

Hoe kunnen de mogelijkheden van digitale participatie beter worden benut?

Input voor de ontwikkel- en onderzoekagenda voor de doorontwikkeling van digitale participatie



Hoe kunnen de mogelijkheden van digitale participatie beter worden benut?

Input voor de ontwikkel- en onderzoekagenda voor de doorontwikkeling van digitale participatie

Na het uitbreken van de Covid-19 pandemie heeft digitale participatie een grote vlucht genomen. Door de pandemie was het niet of nauwelijks mogelijk om fysiek bij elkaar te komen. Informatie- of inspraakbijeenkomsten konden niet langer op een locatie in de buurt worden georganiseerd. Noodgedwongen vond er een verschuiving plaats van offline naar online burgerparticipatie. Hierdoor is er de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met digitale participatie.

De verwachting is dat nu er weer van alles mogelijk is, er vaker gebruik gemaakt zal blijven worden van online participatievormen en -instrumenten. De koudwatervrees voor online participatie lijkt definitief overwonnen. In de toekomst zullen participatiestrategieën worden ontwikkeld waarin online- en offline-instrumenten vaker afwisselend en in onderlinge samenhang worden ingezet. Deze geïntegreerde inzet roept vragen op over de doorontwikkeling van digitale participatie. Hoe kunnen professionals op basis van de ervaringen met digitale participatie de afgelopen jaren de mogelijkheden hiervan in de toekomst beter benutten? En hoe kan er op basis van de ervaring die is opgedaan richting worden gegeven aan de doorontwikkeling van digitale tools?

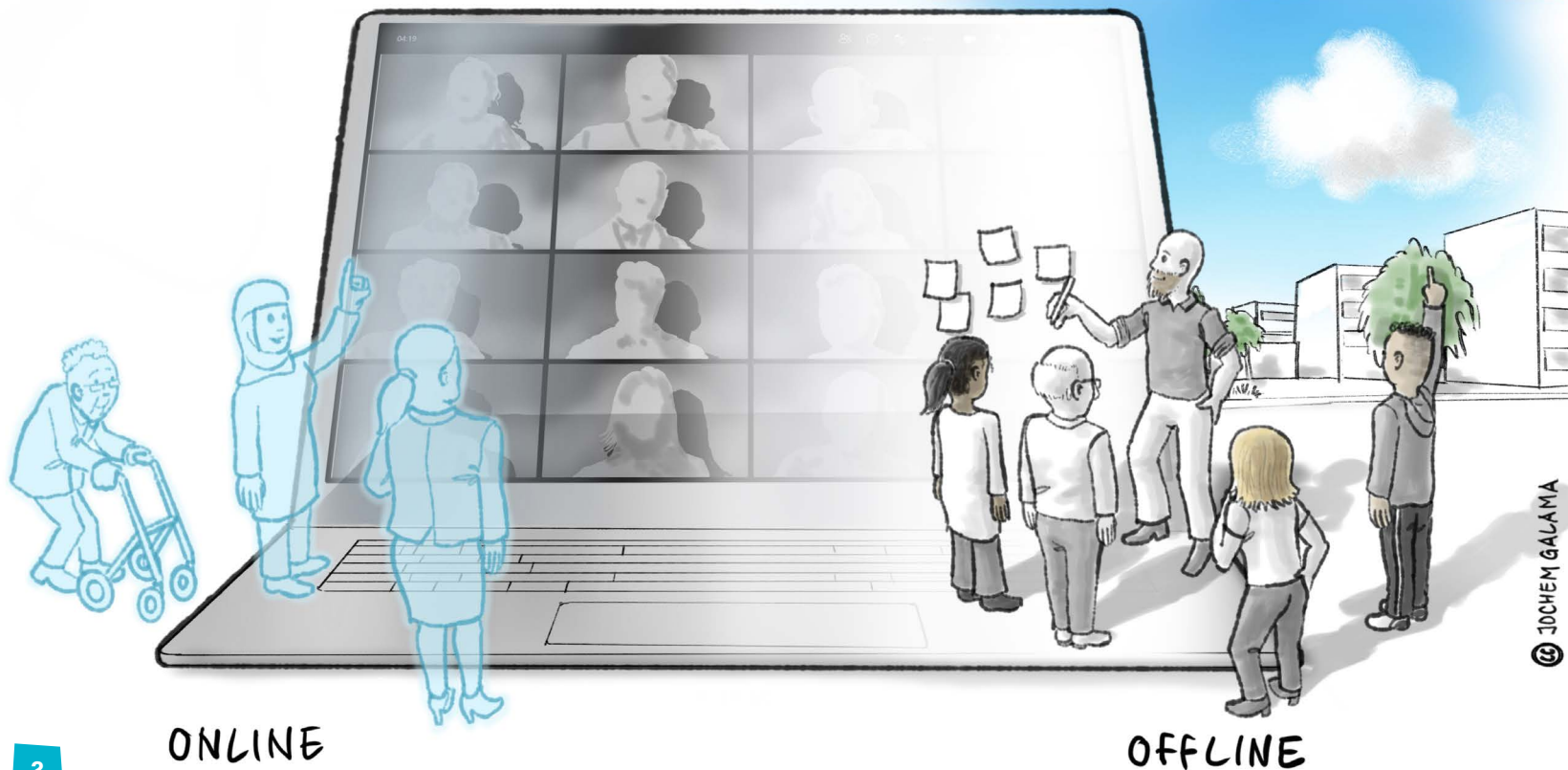
HOE KUNNEN DE MOGELIJKHEDEN VAN DIGITALE PARTICIPATIE BETER WORDEN BENUT?

