

# Is digitalisering van de lokale democratie nu ineens wél mogelijk? Hoe provincies en gemeenten innoveren tijdens de coronacrisis

*Roos Hofstra, Ank Michels en Albert Meijer.*

*Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap, Universiteit Utrecht.*

**Het gebruik van digitale technieken wordt al vele jaren beschreven als een mogelijkheid om de lokale democratie te versterken. Maar een gevoel van urgentie ontbrak en de toegevoegde waarde van digitalisering was niet altijd voor iedereen duidelijk. Ook dilemma's rondom privacy en inclusiviteit vormden een rem op de digitalisering van de democratie. Door de coronacrisis en de beperkende maatregelen werd het onwenselijk of zelfs onmogelijk om fysiek bijeen te komen. Noodgedwongen zijn veel gemeenten en provincies daardoor volop gebruik gaan maken van digitale middelen, zodat hun democratische processen doorgang konden vinden. Leidt de coronacrisis daarmee tot een versnelde digitalisering van de democratie en resulteert dit in wenselijke uitkomsten?**

In het kader van het onderzoeksprogramma 'coronabestrijding: stresstest voor het binnenlands bestuur' doet de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap onderzoek naar lokale democratische innovatie tijdens de coronacrisis. Het doel is deze processen te begrijpen, te analyseren en om hieruit lessen te trekken. Dit onderzoek volgt de ontwikkelingen binnen vier gemeenten (Almere, Amersfoort, Gouda en Woerden) en twee provincies (Overijssel en Zuid-Holland) gedurende acht maanden. De eerste fase van het onderzoek betrof een brede verkenning van democratische innovaties gedurende de coronacrisis. Dit heeft geleid tot een beeld van de uiteenlopende vormen van democratische innovaties bij de zes organisaties. In dit artikel bespreken wij brede trends en opvallende patronen.

## Invoering van digitale middelen in stroomversnelling

Uit onze verkenning blijkt duidelijk dat er sprake is van een versnelde invoering van democratische innovaties. Tot voor kort was het voor gemeenteraden en provinciale staten juridisch gezien niet mogelijk om online te vergaderen en besluiten te nemen. In vrijwel alle Nederlandse gemeenten en provincies is bij het begin van de coronacrisis gekeken naar de impact van de coronabeperkingen op de democratie, waarbij vooral aandacht is besteed aan mogelijkheden om toch te kunnen vergaderen. Zo kwamen er afgevaardigden naar raads- of statenvergaderingen of werden stukken schriftelijk afgehandeld. Gezien de duur van de beperkende maatregelen bleek het noodzakelijk om hier structureler verandering in te brengen. Sinds 9 april is de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming van kracht. Hierdoor kunnen gemeenteraden en provinciale staten tijdelijk rechtsgeldige besluiten nemen via digitale vergaderingen. Dit heeft ervoor gezorgd dat alle gemeenten en provincies op korte termijn een flinke verandering moesten realiseren om digitale democratische besluitvorming mogelijk te maken.

*“Niet de snelweg is de ruggengraat van onze samenleving, maar de glasvezelkabel”*

Provincie Zuid-Holland

Alle zes onderzochte gemeenten en provincies zijn (gedeeltelijk) online gaan vergaderen via variërende media. Soms lagen deze middelen al tijdens op de plank of bestonden de wensen hiervoor al langer; nu was het plotseling tijd om er serieuze prioriteit aan te geven. Zo gaf de provincie Zuid-Holland aan dat zij Microsoft Teams al klaar hadden liggen om uit te rollen. Hier was echter één tot twee

jaar voor uitgetrokken, maar door de coronacrisis is dit nu in enkele dagen ook gelukt.

Op het gebied van burgerparticipatie zien we eenzelfde versnelde invoering van de digitale democratie. De provincie Zuid-Holland had voor de crisis zelden een webinar georganiseerd, maar zet dit middel nu veelvuldig in voor participatie. Dit middel wordt door burgers met groot enthousiasme ontvangen. Ook kijkt de provincie nu serieus naar het gebruik van 'open stad', open source software

*“Sommige dingen zijn versneld, maar we zijn ook dingen aan het doen die we anders nooit hadden gedaan. Dat zat niet in het patroon en het systeem”*

Gemeente Gouda

die het mogelijk maakt om op laagdrempelige wijze verschillende participatieprocessen vorm te geven. Hoewel de invoering hiervan al voor de coronacrisis werd verkend, wordt het nu met meer urgentie behandeld. Bij de gemeente Gouda is eenzelfde stroomversnelling zichtbaar. Men had al langer de wens om een peilingenapp aan te schaffen ter versterking van participatie. Voorheen stond dit niet bovenaan de lijst, maar door de coronacrisis wordt dit digitale middel nu versneld aangeschaft en wordt er naar nieuwe werkvormen gezocht.

