



**Vlaanderen**  
is lokaal bestuur

# Innovaties in lokale democratie

*hoofdstuk e-participatie*

Uitgevoerd door

**KU Leuven**  
Victor De Groof  
Robbe Van Hoof  
Prof.dr. Trui Steen

AGENTSCHAP  
BINNENLANDS BESTUUR

[binnenland.vlaanderen.be](http://binnenland.vlaanderen.be)

**Trui Steen** (PhD) is gewoon hoogleraar aan de KU Leuven, Instituut voor de overheid en vice-decaan onderzoek van de Faculteit Sociale Wetenschappen. Haar onderzoek beslaat diverse thema's zoals burgerparticipatie en coproductie van publieke diensten, professionalisme, en samenwerking en innovatie binnen de overheid. Zij is hierbij ook in het bijzonder geïnteresseerd in de werking van lokale besturen ([stafpagina](#)). Contact via e-mail: [trui.steen@kuleuven.be](mailto:trui.steen@kuleuven.be)

**Victor De Groof** werkt als onderzoeker aan het KU Leuven Instituut voor de Overheid.

**Robbe Van Hoof** werkt als onderzoeker aan het KU Leuven Instituut voor de Overheid.

Het hoofdstuk e-democracy maakt deel uit van het onderzoeksrapport dat de thema's mini-publics, e-democracy en right to challenge behandelt. Dit volledige rapport wordt vrijgegeven op 11/03/2021.



# Inhoud

1	Inleiding	4
3	E-participatie	5
3.1	Algemene inleiding	5
3.1.1	E-government	5
3.1.2	Open Government	6
3.1.3	E-democracy	7
3.1.4	E-participatie	8
3.2	Beschrijving indicatoren in functie van categorisering e-participatie-initiatieven	9
3.2.1	Participatievorm of participatietool	9
3.2.2	Betrokken actoren	9
3.2.3	Rol politiek en administratie	10
3.2.4	Communicatie	11
3.3	Positionering e-participatie-initiatieven binnen de beleidscyclus	15
3.4	Beschrijving van de effecten van e-initiatieven	17
3.4.1	Impact op dienstverlening	17
3.4.2	Democratische kwaliteit	17
3.4.3	Relatie burger en overheid	23
3.5	Succesfactoren en valkuilen	24
3.5.1	Verwachtingen goed managen	24
3.5.2	Organisational design: koppeling van e-participatie-initiatieven en backoffice-organisatie	26
3.5.3	Niet vertrouwen op technologie alleen	27
3.6	conclusie	29

---

# 1 Inleiding

Het Agentschap Binnenlands Bestuur wil een maatschappelijk debat aanmoedigen over de toekomst van de lokale democratie in Vlaanderen. Een beschrijvend internationaal vergelijkend onderzoek naar evoluties in de lokale representatieve democratie moet een geground en open debat mogelijk maken. Het onderzoek richt zich daarbij op drie thema's die de afgelopen jaren steeds meer in de belangstelling zijn komen te staan: het uitdaagrecht of 'Right to challenge', e-participatie-initiatieven, en mini-publics.

In dit onderzoek worden aan de hand van een literatuuroverzicht de evoluties van deze praktijken van dichterbij bekeken. De drie thema's worden beschreven aan de hand van eenzelfde conceptueel analysekader. Allereerst worden de belangrijkste contextfactoren en -indicatoren geschetst. Hierna volgt een overzicht van de in de literatuur meest aangegeven (verwachte) effecten. Ten slotte worden een aantal verklarende variabelen aan de hand van succesfactoren en obstakels weergegeven.

Het onderzoek is dan ook geen empirisch maar eerder praktijkgericht onderzoek met als doel inzichten en inspiratie te bieden voor zowel de Vlaamse overheid als lokale besturen om vernieuwende vormen van democratie en burgerparticipatie op lokaal niveau uit te testen en in te voeren.



## 2 E-participatie

### 2.1 ALGEMENE INLEIDING

Sinds enkele jaren staat de representatieve democratie steeds meer onder druk en wordt de roep om directe inspraak van burgers steeds luider. Overheden worden dan ook steeds vaker uitgedaagd om de omslag naar een meer participatieve democratie in te zetten en burgers een meer structurele rol in het beleidsproces te geven. Hierbij kijken ze steeds vaker in de richting van een digitale ondersteuning om de band tussen overheid en burger te versterken (Randma-Liiv & Vooglaid, 2019).

Deze omslag naar een manier van besturen met meer elementen van participatie gecombineerd met digitale componenten brengt een reeks nieuwe begrippen met zich mee die vaak door elkaar gebruikt worden: *e-government*, *open government*, *e-democracy*, *e-participatie*, *e-voting* etc. De belangrijkste hiervan lichten we hieronder kort even toe om hun verhouding ten opzichte van elkaar scherp te stellen. Daarbij wordt ook kort ingegaan op de achterliggende motivatie om deze vernieuwingen door te voeren. Vervolgens brengen we de indicatoren in beeld die e-participatie kenmerken, worden de beoogde en gerealiseerde effecten beschreven, en brengen we de factoren in beeld die al dan niet bijdragen tot het succesvol implementeren van e-participatie.

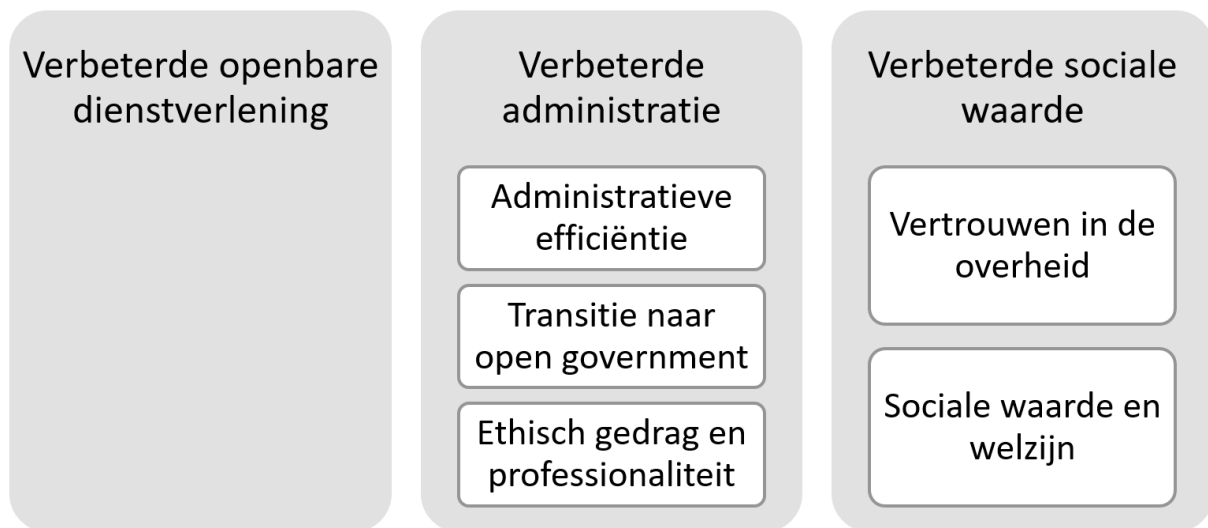
#### 2.1.1 E-government

Onder de term *electronic government* of *e-government* verstaan we het gebruik van nieuwe technologie met als doel de vereenvoudiging en uitvoering van informatie-, communicatie- en uitwisselingsprocessen; dit zowel binnen en tussen overheidsinstellingen, als ook tussen overheidsinstellingen en burgers of organisaties (Meier & Terán, 2019). Daarnaast dient de implementatie van *e-government* gepaard te gaan met een verbetering van de *back-office* structuren en interne overheidswerking (Field, Muller, Lau, Gadriot-Renard, & Vergez, 2003). Bij *e-government* ligt de focus op digitale toepassingen bij overheidsdiensten en acties en interacties gericht op burgers zoals bijvoorbeeld belastingen, sociale voorzieningen, sociale zekerheid, lokale overheidsdiensten zoals identiteitskaarten etc. Daarnaast wordt er ook gefocust op interacties met ondernemingen zoals belastingen, hulp voor startende bedrijven, overheidsopdrachten, douaneaangiften etc. Het betreft vooral werkprocessen die zowel de effectieve als gepercipieerde 'publieke waarde' van de overheid dienen te verhogen (Meier & Terán, 2019).

Op het vlak van deze publieke waarde zijn er bij *e-government* zes dimensies te identificeren: (1) verbeterde openbare dienstverlening, (2) verbeterde administratieve efficiëntie, (3) mogelijkheden voor een transitie naar *Open Government* (waarover later meer), (4) verbeterd ethisch gedrag en



professionaliteit van het overheidspersoneel, (5) verbeterd vertrouwen in de overheid, en (6) verbeterde sociale waarde en welzijn (Twizeyimana & Andersson, 2019). Twizeyimana en Andersson (2019) voegen deze samen tot de drie categorieën (1) verbeterde publieke dienstverlening, (2) verbeterde administratie en (3) verbeterde sociale waarde.



Figuur 1: De drie categorieën en zes dimensies van publieke waarde bij e-government volgens Twizeyimana en Anderssons (2019).

### 2.1.2 Open Government

Het concept *Open Government* omschrijft de mate waarin de overheid zich open stelt voor betrokkenheid van externe actoren, waaronder burgers (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012). Open Government wordt door Grimmelikhuijsen en Feeney (2017) verder gedefinieerd als “de mate waarin externe actoren invloed hebben op de interne processen van de overheid door middel van de toegang tot enerzijds overheidsinformatie en anderzijds de decision-making arenas” (Grimmelikhuijsen & Feeney, 2017, p. 580) Er kan hierbij dus sprake zijn van het rechtstreeks betrekken van burgers bij interne overheidsprocessen en bij het opstellen van beleid. Een toepassing hiervan is citizensourcing. Hierbij tracht de overheid via burgerbetrokkenheid een meer gedragen beleid te creëren, innovatie in het overheidsoptreden binnen te brengen of efficiëntiewinsten te genereren (Hilgers & Ihl, 2010). Via citizensourcing kunnen overheden bij het opstellen én uitvoeren van beleid steunen op de persoonlijke (professionele) expertise, kennis en ervaring van burgers (Dutton, 2010; Linders, 2012).