WAT ZIJN DE BELOFTES VAN DIGITALE PARTICIPATIE?

WAT ZIJN DE ERVARINGEN MET DIGITALE TOOLS IN DE PRAKTIJK?

HOE DRAGEN DIGITALE TOOLS BIJ AAN DE DOELEN VAN BURGERPARTICIPATIE?

WELKE ONTWIKKEL- EN ONDERZOEKSVRAGEN ZIJN RELEVANT VOOR DE DOORONTWIKKELING VAN DIGITALE PARTICIPATIE?



Doel en leeswijzer

In 2021 heeft het Kennisknooppunt Participatie voor het eerst een kennisagenda opgesteld. Dit essay heeft tot doel een bijdrage te leveren aan het actualiseren van deze kennisagenda als het gaat om digitale participatie. De kennisagenda beoogt daarmee ook onderzoeks- en ontwikkelvragen te identificeren die belangrijk zijn voor de doorontwikkeling van digitale participatie.

Centraal in dit essay staat de vraag welke ontwikkel- en onderzoeksvragen met betrekking tot de doorontwikkeling van digitale participatie uit de onderzoeksliteratuur én uit de praktijk naar voren komen. Het gaat hier nadrukkelijk om een essay en niet om de presentatie van onderzoeksresultaten. Bij het schrijven van dit essay is gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur en is er gesproken met participatieprofessionals maar er is geen onderzoek aan vooraf gegaan.

Na de introductie op de benadering van digitale participatie in dit paper volgt een toelichting op basis van recente onderzoeksliteratuur. Daarna volgt een impressie van de ervaringen met digitale participatie in de praktijk gebaseerd op deskresearch en een klein aantal interviews. Op basis van de onderzoeksliteratuur en de inbreng vanuit de praktijk wordt vervolgens een aantal ontwikkel- en onderzoeksvragen benoemd. Het essay wordt afgesloten met een korte reflectie op de doorontwikkeling van digitale participatie.

1. Hoe dragen digitale tools bij aan de doelen van burgerparticipatie?

Burgerparticipatie is een breed begrip waar uiteenlopende processen en activiteiten onder geschaard worden. In dit essay richt ik me op meepraten en meedenken, dat wil zeggen op allerlei zogenaamde deliberatieve participatieprocessen die door overheidsorganisaties worden geïnitieerd. In deliberatieve participatieprocessen staan de gesprekken, de interacties, tussen burgers onderling en de overheid centraal. De toevoeging digitaal verwijst naar vormen van burgerparticipatie waarbij burgers online betrokken worden bij de ontwikkeling of uitvoering van beleid (o.a. Brabham, 2009; Mandarano & Meenar, 2015; Korthagen & Van Keulen, 2018). Er wordt gebruik gemaakt van participatievormen die internet based zijn; gebruikmaken van het internet.

Er is een veelheid aan platforms en tools (publiek en besloten) beschikbaar voor digitale participatie. Een deel van deze tools maakt participatie mogelijk op verschillende tijdstippen, asynchroon. Denk bijvoorbeeld aan email, online surveys, een dialoogplatform of het gebruik van bestaande sociale mediaplatforms (Facebook, Twitter, Instagram). Andere tools maken online interacties mogelijk op hetzelfde moment dat wil zeggen synchroon. Digitale instrumenten kunnen worden onderverdeeld in tools die asynchrone of synchrone participatie faciliteren.

Tools faciliteren verschillende typen interacties

In participatieprocessen vormen de interacties tussen (groepen) burgers onderling en met de overheid een belangrijk onderdeel. Participatietools faciliteren deze – online of offline – interacties tussen burgers en de overheid. Bij digitale participatie gaat het dan vanzelfsprekend om het mogelijk maken van online interacties. Online en offline participatievormen verschillen in die zin niet fundamenteel van elkaar (Taylor-Smith & Smith, 2019).

Om het aanbod aan (functionaliteiten) digitale tools te structureren, kijk ik naar het type interactie dat online tools mogelijk maken. Er zijn globaal drie typen interacties: één-richting, twee-richtingen en meer-richtingen of multi-stakeholder interacties (Mandarano & Meenar, 2015). Deze drie typen interacties passen elk bij een ander niveau van participatie namelijk bij informeren, consulteren of adviseren¹.

¹ In dit essay richt ik me met name op consulteren en adviseren omdat dit in de praktijk de meest voorkomende vormen van participatie zijn. Informeren als eerste trede van de participatieladder komt aan de orde als belangrijke randvoorwaarde voor participatie. Delegeren en faciliteren, middels digitale tools, komen aanzienlijk minder voor en heb ik buiten beschouwing gelaten.

