

# De overheid & e-participatie

*Online initiatieven vanuit de samenleving,  
de gemiste kans voor overheden voor de vorming van beter beleid*

## **Masterthesis**

*Mei 2009*

**Janine Bake**

3090353

**Universiteit Utrecht**

*Faculteit der Letteren*

Cris van der Hoek



**Universiteit Utrecht**

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b> .....	<b>3</b>
1.1 Van top-down naar bottom-up.....	4
1.2 Onderzoeksvraag, deelvragen en thesis.....	5
1.3 Onderzoeksopzet .....	5
1.4 Leeswijzer.....	6
<b>1. E-participatie in de veranderende maatschappij</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Overheidsdoelgroepen, de participant, binnen online gemeenschappen</b> .....	<b>10</b>
2.1 Kenmerken van online gemeenschappen van overheidsdoelgroepen .....	11
2.2 De online participatiebehoefte van overheidsdoelgroepen .....	12
2.3 De online cases .....	13
2.3.1 <i>DefensieForum</i> .....	13
2.3.2 <i>BON (Beter Onderwijs Nederland)</i> .....	13
2.3.3 <i>ZorgForum</i> .....	14
<b>3. De aard van het online debat</b> .....	<b>15</b>
3.1 Het communicatieve handelen .....	15
3.2 Technische kenmerken van het online debat.....	16
3.2.1 <i>Tekstueel</i> .....	16
3.2.2 <i>De structuur van het debat</i> .....	17
3.2.3 <i>Anonimiteit en non-verbale kenmerken</i> .....	17
3.2.4 <i>Regels en moderatie</i> .....	18
3.3 <i>Sociale kenmerken van het online debat</i> .....	19
3.3.1 <i>Consensus versus conflict</i> .....	19
3.3.2 <i>Emotie en actualiteit</i> .....	20
3.3.3 <i>Persoonlijk belang</i> .....	22

<b>4. De online rol van de ambtenaar .....</b>	<b>25</b>
4.1 Actieve participatie .....	25
4.2 Transparantie .....	27
4.3 Online ruimte .....	28
4.4 De veranderende ambtenaar .....	29
<b>5. Conclusie .....</b>	<b>32</b>
5.1 Theoretische beschouwing.....	32
5.2 De theorie en praktijk gekoppeld.....	33
5.3 De praktijk uitgelicht .....	34
<b>Literatuur .....</b>	<b>35</b>

## Inleiding

In een representatieve democratie, zoals in Nederland, zijn er diverse mogelijkheden voor burgers<sup>1</sup> om hun stem te laten horen. Welke vorm het ook betreft, uiteindelijk bepaalt de overheid<sup>2</sup> welke beleidswegen worden gevolgd. In de huidige maatschappij is echter een ontwikkeling zichtbaar van een steeds mondiger wordende burger. Zij wil niet alleen aan de zijlijn meekijken hoe de door hun gekozen overheid het beleid bepaalt, maar wil graag ook meer zeggenschap als het gaat om te nemen beslissingen (Opinieonderzoek 21 minuten.nl 2007:8)<sup>3</sup>.

Binnen de veranderingen die zichtbaar zijn in de huidige maatschappij zijn digitale media, zoals het internet, een belangrijke actor. Dit ervaren we dagelijks en onze mediaconsumptie is dan ook drastisch veranderd. Cultuurfilosoof Jos de Mul stelt dat internet in een betrekkelijk korte tijd verweven is geraakt met vrijwel alle aspecten van ons individuele en maatschappelijke bestaan (2002:9-10). Voor overheden heeft dit tot gevolg dat internet een steeds essentiëler onderdeel wordt van de communicatie. Er is echter een verschuiving zichtbaar. Lag de nadruk van overheidscommunicatie voorheen vooral op informeren, nu verplaatst de aandacht steeds meer naar participeren. Dit komt enerzijds door de vraag van burgers naar meer inspraak en anderzijds door de mogelijkheden die interactieve media als het internet ons bieden. Participeren door middel van ICT wordt ook wel elektronische participatie, oftewel e-participatie, genoemd. De definitie van e-participatie die in deze thesis wordt gehanteerd luidt als volgt:

“E-participatie bij de overheid is het in diverse fasen van het beleidsproces<sup>4</sup> betrekken van derden door middel van ICT, waarbij een actieve houding van alle participerende partijen wordt verwacht.” (Bake 2008:5)

In deze thesis ligt de nadruk op e-participatie van rijksoverheden, in het bijzonder ministeries. De focus ligt daarbij op doelgroepen van de rijksoverheid. Voorbeelden van deze doelgroepen zijn onder andere: onderwijzers, artsen en verpleegkundige en militairen.