De versnelde invoering beperkt zich niet tot online raadsvergaderingen en burgerparticipatie maar betreft ook de versterking van de capaciteit van de lokale democratie. Zo was de gemeente Almere al tijdens voornemens om de raad meer informatiegedreven te laten werken. Door de coronacrisis en de hierdoor toegenomen informatieachterstand van de raad op het College van B&W zijn in Almere “De antenne van de stad” en “De coronamonitor” ontwikkeld. Dit zijn producten vol cijfers, signalen, onderzoeken en zichtbare trends in de gemeente ten tijde van de coronacrisis. Met deze twee tools gaat de langgekoesterde wens van de gemeenteraad om meer informatiegedreven te kunnen werken dankzij de coronabeperkingen plotseling in vervulling.

## Meerwaarde van digitale democratie

En wat leveren al deze vormen van democratische innovatie nu op? Op bepaalde fronten biedt het gebruik van digitale middelen meerwaarde voor lokale democratische processen, ten opzichte van voor de coronacrisis. Uit de verkenning is een viertal patronen naar voren gekomen.

Allereerst geven drie gemeentes en provincie Zuid-Holland aan dat zij ervaren dat de *toegankelijkheid* voor burgers is toegenomen, omdat digitaal participeren (zoals meeluisteren) laagdrempeliger is. De Gemeente Amersfoort merkte dat participeren voor burgers gemakkelijker is geworden, omdat men vanuit huis kan deelnemen. Daarnaast kwam bij de gemeenten Gouda en Woerden naar voren dat ook mensen die gewoonlijk langer moeten nadenken of moeilijker spreken door het gebruik van bijvoorbeeld een chatfunctie beter kunnen deelnemen aan het gesprek. De gemeente Gouda

*“De doorbraak is dat het nu gewoon werkt, er grappige tools bij zitten zoals je hand opsteken bij MS teams en het nu echt volwassen en gebruiksvriendelijke software is die soepel werkt. Het is echt een soort revolutietje”*

Gemeente Woerden

ondervond dat het gesprek hierdoor een *gelijke deelname* bevordert zonder dat bepaalde mensen domineren en dat onnodige discussies minder de overhand nemen. Het gesprek is gelijkmatiger en iedereen komt om de beurt aan bod.

Als derde kwam naar voren dat het *aantal interactiemomenten* toeneemt. Vrijwel alle gemeenten en provincies gaven aan dat afspraken sneller ingepland worden en men gemakkelijker met mensen van verder weg in contact komt. De provincie Overijssel verklaarde dit onder andere doordat mensen vanuit huis veel makkelijker contact met anderen opnemen en de drempel hiertoe lager is. Tot slot

heeft de coronacrisis bijgedragen aan een toename van *digitale vaardigheden*. De meerwaarde van het gedwongen gebruik van digitale middelen is volgens zowel de gemeente Woerden als de provincie Zuid-Holland dat men bekender en vertrouwder is met digitale technieken en er daardoor bij de gemeente en provincie ruimte voor experimenteren en leren ontstaat. De verwachting is dan ook dat het gebruik van digitale tools waarmee men nu positieve ervaring opdoet blijvend zal zijn.

## Dilemma's rondom digitale democratie

Uit ons verkennende onderzoek blijkt dat de digitalisering van de democratie niet alleen voordelen biedt. Uit de gesprekken met de vier gemeenten en twee provincies kwam ook een tweetal dilemma's naar voren.