Eén-richting:

Wanneer een tool interactie in één richting mogelijk maakt, gaat het om het geven van informatie. Het ontsluiten van begrijpelijke informatie bijvoorbeeld via een website is een belangrijke voorwaarde voor een succesvol participatieproces. Het gaat hier om informeren: de eerste trede van Arnstein's ladder (Arnstein, 1969) waarbij er geen sprake is van participatie.

Twee-richtingen:

de tool maakt interactie tussen de initiatiefnemer van de participatie en participanten mogelijk. Twee-richtingen interactie draagt bij aan *consulteren*: de initiatiefnemer wil inzicht krijgen in de opvattingen, ideeën of zorgen van betrokkenen om deze inbreng vervolgens zelf te gebruiken bij de ontwikkeling of uitvoering van beleid.

Bij sommige tools die twee-richtingen interactie mogelijk maken stelt de initiator vragen en reageren participanten daar vervolgens op. Denk bijvoorbeeld aan een online enquête (flitspeiling) of het raadplegen van een online panel. Andere tools bieden ruimte aan het over en weer stellen van vragen door de initiator en participanten. Denk

bijvoorbeeld aan een interactief platform (asynchroon) of een *webinar* (synchroon).

Meer-richtingen:

een tool faciliteert interactie tussen initiatiefnemers en participanten én tussen participanten onderling. Dit type interactie is behulpzaam wanneer de initiatiefnemer participanten vraagt gezamenlijk een advies te geven. Bij *adviseren* legt de initiatiefnemer een vraag of probleem voor en vraagt participanten om in samenspraak met elkaar en met de initiatiefnemer tot een of meer oplossingen te komen. De initiatiefnemer neemt vervolgens een besluit over het advies. Online tools die interactie in meer-richtingen faciliteren zijn dialoogtools zoals bijvoorbeeld Synthetron (asynchroon) of een live meeting via zoom of teams (synchroon).

Samengevat faciliteren digitale participatietools drie typen interacties; één-richting (informeren dus geen participatie), twee-richtingen en meer-richtingen. In de tabel is een overzicht te zien van een aantal online en offline participatievormen, niveaus van participatie en het type interactie dat wordt gefaciliteerd.

Tabel 1: Typologie tools: niveau van participatie, typen interactie en functionaliteiten van participatietools (asynchroon/synchroon)

Niveau participatie	Type interactie		Online		Offline
			Asynchroon	Synchroon	
Informereren	Eén-richting	Geven van informatie (voorwaarde voor participatie)	Website Mail	Live stream	Brief
Consulteren	Twee-richtingen	Verzamelen van inbreng (vraag en antwoord)	Online survey (flitspeiling) Burgerpanel Stem- en prioriteringstools	Vraag laten beantwoorden in de chat tijdens een online meeting	Huis aan huis enquête
	Twee-richtingen	Verzamelen van inbreng en beantwoorden van vragen (vraag en antwoord, wedervraag)	Interactief platform	<i>Webinar</i> Reageren in de chat tijdens een online meeting	Informatie/inspraakbijeenkomst
Adviseren	Meer-richtingen	Adviseren (en co-creëren en delegeren) van de initiatiefnemer	Online discussieplatform Online dialoog platform zoals Synthetron of PANEL	Meeting via zoom, Teams, google meet	Multistakeholder gesprek

Tools faciliteren dat burgers serieus genomen worden

De overheid beoogt met burgerparticipatie ruimte te bieden aan de inbreng van burgers, zodat hun opvattingen, ideeën en zorgen een plek krijgen in de ontwikkeling of uitvoering van beleid. Om inzicht te krijgen in hoeverre deelname aan een participatieproces bijdraagt aan deze doelen kies ik ervoor om het perspectief van burgers, en niet dat van de overheid, centraal te stellen. Of er in een participatieproces daadwerkelijk ruimte was voor de inbreng van burgers komt immers tot uitdrukking in de beoordeling van participanten. Wanneer deelnemers van een participatieproces beoordelen dan blijkt dat drie met elkaar samenhangende elementen hier een belangrijke rol in spelen: *respect*, *voice* en *explanation* (Bleijenbergh, 2020; Lind & Arndt, 2019).

Respect:

de ervaring van participanten dat er op een beleefde en respectvolle manier met hen is omgegaan. Digitale participatie kan het makkelijker maken om te participeren. Wanneer meepraten plaats- en

tijdonafhankelijk is kunnen burgers vanuit hun eigen omgeving op een zelfgekozen moment meepraten. Digitale tools kunnen zo een aantal veel genoemde belemmeringen van burgers om te participeren ondervangen.

Voice:

de ervaring van participanten dat er voldoende ruimte is om hun mening te geven en dat hier serieus naar wordt geluisterd. Het gaat hierbij zowel om de mogelijkheid om je mening te geven als om de ervaring dat wat wordt ingebracht door de overheid wordt besproken en serieus afgewogen. Online participatie biedt extra mogelijkheden om te laten zien dat er wordt geluisterd: de inbreng van deelnemers kan voor henzelf en voor anderen zichtbaar worden gemaakt.