Internet en voornamelijk de web 2.0-toepassingen<sup>5</sup> die zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld (zoals weblogs en sociale netwerken), bieden op het eerste oog vele mogelijkheden om e-participatie

---

<sup>1</sup> In het kader van deze thesis wordt met 'de burger' bedoeld op de diverse doelgroepen van overheidsinstanties op nationaal niveau.

<sup>2</sup> Met overheden worden overheidsinstellingen bedoeld op lokaal, regionaal en nationaal niveau. In deze thesis ligt de nadruk op overheidsinstellingen op nationaal niveau, voornamelijk ministeries. Onder ministeries vallen ook de ZBO's, zelfstandig bestuursorganen, die bepaalde taken van ministeries op zich nemen. Voorbeelden zijn: IB-groep, CWI en de Nederlandsche Bank.

<sup>3</sup> Van 10 augustus tot en met 1 oktober 2007 hebben meer dan honderdduizend Nederlanders de online vragenlijst van 21minuten.nl ingevuld, met als thema 'Democratie en Overheid'. 21minuten.nl is onderdeel van De Publieke Zaak. Het onderzoek is een initiatief van McKinsey & Company, AD, Motivaction International, Nederlandse Publieke Omroep, NRC Handelsblad, Planet.nl en Porter Novelli. [www.21minuten.nl](http://www.21minuten.nl)

<sup>4</sup> Het beleidsproces is een cyclus die begint met de vorming en bepaling van de agenda. Wanneer die is vastgesteld worden de voorbereidingen getroffen voor het beleid. Daarna wordt beleid gevormd en wordt dit uitgevoerd. Vervolgens wordt het beleid geëvalueerd en vindt de terugkoppeling plaats.

<sup>5</sup> Het fenomeen Web 2.0 is geïntroduceerd door Tim O'reilly in 2005. Voorbeelden van Web 2.0 zijn: sociale netwerken, blogs, wiki's, et cetera. Valerie Frissen stelt dat kenmerkend voor Web 2.0 is dat: "dit veelal gebeurt in een open, niet centraal gestuurde omgeving, waarin aan de gebruikers van die diensten maximale ruimte wordt geboden om te participeren en zelf bijdragen te leveren" (Frissen 2008:4).

door middel van online discussie te verwezenlijken. Vanuit dit perspectief heb ik in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) in Den Haag een onderzoek<sup>6</sup> uitgevoerd dat aan de basis van deze thesis ligt. De vraag die hierin centraal stond, was hoe e-participatie als beleidsinstrument bij het ministerie van OCW kan worden ingezet<sup>7</sup>.

Uit dit onderzoek is gebleken dat de overheid, met name ministeries, zoekende is naar de manier waarop zij door middel van e-participatie met burgers kunnen communiceren. Tot op heden ligt de nadruk op initiatieven die vanuit de overheid worden gestart, de zogenaamde top-down initiatieven. Uit dit onderzoek blijkt echter dat deze top-down initiatieven, die al ruim een decennia door ministeries worden gestart, grotendeels als niet geslaagd kunnen worden beschouwd. Belangrijkste redenen hiervoor zijn: een onduidelijk doel, slechte communicatie over het project richting burgers en weinig tot geen terugkoppeling tijdens en na afloop van het e-participatieproject. Als conclusie stel ik dat er potentie zit in deze top-down e-participatie initiatieven als beleidsinstrument, maar dat het succesvol inzetten van top-down e-participatie alleen haalbaar is als er voldoende tijd, energie, expertise en financiële middelen in worden gestoken.

