

Hoe kan internet de democratie versterken?

De plichten van burgers worden opnieuw gedefinieerd, maar over een corresponderende set aan nieuwe rechten wordt nauwelijks gesproken. De overheid geeft besluitvorming niet graag uit handen en vindt het moeilijk om openheid van zaken te geven. Voor een samenleving waarin steeds meer taken en verantwoordelijkheden bij de burger komen te liggen, is 'eens in de vier jaar stemmen' echter een te beperkte opvatting en invulling van informatie- en participatierecht. Informatie- en communicatietechnologie (ICT) biedt uitgelezen mogelijkheden om burgers te betrekken bij besluitvorming, de kennis van burgers beter in te zetten, en burgers meer zeggenschap te geven.

door *Josien Pieterse & Mieke van Heesewijk*

De auteurs zijn de oprichters van Netwerk Democratie.

HET POLITIEKE KLIMAAT IS ONDERHEVIG AAN VERANDERINGEN. In zijn boek *Tegen verkiezingen* schetst schrijver, wetenschapper en oprichter van de Burgertop 6100 David van Reybrouck hoe de dynamiek tussen media, politiek en kiezers leidt tot een nadruk op kortetermijnsucces, politiek pragmatisme en een slinkend vertrouwen in de politiek. In een recente uitzending van *Zomergasten* vatte hij dit samen met de volgende woorden: 'Het dak van de democratie lekt.' Dit wordt gekenmerkt door een afnemende opkomst bij verkiezingen, dalende ledentallen bij politieke partijen en groeiende aanhang voor politieke groeperingen die zich woordvoerder maken van een ongearticuleerd ongenoegen met de politiek in het algemeen. Met de ontzuiling, de opkomst van sociale media en de emancipatie van de burger is er een nieuw politiek landschap ontstaan. De hedendaagse poli-

ticus wordt dag in, dag uit op zijn vingers gekeken en voortdurend afgerekend door een wispelturiger electoraat.

De Raad voor het openbaar bestuur¹ en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid² tonen echter aan dat burgers wel degelijk vertrouwen hebben in het democratische bestel, maar dat het vertrouwen in politici, politieke partijen, bestuurders en toezichthouders onder druk staat. Openheid en transparantie rondom bestuurlijke en politieke besluitvorming zijn mogelijk middelen om vertrouwen te herwinnen.

De Raad voor het openbaar bestuur betoogt in zijn advies *Gij zult openbaar maken* dat transparante besluitvorming en (actieve) openbaarheid noodzakelijk zijn om nieuwe verbindingen te leggen tussen bestuur en burger. Het accent moet liggen op het actief openbaar en toegankelijk maken van overheidsinformatie. Maatschappelijke ontwikkelingen vragen daarom, technologische ontwikkelingen maken dit mogelijk. Burgers moeten volwaardig kunnen participeren in het publieke domein en de vraagstukken die daar spelen. ‘Open parlementaire data draagt bij aan een grotere transparantie, mogelijkheid tot het afleggen van verantwoordelijkheid: “accountability”, hogere effectiviteit en draagvlak. Het vergroot het innovatief vermogen van overheid en burgers’, aldus Valerie Frissen, hoogleraar ICT en Sociale Verandering.³

Niet alleen transparantie en accountability kunnen bijdragen aan het opbouwen van vertrouwen, ook het vaker raadplegen van burgers zelf kan daar een belangrijke rol bij spelen. Door de individualisering en de ontzuijing is de mondigheid van de burger exponentieel toegenomen. De burger heeft meer instrumenten tot zijn beschikking om zich tot de overheid te verhouden en om concrete ideeën aan te dragen over de manier waarop de samenleving kan worden ingericht, zeker wanneer de vraagstukken dicht bij huis liggen. Netwerk Democratie zet zich in voor een veerkrachtige democratie waarin betrokken burgers met behulp van technologie een actieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van de samenleving. Tal van projecten zijn de afgelopen jaren ondernomen om burgers beter te informeren,

meer te betrekken en meer zeggenschap te geven, zoals Voorjebuurt, Maakdewet, Publeaks en Apps voor Democratie. Het probleem is dat burgers hun persoonlijke ontwikkeling en collectieve welzijn naar eigen inzichten vorm moeten en willen geven en daar ruimte voor nodig hebben, maar dat de politieke

De plichten van burgers worden opnieuw gedefinieerd, maar over een corresponderende set aan nieuwe rechten wordt nauwelijks gesproken

instituties in de praktijk niet of moeizaam meeveranderen. De plichten van burgers worden opnieuw gedefinieerd, maar over een correspon-

rende set aan nieuwe rechten wordt nauwelijks gesproken. De overheid geeft besluitvorming niet graag uit handen en vindt het moeilijk om openheid van zaken te geven. Voor een samenleving waarin steeds meer taken en verantwoordelijkheden bij de burger komen te liggen, is ‘eens in de vier jaar stemmen’ echter een te beperkte opvatting en invulling van informatie- en participatierecht.