Explanation:

de ervaring van participanten dat er voldoende en open verantwoording wordt afgelegd over de totstandkoming van de uitkomst. Dit vraagt om begrijpelijke informatie over de inrichting van het participatieproces en het besluitvormingsproces op basis daarvan, maar ook om de onderbouwing van inhoudelijke

keuzes in de uitkomst. Hoe de inbreng van participanten in het ambtelijke en politieke besluitvormingsproces wordt meegewogen kan online betrekkelijk eenvoudig ontsloten worden.

Serieus nemen van burgers betekent dat digitale tools bijdragen aan een respectvolle benadering van burgers, ruimte bieden aan hun inbreng en tot slot zichtbaar maakt wat er met de inbreng van alle participanten na afronding van de participatie gebeurt.

2. Wat zijn de beloftes van digitale participatie?

Wetenschappelijke studies laten zien dat er hoge verwachtingen zijn van de mogelijkheden van digitale participatie (o.a. Brabham, 2009; Manduro & Meenar, 2015; Korthagen & Van Keulen, 2017). Ook in de praktijk zijn er veel verwachtingen van het gebruik van digitale tools. Digitale tools hebben een aantal pluspunten of voordelen ten opzichte van de inzet van offline participatievormen. Deze voordelen hangen grotendeels samen met de technische mogelijkheden van het gebruik van het internet: snelheid, de mogelijkheden om grote groepen burgers te bereiken, de diversiteit aan interactievormen en tot slot de transparantie die gebruik van het internet mogelijk maakt.

De verwachtingen van digitale participatie spitsen zich toe op twee kritische succesfactoren van offline participatieprocessen 1) representatie: de samenstelling van de groep die participeert en 2) transparantie: inzicht in de invloed van participanten op de keuzes die worden gemaakt.

Ten eerste is de verwachting dat het gebruik van digitale tools zal bijdragen aan het bereiken van meer en andere burgers. Hierdoor zouden participanten een betere afspiegeling vormen van een wijk of stad. Online zijn burgers makkelijker te bereiken. Bijeenkomsten op een vaste tijd, op een soms onbekende locatie vormt voor veel burgers een drempel om te participeren (Verba, Schluzman en Brady, 1995). De mogelijkheid om mee te praten van uit je eigen omgeving neemt deze drempel weg.

Wetenschappelijke studies, die grotendeels zijn gebaseerd op data die voor de Corona pandemie zijn verzameld, laten zien dat de verwachting dat digitale participatie bijdraagt aan een betere representatie van burgers nog niet is uitgekomen (Baxter, 2017; Korthagen & Van Keulen, 2018; Zheng, 2017). Online worden wel degelijk bewoners bereikt die doorgaans niet participeren, maar de achtergrondkenmerken van deze participanten komen in grote lijnen overeen met die van burgers die offline participeren.

Onderzoek (Zheng, 2017; Van den Berg et al, 2020) laat zien dat er ook bij online participatie sprake is van een oververtegenwoordiging van hoger opgeleide mannen van middelbare leeftijd. Het toepassen van online tools brengt niet met zich mee dat de representatie van jongeren verbetert (van den Berg et al, 2017). De online participatie neemt tot de leeftijd van 65 jaar toe en daarna af. Het lijkt er wel op dat vrouwen online vaker mee praten dan offline.

Net als bij offline participatie geldt dat wanneer er geen specifieke aandacht wordt besteed aan de benadering van doelgroepen

de samenstelling van de deelnemersgroep weinig verandert. Of burgers in gaan op een uitnodiging om mee te praten, hangt op de eerste plaats samen met betrokkenheid bij hun omgeving en van hun vertrouwen in de overheid (Choi & Song, 2020; Korthagen & Van Keulen, 2018; Zheng, 2017). Ook al worden er allerlei belemmeringen wegnomen, betrokkenheid van burgers geeft de doorslag bij de beslissing om in te gaan op een uitnodiging om mee te praten.

Ten tweede zou digitale participatie meer mogelijkheden bieden om informatie te ontsluiten over het verloop van een participatieproces en de daaropvolgende besluitvorming. Transparantie over het participatieproces en wat er met de uitkomsten gebeurt, geeft participanten inzicht in de invloed die zij hebben gehad. Uitleg over het participatieproces en de follow up hiervan, *explanation*, is belangrijk in de beoordeling van participanten (Bleijenberg, 2020).

Studies laten zien dat de mogelijkheden van digitale participatie om openheid te geven over het participatieproces en de ambtelijke

en politieke besluitvorming daarna, nog maar zeer ten dele worden benut (Luna-Reyes, 2017; Kim & Lee, 2012; Korthagen & Van Keulen, 2018). Uitzonderingen daargelaten is het ook voor participanten die online meepraten nauwelijks te volgen wat er na afloop van een participatieproces gebeurt. Hierdoor is het niet duidelijk in hoeverre hun inbreng is meegenomen bij de ontwikkeling of uitvoering van beleid.

Kortom, de mogelijkheden die digitale participatie biedt voor een betere representatie van burgers en voor een transparant en navolgbaar participatieproces worden nog niet ten volle benut. Voordat de vraag aan de orde komt wat er nodig is om deze mogelijkheden beter te benutten, volgt hierna eerst een toelichting op de ervaringen met digitale participatie in de praktijk.