### **1.1 Van top-down naar bottom-up**

Onder andere uit het onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OCW, en uit het recent gestarte interdepartementale project 'Elders op internet'<sup>8</sup>, blijkt dat er veel behoefte is aan een verbeterde dialoog met burgers. In combinatie met de tegenvallende resultaten van top-down initiatieven, is het belangrijk om te kijken naar een nieuwe vorm van e-participatie. Het alternatief is om doelgroepen van de overheid online op te zoeken op plekken die zij zelf zijn gestart, zogenaamde bottom-up initiatieven. Burgers zijn al in grote getale online. In 2008 had 86% van de Nederlandse huishoudens toegang tot internet (Centraal Bureau voor de Statistiek Statline 2008a). Daarbij zijn ze veelvuldig vertegenwoordigd in online gemeenschappen<sup>9</sup> die vanuit de samenleving zijn gestart. Zo neemt het aantal leden van sociale netwerksites gestaag toe (Synovate Onderzoeksbureau 2008).

In deze thesis ligt de nadruk op *online gemeenschappen vanuit de samenleving*, gestart door doelgroepen van de overheid, waarin maatschappelijke of politieke discussies centraal staan. Dit soort discussies ontstaan voornamelijk uit onvrede over bestaand beleid, aankomende beleidsveranderingen of veranderingen in de maatschappij<sup>10</sup>. Een drietal relevante doelstellingen van e-participatie voor de overheid binnen deze thesis zijn dan ook: betere vorming van beleid, meer draagkracht voor beleid en een beter imago.

---

<sup>6</sup> Dit onderzoek is onderdeel geweest van mijn stage. De stage heeft plaats gevonden in de periode oktober 2007 t/m januari 2008 als onderdeel van het masterprogramma van de studie Nieuwe Media & Digitale Cultuur.

<sup>7</sup> Het stageonderzoeksrapport 'E-participatie als beleidsinstrument bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap' (Bake 2008) is aan te vragen via [janinebake@hotmail.com](mailto:janinebake@hotmail.com).

<sup>8</sup> Het project is in het najaar van 2008 van start gegaan. Het doel is om samen met kennis-, informatie- en communicatiewerkers van alle departementen het veranderende medialandschap te onderzoeken aan de hand van vier onderzoeksthema's: het veranderende medialandschap, de opkomst van de participerende informatiemaatschappij, de burger als zender en de beleidsmedewerker als online gesprekspartner.

<sup>9</sup> Een groep mensen met gemeenschappelijke kenmerken, belangen, interesses, die via het internet of een andere informatietechnologie communiceren.

<sup>10</sup> In deze thesis ligt de nadruk op bottom-up initiatieven. Deze nieuwe vorm van e-participatie zie ik als aanvulling op bestaande vormen van top-down gestuurde e-participatie. De een hoeft de ander niet uit te sluiten. In deze thesis wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn voor e-participatie op online initiatieven vanuit de samenleving.

Van bottom-up e-participatie wordt tot op heden nog geen actief gebruik van gemaakt bij de rijksoverheid. Tijdens het onderzoek bij het ministerie van OCW is wel gesproken over de mogelijke rol van de overheid binnen bottom-up initiatieven. Onder andere binnen de e-participatie notitie, die ik in samenwerking met collega's bij het ministerie van OCW heb vormgegeven, werd er ook gesproken over mogelijkheden van online initiatieven vanuit de samenleving voor de overheid. Momenteel is het ministerie van OCW als eerste departement bezig met een pilot waarin beleidsambtenaren gestimuleerd worden om deel te nemen aan online platformen gekoppeld aan beleidsprioriteiten (bottom-up initiatieven)<sup>11</sup>. De wil en het besef groeien bij ministeries dat er kansen liggen om online initiatieven vanuit de samenleving te benutten voor de input en vorming van beter beleid.

### **1.2 Onderzoeksvraag, deelvragen en thesis**

In deze thesis wordt gekeken naar de mogelijkheden voor de rijksoverheden van e-participatie initiatieven die zijn gestart door haar doelgroepen. Daarbij ligt de nadruk op het debat dat nodig is om input voor de vorming van beter beleid te krijgen.

De onderzoeksvraag die hierbij gesteld kan worden, is:

*“Bereikt de overheid met e-participatie op online gemeenschappen vanuit de samenleving betere vorming en betere acceptatie van beleid?”*

Deelvragen die hierbij worden onderzocht, zijn:

- Welke veranderingen in de maatschappij hebben invloed op deze vorm van e-participatie bij nationale overheden?
- Wat zijn de specifieke kenmerken van online gemeenschappen vanuit de samenleving?
- Welke technische en sociale kenmerken kunnen worden onderscheiden bij online discussies?
- Is er sprake van een rationeel-kritisch debat op online gemeenschappen vanuit de samenleving?
- Welke rol kan de overheid, en specifiek de ambtenaar, vervullen in een bottom-up initiatief?