RECHT OP PARTICIPATIE

Voor een samenleving waarin taken van de overheid naar de burger worden overgeheveld, zouden ook de rechten van burgers op het gebied van participatie opnieuw bekeken moeten worden. Hoe wordt in deze nieuwe context invulling gegeven aan het participatierecht van burgers? Hoe wordt zeggenschap daadwerkelijk overgedragen op burgers? Tijdens een bijeenkomst over het verdwijnen van de stadsdelen in Amsterdam bevroeg Reinder Rustema, oprichter van Petities.nl, de werkelijke invloed van burgers in de veelbesproken participatiesamenleving als volgt: ‘Voeren wij het beleid van de overheid uit, of mogen wij ook zelf beleid maken?’ In het artikel ‘De stille ideologie van de doe-democratie’ geven Imrat Verhoeven en Mirjan Oude Vrielink een analyse van de zogenoemde ‘doe-democratie’ en weerleggen de veronderstelde consensus over de wijze waarop de overheid met burgerinitiatieven zou moeten omgaan.⁴ Die consensus focust op de rol van de ‘faciliterende’ overheid, die burgers de ruimte en mogelijkheden biedt om persoonlijke ontwikkeling en collectief welzijn naar eigen inzichten vorm te geven. Maar in de praktijk blijven oude systemen kaderstellend. Het daadwerkelijk delen van besluitvorming en het bieden van inzicht in bestuurlijke processen stuit bij de overheid nog steeds op veel weerstand. Kortom: er is (nog) geen eenduidig antwoord op de vraag hoe participatierecht in de toekomst vorm moet krijgen.⁵

In 2013 startte het project Volgdewet, waarbij een online community werd gecreëerd van betrokken burgers die hun kennis op het gebied van wetgeving inzetten om politieke besluitvorming inzichtelijk te maken. Met de toepassingen die Volgdewet biedt, kunnen belangenorganisaties hun kennisachterstand inhalen ten opzichte van professionele lobbyorganisaties die de vorming van nieuwe wetgeving zodanig trachten te beïnvloeden dat hun belangen gewaarborgd worden. Volgdewet is een openbare lobbyagenda die transparantie biedt op de staat van een wet in wording, wanneer deze ter inspraak ligt, wie de dossiers beheren en welke commissieleden het in hun dossier hebben.

Na het analyseren van het wetgevingsproces is de volgende stap het werkelijk vormgeven van een nieuwe wet vanaf het eerste idee. In 2014 startte

het project Maakdewet, dat burgers in staat stelt hun kennis en expertise in te zetten voor de totstandkoming van nieuwe wetgeving. Maakdewet is geïnspireerd op Open Ministry in Finland. Maakdewet werd met een concreet project naar de lokale context van Amsterdam vertaald.

Sinds enige tijd bepleit het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA) de Buurtwet. De Buurtwet moet lokale gemeenschappen het recht geven een bod uit te brengen op een gebouw of een stuk land. Verder moet het mogelijk zijn dat de overheid het beheer van een gebouw of publieke dienst overdraagt aan de gemeenschap. Een derde recht dat de Buurtwet definieert, is dat de gemeenschap het recht heeft publieke taken over te nemen. Zij kan naast commerciële aanbieders publieke diensten aanbesteden. De Amsterdamse politiek en het lokale bestuur lopen warm voor deze ideeën. Waarom zou de Amsterdamse Buurtwet niet samen met bewoners worden geschreven? Dit initiatief wordt met vele partners in de stad van inhoud voorzien. Met de stimulering van dit project geeft de lokale overheid een eerste hoopvolle aanzet tot het vormgeven van participatierechten in de praktijk.⁶

OPEN DATA ALS BURGERRECHT

Om volwaardig te participeren in een democratie is het essentieel om op de hoogte te zijn van waar afwegingen gemaakt worden, door wie en waarover. De terugtrekkende overheid benut de mogelijkheden van de huidige informatiesamenleving slechts ten dele. Informatie wordt digitaal opgeslagen en voor uiteenlopende doeleinden gebruikt. De overheid heeft veel informatie over de burger, maar staat nog te weinig stil bij het feit dat informatietechnologie niet alleen nuttig is voor het besturen van de samenleving, maar dat informatie- en communicatietechnologie (ICT) uitgelezen mogelijkheden biedt om burgers te betrekken bij besluitvorming, om de kennis van burgers beter in te zetten (*wisdom of the crowds*),⁷ en om burgers te informeren.

