen plaats]

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

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

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

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

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

Netwerksamenleving: dit begrip kan op twee manieren worden opgevat, namelijk als (1) de maatschappelijke ruimte waarin burgers (met behulp van sociale media) horizontale verbindingen met elkaar aangaan en als (2) de maatschappelijke ruimte waarin (semi) publieke organisaties op vooral nationaal en bovennationaal niveau en marktpartijen collectieve (in feite 'politieke') beslissingen nemen. In dit onderzoek staat de netwerksamenleving in de tweede betekenis centraal. Niettemin zijn beide betekenissen relevant, als het gaat om de afstemming van het functioneren van onze representatieve democratie op de realiteiten van de netwerksamenleving.

Parlement; de volksvertegenwoordiging die in Nederland bestaat uit de Tweede Kamer (de door de kiezers rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging) en de Eerste Kamer die door de leden van de Provinciale Staten van de provincies (dus indirect door de bevolking) gekozen wordt. [Dit onderzoek is gericht op burgerparticipatie in de Tweede Kamer, maar het spreekt vanzelf dat ook de Eerste Kamer van digitale instrumenten voor burgerparticipatie gebruik kan maken.]

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

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

Vertegenwoordigende democratie: zie Representatieve democratie

Volksvertegenwoordiging: zie Parlement

Bijlage 5: Over de onderzoekers

Dr. Arthur Edwards is politicoloog. Als universitair hoofddocent is hij verbonden aan de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zijn onderzoek is gericht op de betekenis van internet en sociale media voor de democratie. Hij schreef het boek *De gefaciliteerde democratie. Internet, de burger en zijn intermediairen* (2003) en *De virtuele lont in het kruitvat* in samenwerking met prof.dr. Victor Bekkers, prof.dr. Henri Beunders en dr. Rebecca Moody (2009). Daarnaast schreef hij een groot aantal artikelen en boekbijdragen over aspecten van *e-democracy* in de Nederlandstalige en internationale literatuur. Hij voerde de leiding over dit project en schreef de tekst van het eindrapport.

Dr. Dennis de Kool (1977) studeerde in 2000 af in de bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR). Daar promoveerde hij in 2007 op een onderzoek naar de doorwerking van monitoren in interbestuurlijke relaties. In september 2006 werd hij postdoc. Sinds 2008 is hij als onderzoeker verbonden aan het Risbo, een onderzoeksinstituut dat is gelieerd aan de faculteit Sociale Wetenschappen van de EUR. Veel van zijn onderzoeken hebben betrekking op innovaties in het openbaar bestuur en de wisselwerking daarvan met de maatschappij.

Wie was Rathenau?

Het Rathenau Instituut is genoemd naar professor dr. G.W. Rathenau (1911-1989). Rathenau was achtereenvolgens hoogleraar experimentele natuurkunde in Amsterdam, directeur van het natuurkundig laboratorium van Philips in Eindhoven en lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Hij kreeg landelijke bekendheid als voorzitter van de commissie die in 1978 de maatschappelijke gevolgen van de opkomst van micro-elektronica moest onderzoeken. Een van de aanbevelingen in het rapport was de wens te komen tot een systematische bestudering van de maatschappelijke betekenis van technologie. De activiteiten van Rathenau hebben ertoe bijgedragen dat in 1986 de Nederlandse Organisatie voor Technologisch Aspectenonderzoek (NOTA) werd opgericht. NOTA is op 2 juni 1994 omgedoopt in Rathenau Instituut.

Het Rathenau Instituut stimuleert de publieke en politieke meningsvorming over wetenschap en technologie. Daartoe doet het instituut onderzoek naar de organisatie en ontwikkeling van het wetenschapssysteem, publiceert het over maatschappelijke effecten van nieuwe technologieën, en organiseert het debatten over vraagstukken en dilemma's op het gebied van wetenschap en technologie.

Anna van Saksenlaan 51
2593 HW Den Haag
Postbus 95366
2509 CJ Den Haag
070 342 1542
info@rathenau.nl
www.rathenau.nl