De thesis die centraal staat is:

*“De overheid laat kansen voor de vorming van beter beleid en beter geaccepteerd beleid onbenut door zich niet op online initiatieven vanuit de samenleving te begeven.”*

### **1.3 Onderzoeksopzet**

Een antwoord op de onderzoeksvraag en de deelvragen, wordt onderzocht aan de hand van literatuur, de analyse van een aantal online gemeenschappen en een eigen opgezette discussie op het platform Ambtenaar 2.0. Als startpunt wordt de theorie van het *communicatieve handelen* van Jürgen Habermas gebruikt. Binnen deze theorie wordt een ideale discussie gesitueerd waarin de publieke

---

<sup>11</sup> Bij het ministerie van OCW wordt momenteel gewerkt aan de vorming van een pilot voor een 'participatieportaal'. Het doel is om een aantal (on)mogelijkheden op het gebied van web 2.0-toepassingen binnen de beleidscontext van OCW in kaart brengen. Daarnaast maakt het ministerie van Economische Zaken gebruik van een linkedin groep om innovatie te stimuleren. Ondanks dat dit project plaatsvindt op een sociaal netwerk is het wel een top-down project gestart vanuit het ministerie.

opinie wordt vormgegeven middels een rationeel-kritisch debat. Dit ideaal wordt vergeleken met discussies op online initiatieven vanuit overheidsdoelgroepen en als tegenhanger analyseer ik het fenomeen van *neodemocracies* van Jodi Dean. Naast dat er gebruik wordt gemaakt van literatuur gericht op onder andere online gemeenschappen, maak ik gebruik van diverse recent verschenen artikelen gepubliceerd op professionele vakgerelateerde weblogs als Frankwatching en Ambtenaar 2.0. Samen geeft dit een goed beeld van recente online ontwikkelingen omtrent e-participatie. Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van de resultaten van het eerder uitgevoerde onderzoek bij het ministerie van OCW. Ter versterking van de literatuur worden diverse voorbeelden van online gemeenschappen aangehaald, waaronder Beter Onderwijs Nederland (BON) en Defensie Forum.

#### **1.4 Leeswijzer**

In het eerste hoofdstuk worden een aantal belangrijke fenomenen besproken die gerelateerd zijn aan e-participatie en de veranderende maatschappij; de invloed van web 2.0, horizontalisering en fragmentatie. Het tweede hoofdstuk is een analyse van online gemeenschappen en met name gemeenschappen gericht op doelgroepen van de overheid. Daarbij wordt onder andere gekeken naar de behoeftes van overheidsdoelgroepen, de participant, om bij te dragen aan de vorming van beleid. Tevens wordt in dit hoofdstuk inzage gegeven in de cases die als voorbeeld dienen in deze thesis. In het derde hoofdstuk wordt vanuit de theorie van het communicatieve handelen gekeken naar technische en sociale kenmerken van bottom-up online gemeenschappen en worden de cases inhoudelijk geanalyseerd. In het vierde hoofdstuk ga ik in op de rol van de ambtenaar, als schakel tussen burger en overheid, binnen initiatieven vanuit de samenleving. Tot slot volgt de conclusie.

## 1. E-participatie in de veranderende maatschappij

De maatschappij waarin we vandaag de dag leven wordt vaak vergeleken met een netwerk. Deze netwerksamenleving impliceert horizontale maatschappelijke verhoudingen in plaats van de bestaande hiërarchische verhoudingen die al eeuwen in de samenleving zichtbaar zijn (o.a. Frissen 2002, Van Dijk 2001). We kunnen vaststellen dat de huidige netwerksamenleving voornamelijk wordt gevoed door de ontwikkelingen op het gebied van ICT die door een technologisch netwerk worden gefaciliteerd. Sociale en economische netwerken worden op hun beurt weer hierdoor gevoed. In de netwerksamenleving zijn sociaalorganisatorische netwerken, ICT-netwerken en allerlei fysieke netwerken en infrastructuren dan ook onlosmakelijk met elkaar verbonden (Koops, Van der Hof & Bekkers 2005). Paul Frissen, hoogleraar Bestuurskunde met als specialisme informatisering, stelt hierbij dat ICT onderdeel en katalysator is van dit breder maatschappelijke transformatieproces (2002:49).

