

DIGITALE DEMOCRATIE IN DE PRAKTIJK

Josien Pieterse en Anne de Zeeuw
(Netwerk Democratie)

08

Van de hoofdredacteur

In aansluiting op de vorige bijdrage presenteren Anne de Zeeuw en Josien Pieterse aan de lezer een aantal concrete voorbeelden van digitale tools die de netwerkdemocratie versterken. U heeft misschien wel eens gehoord dat 'ze' het in Estland of Madrid zo goed doen in dit opzicht, en de auteurs laten beeldend zien hoe het daar werkt.

Er wordt in Nederland flink aan de weg getimmerd wat betreft digitale democratie. Steeds meer gemeentelijke overheden willen bewoners een structureel platform bieden waarop zij betrokken worden in de lokale besluitvorming: een transitie van het experiment naar structurele digitale betrokkenheid. In de afgelopen maanden werd hieraan gebouwd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Netwerk Democratie en Waag Society. De inspiratie hiervoor werd gevormd door internationale successen, zoals in Reykjavik en Madrid.

De aandacht voor burgerbetrokkenheid in Nederland heeft de afgelopen jaren verschillende vormen aangenomen. In navolging op mondige en initiatiefrijke burgers en een terugtrekkende overheid, in combinatie met de economische crisis, ontstond een opleving van burgerinitiatieven en burgerbewegingen - zoals de G1000 - die meer inspraak in besluitvorming eisten. Ook de netwerksamenleving waarin burgers zich met behulp van het internet gemakkelijk kunnen informeren en organiseren rond zaken die hen aangaan, vraagt om nieuwe vormen van democratische betrokkenheid. Steeds meer lokale overheden durven dan ook de stap te zetten naar instrumenten die een bijdrage leveren aan een opener overheid die verantwoordelijkheden durft af te geven zoals past bij een 21ste eeuwse samenleving.

Burgerbewegingen

Opvallend is dat innovatie in het buitenland veelal op gang is gebracht onder druk van sociale bewegingen, met als doel een politiek-maatschappelijke verandering teweeg te brengen. In Madrid waren dit de Indignados of 15M beweging, met leuzen als 'Democratie, Nu!'. Dit betrof een beweging van hackers en activisten die zich inzette voor nieuwe vormen van deliberatie, collectieve intelligentie en netwerkvorming, zich afzettend tegen een conservatieve, corrupte en weinig transparante overheid. In mei 2015 werd deze kennis vertaald naar de lokale politiek toen de burgerbeweging zich organiseerde in een coalitie van burgerpartijen. Na de verkiezingen was er een grote behoefte aan nieuwe jonge ambtenaren en politici, die niet alleen door de jonge Podemos partij kon worden opgevangen. Op sleutelplekken kwamen ook zogenaamde 'onafhankelijken', die de kans kregen bestuurlijke verantwoordelijkheid te dragen.

Een ware revolutie is gaande met de implementatie van het digitale platform Decide Madrid dat opereert op het open source software *Consul* [1]. Sinds 2017 wordt er 100 miljoen van het stadsbudget gereserveerd voor Decide Madrid waar het wordt verdeeld over voorstellen die zijn aangedragen door bewoners van de stad. Het platform wordt eveneens gebruikt voor bindende consultaties over de herindeling van 11 pleinen in Madrid. Inmiddels zijn er meer dan 400.000 mensen geregistreerd op het platform en worden er 300 projecten per jaar geïmplementeerd die tot stand zijn gekomen door de participatieve processen. Ook wordt de software van Decide Madrid door 80 verschillende overheden en organisaties over de hele wereld gebruikt en verder ontwikkeld.

RESULTS

FIRST CITIZEN POLL
FEBRUARY 13th-19th, 2017

Results with 100% of the votes counted
[More information about polls](#)

INFORMES TÉCNICOS



Technical report of the proposal **Madrid 100% sostenible**.

[Download technical report](#)



Technical report on the competition, legality, feasibility and cost of the proposal **Billete único para el transporte público**.