Voorbeelden van deze publieke vorm van crowdsourcing gaan van de Brusselse Fix My Street tool<sup>1</sup>, en participatief budgetteren zoals bij Decide Madrid<sup>2</sup>, tot *citizen reporting* waarbij burgers feedback geven op en input aan publieke diensten zoals bij Tremelo Troef <sup>3</sup> waar burgers zelf op kaarten aangeven waar ze nood hebben aan zitbankjes. In plaats van dat overheden enkel kunnen steunen op hun eigen diensten en de bijdragen van hun personeel, geeft citizensourcing de mogelijkheid om zowel complexe als minder complexe beleidsproblemen naar een grote groep van haar burgers te ‘outsourcen’ (Hilgers & Ihl, 2010).

Zowel de overheid als burgers hebben te winnen bij *Open Government* initiatieven. Zo lijsten Schmidhuber en Hilgers (2018) volgende potentiële uitkomsten op: een toename van vertrouwen, een versterkte relatie tussen burgers en lokale overheden, een meer efficiënte en effectieve publieke dienstverlening en een toename van controle van burgers over de beleidsprocessen. Het concept *Open Government*, waarbij de overheid open staat voor een rol van externe actoren in haar werking, is dan ook een cruciale factor binnen een evolutie naar *e-democracy*. Er kan niet overgegaan worden tot de omschakeling naar een *e-democracy* zolang de overheid deze openheid niet omarmd heeft en een engagement aangaat om hier structureel rekening mee te houden in haar werking (Schmidhuber en Hilgers, 2018).

### 2.1.3 E-democracy

Waar *e-government* vooral de rol en (interne) werking van de overheid ten opzichte van de burger beschouwt, wordt onder *electronic democracy* of *e-democracy* het ondersteunen en verbeteren van de bestaande burgerrechten en burgerplichten in de hedendaagse informatie- en kennismaatschappij verstaan (Meier, 2019). In essentie betekent *e-democracy* of de ‘digitale democratie’ het gebruik van digitale technologie om democratische processen binnen de werking van de overheid te ondersteunen en de burger meer inspraak te geven binnen deze systemen (Netwerk Democratie, 2017; Pohoyles, 2017). Hieronder vallen verschillende initiatieven. Enerzijds zijn er de voor de hand liggende zaken zoals *e-voting*; het invoeren van digitale verkiezingen, die in essentie een digitalisering van de representatieve democratie betekenen. Anderzijds heeft *e-democracy* ook een rol binnen de beleidsprocessen, waarbij burgers hun participatorische rol kunnen invullen. Hierbij gaat het dan meer

---

<sup>1</sup> Zie verder in de tekst voor meer info over Fix My Street

<sup>2</sup> Zie verder in de tekst voor meer info over het Decide Madrid Project

<sup>3</sup> Zie tremelotroef.be voor meer info



om de digitalisering van de directe, participatieve democratie door middel van e-participatie (Netwerk Democratie, 2017; Pohoyles, 2017).

#### **2.1.4 E-participatie**

Het merendeel van dit deel van het hoofdstuk richt zich op een analyse van e-participatie: moderne vormen van participatie die met behulp van de hedendaagse informatica- en communicatietechnologie zowel tijds- als plaats onafhankelijk kunnen worden georganiseerd (Le Blanc, 2020; Meier, 2019). Het gaat bij e-participatie dus vooral om het betrekken van burgers bij online participatieprojecten, waarbij het informeren en betrekken van burgers en hun meningen en kennis centraal staat. De bedoeling van deze projecten is dan ook om de burgers en hun rol in het proces centraal te stellen (Le Blanc, 2020; Moss & Wojcik, 2012; Pohoyles, 2017).

Via nieuwe digitale participatietools hebben overheden meer mogelijkheden in handen om burgers actief te betrekken in de verschillende fasen van de beleidscyclus. Dit betekent dat digitale participatie in zowel de vroege stadia van beleidsbepaling, als bij de beleidsuitvoering en beleidsevaluatie kan plaatsvinden. Deze vernieuwde en uitgediepte vorm van participatie kan worden toegepast in verschillende sectoren en voor verschillende sociale aangelegenheden (Meier & Terán, 2019). Doel hierbij is vooral om drempelverlagend te werk te gaan en burgers dichterbij het bestuur te brengen door hen meer en dichterbij projecten te betrekken (Pohoyles, 2017).

Het gebruik van online participatietrajecten beoogt het verbeteren van publieke informatie en debat tussen overheid en burgers, en tussen burgers onderling (Meier & Terán, 2019). Een tweede doel is het versterken van democratische burgerbetrokkenheid op de verschillende beleidsniveaus waar de participatietrajecten toegepast worden (Meier & Terán, 2019). Daarnaast wordt er aangenomen dat digitale technologie een positief effect heeft op het empoweren van burgers binnen de democratische arena. Uiteindelijk kan dit een sturend effect hebben naar een meer gepersonaliseerde vorm van vraag-gedreven publieke dienstverlening (Meijer, 2012; Noveck, 2015).





## 2.2 BESCHRIJVING INDICATOREN IN FUNCTIE VAN CATEGORISERING E-PARTICIPATIE-INITIATIEVEN

### 2.2.1 Participatievorm of participatietool

De eerste stap in onze analyse van een e-participatie-initiatief is de vraagstelling of het initiatief een op zich staande participatievorm is, of een tool binnen een breder burgerparticipatieproject. Omwille van deze dubbele 'rol' blijven beide interpretaties doorheen dit analysekader mogelijk.

Enerzijds kan een digitale participatievorm als een tool gebruikt worden om een breder (en vooral offline) e-participatie-initiatief te ondersteunen. Hierbij is het gebruik van digitale toepassingen een middel om het proces te vergemakkelijken, te stroomlijnen, meer burgers aan te spreken etc. Hierbij kan er bijvoorbeeld gedacht worden aan initiatieven rond de inrichting van openbare ruimte waar burgers fysiek samen komen om ideeën uit te wisselen, en waarbij er achteraf via digitale weg gestemd wordt om een geprefereerde versie te bekomen (Decheva, 2017; Le Blanc, 2020)

Anderzijds kan een e-participatie-initiatief opgebouwd zijn met het gebruik van digitale omgeving en communicatie als kern van het proces. Zowel bij procespunten als informeren, interactie en discussie, besluitvorming, stemming als beleidsuitvoering of beleidsevaluatie vormt een digitale component niet per se het enige communicatiekanaal, maar vormt het wel de rode draad doorheen de opbouw van het initiatief (Decheva, 2017; Netwerk Democratie, 2017; Pohoyles, 2017).

### 2.2.2 Betrokken actoren

Bij e-participatie-initiatieven is het allereerst belangrijk om de betrokken actoren duidelijk in kaart te brengen. Dit kunnen bijvoorbeeld overheidsactoren, burgers of intermediaire actoren zijn. Een degelijk overzicht van dit betrokken veld is belangrijk om een correcte analyse te kunnen maken van hoe het project is opgebouwd (Le Blanc, 2020). Niet enkel burgers of overheden – naast lokale of regionale besturen kunnen ook interbestuurlijke samenwerkingsvormen deelnemen – kunnen dus betrokken zijn bij e-projecten. Ook intermediaire actoren zoals NGO's, burgerverenigingen, buurtcomités, private partners, kunnen een rol spelen bij het organiseren van dit soort initiatieven, het samenbrengen van burgers of het managen van de informatiestromen (VNG, 2019).

Online participatie biedt de mogelijkheid om specifieke (socio-demografische) doelgroepen aan te trekken die via offline vormen van burgerparticipatie minder tot niet betrokken (kunnen) worden. Hierbij kunnen twee categorieën in beschouwing genomen worden. Enerzijds zijn er de doelgroepen die door eigen keuze of door de situatie waarin zij zich bevinden moeilijk betrokken kunnen worden bij offline participatie. Denk maar aan de mensen die geen hele avond kunnen vrijmaken, maar wel graag hun stem willen laten horen wanneer het hen uitkomt, zoals jongeren, jonge gezinnen, of



alleenstaande ouders. Anderzijds is er de mogelijkheid om een meer gericht doelgroepenbeleid uit te tekenen gelet op diversiteitskenmerken. Zo kan men proberen om doelgroepen met culturele of socio-economische kenmerken die minder betrokken zijn specifiek aan te sporen deel te worden van de online community en hun stem in het debat te laten horen. Jones en Ormston (2014) stellen hierbij de vraag of inwoners van socio-economisch achtergestelde buurten over voldoende sociaal kapitaal beschikken om dezelfde toegang tot de aangereikte mogelijkheden te garanderen als in gebieden waarin vooral de middenklasse woont. Er is dan ook mogelijks sprake van een digitale kloof waarbij het de vraag is of bijvoorbeeld ouderen, vrouwen, lager geschoolden, bepaalde etnisch-culturele groepen een grotere drempel ervaren om tot het gebruik van online communicatiekanalen over te gaan. Onderzoek naar keuze van communicatiekanalen blijkt alvast aan te tonen dat traditionele kanalen tot nu toe meer gebruikt worden en laagdrempeliger zouden zijn dan nieuwe digitale kanalen omwille van de digitale kloof. Hierin schuilt dan ook het gevaar dat initiatieven die in hun design uitgaan van een *'digital-by-default'* instelling bepaalde groepen burgers minder of niet bereiken (Rodriguez Müller, Lerusse, Steen, & Van de Walle, 2020). Bij duidelijk en goed omkaderd gebruik van digitale communicatiekanalen is er echter wel de optie tot een verhoogde inclusie bij e-participatie (Rodriguez et al, 2020). Bij de bespreking van de slaag- en succesfactoren voor e-participatie zal er verder ingegaan worden op de gevaren van de digitale kloof.