Een eerste dilemma bij de digitalisering van de lokale democratie betreft de *toegankelijkheid voor verschillende groepen van burgers*. Tegenover de voordelen van digitale bijeenkomsten staat dat ook bij digitale bijeenkomsten bepaalde groepen burgers worden uitgesloten. Nog niet iedereen kan mee doen in de meer digitale samenleving, die minimale digitale vaardigheden en kennis vereist. Voor hen zijn dit soort bijeenkomsten minder toegankelijk en zeker niet laagdrempelig. De provincie Overijssel merkte hierbij wel op dat ook in fysieke participatiebijeenkomsten een groot deel van de samenleving niet bereikt wordt, zoals jongeren. Door de verplaatsing van fysiek naar digitaal vindt er een verschuiving plaats wat betreft de groep mensen die gemist wordt bij participatie. Zonder een hybride werkwijze lijkt er dus altijd een groep burgers uitgesloten te worden.

Een tweede dilemma speelt zich af op het *snijvlak van veiligheid en privacy* enerzijds en openheid en

*“De noodzaak om zo snel mogelijk contact te herstellen was groter dan de privacy. Ik denk als er meer tijd is om te kijken wat loopt goed en wat minder, er gekeken kan worden naar onze ethische waarden die nu mogelijk ook veranderen. In de volgende fase kijken we dan of dit past bij de waarden en normen van de provincie en of we hier mee verder willen gaan”*

Provincie Overijssel

participatie anderzijds. Alle gemeenten en provincies gaven aan goed gekeken te hebben naar de waarborging van privacy bij het gebruik van bepaalde software, zoals Zoom of MS teams. De mate waarin hier nadruk op werd gelegd wisselt echter sterk. Zo gaf de gemeente Almere aan dat het evenwicht tussen veiligheid en openheid nu vaak nog op veiligheid ligt. Dit maakt dat sommige raadsleden het belangrijk vinden om snel weer fysiek te vergaderen, om zo de participatie weer mogelijk te maken en openheid te waarborgen. Daarentegen ervaarde men bij de provincie Overijssel dat de noodzaak om zo snel mogelijk contact te kunnen leggen in de beginfase groter was dan privacy. Zij gaven aan na de eerste maanden van crisis over te gaan in een herstelfase, waar ze onder meer gaan kijken naar de ethische waarden rondom dit vraagstuk.

## Nadeel: beperkte diepgang van digitale interacties

Alhoewel alle gemeenten en provincies op bepaalde vlakken meerwaarde zien van het gebruik van digitale middelen, plaatsen zij ook een belangrijke algemene kanttekening: digitale interacties hebben een veel beperktere diepgang dan offline interacties.

Tegenover de meerwaarde van meer interactiemomenten en het makkelijk plannen van afspraken staat dat deze interactie veel minder diepgaand is. Alle onderzochte gemeenten en provincies geven aan dat deze echte interactie het meest gemist wordt. Het samenwerken, bij elkaar binnenlopen en het aflezen van lichaamstaal wordt sterk gemist, terwijl dit volgens hen essentieel voor het politieke werk is. Hiermee hangt samen dat de kwaliteit van digitale debatten niet zo hoog is als fysiek. De minimale interactie en zakelijkheid van online vergaderen komt het debat volgens de gemeenten en

provincies niet ten goede. Er kan maar één iemand spreken en in beeld zijn en om te interrumperen moet je wachten op je beurt. Al met al is het onmogelijk om digitaal eenzelfde dynamiek te bereiken als bij fysieke vergaderingen.

Een goed debat is volgens de gemeente Amersfoort online lastiger, omdat het in politiek niet enkel om rationele argumenten en feiten gaat, maar ook om het verhaal, de passie en de overtuigingskracht van de spreker. Digitaal is dit niet zicht- en voelbaar. Opvallend daarbij is dat de gemeente Gouda besloten heeft online geen debatten en besluitvorming plaats te laten vinden, omdat zij het voeren van een goed debat op digitale wijze niet mogelijk achten. Zij hebben debatten en besluitvorming uitgesteld tot eind mei, toen het met inachtneming van de maatregelen weer mogelijk was om fysiek bijeen te komen.

*“De interactie is veel onbeholpener. Je mist de blik op de lichaamshouding, je mist de interactie. Als twintig raadsleden achter een schermje zitten, hoe merk je dan waar de vraag zit?”*

Gemeente Almere

Alle geïnterviewde gemeenten en provincies zijn het er over eens dat er keuzes gemaakt moeten worden in de onderwerpen voor de raads- en statenvergaderingen. Allen hebben een urgentielijst gemaakt en gekeken waar voor de zomer besluiten over moeten worden genomen. Onderwerpen waar een politieke wens ligt zonder strikte termijn worden tijdelijk uitgesteld of schriftelijk afgehandeld. Nu duidelijk is geworden dat de coronabeperkingen van langdurige aard zijn worden ook deze onderwerpen langzaam weer opgepakt en wordt er opnieuw geprioriteerd.