[Download technical report](#)

Participatory budgets 2018
Decides what projects the City Council will do with 100 million

Vote in participatory budgets

[Vote projects](#)



Interview met Pablo Soto, gemeenteraadslid Madrid en één van de bestuurlijke trekkers van participatief platform Decide Madrid.

Hoe is het in Madrid gelukt op deze schaal burgers bij besluitvorming te betrekken?

Van buitenaf ziet het eruit als een grotere uitdaging dan het werkelijk is. Er wordt vaak gezegd dat een institutie moeilijk veranderbaar is door onder andere de rol van politici of door een conservatieve cultuur onder ambtenaren. We hebben in Madrid echter binnen zes maanden een nieuwe werkwijze geïmplementeerd en het werkt. Het is belangrijk dat andere gemeenten zich dat realiseren.

Bovendien is dit hét moment om de democratie te innoveren. Er is een beweging gaande van lokale overheden die willen moderniseren en polarisatie tegen willen gaan door burgers direct te betrekken in besluitvorming, participatief te begroten en digitale tools in te zetten. Ook heeft open source technologie ervoor gezorgd dat de ontwikkeling van participatietools een vlucht heeft genomen. Deze open source tools worden inmiddels niet alleen in Spanje en andere Europese landen actief gedeeld en gebruikt, maar ook in bijvoorbeeld Argentinië.

Een ander project dat succesvol genoemd kan worden is dat Decide Madrid als platform ook een bottom-up mechanisme faciliteert. Een goed voorbeeld is het voorstel om Madrid 100% duurzaam te maken, waar de gemeente nu 100 praktische acties aan verbonden heeft. Het proces om participatief te begroten verloopt bottom-up. Er zijn weinig beperkingen: elk jaar zijn er rond de 300 projectvoorstellen die de stad direct verbeteren.

Wat blijft een grote uitdaging?

Het is een uitdaging om alle individuele burgers met goede ideeën adequaat te ondersteunen bij nieuwe voorstellen. Vaak zijn het in participatieprocessen de meer georganiseerde burgers die de meest succesvolle voorstellen indienen. We proberen op verschillende manieren het indienen van een voorstel op het platform zo makkelijk mogelijk te maken. Zo hebben we bijvoorbeeld samengewerkt met de grootste gehandicapten organisaties in Spanje om de digitale toegankelijkheid te vergroten. Ook benaderen we actief belangenorganisaties en gemeenschappen om bekend te maken hoe zij Decide Madrid kunnen gebruiken en is er in elke wijk een offline 'Burgerservice' loket waar een speciaal hiervoor getrainde ambtenaar burgers kan ondersteunen bij het indienen van een voorstel.

Op *Decide Madrid* hebben alle voorstellen dezelfde zichtbaarheid. Naast het duurzaamheidsvoorstel voor Madrid werd in dezelfde periode een voorstel ingediend voor het invoeren van een enkel kaartje voor al het openbaar vervoer. Terwijl het duurzaamheids voorstel werd ontwikkeld door een gevestigde beweging in samenwerking met verschillende stakeholders, was het voorstel voor het openbaar vervoer een initiatief van een enkele anonieme burger. Beide voorstellen hebben een debat gegenereerd en hebben genoeg stemmen behaald om door de gemeente in behandeling te worden genomen. Het gebruik van een digitale tool is doorslaggevend geweest om georganiseerde en ongeorganiseerde burgers zeggenschap te kunnen geven.