### 2.2.3 Rol politiek en administratie

Net zoals bij offline initiatieven is de steun van het politieke niveau en de administratie belangrijk voor het slagen van digitale initiatieven (Randma-Liiv & Vooglaid, 2019; Le Blanc, 2020). Enerzijds is er de rol van het politieke niveau in het proces. Er moet aan politieke zijde voldoende steun en politieke wil bestaan om de uitkomst van participatietrajecten te respecteren en om deze bij beleidsbepalende initiatieven ook effectief deel van het beleid te laten uitmaken. Participatie zonder inhoudelijke opvolging ondermijnt de democratische legitimiteit van de initiatieven (Randma-Liiv & Vooglaid, 2019; Le Blanc, 2020). Anderzijds is er de rol van de administratie. Doorheen de verschillende fases van e-participatie-initiatieven moeten ambtenaren de informatiestroom ondersteunen. Zij dienen te waken over de correctheid van informatie en over het goede verloop van de initiatieven. Daarnaast analyseren ze de input van burgers en kijken zij of een concrete uitwerking van bepaalde burgerideeën mogelijk is. Tenslotte staan zij garant voor de koppeling met en naleving van bestaande beleidsprocessen (Boogaard, Driessen, & den Ouden, 2019; Randma-Liiv & Vooglaid, 2019).



## 2.2.4 Communicatie

Het communicatieaspect rond e-participatie-initiatieven omvat verschillende vragen. Welke kanalen worden gebruikt? Wie initieert initiatieven? Hoe worden ze opvolgt? Is er interactie of moderatie aanwezig?

### 2.2.4.1 Wijze van betrokkenheid

Binnen e-participatie-initiatieven speelt de communicatie tussen burgers en overheid een cruciale rol. Het is dan ook belangrijk om in kaart te brengen op welke manier burgers bij het e-participatie-initiatief betrokken worden. Zoals eerder vermeld biedt de combinatie van online en offline tools de mogelijkheid om een brede en diverse groep laagdrempelig bij het project te betrekken en er voor te zorgen dat er een maximale betrokkenheid en gedragenheid bij de burgers ontstaat. De keuze voor de juiste (combinatie van) communicatiekanalen is dan ook belangrijk voor het succes van het project (Le Blanc, 2020).

Onderzoek deelt de communicatiekanalen waarmee een overheid met haar burgers in contact kan staan onder in drie categorieën (Reddick, Zheng, & Perlman, 2020). Allereerst zijn er de traditionele (offline) communicatiekanalen zoals briefwisseling, persoonlijke bezoeken, infosessies en inspraak-/debatavonden. Daarnaast hebben verdere digitalisering en internettoepassingen nieuwe mogelijkheden gecreëerd om de interactie tussen burger en bestuur te vergroten. Zo kwamen er de e-government kanalen zoals email, websites en sociale media. Het meeste 'channel choice'-onderzoek focust zich op deze kanalen, namelijk email en websites (Rodriguez Müller et al., 2020). Tenslotte zijn er de zogenaamde *m-government* kanalen: mobiele toepassingen zoals apps en mobiele (overheids)websites. Deze kanalen ontstonden mede dankzij de dalende kosten van het digitaal beschikbaar stellen van informatie aan burgers. Een belangrijke meerwaarde is dat ze de interactiemogelijkheden met burgers vergroten (Le Blanc, 2020).

#### **Illustratie 1: Fix My Street**

Het Brusselse Fix My Street is een online participatieplatform opgericht door Brussel Mobiliteit en de Brusselse gemeenten. Het is een op Brussel toegepaste versie van fixmystreet.com van My Society (mysociety.org). Intussen zijn ook belangrijke actoren zoals de MIVB, Proximus, Vivaqua, etc. betrokken bij de applicatie.

Via deze m-tool kunnen burgers problemen in de openbare ruimte melden (bijvoorbeeld stoeptegels, signalisatie, overlast, schade, etc.). Deze informatie wordt vervolgens aan de juiste actor bezorgd. Via feedbackmechanisme kunnen burgers de oplossing van het gemelde probleem tevens stap voor stap opvolgen. In Fix My Street zijn meerdere functionaliteiten ingebouwd die een



eenvoudige informatie-uitwisseling garanderen, zowel tussen de burger en de overheid, als binnen de betrokken organisatie zelf.

Voor meer info over dit project surf naar [fixmystreet.brussels](http://fixmystreet.brussels).

Dankzij de introductie van digitale communicatie- en participatiekanalen zijn samenkomsten en inspraakmomenten niet beperkt tot één fysieke plaats of moment. In vergelijking met offline participatiemechanismen biedt dit overheden de mogelijkheid om meer burgers te raadplegen én van feedback te voorzien. Zo bieden *m-government* kanalen burgers bijvoorbeeld de mogelijkheid om de meest ‘real time’ informatie door te geven. Citizensourcing zoals de Brusselse Fix My Street app of de Antwerpse vélo-app<sup>4</sup> maakt het voor lokale overheden mogelijk om rechtstreeks van burgers gedetailleerde informatie te verkrijgen waar hun diensten vervolgens mee aan de slag kunnen, zonder zelf extra voorbereiding, controle of tellingen te moeten uitvoeren. Het gebruik van *m-government* kanalen biedt overheden een mogelijkheid tot toename van de efficiëntie in haar dienstverlening, en biedt burgers de opportuniteit om meer gedetailleerd informatie door te geven via foto’s en het onmiddellijk beschrijven van situaties (Rodriguez Müller et al., 2020). Meer dan ooit hebben overheden de mogelijkheid om met minder middelen en een ruimer pallet aan interactie-tools burgers bij het beleid te betrekken en om meer feedback van hun burgers te krijgen over het gevoerde beleid.

#### **2.2.4.2 Zijn er interactiemechanismen?**

Verder bouwend op de mogelijkheden van *e-* en *m-government* communicatiekanalen, kunnen nieuwe participatievormen zoeken naar manieren om niet alleen met burgers in contact te treden, maar ook met burgers in dialoog te gaan en een tweezijdige informatie-uitwisseling te organiseren. Deze interactiemechanismen zijn bij sommige offline initiatieven zoals discussie- of infoavonden wel aanwezig, maar zijn moeilijker om uitgebreid digitaal op poten te zetten (Le Blanc, 2020). Vanuit deze optiek is de vraag belangrijk wat voor impact of effect het opzetten van zo’n uitgebreid online platform met interactiemogelijkheden heeft. Mogen we verwachten dat dit bijvoorbeeld leidt tot meer participatie? Of tot een meer diverse populatiestaal? Of tot betere keuzeprocessen?

Een voorbeeld van een participatietool met interactiemechanisme is de tool Decide Madrid waarbij jaarlijks 100 miljoen euro van het stadsbudget toegewezen wordt. Via deze participatietool kunnen burgers ideeën aanbrenge voor zowel de ganse stad als voor hun eigen wijk. De meest gesteunde projecten worden door de gemeenteraad beoordeeld of ze levensvatbaar zijn en of ze voldoen aan juridische eisen. Vervolgens kunnen burgers via de tool het budget verdelen tussen de verschillende

---

<sup>4</sup> Meer info via [velo-antwerpen.be](http://velo-antwerpen.be)



voorstellen die deze test doorstaan hebben. Het ontwerp van het platform maakt het mogelijk dat de meest gekozen en beste combinatie van grote en kleine projecten in het uiteindelijke budgetplan terecht komen (Netwerk Democratie, 2017). Ook in Vlaanderen vinden lokale overheden intussen hun weg naar deze toepassingen. Zo werd er bijvoorbeeld in Gent bij het opstellen van het burgerbudget 2016-2018 gewerkt met een combinatie van online en offline tools, waarna de opvolging en verdere communicatie ook via een centrale website plaatsvond.

### **2.2.4.3 Wie initieert de informatie-input?**

Gelinkt aan het interactiemechanisme is het belangrijk te kijken wie de informatie-input binnen participatietrajecten initieert. Hierbij zijn er twee mogelijkheden: top-down of bottom-up. Initiatieven zoals online referenda of online discussieavonden worden zo bijvoorbeeld top-down geïnitieerd en gestuurd door de overheid. Een bestuur kan zo gericht vragen stellen waar burgers zich vervolgens over kunnen uitspreken, maar besturen kunnen op dezelfde manier ook ideeën sprokkelen etc. Een voorbeeld hiervan zijn burgerbegrotingen, waar vaak e-tools gebruikt worden om eerst ideeën te sprokkelen en vervolgens de populariteit van deze ideeën in kaart te brengen. Daarnaast kunnen burgers via bv. online fora bottom-up zelf initiatieven aanbrengen waar de overheid en andere betrokken actoren verder mee aan de slag kunnen. Het is belangrijk dat er hierbij een evenwicht gevonden wordt tussen voldoende beleidssturing vanuit de overheid en voldoende vrijheid en eigenaarschap bij burgers om betrokken te willen blijven bij het project (Randma-Liiv & Vooglaid, 2019).

Ook de participatietool zelf kan op dit punt gecategoriseerd worden. De Fix My Street app werd bijvoorbeeld door de overheid (en dus top-down) geïnitieerd. Maar dergelijke initiatieven kunnen ook bottom-up door burgers of (non-)profit organisaties opgezet worden. Zo kunnen burgers via de Bike Citizens<sup>5</sup> app, een Oostenrijks burgerinitiatief, aangeven wat zij als veilige en onveilige fietsroutes ervaren en zo overheden aansporen deze veilige paden te versterken of de onveilige aan te pakken.