3. Wat zijn de ervaringen met digitale tools in de praktijk?

Na het uitbreken van de Covid-19 pandemie heeft digitale participatie een grote vlucht genomen. Wat zijn de ervaringen met het gebruik van digitale participatie? Hierna volgt een toelichting op het gebruik van verschillende digitale participatietools - de mogelijkheden en beperkingen - en de doorwerking hiervan op representatie en transparantie. Zoals eerder aangegeven richt ik me hierbij op twee niveaus van participatie: consulteren en adviseren.

Consulteren: input verzamelen met behulp van digitale tools

Ook voor het uitbreken van de pandemie werd al veel gebruik gemaakt van online tools om informatie op te halen bij burgers. Voor consultatie is een breed aanbod aan gebruiksvriendelijke tools beschikbaar. Vooral tools die a-synchrone participatie mogelijk maken worden veel ingezet, denk aan een flitspeiling of een online platform. Maar ook in online meetings (synchroon) bieden digitale tools extra mogelijkheden om informatie te verzamelen: door gebruik te maken van de chat of “digitale geeltjes” kunnen veel deelnemers in korte tijd veel input leveren. Het afwisselen van verschillende interactievormen kan tegemoet worden gekomen aan de kortere aandachtboog die online participatie met zich meebrengt.

Representatie

Doordat online op je eigen tijd inbreng leveren relatief weinig inspanning vraagt van deelnemers, worden meer en andere burgers worden bereikt. Het gebruik van het gericht benaderen van groepen bewoners door middel van SEA², adverteren via zoekmachines, maakt het mogelijk om in korte tijd doelgroepen die ondervertegenwoordigd zijn te benaderen en zo een grote groep burgers te consulteren.

Transparantie

Op interactieve platforms is de input van andere deelnemers zichtbaar voor andere participanten en een breed publiek. Hierdoor is de inhoudelijke input die wordt gegeven voor anderen te volgen. Gedurende het participatieproces is er sprake van transparantie wat betreft de inhoud, dus wat wordt gezegd. Ook de procesinformatie is in veel gevallen navolgbaar: duidelijk is hoelang een proces duurt, rondes die er worden

onderscheiden en de tijdlijn van het besluitvormingsproces na afloop. Hoe de inbreng wordt gebruikt bij het maken van keuzes is minder transparant. De wijze waarop de inbreng van participanten wordt verwerkt en tot welke keuzes dit leidt ontbreekt vaak.

Adviseren:

in samenspraak komen tot een oplossing. Wanneer deelnemers wordt gevraagd te adviseren over beleidsontwikkeling of -uitvoering is meer-richtingen interactie nodig. Voor de Covid pandemie werd dit type gesprekken bijna altijd offline gevoerd. Contact maken werd gezien als iets dat je het best offline kunt doen: 'Je hebt het nodig om elkaar in de ogen te kijken'. Zeker wanneer er sprake was van tegenstellingen tussen deelnemers en emoties mogelijk hoog op zouden kunnen lopen, was het gangbaar om *face to face* een gesprek te voeren.

Aan het begin van de pandemie leidde dit ertoe dat *face to face* bijeenkomsten over eenvoudige onderwerpen zonder veel aanpassingen werden overgezet naar een online setting. Meetings over meer gevoelige

onderwerpen werden naar voren geschoven. Toen de pandemie langer aanhield dan was gehoopt, werd bij de inrichting van online meetings steeds meer rekening gehouden met de kenmerken van digitale participatie en de extra mogelijkheden die dat biedt. Om de aandacht van participanten vast te houden moeten online meetings korter en interactiever worden opgezet. Ook werd duidelijk dat ruimte bieden aan informele contacten belangrijk is.

Inmiddels worden platforms als Teams en Zoom veelvuldig gebruikt voor digitale participatie. Het gebruik van tools waarmee asynchroon meer-richtingen interactie mogelijk wordt gemaakt lijkt minder hard gegroeid. Het inzetten van tools die a-synchrone faciliteren vraagt veel voorbereiding van een initiatiefnemer.

Participatieprofessionals en gespreksleider geven aan dat het goed mogelijk is om online constructieve gesprekken te voeren. Wat offline mogelijk is, kan online via Zoom of Teams ook. Dit vraagt wel een andere opzet van het gesprek. Voor een goed verloop van een online meeting is structurering van

2 Search Engine Advertising (SEA) maakt het mogelijk om hoog in de zoekresultaten te eindigen bij een specifieke groep burgers. Hierbij maak je gebruik van Google Adwords – het advertentiesysteem van Google – waarbij je gebruik maakt van zoektermen- en woorden.

een gesprek nog belangrijker dan het offline is. Het bespreken van complexe onderwerpen is eveneens mogelijk maar vraagt nauwkeurige voorbereiding. Divergeren (beeldvormend en verdiepend, brainstormen) verloopt soepeler dan convergeren (afbakenen en maken van onderbouwde keuzes).

Participatieprofessionals geven aan dat wanneer er sprake is van tegenstellingen en emoties het moeilijker is om online tot constructieve interacties te komen. Waar het offline vaak al moeilijk is om constructief om te gaan met emoties van deelnemers is dat online nog sterker het geval: Hoe creëer je een online een veilige setting? Hoe zorg je ervoor dat je tijdig ruimte geeft aan emoties zodat voorkomen kan worden dat een moment wordt bereikt waarop deelnemers afhaken? Wat doe je als een participant boos wordt of zijn camera uitzet?