Crisis

Ook in landen als IJsland en Estland hebben politiek-economische crises een bottom-up proces van democratische vernieuwing aangezwengeld. In 2008, op het hoogtepunt van de bankencrisis, kwam in Reykjavik een groep van initiatiefnemers bij elkaar om na te denken hoe de kloof tussen burgers en politieke vertegenwoordigers gedicht kon worden. De crisis had ervoor gezorgd dat burgers zich bewust werden van de disproportionele invloed van de economie op politieke besluitvorming waardoor het vertrouwen in de politiek zwaar was aangetast. Wat de initiatiefnemers, georganiseerd in de onafhankelijke 'Citizens Foundation' [2], ontwierpen, was een digitaal platform Better Reykjavik waarmee elke politieke partij in aanloop naar de verkiezingen de kans kreeg om burgers mee te laten denken over hun programma. De enige partij die hier gebruik van maakte was de 'Best Party' die in eerste instantie aan de verkiezingen deelnam zonder partijprogramma en met de enige belofte al hun beloften te breken. Toen deze satirische partij echter met 40% uit de peilingen kwam, riep het haar supporters op om naar de Better Reykjavik website te gaan en te helpen het beleid van de komende vier jaar vorm te geven. Ondersteund door grote media-aandacht in de week voor de verkiezingen werd het gebruik van Better Reykjavik een groot succes. De daaropvolgende coalitie besloot Better Reykjavik in het stadsbestuur te integreren.

Sinds 2011 hebben burgers in Reykjavik de mogelijkheid om maandelijks ideeën ter verbetering van de leefomgeving te delen via het platform Better Reykjavik. Jaarlijks wordt 6% - gelijk aan 4 miljoen euro - van het stadsbudget over voorstellen verdeeld met behulp van de participatief begrotingstool My Neighborhood. Inmiddels hebben meer dan 70.000 van de 120.000 burgers het digitale platform gebruikt en zijn bijna 1.000 van de 3.000 formeel geëvalueerde ideeën in het beleid opgenomen. Door het gebruik van open source software Your Priorities genaamd, en het actief delen van geleerde lessen hebben ook andere overheden zoals Estland en Schotland inmiddels gebruik gemaakt van de tools uit IJsland.

Open Source

Dat succesvolle initiatieven op het gebied van digitale democratie in Europa gebruik maken van open source software is geen toeval. Door de vrije uitwisseling kan open source software zich namelijk veel sneller ontwikkelen dan software waarbij alles geheim wordt gehouden. Bij open source software is de broncode openbaar. Dit betekent dat iedereen de software vrij kan gebruiken, aanpassen en verbeteren. Het gebruik van open source software is daarmee een belangrijke katalysator die ervoor zorgt dat digitale democratie zich in rap tempo ontwikkelt. Het gebruik van open source software is dus niet alleen een kwestie van principes, maar ook een voordelige en krachtige manier van tool ontwikkeling, gebaseerd op de wisdom of the crowd.

Juist in een tijd waarin cybersecurity hoog op de agenda staat, biedt open source software een steeds veiligere keuze. Door de open broncode kan een gemeente namelijk met zekerheid zien of de democratische processen op een platform eerlijk verlopen en of er op verantwoordelijke wijze met data wordt omgegaan. Een aantal belangrijke principes van open source en privacy bewuste participatietools zijn:

- *Een openbare broncode maakt het mogelijk om samen te werken.*
Gemeenten of organisaties kunnen de broncode van open source participatietools van een deelplatform zoals GitHub halen en naar behoefte aanpassen en verbeteren. Eventuele verbeteringen kunnen teruggekoppeld worden naar de ontwikkelaar zodat de originele tool steeds verbeterd kan worden en

updates met alle gebruikers gedeeld kunnen worden. Hierdoor komt in de ontwikkeling van de tool het delen van kennis centraal te staan en kan er gezamenlijk gewerkt worden aan nieuwe digitale toepassingen voor overheden. Hoe meer gebruikers, hoe sneller de ontwikkelingen gaan aangezien iedere gebruiker er belang bij heeft dat de tool zo goed mogelijk functioneert en goed onderhouden is. Ook kunnen bijvoorbeeld bezoekers van een platform nieuwe functionaliteiten aandragen die zij in een tool missen. Zo kan er vanuit verschillende hoeken aan de verbetering van de tool worden gewerkt.