### **2.2.4.4 Vindt er moderatie van de inhoud van de discussies plaats?**

Indien interactiemechanismen aanwezig zijn, is het aangeraden om vormen van moderatie in de tool in te bouwen (Randma-Liiv & Vooglaid, 2019). Dit kan op verschillende manieren gebeuren: door artificiële intelligentie, door de overheid of door burgers zelf. Voorbeelden van moderatie in de informatiestroom zijn spam-preventie, de-duplicatie, classificatie, clustering, geolocatie, etc. Al deze vormen van moderatie hebben als doel de informatiestroom 'clean' te houden. Een moderatie van de

---

<sup>5</sup> Meer info via [www.bikecitizens.net](http://www.bikecitizens.net)



inhoud van de discussie is, volgens Netwerk Democratie (2017) echter vaak niet nodig. Het is natuurlijk niet onzinnig om duidelijke afspraken rond 'beleefdheidsnormen' te communiceren, maar burgers hebben zelf een sterke hand in het in stand houden van nuttige informatiedeling (Netwerk Democratie, 2017). Moderatie betekent niet schrapping van informatie of 'goedkeuring' voor publicatie door het bestuur. Moderatie van het gebruikte platform is echter wel belangrijk om online participatieplatform up-to-date te houden en continuering van betrokkenheid van burgers te garanderen. Een gebrek aan recente activiteit maakt het voor burgers namelijk minder aantrekkelijk om deel te nemen (Netwerk Democratie, 2017).

Een laagdrempelige manier om de graad van deelname te verhogen is de introductie van elementen van gamificatie. Dit houdt in dat er spelelementen worden toegevoegd aan de participatietool. Op deze manier tracht men burgers te stimuleren om een bijdrage te leveren aan het proces. Een voorbeeld is te vinden bij de Better Reykjavík tool. Hier ziet een participant bijvoorbeeld aan een buisje hoeveel geld zij/hij al verdeelde over de verschillende projecten. Zo wordt het voor de participant een puzzel om de best mogelijke combinatie te maken van zijn/haar persoonlijke voorkeuren. Daarnaast kan de mogelijkheid om je bijdrage te delen via sociale media een extra impuls geven aan anderen om het platform te bezoeken (Netwerk Democratie, 2017).

### **Illustratie 2: Better Reykjavík**

Better Reykjavík gebruikt de open source software Open Active Voting. Deze tool wordt gebruikt om gezamenlijk een deel van het stadsbudget te verdelen. Bewoners hebben een maand om hun ideeën op het platform te delen, waarna de gemeente de haalbaarheid en kosten in kaart brengt. Daarna kunnen bewoners via een slimme interface een bedrag verdelen over verschillende voorstellen. Tijdens de fase van het stemmen is strikte authenticatie belangrijk bij het inloggen.

Voor meer info over dit project surf naar [betrireykjavik.is](http://betrireykjavik.is).

Tot slot zijn niet enkel het up-to-date houden van online tools maar ook terugkoppeling en feedback belangrijk om burgers betrokken te houden bij het project. Voldoende terugkoppeling naar burgers biedt de kans op een verhoogd engagement, uitdieping van informatie en een verhoging van de democratische legitimiteit van het initiatief. Feedback is vooral belangrijk om transparantie, vertrouwen en creatieve interactiemechanismen te kunnen bewerkstelligen in de relatie tussen overheid en burgers (Randma-Liiv & Vooglaid, 2019). Zo kan er bijvoorbeeld terugkoppeling zijn over het stadium waarin het participatieproces/-project zich bevindt, over tussentijdse resultaten of evaluaties, of over de definitieve resultaten. Hierbij is het belangrijk dat burgers ervaren dat hun bijdrage een verschil maakt (Schmidhuber & Hilgers, 2018).



## 2.3 POSITIONERING E-PARTICIPATIE-INITIATIEVEN BINNEN DE BELEIDSCYCLUS

Bij de verdere analyse van e-participatie-initiatieven is het aangewezen om deze op twee manieren verder te categoriseren. Ten eerste kan de intensiteit van de politieke participatie geanalyseerd worden. Meier en Terán (2019) omschrijven politieke participatie als *“de verschillende vormen van participatie waarbij burgers een invloed kunnen uitoefenen op het beleid, zowel op het vlak van informatiedeling, discussie als medebesluitvorming”* (Meier & Terán, 2019, p. 162). Deze vorm kan geanalyseerd worden door het initiatief binnen de participatiepiramide of –ladder te positioneren. Hierbij wordt er bekeken welke inspanning de burgers moeten (of kunnen) leveren om aan het democratisch initiatief deel te nemen. Daarnaast kan het initiatief gepositioneerd worden binnen de beleidscyclus. Initiatieven kunnen binnen een specifieke fase van de beleidscyclus plaatsvinden, maar kunnen ook over meerdere fasen uitgespreid zijn.

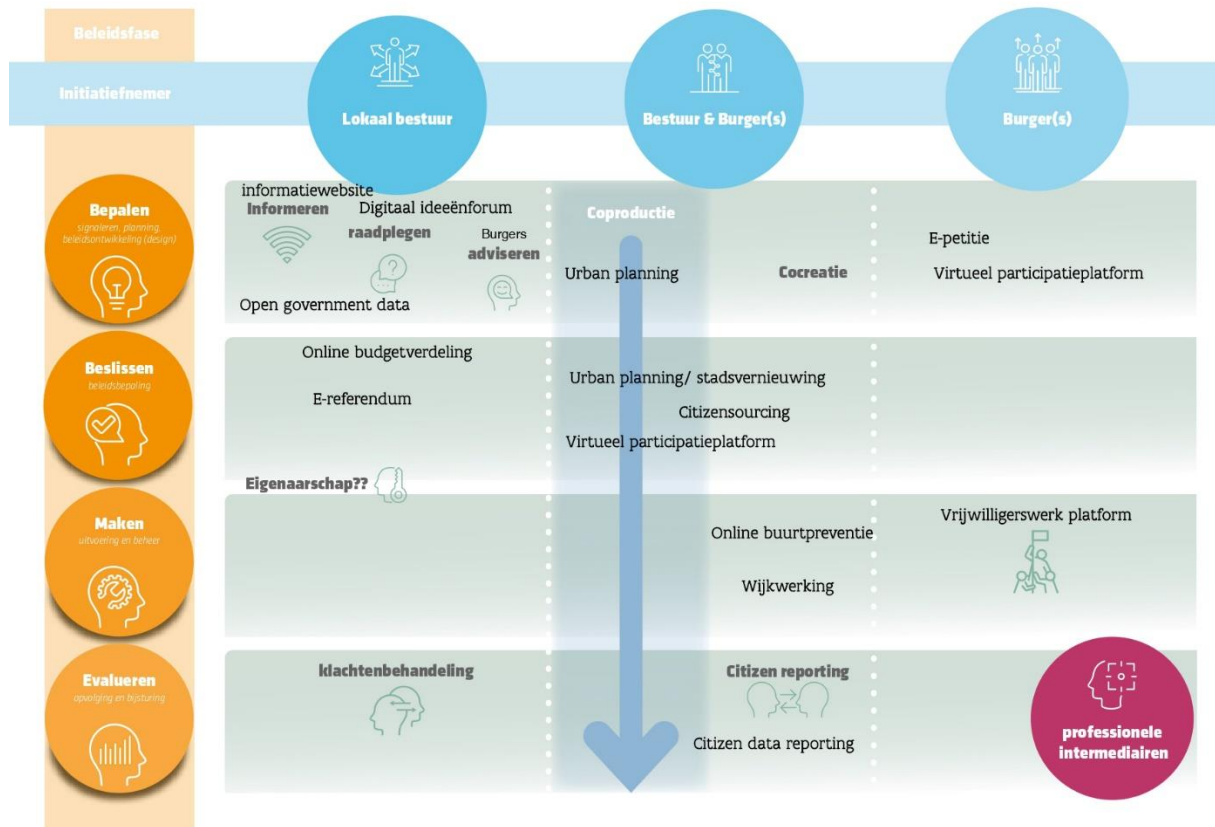
De eerste vraag bij keuze voor online participatiemethoden is in welke fase(n) van de beleidscyclus het initiatief plaatsvindt: agendasetting, beleidsbepaling, beleidsimplementatie of dienstverlening, of monitoring. Hierbij kunnen initiatieven ook meerder fasen uit de cyclus omvatten. In volgend kader werd deze tot vier fasen herleid: (1) beleid bepalen (signaleren, planning, beleidsontwikkeling (design), (2) beleid beslissen (beleidsbepaling), (3) beleid maken (uitvoer en beheer) en (4) beleid evalueren (opvolging en bijsturing).

Bij het positioneren van e-participatie-initiatieven binnen dit kader kan er met volgende vragen rekening gehouden worden:

- Wat is de intensiteit van de burgerbetrokkenheid in elk van deze beleidsfasen? (bv. hoe actief/passief is de betrokkenheid?: bv. geïnformeerd worden, gehoord worden, adviseren, (mee)beslissen, zelf uitvoeren, ...)
- Is de burger zich bewust is van het feit dat diens betrokkenheid bijdraagt aan een groter kader?
- Wat is het zeggenschap van deelnemers? Waar ligt de beslissingsmacht?

In volgende figuur worden enkele voorbeelden van e-participatie op deze twee dimensies gepositioneerd. Dit kader ontwikkeld voor VVSG biedt een overzicht van de beleidsfasen en initiatiefnemers. Hierbij is duidelijk dat projecten verschillende beleidsfasen kunnen omvatten.





Figuur 2: Voorbeelden van e-participatieprojecten.