Representatie

Online meetings maken het voor deelnemers mogelijk vanuit hun eigen huis mee te praten. Net als bij online consultatie vraagt dit minder tijd en inspanning van participanten omdat je nergens naar toe hoeft. Toch lijkt het erop dat het deelnemen aan online meetings niet tot een betere representatie van burgers leidt. Achtergrondkenmerken van deelnemers aan online meetings komen over het algemeen overeen met die van burgers van offlinebijeenkomsten.

Transparantie

De follow up van online meetings is minder goed navolgbaar dan het geval is bij consultatie op een online platform. De transparantie is vergelijkbaar met die van offlinebijeenkomsten: er wordt een verslag gemaakt en teruggekoppeld aan deelnemers. Vaak zijn verslagen online te vinden. Maar hoe de inbreng van participanten wordt gebruikt bij het maken van keuzes is minder transparant. De wijze waarop de inbreng van participanten wordt verwerkt en tot welke keuzes dit leidt ontbreekt in veel gevallen.

Voordelen en nadelen van online meetings

Moderatoren met ervaring met offline en online multistakeholder gesprekken geven aan dat online meetings zowel voor- als nadelen hebben:

Voordelen

Alle deelnemers in beeld

Online zie je vaak nog beter dan offline wat er bij deelnemers gebeurt: zijn ze er nog bij met hun aandacht, ontstaat er irritatie. In een zoom of Teams-meeting is het makkelijker in de gaten te houden of iedereen nog aan boord is.

Persoonlijk aanspreken

De namen van alle deelnemers zijn zichtbaar in beeld. Dit maakt het eenvoudiger om deelnemers persoonlijk aan te spreken of een vraag te stellen. Groepsdruk speelt hierdoor minder een rol. Het geven van beurten structureert en geeft houvast aan deelnemers ('iedereen komt aan de beurt'). Hierdoor is het eenvoudiger om stille deelnemers uit te nodigen om mee te praten en dominante sprekers af te remmen.

Normering in de groep

Het is makkelijker om omgangsregels te hanteren in een onlinegesprek. Dat er regels nodig zijn, wordt makkelijker geaccepteerd door deelnemers.

Nadelen

Minder ruimte voor improvisatie en meebewegen

Online meetings bieden minder ruimte voor improviseren. Hoe meer er vooraf vastligt wat betreft inhoudelijke afbakening en opzet van de interactie hoe minder ruimte er is om mee te bewegen met participanten. Gespreksleiders vragen zich af in hoeverre participanten toch ervaren dat hun inbreng welkom is.

4. Wat zijn relevante ontwikkel- en onderzoeksvragen voor de doorontwikkeling van digitale participatie?

Nadat ik op basis van inzichten uit wetenschappelijk onderzoek (hoofdstuk 2) naar ervaringen van de afgelopen jaren in de praktijk (hoofdstuk 3) heb gekeken, komt een aantal onderwerpen naar voren die van belang zijn voor de doorontwikkeling van digitale participatie. De zes onderzoeks- en ontwikkelvragen die op basis van dit essay het meest relevant zijn worden hieronder toegelicht.

Beter benutten van de mogelijkheden van digitale tools

1. Hoe kunnen de mogelijkheden van digitale participatietools beter worden benut?

Het is nodig om beter inzicht te krijgen in de toepassingen van en ervaringen met tools die twee-richtingen en meer-richtingen interacties faciliteren. Het gaat er dan vooral om in hoeverre tools bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van een participatieproces, bijvoorbeeld consulteren. Meer inzicht in toepassingen en ervaringen maakt het mogelijk om digitale tools effectiever in te zetten. Vooral bij het gebruik van digitale tools bij participatieprocessen over complexe, omstreden onderwerpen is dit van belang.

Het delen van kennis en ervaringen tussen participatieprofessionals onderling kan helpen om tools beter te benutten. Zo kunnen onderbouwde keuzes worden gemaakt voor een geïntegreerde inzet van online en offline participatie-instrumenten. Ook wordt duidelijk wat de behoefte in de praktijk is voor de verdere ontwikkeling van (nieuwe) functionaliteiten van digitale tools.

Het opzetten en ondersteunen van een leernetwerk van participatieprofessionals is een manier waarop leren in de praktijk kan worden gestimuleerd. In een leernetwerk kunnen professionals op regelmatige basis, voor een langere periode, kennis en ervaringen delen over het gebruik van participatietools in meer complexe participatieprocessen. Het Kennisknooppunt Participatie zou een dergelijk netwerk van praktijkprofessionals en onderzoekers kunnen initiëren en faciliteren.

2. Hoe kunnen digitale participatietools transparantie over de follow up (processtappen en inhoudelijke keuzes) van interacties faciliteren?

De mogelijkheden om burgers online te informeren over het participatieproces en de follow up ervan kunnen beter worden benut. Het gaat hier om het beter benutten van de technische mogelijkheden die digitale participatie biedt voor toegankelijke en transparante communicatie.