- *Het platform is publiek eigendom.*

Gemeenten maken gebruik van een heel scala aan technologische toepassingen voor bijvoorbeeld communicatie en dienstverlening. Echter, wanneer er met een tool belangrijke democratische beslissingen genomen worden, is het van groot belang dat de processen op het platform inzichtelijk zijn en dat de hosting van de tool en het beheer van data plaatsvindt op een betrouwbare (lokale) locatie. Juist in tijden van machtige internationaal opererende multinationals is het belangrijk dat burgers het platform en de eerlijkheid van de processen daarop kunnen vertrouwen. Het gebruik van open source tools draagt eraan bij dat het democratische proces onafhankelijk blijft van commerciële organisaties.

- *Functionaliteiten kunnen worden hergebruikt.*

Open source technologie biedt veel flexibiliteit om functionaliteiten aan te passen of toe te voegen. Ook wordt er bij open source tools zoveel mogelijk gebruik gemaakt van open standaarden. Dit maakt integratie mogelijk met bestaande en toekomstige tools. Open source participatietools kunnen dus gemakkelijk worden aangepast aan nieuwe situaties. Hiermee verschuift de focus van de tool naar het creëren van een zo goed mogelijk participatieproces.

- *De veiligheid van de gegevens en data van burgers wordt gewaarborgd.*

Naast het gebruik van open source software is het waarborgen van privacy een belangrijk principe voor participatietools. Het veel gebruikte privacy by design betekent dat er al vanaf de start van de ontwikkeling van een platform voor wordt gezorgd dat er zo min mogelijk persoonsgegevens worden verzameld. De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van 25 mei 2018 heeft al veel overheden en burgers beter bekend gemaakt met dit principe. Bij het gebruik van participatietools is privacy cruciaal. Een open source en privacy bewuste participatietool is zo gebouwd dat persoonsgegevens en data van burgers veilig zijn en niet gebruikt kunnen worden voor commerciële of politieke doeleinden.

Lokale tools

Inmiddels hoeven gemeenten niet meer vanaf nul te beginnen. Er zijn al veel functionaliteiten ontwikkeld die open source worden aangeboden aan andere overheden. De internationale ontwikkeling van open source participatietools heeft onder andere een vlucht genomen door de ondersteuning vanuit het Europese 'Decentralised Citizens ENgagement Technologies' (D-CENT) project. In de periode van 2013 tot 2016 werden binnen het D-CENT project een aantal reeds bestaande lokale participatietools in Madrid, Reykjavik, Helsinki en Barcelona verder ontwikkeld en

uitgebreid getest. Met als doel een nieuwe generatie van open source geprogrammeerde, en op open standaarden gebaseerde participatietools tot stand te brengen. Al deze tools werden vervolgens op het deelplatform GitHub beschikbaar gesteld voor andere organisaties en overheden om gebruik van te maken.

Om deze Europese ontwikkelingen beter deelbaar te maken in Nederland heeft Netwerk Democratie eind 2016 in samenwerking met Waag en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de draad opgepakt in het E-dem project [3]. In het kader van het E-dem project is een start gemaakt om een aantal participatietools uit het D-CENT project naar Nederland te halen door de vrij beschikbare software van het Engels naar het Nederlands te vertalen en binnen- en buitenlandse *best practices* te delen in de 'Handreiking Digitale Democratie'. Hiermee ondersteunt E-dem lokale overheden die met een open source participatietool aan de slag willen gaan.

Dit aanbod aan open source participatietools viel in Nederland in goede aarde. Inmiddels zijn er tien gemeenten die met ondersteuning vanuit de tweejarige 'proeftuin digitale democratie' meerdere keren één van de open source tools lokaal implementeren en hierbij kennis en ervaringen uitwisselen met de andere gemeenten. De proeftuin vindt plaats binnen het actieprogramma 'Versterking lokale democratie' van het Ministerie van BZK met als doel gemeenten ondersteuning te bieden op gedeelde vragen en een Nederlandse gebruikersgemeenschap te creëren.