## 2.4 BESCHRIJVING VAN DE EFFECTEN VAN E-INITIATIEVEN

Dit hoofdstuk beschrijft de positieve en potentieel negatieve effecten voor betrokken actoren bij het gebruik van online participatietools. Drie types van mogelijke effecten worden in het bijzonder belicht, i.e. de effecten op het vlak van:

- **impact op de dienstverlening;**
- **de democratische kwaliteit;**
- **de relatie en interactie tussen burger en overheid.**

### 2.4.1 Impact op dienstverlening

De omschakeling naar e-participatiemodellen biedt besturen een betere mogelijkheid om kennis die in de samenleving aanwezig is aan te spreken. Dit kan helpen om de meer complexe uitdagingen van de hedendaagse samenleving te analyseren en aan te pakken. Op deze manier kan de dienstverlening naar de burgers in het algemeen verbeterd worden. Twee voorbeelden hiervan zijn het *crowdsourcen* van kennis binnen e-participatieprojecten om gedragen co-creatie- en coproductie-projecten te bekomen en het toepassen van *citizen reporting* projecten via bijvoorbeeld Geografische Informatie Systemen (GIS). De link met GIS biedt de mogelijkheid voor burgers om in ‘real time’ feedback of input te linken aan specifieke locaties (Le Blanc, 2020). Zo ontvangen overheden specifieke informatie waarmee ze quasi onmiddellijk en gericht aan de slag kunnen, wat een snelle en effectieve dienstverlening naar de burgers toe ten goede komt.

### 2.4.2 Democratische kwaliteit

#### 2.4.2.1 Participatie

E-participatie-initiatieven hebben als positief effect dat ze kunnen leiden tot een verhoging en verbreding van de burgerparticipatie. Het veelvoud aan beschikbare participatiekanalen betekent voor burgers de mogelijkheid om met verschillende intensiteitsniveaus aan participatieprojecten deel te nemen. De vraag stelt zich of en hoe dit breder pallet aan digitale participatiemogelijkheden voor burgers leidt tot een verhoogde participatiegraad voor online en/of offline participatievormen.

- **Mobilisatie en versterkingseffect**

De precieze aard van de relatie tussen e-participatie en offline participatie is voer voor genuanceerd debat. Er bestaan hierover twee hypothesen. De eerste hypothese stelt dat de uitbreiding met e-participatie de bestaande patronen van offline burgerparticipatie versterkt (*versterkingshypothese*), wat betekent dat degenen die reeds betrokken worden gewoon meer deelnemen en het dus ‘dezelfde



gezichten' zijn die participeren. De tweede hypothese stelt een uitbreiding van het aantal burgers dat deelneemt aan openbare aangelegenheden (*mobilisatiehypothese*), wat betekent dat degenen die in het verleden niet (offline) hebben deelgenomen, dat nu wel doen.

De mobilisatietheorie voorspelde onder andere dat de verdere ontplooiing en toegankelijkheid van het internet nieuwe online fora voor burgerparticipatie zou doen ontwikkelen (Hooghe & Marien, 2013). Een decennium later is duidelijk dat deze inderdaad ontstonden. Onderzoek bevestigt daarbij dat deze online fora ook effectief gebruikt worden door een brede groep van burgers om te participeren in politieke discussies (Tai et.al., 2020). Daarnaast toonden studies ook aan dat succesvolle e-participatie-initiatieven doorheen de tijd het belang benadrukken van de ondersteuning van deze digitale vormen door offline initiatieven (Le Blanc, 2020). De combinatie van online en offline initiatieven is reeds een decennium ingeburgerd (Panopoulou et al., 2010). Zo zijn er bijvoorbeeld combinaties te vinden binnen velden als wetgeving (Epstein et al., 2014), met als voorbeeld de IJslandse grondwetsherziening van 2012 (Åström, Hinsberg, Adensskog & Karlsson, 2013), initiatieven in de strijd tegen de klimaatverandering (Pina et al., 2017) en participatieve budgettering (Ertiö, Tuominen & Rask, 2019; Falanga, 2018).

Het onderzoek van Tai, Porumbescu & Shon (2020) naar participatie ten tijde van de Amerikaanse presidentsverkiezingen wijst op de aanwezigheid van zowel een mobilisatie-effect als een versterkingseffect van e-participatie. In de eerste plaats bemerken zij een significante relatie tussen de deelname van burgers aan e-participatieprojecten en deelname aan offline participatievormen, wat een eerste versterkingseffect betekent. Wat betreft burgers met een lage socio-economische status is dit effect zelfs significant sterker. Voorheen participeerden zij niet aan offline projecten, maar na deelname aan e-participatie-initiatieven doen zij dit significant meer, wat een mobilisatie-effect signaleert. Daarnaast is er een versterkingseffect bij burgers met een hogere socio-economische status. Zij participeerden reeds voorheen en gaan dit nu nog meer doen. Dit onderzoek wijst aan dat deelnemen aan e-participatieprojecten bij burgers met een lagere socio-economische status echter consistent en significant meer effect heeft op hun deelname aan offline participatievormen vergeleken met burgers met een hoge socio-economische status. Er is dus sprake van zowel een mobilisatie-effect als een versterkingseffect, waarbij het mobilisatie-effect groter is dan het versterkingseffect. Onder invloed van een verder toenemende digitalisering van de samenleving kan gesteld worden dat beide theorieën dus complementair geworden zijn. Het juist aanpakken van een gecombineerd participatieontwerp kan een oplossing bieden om de participatiegraad te verbeteren, zonder dat burgers met een lage socio-economische status achterblijven. E-participatie is dus niet alleen een effectief middel om meer participatie te stimuleren, zowel online als offline, maar kan ook een rol



spelen bij het verbreden van participatie en een meer gevarieerde deelnemerspool aantrekken (Tai et.al., 2020), en zo voor meer inclusieve participatieprojecten zorgen.

Initiatieven die e-participatie kunnen ondersteunen zijn o.a. online en offline advertenties, de combinatie van digitale en fysieke samenkomsten, ondersteunend ‘educatief’ materiaal beschikbaar stellen, en verbindingen maken met andere participatie-initiatieven (Le Blanc, 2020). Dit is dan ook sterk gelinkt aan de slaagfactor van het institutionaliseren van e-participatie-initiatieven binnen de organisatieprocessen (Steinbach et al., 2019; zie ook infra).

Concluderend uit het onderzoek van Tai et al. (2020) betekent dit dus dat het breder pallet aan digitale participatiemogelijkheden kan leiden tot een verhoogde participatiegraad en dit zowel voor online als offline participatievormen. Tegelijkertijd blijkt echter dat een verhoogde interactiegraad via online tools zoals e-petities of sociale media niet leidt tot een duurzame betrokkenheid op langere termijn (Le Blanc, 2020). Verschillende participatiemogelijkheden hebben dus een verschillend effect qua duurzaamheid. Analyses van e-petities in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland toonden bijvoorbeeld aan dat veel burgers misschien wel petities willen tekenen, maar dat weinig burgers bezig zijn met de volgende stappen in het participatieproces zoals de formele besprekingen en legislatieve opvolging van de e-petities (Asher et al., 2019; Jungherr & Jürgens, 2010).

- **Digitale kloof o.i.v. digitale ongeletterdheid; wie blijft achter in de digitale wereld?**

De integratie van e-participatieprojecten kan zorgen voor een verbreding en verdieping van de participatie van burgers, maar toch kunnen sommige burgers achterblijven. Dit effect is belangrijk voor de democratische legitimiteit en het garanderen van een inclusieve burgerbetrokkenheid. Reeds van bij de start van de e-government evolutie ging er daarom aandacht naar het gevaar van de digitale kloof. Waar er in eerste instantie gefocust werd op de fysieke toegang tot digitale technologieën (computerbezit, internettoegang, etc.), werd dit concept de laatste jaren – en zeker sinds de omschakeling richting een m-maatschappij – verbreed om verschillende aspecten van digitale toegang te omvatten (Le Blanc, 2020). Op deze manier verschoof de focus naar groepen wiens stem binnen de digitale democratie (nog) meer ongehoord blijft (Macadar, Pereira & Pinto, 2019). Bij de digitale kloof bespreken we twee verschillende aspecten die hier toe bijdragen: digitale ongeletterdheid op het vlak van skills, en het niet deelnemen aan e-participatieprojecten onder de invloed van de socio-demografische achtergrond. Dit laatste aspect kwam bij de bespreken van betrokken actoren reeds aan bod.

Le Blanc (2020) onderscheidt drie lagen van digitale ongeletterdheid die bovenop de fysieke toegang de digitale kloof beïnvloeden: de kennis om met computers en het internet te werken, de kennis om



informatie op te zoeken en te analyseren, en de kennis om een individuele toevoeging te maken met behulp van de web 2.0 mogelijkheden en toepassingen. Verder kunnen deze nog uitgebreid worden met online communicatieve en collaboratieve skills, kennis van digitale content-creatie en internet privacy (Europese Commissie, 2019). Een keuze voor e-participatie veronderstelt van burgers ook een extra set aan vaardigheden die nodig zijn om complexe beleidsvoorstellen te kunnen begrijpen, analyseren en input te geven die voor beleidsmakers een relevante meerwaarde biedt. Zeker bij meer geavanceerde initiatieven die hoger op de participatieladder staan zijn deze skills een *conditio sine qua non* waarbij deze vaardigheden verder dienen te gaan dan het gebruik van eenvoudige functies zoals “vind ik leuk”-knoppen op sociale media (Epstein et al., 2014). De participatievormen met een zeer uitgebreide focus op innovatie zoals hackathons veronderstellen zelfs een hoogopgeleide niche kennis om op hoogstaand niveau met ICT te kunnen omgaan, waardoor ze in essentie een structureel beperkend effect hebben (Le Blanc, 2020; Macadar, Pereira & Pinto, 2019).

Concluderend kan er gesteld worden dat e-participatie als mogelijk negatief effect bestaande ongelijkheden in de samenleving kan bestendigen of nieuwe kan genereren wanneer er te weinig aandacht geschonken wordt aan het betrekken van brede groepen burgers.