Het is vaak niet duidelijk hoe de inbreng van participanten wordt gestructureerd, geanalyseerd en uiteindelijk meegewogen in de keuzes die worden gemaakt. Ook is wordt

niet uitgelegd hoe online en offline inbreng tegen elkaar worden afgewogen. Transparante informatie over het vervolgproces en verantwoording over de inhoudelijke keuzes die uiteindelijk worden gemaakt, is belangrijk voor de tevredenheid van participanten met een participatieproces.

Een living lab is een vorm waarin participatieprofessionals in samenwerking met praktijkgerichte onderzoekers en ontwikkelaars van digitale tools samen kunnen experimenteren en leren over het faciliteren van een transparant participatieproces door bestaande tools en platforms.

3. Hoe kunnen functionaliteiten van digitale tools worden doorontwikkeld zodat ze effectiever kunnen worden ingezet?

Het gaat hierbij zowel om de doorontwikkeling van de mogelijkheden van huidige digitale tools, door het ontwikkelen van nieuwe functionaliteiten. Praktijkprofessionals brengen bijvoorbeeld het belang naar voren van informele gesprekken als onderdeel van een participatieproces en geven aan te zoeken naar digitale tools die informeel contact faciliteren. Ook is er interesse in

het gebruik van chatbots om voorafgaand of tijdens een participatieproces tegemoet te komen aan uiteenlopende behoeftes aan informatie van deelnemers. De behoeften en vragen van praktijkprofessionals (uit een leernetwerk) kunnen door ontwikkelaars van digitale tools, onderzoekers en studenten in een experimentele setting worden (door) ontwikkeld en getest.

Omgaan met emoties

4. Wetenschappelijk onderzoek kan inzicht geven in de verschillende factoren die een rol spelen bij het uiten van emoties in online meetings. Er is een aparte verkenning nodig om relevante onderzoek- en ontwikkelvragen te formuleren aangaande de betekenis van emoties bij digitale participatie.

Praktijkprofessionals zien het omgaan met emoties van participanten als een van de belangrijke ontwikkelpunten met betrekking tot online meetings. Sommige gespreksleiders hebben de indruk dat participanten online met meer distantie meepraten. Er zouden juist minder emoties worden geuit. Anderen geven aan dat het meepraten vanuit de eigen omgeving juist bijdraagt aan het gevoel van

veiligheid van participanten. Dit zou juist met zich meebrengen dat er makkelijker wordt gepraat over gevoelige onderwerpen. Onderzoek zou meer inzicht kunnen geven in het uiten van emoties in online interacties en de wijze waarop daarmee kan worden omgegaan.

Ervaringen van burgers

5. Wat zijn de ervaringen van participanten met digitale participatie? Verschillen de verwachtingen en ervaringen van deelnemers van online en offline participatie?

De tevredenheid van participanten hangt voor een belangrijk deel af van het verloop van een participatieproces. Belangrijk is om te weten in hoeverre online meepraten door participanten als respectvol wordt ervaren, ruimte biedt aan de inbreng van burgers en bijdraagt aan hun ervaring serieus genomen te worden. Daarnaast is het interessant om te weten of participanten andere verwachtingen hebben van online en offline participatie.

Er wordt weinig systematisch onderzoek naar de ervaringen van participanten. Hierdoor is het moeilijk om de ervaringen met online en

offline vormen van participatie in verschillende contexten te vergelijken. De ontwikkeling van een set indicatoren of een monitoringstool om de ervaringen van deelnemers te onderzoeken kan een basis vormen voor leren van de ervaringen met verschillende participatieprocessen. Een dergelijke set indicatoren of monitorstool zou in samenspraak tussen praktijkprofessionals en onderzoekers kunnen worden ontwikkeld.

Verbinden van door de overheid en burgers geïnitieerde participatie

6. Hoe kan de inbreng uit door burgers zelf geïnitieerde online participatie worden gebruikt in door de overheid geïnitieerde participatieprocessen?

In dit essay staan participatieprocessen die door de overheid worden geïnitieerd centraal. Door burgers zelf georganiseerde online participatie is buiten beschouwing gelaten. Het gebeurt echter regelmatig dat burgers een online platform, burgerinitiatief of petitie starten of gebruik sociale mediakanalen gebruiken om hun (kritische) opvattingen kenbaar te maken.

Door de overheid geïnitieerde participatieprocessen worden veelal los gezien van wat er in de omgeving daarvan gebeurt. Het zou waardevol zijn om door de overheid en door burgers geïnitieerde participatie te verbinden. Zo kan inbreng die burgers online naar voren brengen over een vraagstuk door de overheid worden meegenomen bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Dit verrijkt de inzichten van een door de overheid georganiseerd participatieproces en draagt bij aan de acceptatie van de uitkomsten hiervan bij (kritische) burgers.

Meer inzicht in de (on)mogelijkheden van het verbinden van door de overheid en burgers geïnitieerde participatie kan worden verkregen door het uitvoeren van actieonderzoek. Zo kan worden geëxperimenteerd met het ontsluiten en gebruiken van de inzichten van door burgers geïnitieerde participatie en de doorwerking hiervan op bijvoorbeeld acceptatie van beleid of uitvoering hiervan. Dergelijk actieonderzoek begint bij participatieprofessionals in de praktijk in samenwerking met onderzoekers en studenten (afstudeeropdrachten).