De griffier als innovator

Digitale democratie vergt een andere denkwijze van bestuurders. Vanuit politici wordt er vaak gedacht "wij zijn toch al verkozen, waarom zou je dan steeds opnieuw naar de burger stappen?". De input van burgers zou daarentegen juist als een uitbreiding en verrijking van de representatieve democratie gezien kunnen worden. Als adviseur van de gemeenteraad kan de griffier een belangrijke rol spelen in het creëren van bestuurlijk draagvlak voor digitale burgerbetrokkenheid.

AGENDEREN



AGENDASETTING

In Reykjavik kunnen bewoners op structurele wijze voorstellen doen om de stad te verbeteren. Zo zijn er al meer dan 165 ideeën doorgevoerd waar de gemeente niet aan zou hebben gedacht. Lees hoe Your Priorities tot stand kwam op pagina 38.



DELIBERATIE

De People's Assembly heeft met een slimme combinatie van online crowdsourcing en offline bijeenkomsten het gehele land betrokken bij het formuleren van nieuwe nationale wetgeving. Lees meer over het proces op pagina 29

BELEID ONTWIKKELEN



PARTICIPATIEF BEGROTEN

Elk jaar krijgen inwoners van Madrid zeggenschap over hun eigen stad door 100 miljoen euro te verdelen over nieuwe sociale en ruimtelijke projecten. Lees meer over de verschillende participatie functies van Decide Madrid op pagina 47

BESLUIT VORMING + VERDELEN

Impact

In een stad zoals Madrid valt de input van burgers inmiddels niet meer weg te denken. Miguel Arana Catania, directeur participatie bij gemeente Madrid en manager van het platform Decide Madrid, geeft als vuistregel: "Hoe meer vertrouwen je geeft, hoe beter de resultaten". Juist door bottom-up de vraag op te halen, wordt de betrokkenheid van burgers vergroot.

Het is vanzelfsprekend dat startende gemeenten niet direct besluitvorming openstellen voor digitale inspraak: het vertrouwen moet groeien. Toch is het ook bij het eerste voorzichtige experiment belangrijk om een onderwerp te kiezen waar bewoners daadwerkelijk iets over te zeggen krijgen. Een beleidsvraagstuk dat interessant is vanuit de gemeente is namelijk niet per se interessant voor burgers. Het is daarom de opgave om op te halen waar burgers zich mee willen bezighouden, een werkelijke stem in krijgen en met maatschappelijke relevantie.

Hoe meer bewoners te zeggen krijgen, hoe succesvoller het participatieproces zal zijn. In het meest ideale geval is het proces zo ingedeeld dat de gemeente van tevoren al kan aangegeven dat de input zal worden doorgevoerd. Bij participatief begroten is dit goed mogelijk door alvast een bedrag te reserveren. Vaak worden bewoners om advies gevraagd, maar wordt er vervolgens door de raad besloten of het wel of niet wordt goedgekeurd. Digitale democratie biedt juist de kans om in een gestroomlijnd proces burgers echt te laten meebeslissen. Burgers merken dat er sprake is van wel of geen werkelijke zeggenschap. Als de uitkomst niet serieus wordt genomen, zal er minder behoefte zijn om mee te werken. Hoe meer vertrouwen de burger krijgt om hun kennis en ideeën te delen en besluiten met impact te nemen, hoe beter de resultaten van het participatieproces zullen zijn.

Deliberatieve democratie

Bij het inzetten van collectieve intelligentie draait het niet alleen om een mening, maar om het inbrengen van hun kennis en expertise. In plaats van te kiezen tussen 'ja' of 'nee' biedt digitale technologie de kans om alternatieven aan te dragen en gezamenlijk tot besluitvorming te komen. Deliberatieve democratie stelt burgers in staat om ideeën en argumenten aan te dragen en samen geïnformeerde beslissingen te maken. Burgers willen het gevoel hebben dat hun inbreng gehoord wordt. Door hen mee te nemen in de besluitvorming is het mogelijk een dialoog te creëren tussen de politiek en de burger.