Ook bij trajecten van burgerparticipatie in digitale vorm is het gebrek aan echte interactie en samenkomst een gemis. Zo had de gemeente Amersfoort onder andere een traject van de Regionale

*“Er is een heel traject geweest met allerlei bijeenkomsten in de vorm van design thinking. Daarbij wordt heel vaak gebruik gemaakt van samen ontwerpend nadenken. Dat kan nu ook niet. Je kan zeg maar geen blokjes aan elkaar doorgeven”*

Gemeente Amersfoort

Energie Strategie (RES) deels digitaal aangeboden. Het aantal participanten was echter dusdanig laag dat de raad besloot dat dit proces opnieuw moest worden uitgevoerd. Dit is een voorbeeld waarin gedigitaliseerde participatie tekortschiet en offline participatie nodig is. Deze beperkingen van digitale interacties hebben ertoe ook geleide dat sommige gemeenten en provincies daarom slechts beperkt online participatie aanbieden. Zij willen wanneer het mogelijk is weer fysieke bijeenkomsten gaan organiseren. Soms maken ook creatieve sessies deel uit van een participatieproces en daarvoor zijn fysieke samenkomsten noodzakelijk, zo stellen zowel de gemeente Amersfoort als de gemeente Woerden. Alle gemeenten en provincies concluderen dan ook dat zowel participatietrajecten als raads- en statenvergaderingen nooit volledig online kunnen plaatsvinden.

## Conclusies en onderzoeksagenda

Al met al is op basis van deze eerste verkenning duidelijk geworden dat de onderzochte gemeenten en provincies allerlei digitale democratische vernieuwingen hebben doorgevoerd. Maar de nieuwe werkvormen leiden ook tot worstelingen voor burgers, politici en ambtenaren die te maken hebben met de nadelen en dilemma's rondom het gebruik van digitale media. Sommige gemeenten en provincies zouden daarom het liefst volledig teruggaan naar fysieke bijeenkomsten en vergaderingen, terwijl anderen een hybride vorm omschrijven als 'best of both worlds'. Uit onze gesprekken blijkt verder dat het belangrijk is om participatie op digitale manieren aan te bieden, maar er wel kritisch bezien moet worden of deze innovaties bijdragen aan de kwaliteit van de lokale democratie.

Deze resultaten zijn slechts een eerste verkenning bij de gemeenten en provincies. De komende maanden zullen wij de ontwikkelingen nauw blijven volgen, waarbij wij samen met de vier gemeenten en de twee provincies twee sets van vragen centraal stellen:

- De eerste set vragen betreft de *bestendinging van de innovaties*. Gaan er in de nabije toekomst hybride werkwijzen ontstaan bij gemeenten en provincies of zullen zij terugvallen in oude patronen waar het fysieke politieke proces domineert? Waren de innovaties een tijdelijke digitalisering van bestaande vormen of zijn de innovaties van permanente aard? Is dit het begin van de toenemende inzet van technologische innovaties of stagneert dit als men weer fysiek bijeen mag komen?
- De tweede set vragen betreft de invloed van deze ontwikkelingen op de *kwaliteit van de democratie*. Heeft men via digitale participatie ook echt invloed op het beleid? Is het proces inclusief en is de groep participanten representatief voor de samenleving? Is het digitale participatieproces legitiem genoeg en versterken de processen de democratie? En zijn er tijdens de eerste maanden van de coronacrisis soms te snelle besluiten genomen in de raad en de staten om dossiers af te kunnen handelen?

De komende maanden zullen deze vragen verder uitgediept worden en zullen we een aantal democratische innovaties bij de gemeenten en provincies gedetailleerd onder de loep nemen. Op deze manier willen wij doorgronden op welke manieren en onder welke omstandigheden de coronacrisis leidt tot waardevolle en aanhoudende vormen van democratische innovatie.

Mocht u vragen hebben of met het onderzoeksteam in contact willen komen, neem dan contact op met Roos Hofstra (r.l.hofstra@uu.nl).