5. Tot slot

Ondanks de ervaringen die er de afgelopen jaren is opgedaan kunnen de mogelijkheden van digitale participatie nog beter worden benut. Dit essay biedt een aantal vragen die kunnen helpen om de doorontwikkeling van digitale participatie een impuls te geven.

In participatieprocessen is online consultatie van burgers door middel van tijd en plaats onafhankelijke tools en platforms niet meer weg te denken. Online betrekken heeft zowel voor de initiator als voor deelnemers aanzienlijke voordelen. Multistakeholder interacties zullen vooralsnog vooral blijven plaatsvinden in face to face meetings (synchroon), online maar vooral offline.

Het vergroten van de transparantie over de follow up (proces maar vooral inhoud) van online (maar ook offline) interacties is een belangrijk aandachtspunt voor doorontwikkeling van digitale participatie. Ook valt nog veel te leren over de dynamiek van emoties in online meer-richtingen interacties nog veel te leren. Tot slot is voor de doorontwikkeling van digitale tools meer inzicht nodig in ervaringen van participanten met online (en offline) participatie.

Afgezien van de mogelijkheden die nog kunnen worden benut is duidelijk dat de inzet van digitale participatietools de afgelopen jaren heeft bijgedragen aan de professionalisering van het vakgebied van participatieprofessionals. Zo vormen digitale participatietools een waardevolle aanvulling op offline participatietools en – vormen. Daarnaast vereist het gebruik van digitale tools een betere voorbereiding. Het maken van onderbouwde keuzes vooraf draagt bij aan de kwaliteit van participatieprocessen. Er is online immers doorgaans minder ruimte voor improvisatie waardoor vooraf beter moet worden doordacht hoe digitale tools in samenhang kunnen worden ingezet. Dit vraagt een integrale benadering van de inzet van online en offline tools gedurende de verschillende fasen van een participatieproces.

Colofon

Christine Bleijenberg, associate lector Urban Governance Haagse Hogeschool **c.e.bleijenberg@hhs.nl**.

Wil je met collega's of vakgenoten in gesprek over de doorontwikkeling van digitale participatie? Bij dit essay is een interactieve praatplaat gemaakt die je hiervoor kunt gebruiken.

<https://www.thinglink.com/card/1583435978360487937>

Voor dit essay heb ik gesproken met moderatoren van (online en offline) bijeenkomsten, participatieprofessionals en experts op het gebied van online participatie: Suzanne Bollen, Rick van der Kleij en Onno de Vries, Pauline van den Broeke, Hakim Ahbarouch en David Bos en Jasper Ludolph: bedankt voor de informatieve en inspirerende onlinegesprekken! Dank ook aan mijn collega's Jos van Leeuwen en Marianne van Bochove voor het kritisch meelesen van eerdere concepten van dit essay. Er is gebruik gemaakt van een eerder uitgevoerd literatuuronderzoek naar online participatie. Artikelen hiervoor zijn via google scholar verzameld over de periode 2015-2021.

Lectoraat Public Governance

Kenniscentrum Governance of Urban Transitions

Haagse Hogeschool

Augustus 2022

Literatuur

- Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Bleijenberg, C.E. (2021). *In gesprek of uitgepraat? Over de betekenis van gesprekken voor het verloop van lokale participatieprocessen*. Proefschrift, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Bleijenberg, C.E. & Kelder, I. (2021) *Keuzes maken voor participatietools*. Hogeschool Utrecht.
- Brabham, D. C. (2012). Motivations for participation in a crowdsourcing application to improve public engagement in transit planning. *Journal of Applied Communication Research*, 40(3), 307-328.
- Choi, J., & Song, C. (2020). Factors explaining why some citizens engage in E-participation, while others do not. *Government Information Quarterly*, 37(4), 101524.
- Kim, S., & Lee, J. (2012). E-participation, transparency, and trust in local government. *Public Administration Review*, 72(6), 819-828.
- Korthagen, I., & Van Keulen, I. (2018). Online meebeslissen: Lessen uit onderzoek naar digitale burgerparticipatie voor het Europees parlement.
- Lind, E.A., & Arndt, C. (2016). *Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions*, OECD Working papers.
- Luna-Reyes, L. F. (2017). Opportunities and challenges for digital governance in a world of digital participation. *Information Polity*, 22(2-3), 197-205.
- Mandarano, L. A., & Meenar, M. (2015). e-participation: Comparing trends in practice and the classroom. *Planning Practice & Research*, 30(4), 457-475.
- Taylor-Smith, E., & Smith, C. F. (2019). Investigating the online and offline contexts of day-to-day democracy as participation spaces. *Information, Communication & Society*, 22(13), 1853-1870.
- Verba, S., Schlozman, K.L., & Brady, H.E. (1995). *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Harvard: Harvard University Press.
- Zheng, Y. (2017). Explaining citizens' E-participation usage: Functionality of E-participation applications. *Administration & Society*, 49(3), 423-442.

De Haagse Hogeschool

Johanna Westerdijkplein 109
Postbus 16374 - 2500 BJ Den Haag

dehaagsehogeschool.nl

DE HAAGSE
HOGESCHOOL