Apps voor Democratie was een bijeenkomst die twee jaar geleden in de Tweede Kamer plaatsvond op initiatief van toenmalig Tweede Kamervoorzitter Gerdi Verbeet. Het betrof een 'Hackaton' rondom het openstellen van de parlementaire database waardoor parlementaire data inzichtelijk gemaakt werd voor een breed publiek. Een gezelschap van honderd computerprogrammeurs en honderd wetenschappers, ambtenaren en politici was uitgenodigd om het gesprek met elkaar aan te gaan over de toekomstige voordelen en risico's van het openstellen van databases. De bijeenkomst was erop gericht innovatieve democratische toepassingen te onderzoeken die gebruikmaken van open data. In de grote hal van het Kamergebouw bouwden ICT-ontwikkelaars ter plekke toepassingen met de beschikbare data.

Wat is het opkomstpercentage bij Kamerstemmingen? Wat stemt het Tweede Kamerlid dat ik mijn stem heb gegeven? Welke wetten zijn in de maak rond milieuwetgeving? Wanneer en hoe kan ik daar invloed op uitoefenen? Wanneer de data van het parlement openbaar toegankelijk is, zijn het enkele vragen waar nieuw te ontwikkelen apps inzicht in kunnen geven.

Duiding, interpretatie en contextualisering van open data blijken noodzakelijk. De onbekendheid met open data brengt nieuwe uitdagingen met zich mee. Burgers die niet op de hoogte zijn van beschikbare datastromen en de wijze waarop de combinatie daarvan nieuwe gegevens boven tafel kan krijgen, zijn niet in staat in de enorme hoeveelheid beschikbare informatie de juiste verbanden te leggen en kritische vragen te formuleren die tot nieuwe inhoudelijke uitkomsten kunnen leiden. In de bemiddeling tussen enerzijds de enorme hoeveelheid beschikbare informatie en anderzijds de kritische burger is een nieuwe rol weggelegd voor de journalistiek en voor maatschappelijke organisaties. Het inzichtelijk maken van informatiestromen en het creëren van nieuwe inhoud en duiding zijn belangrijke opgaven in het streven naar democratische innovatie.

Burgers verdienen niet alleen ondersteuning in hun zoektocht naar informatie om zich actief in democratische besluitvormingsprocessen te kunnen mengen, maar zij zouden ook ondersteund moeten worden als zij openbaarheid willen zoeken voor informatie over misstanden bij de overheid, in het bedrijfsleven en bij maatschappelijke organisaties. Dit blijkt meestal een moeizaam proces waarbij dikwijls degene die 'lekt' – de burger – veel risico's neemt en vaak financieel beschadigd raakt. Vanuit het uitgangspunt dat burgers ondersteund moeten worden, bestuur gecontroleerd moet worden en misstanden ongestraft aan de kaak moeten kunnen worden gesteld, werd Pubbleaks opgezet. Pubbleaks is een website en mediaplatform waarop iedereen veilig en anoniem documenten kan verstrekken aan verschillende media die toezien op kwaliteitscontrole. Pubbleaks ondersteunt en beschermt op deze manier burgers die misstanden openbaar willen maken. Hierdoor bevordert het platform de transparantie van democratische en bestuurlijke processen en stimuleert het een vitale onderzoeksjournalistiek. Het is aan de ontvangende journalist om deze informatie te toetsen en te verwerken. Op deze manier wordt de positie van de burger in de informatiesamenleving verbeterd.

'Openbaar, tenzij...' is inmiddels het adagium van het kabinet als het aankomt op overheidsinformatie. De overheid spreekt de intentie uit om informatie actiever openbaar te maken. Dit vergt een mentaliteitsverandering en een nieuwe werkpraktijk. Hierbij sluit de Nederlandse overheid zich aan bij een brede, mondiale beweging die al langer gaande is, zowel bij overheden als in de samenleving. Deze ontwikkeling heeft invloed op

de rol en werkwijze van de overheid en raakt juridische afspraken en informatiekundige uitgangspunten. Een open overheid kan bijdragen aan oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken, benadrukt een kernwaarde van de democratische rechtsstaat, komt tegemoet aan de veranderende samenleving, en kan ook economische waarde met zich meebrengen. Een open overheid betekent meer transparantie over overheidsactiviteiten en besluitvormingsprocessen, een overheid die openstaat voor democratische innovatie en initiatieven uit de samenleving, en een overheid die verantwoording aflegt over haar handelen en keuzes.⁸ Deze ambitie is mooi, maar toch loopt Nederland volgens de Open State Foundation nog

*Nederland loopt nog altijd
achter met het ontsluiten
van overheidsinformatie
als open data*

altijd achter met het ontsluiten van overheidsinformatie als open data. Het aantal toegankelijke datasets op data.overheid.nl is zelfs afgenomen ten opzichte van een jaar geleden.