### **Illustratie 3: Decide Madrid**

Decide Madrid is een virtueel participatieplatform, opgezet door de stad Madrid in 2015. Het platform is als succesvol beoordeeld en het initiatief ontving de United Nations Public Service Awards in 2018. Het online platform wordt aangevuld met alternatieve kanalen die het voor bevolkingsgroepen mogelijk maakt de digitale kloof of andere moeilijkheden te overwinnen en hun recht op beleidsparticipatie uit te oefenen. Het initiatief wordt ondersteund door een multidisciplinair team van publieke medewerkers met professionals van diverse gebieden (juridische, economische, administratieve, sociale wetenschappen, informatica, enz.), die de functies op zich nemen van implementatie en monitoring van participatieve processen, de integratie van alle sociale sectoren en de overdracht van informatie van het platform aan andere instellingen. De gemeentelijke dienst die het platform beheert, heeft een jaarlijks budget van bijna 2 miljoen euro voor uitgaven in verband met communicatie en verspreiding (brieven thuis om te informeren over de stemprocessen, posters, informatieve brochures, informatie voor pers en sociale media, en monitoring), conferenties, procedures met betrekking tot deelname en stemmen en evaluatie van alle participatieve projecten. In de gemeente is een specifieke afdeling opgericht, de afdeling Inclusie, Neutraliteit en Privacy om ervoor te zorgen dat alle stemmen worden gehoord.

Voor meer info over dit project surf naar [decide.madrid.es](http://decide.madrid.es).



#### **2.4.2.2 Accountability / Betrokkenheid en verantwoording vanuit het bestuur**

De versterking van burgerparticipatie als structureel beleidsaspect heeft als effect dat overheden meer verantwoording (moeten) afleggen voor de (gekozen) beleidsbeslissingen. Anders dan de zes-jaarlijkse verantwoording van gevoerd beleid bij lokale verkiezingen moeten overheden doorheen participatietrajecten hun burgers overtuigen waarom specifieke keuzes tijdens het proces gemaakt werden en op basis van welke input deze keuzes verantwoord worden (Peixoto & Fox, 2016). Indien overheden hier voldoende aandacht aan besteden, ontstaan er op deze manier nieuwe verantwoordingsmechanismen naar burgers toe. E-participatie leidt tevens tot het gebruik van verschillende interactieplatformen, waardoor er dus ook meer mogelijke vormen van verantwoording ontstaan.

#### **Illustratie 4: Leuven, maak het mee!**

In het kader van het meerjarenplan riep de stad Leuven haar burgers op om ideeën in te sturen voor de toekomst van de stad. Ruim 2300 ideeën werden ingestuurd en 3000 burgers namen deel. Deze werden vervolgens door experts bij de stad gebundeld en voorgelegd aan het college van burgemeester en schepenen die een finale beslissing namen. Uiteindelijk werden 375 ideeën weerhouden en in de uitvoering van het meerjarenplan opgenomen. Burgers kregen doorheen het proces feedback over wat er met hun idee gebeurde. Zo wisten burgers of hun idee werd weerhouden, werd doorgestuurd naar andere instanties of waarom hun idee niet mogelijk werd geacht of werd meegenomen in het meerjarenplan. Intussen werden via het platform ook drie opvolgprojecten gelanceerd.

Voor meer info surf naar [leuvenmaakhetmee.be](http://leuvenmaakhetmee.be).

De koppeling tussen e-participatiemechanismen en een effectief hoge(re) respons van besturen tijdens het participatieproces steunt echter op verschillende feedbackmechanismen die besturen moeten inbouwen. Het louter bestaan van e-platforms biedt geen garantie op zich voor betrokkenheid vanuit besturen en leidt dus niet automatisch tot een adequate respons. Zo werd er bij het project 'Leuven, maak het mee!' in het kader van het meerjarenplan duidelijke feedback vanuit de stadsdiensten ingebouwd. Hierbij werden burgers op de hoogte gesteld van wat er met hun ideeën gebeurden. Een recent onderzoek van Peixoto en Fox (2016) onderscheidt twee soorten platforms; platforms die individuele feedback verzamelen, en platforms die input omzetten in geaggregeerde data, waarbij velen een combinatie van beide inzetten. Het onthullen van de specifieke feedback die burgers doorgeven – het publiceren van specifieke geanonimiseerde quotes of informatie – blijkt volgens de studie een belangrijke schakel om verantwoordingsmechanismen vanuit de besturen te kunnen laten



functioneren. De studie benadrukt tevens dat een intensief gebruik van een e-participatieplatform door burgers niet automatisch leidt tot adequate responsgraad vanuit het bestuur: sommige platforms met een lage gebruiksgraad blijken gepaard te gaan met een hoge responsiviteit voor besturen, en vice versa.

### **2.4.2.3 Vertrouwen in overheid en digitale privacy**

Burgers die deelnemen aan digitale participatievormen zijn steeds meer bezig met het aspect van digitale privacy. Te weinig aandacht schenken aan dit topic kan dan ook het mogelijk negatief effect genereren dat het burgers afschrikt om deel te nemen. Allereerst hangen zowel de initiële deelname als de duurzame betrokkenheid van burgers aan e-participatieprojecten voor een groot deel af van het vertrouwen dat burgers hebben in de overheidsinstellingen. Dit algemeen vertrouwen in de overheid heeft zich de afgelopen jaren ook omgezet in vertrouwen in de digitale componenten van e-participatie met het daar aan gekoppeld effect op de participatie van burgers (Le Blanc, 2020). Deze bezorgdheid is reeds lang bij besturen bekend, maar ook burgers schonken de afgelopen jaren steeds meer aandacht aan privacy en digitale veiligheid. Dit spanningsveld tussen vertrouwen en privacy leidt tot het probleem van identificatie of anonimiteit in e-participatieprojecten. Deze terugkerende tegenstelling speelt in verschillende contexten zoals living labs (Thiel & Larsen-Redet, 2019), e-participatie binnen het onderwijs (Bohman, Hansson & Mobini, 2014), het online opstellen van wetgeving (Epstein, Newhart & Vernon, 2014) en processen met burgerfeedback en crowdsourcing (Le Blanc, 2020).

Het beperkt academisch onderzoek rond anonimiteit en digitale veiligheid heeft geen duidelijke verschillen gevonden tussen participerende groepen. Zo kon recent onderzoek van Thiel & Larsen-Redet (2019) naar pseudo-anonimiteit in online m-participatie geen verschillen naar socio-demografische achtergrond aantonen tussen deelnemers die hun echte naam gebruikten en deelnemers die een pseudoniem gebruikten. Er was tevens geen merkbaar verschil in hoeveel beide groepen participeerden. De onderzoekers vonden dat deelnemers die hun echte naam gebruikten minder geneigd waren om over lokale topics in discussie te treden wanneer zij een hoog vertrouwen in hun lokale overheid vertoonden. Ze suggereren dat dit te maken kan hebben met angst voor sociale repercussies uit hun omgeving, of dat deelnemers met een echte naam meer geneigd zijn hun mening te uiten als ze weinig vertrouwen hebben in de lokale overheid, waarbij een link met burgerinitiatieven zoals grassroots bewegingen gelegd kan worden (Thiel & Larsen-Redet, 2019, p.2886). Tenslotte suggereert het onderzoek dat gebruikers in de bestudeerde case een voorkeur hadden voor (op zijn minst de keuze voor) pseudo-anonimiteit bij toekomstige projecten (Thiel & Larsen-Redet, 2019).



Tot slot zijn burgers zich sterk bewust van het potentieel gevaar van sociale media voor de verspreiding van desinformatie en 'fake news', en welke invloed dit op het publiek debat kan hebben aangezien desinformatie onze democratie in gevaar kan brengen (Le Blanc, 2020). Het is dan ook belangrijk om als bestuur een werkwijze te ontwikkelen om op een consequente manier feedback te kunnen geven, foutieve informatie te weerleggen en betrokken actoren de juiste informatie mee te geven, zonder de input van het kanaal ontegensprekelijk te verwijderen.

### **2.4.3 Relatie burger en overheid**

De introductie van participatieprocessen en (daar aan gekoppelde) interactietools gaat vaak gepaard met communicatiecampagnes vanuit de overheid waarbij er ingezet wordt op het verkleinen van de afstand tussen burgers en overheidsinstanties. Op deze manier kunnen overheden echter hoge en soms onrealistische verwachtingen bij hun burgers creëren. Als het voor burgers na verloop van tijd duidelijk zichtbaar wordt dat hun inbreng door het bestuur wordt overwogen binnen een transparant proces, kan dit leiden tot een effectieve stijging van het vertrouwen in de overheid en haar instellingen. Aan de andere kant kan de perceptie dat de e-participatieprocessen los staan van de besluitvorming resulteren in daling van het vertrouwen van burgers in de overheid en dus een grotere afstand tussen burgers en bestuur (Le Blanc, 2020). In die zin kan e-participatie (net zoals offline burgerparticipatieprojecten) een tweesnijdend zwaard zijn voor besturen.



## 2.5 SUCCESFACTOREN EN VALKUILEN

Een kijk in de bredere literatuur naar een analyse van slaagfactoren legt alvast een belangrijke link met vertrouwen. Daarnaast levert het onderzoek van Naranjo-Zolotov, Oliveira en Casteleyn (2017) een overzicht van de literatuur tussen 2000 en 2017. Het onderzoek analyseerde meer dan 60 artikels over de implementatie van e-participatie gepubliceerd sinds 2000. Deze studie vormt een duidelijke synthese van predictoren voor een geslaagde implementatie van e-participatieprojecten. Het onderzoek geeft aan dat volgende variabelen de intentie van burgers om effectief deel te nemen aan e-participatieprojecten voorspellen: gepercipieerd nut, attitude, sociale invloed, vertrouwen, inspanningsverwachting, en vertrouwen in de overheid (Naranjo-Zolotov et al., 2017). Volgens deze analyse is het dan ook belangrijk dat publieke actoren met implementatiepannen voor e-participatie-initiatieven een belangrijke focus leggen op positieve attitude, perceptie van nut en het vertrouwen van burgers in het engagement van de overheid naar het participatief proces op langere termijn toe (Naranjo-Zolotov et al., 2017). Naast de analyse van Naranjo-Zolotov et al. (2017) bracht dit onderzoek nog andere succesfactoren en valkuilen naar boven waaronder de back-office organisatie en het (al dan niet blinde) ‘geloof’ van overheden in de kracht van technologie.