Ook bij de overheid zijn de veranderingen die zijn ontstaan binnen de netwerksamenleving (individualisering, globalisering, horizontalisering, virtualisering, informatisering) (Frissen 2002) zichtbaar. E-participatie en haar ontwikkeling is te plaatsen in het kader van deze maatschappelijke verandering. Met name met de komst van het internet en latere web 2.0-ontwikkelingen, is er binnen media een verandering zichtbaar. Het klassieke zender-ontvanger model is veranderd. Burgers en overheidsdoelgroepen kunnen zelf informatie aanbieden en verspreiden, in tegenstelling tot klassieker media als radio en televisie. De veranderingen die gepaard gaan met het ontstaan van deze netwerkmaatschappij en de verschuiving van ontvanger naar zender, hebben logischerwijs invloed op de manier waarop men met elkaar communiceert en de verwachtingen die daarbij ontstaan. Zo zorgen de mogelijkheden van tweezijdige-communicatie via het internet voor verwachtingen van de burger richting de overheid; zoals mogelijkheden om te discussiëren over beleid en dus het krijgen van meer invloed. Vanuit de overheid zijn er verwachtingen van de burger die de mogelijkheid krijgt om te participeren; zoals een hoge participatiegraad en veel inbreng van burgers.

Deze verwachtingen hebben echter tot nu toe voornamelijk tot teleurstelling geleid, zowel voor burgers als overheden. Burgers hebben niet de invloed gekregen waarop werd gehoopt. Overheden hebben niet de massale participatie gezien van burgers op de voornamelijk door de overheid opgezette initiatieven. Wel kan worden gesteld dat sinds de internetontwikkelingen die onder de noemer web 2.0 zijn ontstaan en hebben gezorgd voor meer interactiviteit, de verwachtingen zijn verschoven. Voornamelijk vanuit de overheid kijkt men weer positiever naar de mogelijkheden van e-participatie. Web 2.0-toepassingen, zoals sociale netwerksites, blogs en wiki's, hebben daarbij als stimulans gediend voor de verdere ontwikkeling van e-participatie (Frissen 2008:18).

Deze stimulans is mede de reden geweest voor dit onderzoek en het onderzoek bij het ministerie van OCW dat hieraan vooraf is gegaan. Davied van Berlo, zelf ambtenaar en initiatiefnemer van het online platform Ambtenaar 2.0, stelt dat er drie terreinen zijn binnen de gevolgen van web 2.0 voor de overheid die nauw met elkaar samenhangen:

1. De relatie tussen burger en overheid;
2. De interne organisatie van de overheid;
3. De manier van werken van de ambtenaar (Van Berlo 2008b).

Deze drie punten komen terug in deze thesis, waarin de nadruk ligt op de relatie tussen de burger en overheid en de rol van de ambtenaar. Voordat we daar nader op ingaan, is het van belang om eerst te kijken naar twee belangrijke fenomenen die zich ontwikkelen binnen de veranderende maatschappij en van invloed zijn op e-participatie bij rijksoverheden: *horizontalisering* en *fragmentatie*.

Ten eerste is binnen de veranderingen van de netwerkmaatschappij sprake van horizontalisering. Binnen de huidige maatschappij worden relaties steeds vlakker en is er minder sprake van hiërarchie. Het internet en e-mail maken het mogelijk om op een snelle manier met iedereen in contact te komen, ongeacht positie of status. Deze nieuwe horizontale manier van communiceren heeft, naast invloed op de sociale verhoudingen in de maatschappij, ook invloed op het verticale overheidsproces. De overheid is van origine ingericht als een piramide, een verticaal of hiërarchisch model. De huidige maatschappij is echter veel meer vergelijkbaar met een netwerk, waarin een horizontale verhouding zichtbaar is (Michels & Meijer 2003). Deze verandering zorgt voor frictie binnen de overheid. Onderzoekers van Deloitte & Touche Consulting stellen: "Tomorrow's governments cannot deliver the policy outcomes that society expects if they continue to hold on to yesterday's monolithic-leadership model" (2008:7).