Het interessante van digitale democratie is dat burgers niet alleen met de gemeente in gesprek treden, maar ook met elkaar. Op een digitaal platform krijgen ze duidelijk te zien of hun eigen ideeën gesteund worden en welke argumenten het meest gewaardeerd worden. Een digitaal platform kan dus veel informatie bieden hoe burgers ergens over denken en welke argumenten zij boven andere argumenten stellen. Dit kan ook voor politici erg interessant zijn. Op den duur zullen politiek en bestuur dan ook zien dat burgers met heel redelijke voorstellen komen en in overleg met elkaar tot overeenstemming en besluitvorming kunnen komen.

Communicatie

houding aanneemt. Zoals het voorbeeld uit Madrid laat zien is het betrekken van verschillende doelgroepen bij een participatieproces hard werken. Een digitale tool op zich zal er niet voor zorgen dat het gat tussen de gemeente en bewoners gedicht wordt. Om de gewenste doelgroepen in het participatieproces te betrekken, moet er samenwerking worden gezocht met het maatschappelijk middenveld. Burgerplatformen en maatschappelijke organisaties (zoals

NGO's, bedrijvenverenigingen, welzijnsorganisaties en migrantenorganisaties) hebben al veel kennis opgebouwd over de gemeenschappen die zij vertegenwoordigen en hebben netwerken om hen te bereiken. Door dit soort organisaties te betrekken in het participatieproces kunnen zij advies uitbrengen hoe hun achterban het best bereikt kan worden.

Ook communicatie speelt een cruciale rol voor het succes van een (digitaal) participatieproces. Er is voldoende PR nodig, zodat mensen op de hoogte zijn van de online participatiemogelijkheden en weten hoe zij kunnen bijdragen. Ervaringsdeskundigen uit gemeenten die gebruik maken van een digitale participatietool, onderschrijven keer op keer hoe cruciaal zowel online en offline communicatie is voor succes. Ten eerste zodat burgers zich uitgenodigd voelen om aan het proces deel te nemen. Ten tweede om de transparantie en daarmee de tevredenheid over het participatieproces te vergroten. Ten derde om tot inclusieve participatie te komen waarin toegankelijk taalgebruik, fysieke bijeenkomsten en bijvoorbeeld ondersteuning vanuit burgerservicekantoren verschillende participatievormen mogelijk maken.

De praktijk laat een eindeloze stroom aan best practices zien die gemeenten kunnen helpen in hun voorbereiding, maar uiteindelijk is het de taak aan gemeenten om aan de slag te gaan. Digitale democratie is voor ambtenaren een kwestie van processen toelaten waar je de uitkomst nog niet van weet. De angst voor falen is vaak groot en het kan daardoor lastig zijn om alle partijen aan boord te krijgen. Voor het slagen van het proces is het belangrijk dat verschillende groepen binnen het stadsbestuur zich verbonden voelen en resultaat zien. Dit zal misschien niet bij het eerste proces zo zijn, maar na meerdere succesvolle processen zal het enthousiasme groeien: het is een kwestie van doorzetten.

Tot slot

In plaats van te wachten op een politieke crisis zijn Nederlandse gemeenten hard bezig om burgers op vernieuwende manieren zeggenschap te geven in besluitvormingsprocessen. Denk aan wijkraden, co-creatie van beleidsagenda's en burgerbegrotingen. Digitale platformen kunnen dit soort processen aanvullen en versterken. Veel van de al opgedane kennis en ervaring met digitale democratie is deelbaar gemaakt. Bekijk hiervoor de Handreiking Digitale Democratie of de Keuzewijzer E-tools, om een beeld te krijgen hoe jouw eigen gemeente hiermee aan de slag kan.

[1] Uitgebreide informatie over Consul is te vinden op: <http://consulproject.org/en/#>.

[2] Zie: <https://www.citizens.is/>

[3] Zie: www.e-dem.nl