### 2.5.1 Verwachtingen goed managen

E-participatieprojecten kennen in het algemeen veel betrokken actoren. De belangrijkste stakeholders zijn burgers (of groepen burgers), politici en besturen (Saebø, Flak en Sein, 2011). Daarnaast heeft elk e-participatieproject zijn specifieke belanghebbenden zoals buurtbewoners, verenigingen, etc. (Susha & Grönlund, 2012). Langdurige effecten en slaagkansen van e-participatie-initiatieven hangen sterk samen met hoe goed ze aansluiten bij de verwachtingen, noden en aanwezige incentives van de verschillende stakeholders. Deze verschillen doorgaans bij de betrokken actoren (Le Blanc, 2020). Inhoudelijke analyses leren dat veel e-participatie-initiatieven te lijden hebben onder wat Saebø, Flak & Sein (2011) een te “oppervlakkige analyse van stakeholders” noemen; een ondermaatse of slechte analyse van de motivatie die stakeholders hebben om zich te willen engageren. Dit kan leiden tot gemiste kansen om als bestuur burgers die specifieke skills kunnen aanbrenge te betrekken in e-participatieprocessen (Saebø et al., 2011). Citizensourcing kan nochtans een grote meerwaarde betekenen voor participatieprojecten zoals de coproductie van publieke diensten, co-creatie en innovatie, en andere beleidsprocessen (Distel & Lindgren, 2019).

Academisch onderzoek constateerde de voorbije jaren consequent dat er een cruciale nood is aan een duidelijke link tussen de deelname aan e-participatie-initiatieven en de formele institutionele besluitvormingsprocessen. In een survey over Europese e-participatie-initiatieven van Panopoulou, Tambouris & Tarabanis (2010 ) bleek dat deelnemers zeer consistent de bezorgdheid uitten dat “het





ganse proces toch nergens toe zou leiden". Deelnemers vroegen van de betrokken besturen en actoren een duidelijk signaal en engagement dat de resultaten van het participatietraject zouden worden opgenomen in het politieke besluitvormingsproces. Daarnaast gaven ze ook aan feedback te willen over de algemene resultaten van het initiatief en over hoe deze resultaten aangewend zouden worden bij participatietrajecten in de toekomst. Het onderzoek toonde ten slotte aan dat deze feedback bij veel initiatieven niet aanwezig was (Panopoulou et al., 2010).

Binnen beleidsbepaling betekent dit bijvoorbeeld het duidelijk opstellen en communiceren van het participatieproces, welke plaats de input van de betrokken actoren krijgt binnen de beleidvorming en hoe deze meegenomen worden doorheen het beleidsproces (Asher et al., 2019). Bij beleidsuitvoering is het aan het bestuur om feedbackmechanismen te voorzien waarbij burgers feedback kunnen geven op het gevoerde beleid en waarbij het betrokken bestuur op basis van deze informatie het beleid kan bijsturen (Peixoto & Fox, 2016).

#### **Illustratie 5: Better Reykjavík**

Better Reykjavík gebruikt de open source software *Your Priorities*. Iedereen kan op de website ideeën indienen en stemmen op ideeën die ze goed vinden. Onder elk voorstel staan twee kolommen: een met voorargumenten en een met tegenargumenten. Hierdoor zijn tegengestelde visies en ook meerderheid en minderheid argumenten evenredig zichtbaar. Elke maand wordt de top 10-15 ideeën doorgestuurd naar de juiste afdeling binnen de gemeente en wordt iedereen die heeft bijgedragen via een automatisch bericht op de hoogte gesteld. Na een of twee maanden wordt er vanuit de gemeente een bericht gestuurd over de status van het idee.

Voor burgers blijkt steun vanuit politieke hoek een cruciale factor voor het succes van e-participatie-initiatieven (Saebø et al., 2011). Wanneer burgers het gevoel hebben dat hun bijdragen niet of onvoldoende erkend worden door de betrokken besturen kan dit er namelijk toe leiden dat de motivatie om deel te nemen doorheen de tijd afneemt of verdwijnt. Dit merkten Asher, Leston-Bandeira en Spaiser (2019) bijvoorbeeld op bij het vorige systeem van online petitie's in het Verenigd Koninkrijk. Een duidelijke uitgesproken steun vanuit de betrokken politieke actoren leidt tot een verdere deelname van burgers aan e-participatieprojecten.



## 2.5.2 Organisational design: koppeling van e-participatie-initiatieven en backoffice-organisatie

Veel e-participatiemechanismen zijn slechts digitale vertalingen van reeds bestaande initiatieven en processen (Le Blanc, 2020). Het ontwerp van deze digitale processen moet echter afgestemd worden op het gehanteerde digitale kanaal. Het afstemmen van een digitaal participatieproces op de burger en de interne beleidsprocessen is namelijk cruciaal om zowel outreach als interne impact te kunnen garanderen. Op deze manier stijgt de mogelijkheid om tot een vruchtbaar co-creatie-initiatief te komen (Lidén & Larsson, 2016). Daarnaast kunnen (e-)participatie-initiatieven niet als losstaand van de interne overheidswerking beschouwd worden. Om de potentiële effecten te maximaliseren is er nood aan een structurele inbedding van zowel langdurige als herhaaldelijke initiatieven binnen de organisatieprocessen (Steinbach et al., 2019).

### Illustratie 6: Groninger participatiewerkboek

De Nederlandse gemeente Groningen heeft op basis van eerdere praktijkervaringen een participatiewerkboek opgemaakt. Hierbij worden organisatoren van nieuwe participatie-initiatieven geholpen om een coherent en doorzicht participatieproces uit te tekenen. Hierbij worden alle perspectieven van betrokkenen meegenomen waardoor het toepasbaar is voor bewoners, vanuit de gemeente, voor maatschappelijke organisaties of voor een commerciële partner.

Onlangs kwam daar ook een 'Eerste Hulp bij Online Participeren' bij. Hierbij stellen zij de belangrijkste vormen van online participatie voor en koppelen deze aan timing, functionaliteiten en plek in het proces.

Voor meer info surf naar [gemeente.groningen.nl/groninger-participatiewerkboek](https://gemeente.groningen.nl/groninger-participatiewerkboek).

Bij projecten die feedback en rechtstreekse input vormen op het vlak van beleidsuitvoering, is het belangrijk om deze informatie-input goed in de interne werkprocessen in te bouwen. Een aandachtspunt hierbij is de steun en bereidheid binnen interne diensten om met deze informatie om te gaan (Lidén & Larsson, 2016). De interne steun van ambtenaren blijft namelijk een cruciaal element om participatie-initiatieven, zowel online als offline, te doen slagen (Randma-Liiv & Vooglaid, 2019). Besturen moeten zich dan ook bewust zijn van de gevaren die een sterke omslag op dit gebied voor de interne werking met zich meebrengt. Worden initiatieven als Fix My Street opgevolgd door een participatieambtenaar die ver verwijderd is van de operationele effecten, of moeten doorheen de diensten ambtenaren bijgeschoold worden om participatieprojecten te ondersteunen en op te volgen?



Zo is er tevens nood aan de aanwezigheid van inspirerend leiderschap om e-participatie-initiatieven te doen slagen die bottom-up ontstaan of functioneren in een minder sterk geïnstitutionaliseerde omgeving. De inspirerende motivatie van leidinggevendenden helpt medewerkers om de potentiële voordelen van e-participatie te zien en verandering als gevolg van deze participatie te omarmen. Ook de steun van politici en overheidsmanagers is een belangrijke succesfactor aangezien e-participatie leidt tot een herindeling van de bestaande machtsstructuren. Zonder hun steun lopen beslissingen op basis van input van burgers mogelijks vertraging op en zullen veranderingen minder snel plaatsvinden. Een positieve houding vanuit het leidinggevend management is dus cruciaal voor zowel de start als de verdere ontwikkeling van participatieprojecten (Randma-Liiv & Vooglaid, 2019).

Naast de interne werking en organisatie is er ook nood aan duidelijke wetgeving en administratieve afspraken om een structureel coherente werking van e-participatieprocessen te garanderen. Deze kunnen zowel een stimulerend als belemmerend effect hebben op e-participatieprojecten. Op het vlak van wetgeving gaat het bijvoorbeeld over de toegang tot informatie en openbaarheid van bestuur, privacy en cyberbeveiliging (Le Blanc, 2020). Wetgeving rond burgerparticipatie en publieke raadplegingen kunnen besturen er toe aanzetten om proactief op zoek te gaan naar potentieel betrokken actoren of stakeholders (Newhart & Brooks, 2017). Op het niveau van de diensten kunnen de bestaande afspraken er voor zorgen dat innovatie niet aangemoedigd of zelfs gefnuikt wordt en nieuwe e-participatiekanalen of tools niet geïntroduceerd worden. Ambtenaren vragen ook duidelijke richtlijnen over de manier waarop er met burgers gecommuniceerd moet worden, bijvoorbeeld op sociale media. Studies van rond 2010 toonden aan dat ambtenaren vaak onzeker waren over de toon en de aard van de informatie die ze op sociale media konden verstrekken (Le Blanc, 2020). Deze richtlijnen zijn intussen standaardpraktijk geworden, maar onderzoek wijst op een mogelijke spanning tussen de vaak sterk gereguleerde interne communicatierichtlijnen enerzijds en de hedendaagse publieke verwachtingen op het vlak van hypersnelle communicatie en hoge interactiviteit op sociale media anderzijds (Mergel, 2013; Liden & Larsson, 2016).