Uit onderzoek van Open State Foundation en Weyeser blijkt dat van

de 5.714 genoemde datasets met 8.159 bestanden slechts 3,3 procent daadwerkelijk toegankelijk is.⁹ Nog altijd bestaat het overgrote deel van de overheidsinformatie op data.overheid.nl uit verwijzingen naar data uit het nationaal gegevensregister. De ministeries met de grootste uitgaven op de rijksbegroting hebben het afgelopen jaar geen data toegevoegd aan data.overheid.nl.

Als er over internet gesproken wordt, gaat het vaak over sociale media, terwijl we afstevenen op een datasamenleving waarbij alles met elkaar in verbinding staat. Dit roept vragen op over veiligheid, privacy en openbaarheid. De Rijksoverheid lijkt daar nog niet klaar voor te zijn. Burgers zouden toegang moeten hebben tot de data die met publieke middelen verworven zijn. Hoe gaan we daarmee om? Volgens Frissen is het voor 20 procent van alle data nodig dat deze beveiligd wordt; 80 procent zou toegankelijk moeten kunnen worden gemaakt.¹⁰ Daar zijn we met die 3,3 procent nog lang niet in de buurt.

De rol van burgers in de samenleving verandert. Er worden meer verantwoordelijkheden bij burgers gelegd om collectieve voorzieningen betaalbaar te houden. Een deel van de burgers stelt zich ook anders op naar de overheid. Zij willen inzage in processen en databanken, zij willen meedenken en meebeslissen over zaken waarover de overheid eerder alleen de besluiten nam. Dat burgers tot veel in staat zijn, blijkt uit internationale voorbeelden uit Brazilië, Oeganda, IJsland, Finland en België. Diverse regeringen en burgerinitiatieven experimenteerden met het transparant maken van het wetgevingsproces, het openstellen van overheidsbestedingen, het crowdsourcen van nieuwe regelgeving en het bottom-up formule-

ren van een nieuwe grondwet. De Nederlandse voorbeelden uit dit artikel zijn geïnspireerd op deze internationale voorbeelden, maar willen deze innovatieve democratische experimenten werkelijk momentum krijgen, dan zal er een ingrijpende mentaliteitsverandering bij de overheid moeten plaatsvinden.

Noten

- 1 Raad voor het openbaar bestuur, *Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*. Den Haag: Rob, 2012.
- 2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press, 2012.
- 3 Valerie Frissen tijdens Apps voor Democratie, 8 september 2012, een evenement dat werd georganiseerd door Netwerk Democratie, Hack de Overheid en de Tweede Kamer (appsvoordemocratie.nl).
- 4 Imrat Verhoeven en Mirjan Oude Vrielink, 'De stille ideologie van de doe-democratie. Wijkontwikkelingswerk in uitvoering!', in: Cor van Montfort, Ank Michels en Wouter Van Dooren (red.), *Stille ideologie. Onderstromen in beleid en bestuur*. Den Haag: Boom/Lemma, 2012, pp. 55-66.
- 5 Zie ook Josien Pieterse, 'Collectief zelfbouwen en de grenzen van de doe-democratie', in: *Doen. Nieuwe vormen van democratie*. Den Haag: Hivos/ISS/WRR, 2013, pp. 26-31.
- 6 Zie ook Josien Pieterse en Yvette Jeuken, 'Leven in een participatiesamenleving', *Onderzoek uitgelicht* 3 (2014), nr. 1, pp. 35-38.
- 7 Naar de klassieker van James Surowiecky: *The Wisdom of the Crowds* (2004).
- 8 Rijksoverheid, 'Open Overheid'. Zie <https://data.overheid.nl/openoverheid>
- 9 Open State Foundation, 'Veel gebroken links en nauwelijks nieuwe data op open data portaal overheid'. Zie <http://openstate.eu/nl/2014/06/nauwelijks-nieuwe-datasets-op-data-overheid-nl/>
- 10 Frissen 2012.