### **2.5.3 Niet vertrouwen op technologie alleen**

E-participatieprojecten worden vaak ontworpen en geïmplementeerd vanuit een focus op technologische ondersteuningsaspecten. Hierin schuilt het gevaar dat de aspecten op het vlak van interne organisatie en processen enerzijds en socio-maatschappelijke elementen anderzijds onderbelicht worden (Le Blanc, 2020). Hoewel de technologische dimensie van e-participatie duidelijk belangrijk is, wordt een te sterke focus op technologie reeds van het begin gezien als een belangrijke beperkende factor en oorzaak van het mislukken van e-participatieprojecten (Macintosh en Whyte, 2008). In vergelijking met andere delen van e-government zoals de digitalisering van publieke



dienstverlening trekken analyses van e-participatie-initiatieven de consequente conclusie dat het opzetten van platformen alleen niet voldoende is op zichzelf participatie te stimuleren. Van technologie alleen kan niet verwacht worden dat het de betrokkenheid en participatie van burgers zal vergroten (Saebø et al., 2008; Macintosh et al., 2009; Medaglia, 2012). Een sterk voorbeeld waarbij participatieprojecten opgebouwd worden vanuit een nodenanalyse is de OpenStad tool van de gemeente Amsterdam.

### **Illustratie 7: OpenStad Amsterdam**

Via OpenStad wil de stad Amsterdam digitale tools aanbieden om laagdrempelige participatieprojecten te ondersteunen. Zo kunnen Amsterdammers zélf ideeën omtrent burgerparticipatie aanbrengen. Ze geven zo zelf de aanzet om mee te denken en te beslissen over wat er in de stad gebeurt.

De stad Amsterdam ontwikkelde zelf een hele reeks tools met verschillende functionaliteiten (informerend, inspirerend, discussie, voorstel uploaden, stemmen, begroten, ervaring delen). Wanneer burgers een participatieproject voorstellen wordt er op basis van inhoudelijke noden gekeken welke functionaliteiten er nodig zijn, en wat de juiste (digitale) vorm hier voor is.

Voor meer informatie surf naar [openstad.org](http://openstad.org) of naar [amsterdam.nl/bestuur-organisatie/meedenken-meepraten/openstad-online](http://amsterdam.nl/bestuur-organisatie/meedenken-meepraten/openstad-online).



## 2.6 CONCLUSIE

Hoewel de ontwikkeling van de e-democratie intussen al zeker twee decennia aan de gang is, heeft de omschakeling naar m-kanalen de afgelopen jaren de vernieuwing doen toenemen. Het ruim toegankelijk worden van digitale omgevingen biedt overheden meer dan ooit tevoren de kans om burger op een laagdrempelige en inclusieve manier te betrekken bij het beleid. Het is voor besturen belangrijk om bij het uittekenen van e-democratie initiatieven de betrokken actoren (burgers), het onderwerp van het project en de doelstellingen ervan in een coherent traject op te nemen en telkens de link te leggen met de meest passende communicatiekanalen. Hierbij blijkt dat participatieprocessen te vaak starten vanuit een specifiek tool waar vervolgens een inhoudelijk project aan gekoppeld wordt. Uit onderzoek blijkt daarbij dat een mix van communicatiekanalen een betere keuze is dan voor digital-by-default te gaan. Dit vermindert het risico bepaalde burgers uit te sluiten, zeker ook wanneer er voldoende rekening gehouden wordt met de digitale kloof. Maar een e-participatie-initiatief kan ook opgebouwd zijn met het gebruik van digitale omgeving en communicatie als kern van het proces. Zowel bij procespunten als informeren, interactie en discussie, besluitvorming, stemming als beleidsuitvoering en beleidsevaluatie vormt een digitale component niet per se het enige communicatiekanaal, maar vormt het wel de rode draad doorheen de opbouw van het initiatief. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan online discussiefora zoals Jij Kiest bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2018, waarbij burgers zelf ideeën kunnen opwerpen en bediscussiëren.

Tot slot duidt dit literatuuronderzoek enkele belangrijke effecten van e-initiatieven, gecategoriseerd binnen drie domeinen: impact op de dienstverlening, de democratische kwaliteit van beleidsbeslissingen en de relatie tussen burger en overheid. Zo bieden citizensourcing en citizen reporting een immens potentieel om beleid te versterken en in real time bij te sturen. Het breder pallet aan digitale mogelijkheden leidt ook tot een mobilisatie- en versterkingseffect op het vlak van participatie, al blijft de digitale kloof zowel qua digitale ongeletterdheid als op het vlak van socio-economische factoren een belangrijk aandachtspunt. De nieuwe participatievormen en –tools hebben bij goed gebruik het potentieel overheden tot nieuwe feedback- en verantwoordingsmechanismen te brengen waardoor het vertrouwen van burgers versterkt kan worden. Dat vertrouwen van burgers is tevens cruciaal op het vlak van digitale technologie. Burgers zijn zich immers steeds meer bewust van hun online privacy en de effecten van desinformatie op het internet.

### **Illustratie 8: Praktische uitwerking e-participatie-initiatieven**

E-participatie is een zeer brede term die een rijk scala aan e-participatieprojecten omvat. Hierbij kan het gaan van e-voting projecten tot zeer intensieve en sterk begeleide e-participatieprojecten.



Wanneer besturen de keuze maken om te experimenteren met e-participatie-initiatieven, is het belangrijk dat deze projecten niet zomaar een digitale vertaling zijn van reeds bestaande projecten. Burgerparticipatie is in een groot deel van de Vlaamse gemeenten intussen gekend en ingeburgerd in de manier van werken. De digitale varianten blijken echter nieuwe elementen en uitdagingen met zich mee te brengen. Om deze uitdagingen voor lokale besturen in beeld te brengen formuleerden onderzoekers van het Instituut voor de Overheid aan de KU Leuven op vraag van VVSG acht concrete tips voor lokale besturen die plannen hebben om te experimenteren met digitale burgerparticipatievormen.

**Tip 1: Gebruik participatieprojecten als opportuniteit om de beschikbare kennis uit te breiden**

Zorg er als eerste stap voor dat intern in het lokaal bestuur de belangrijke stakeholders – politiek en ambtelijk – overtuigd zijn van de meerwaarde die (e-)participatietrajecten kunnen bieden. Deze trajecten hebben met name het potentieel om de kennis van burgers aan te spreken via crowdsourcing. Op deze manier kunnen burgers hun kennis inzetten om mee te zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke problemen en kunnen ze ook helpen bij de uitvoering van beleid. De kennis die burgers aanleveren kan nieuwe perspectieven aanleveren.

**Tip 2: Analyseer en manage de verwachtingen**

Aan het begin van een participatieproject is het eveneens belangrijk om een duidelijk beeld te hebben van de verwachtingen van betrokken actoren, en vooral van de burgers. Het is belangrijk dat burgers realistische verwachtingen hebben en deze aansluiten bij de concrete inhoud van het project. Duidelijke communicatie over wat burgers van het initiatief kunnen verwachten biedt besturen dan ook de kans om hier maximaal op in te spelen én het vermijdt mogelijke teleurstelling bij burgers.

**Tip 3: “Communication is key”: voorzie duidelijke en eenvoudige communicatie**

De volgende stap is een duidelijk communicatieplan opmaken dat aangeeft hoe het bestuur de burgers wil betrekken. Houd de communicatie- en interactievormen naar de betrokken actoren toe zo eenvoudig mogelijk. Als burgers online geconfronteerd worden met verschillende soorten stappen/acties, kan dit drempelverhogend werken.

**Tip 4: Maak het verloop van het proces duidelijk aan iedereen**

Geef daarnaast aan burgers duidelijk weer wat de link is tussen hun inbreng in het project en de formele institutionele besluitvorming. Geef burgers een duidelijk beeld van het beleidsproces en welke weg hun inbreng aflegt. Welke vrijheidsgraden zijn er, waarover kunnen de betrokken actoren



écht beslissen en wat doen de politieke en ambtelijke actoren met hun inbreng? En heeft deze inbreng voor politici een vrijblijvend karakter of niet? Steun uit politieke hoek en daaraan verbonden engagement om de keuzes van de burgers te honoreren in het politieke besluitvormingsproces zijn dan ook cruciaal voor het slagen van deze projecten.

**Tip 5: Voorzie een consequent en transparant feedbackmechanisme**

Zorg ervoor dat je als bestuur consequent en transparant feedback voorziet. Deze feedback moet een antwoord bieden op de input die burgers leveren. Het is aan besturen om aan te geven wat ze concreet met deze input zullen doen én om te verantwoorden welke keuzes er op basis van deze input gemaakt worden. Ook hier is communicatie terug een sleutelement voor succes.

**Tip 6: Wees bewust van het spanningsveld tussen privacy en identificatie**

Bekijk als bestuur in welke mate je identificatie wil voorzien bij een online participatieproces. Dit kan bijvoorbeeld gaan over naam, leeftijd en woonplaats. Beslis daarnaast of je meer contactgegevens wil verzamelen om achteraf persoonlijk met betrokken of geïnteresseerde burgers te kunnen communiceren. Houd hierbij rekening dat elke uitbreiding van identificatie een drempelverhogend effect kan hebben om deel te nemen, of burgers kan remmen in hun openheid.

**Tip 7: Stem het participatieproces af op de burger én op interne beleidsprocessen**

Om potentiële effecten te maximaliseren is er nood aan een structurele inbedding van zowel langdurige als kortlopende maar herhaalde initiatieven binnen de organisatieprocessen. Wanneer burgers input leveren aan het beleid, moeten de interne processen er op geënt zijn deze informatie te kunnen verwerken en te kunnen omzetten in concrete beleidsacties. Interne steun vanuit de ambtelijke diensten is dan ook cruciaal. Om deze veranderingen te kunnen bewerkstelligen, is er ook nood aan voldoende ondersteuning vanuit het management. Inspirerend leiderschap kan een schakel vormen om innovatieve projecten te doen slagen.

**Tip 8: Technologie alleen is niet het antwoord**

Bij een goed ontwerp van een e-participatieproject is het belangrijk om te starten vanuit de concrete inhoud, doelstellingen en verwachtingen van het project. Vervolgens kan er gekeken worden welke tools het best passen bij de verwachte participatievorm. Hierbij kunnen er meerdere participatievormen of communicatietools gecombineerd worden om zo de betrokkenheid van de burgers te vergroten én om de mogelijkheden tot inbreng van diezelfde burgers te maximaliseren.