Ten tweede is er steeds meer sprake van fragmentatie. Valerie Frissen, bijzonder hoogleraar ICT en sociale verandering, stelt dat het publieke debat uiterst levendig is, maar dat het is verplaatst vanuit het centrum van de politieke arena, naar de gefragmenteerde samenleving (2003). Deze fragmentatie is te koppelen aan de online samenleving. Fragmentatie uit zich online onder andere in de honderdduizenden communities gericht op specifieke onderwerpen. Echter, internet is naast een medium dat fragmentatie en daaraan verbonden individualisering mogelijk maakt, ook een medium dat verbinding tussen mensen maakt door deze in groepen samen te brengen. Wel hebben deze verbindingen vaak een vluchtig karakter, zo stelt Frissen (2003:73). Een grote groep mensen op het internet is verdeeld over online gemeenschappen gericht op niches (interesses, problemen, frustraties). Los vormen deze websites met hun bezoekers slechts een fractie van de internetpopulatie, samen vormen ze echter een grote groep.

Binnen deze analyse van fragmentatie is het interessant om een korte blik te werpen op het internet als publieke sfeer. Het internet wordt in de literatuur namelijk vaak vergeleken met een publieke sfeer. Het fenomeen van de publieke sfeer waar ik op doel is in 1962 vormgegeven door de Duitse filosoof en socioloog Jürgen Habermas. Het ideaal van de publieke sfeer is gebaseerd op de 18<sup>e</sup>-eeuwse tijd van de moderne staat waarin de burgerij steeds meer invloed kreeg. De publieke sfeer is zo gezegd de 'ruimte' waar het maatschappelijke of publiek debat plaatsvindt. Ook online vinden discussies en publieke debatten plaats in voornamelijk online gemeenschappen. De hierboven besproken niches van het internet laten echter zien dat het internet niet gezien kan worden als één publieke sfeer waar

iedereen met elkaar praat, maar dat er eerder sprake is van meerdere online publieke sferen. Pieter Boeder bevestigt dit beeld en stelt in zijn artikel *'Habermas' heritage: The future of the public sphere in the network society'* dat: "The unitary character of the public sphere is transforming into an amalgam of different "sub"-spheres" (2005). Er is dus eerder sprake van subpublieke sferen. Al in de jaren '90 stelde Nancy Fraser in haar analyse van Habermas zijn publieke sfeer, dat er sprake is van 'subaltern counterpublics'. Hiermee doelt zij op parallelle arena's waar leden van verschillende sociale groepen eigen discoursen ontwikkelen waaraan zij hun identiteit, interesse en behoefte koppelen (1990:67). Hoogleraar Jan van Dijk, onder ander gespecialiseerd in ICT en overheidscommunicatie, stelt daarbij: "The Internet itself forms the perfect example of this new structure" (Van Dijk 2000 geciteerd in Boeder 2005). Het internet versterkt en biedt dus meer mogelijkheid voor alternatieve publieke sferen.

Het internet met betrekking tot e-participatie heeft een aantal specifieke kenmerken die gekoppeld zijn aan een veranderende maatschappij. Verhoudingen worden horizontaler omdat iedereen met iedereen kan communiceren op het internet zonder een 'hiërarchische' filter. De horizontalisering heeft ook invloed op het verticale overheidproces dat onderdruk is komen te staan, dit komt later in deze thesis aan bod. Fragmentatie, die zowel in de off- als online wereld zichtbaar is, zorgt er online voor dat mensen met specifieke interesses elkaar in een eigen 'publieke sfeer' kunnen opzoeken. De ruimte waarin men elkaar opzoekt zijn online gemeenschappen, dit komt in het eerst volgende hoofdstuk aan bod.

## 2. Overheidsdoelgroepen, de participant, binnen online gemeenschappen

“Ga die volle kroeg in; open niet zelf een lege”<sup>12</sup>

Online gemeenschappen zijn belangrijke ontmoetingsplekken op het internet en vormen een plek waar e-participatie door middel van debat kan plaatsvinden. Daarnaast blijkt op de weblog Frankwatching, gericht op nieuws en opinie op het gebied van digitale trends, dat een verdere ontwikkeling van online communities als de trend voor 2009 wordt gezien (Blaauboer 2008). De populariteit van online gemeenschappen neemt dus toe als we deze voorspelling mogen geloven.

Ondanks dat er in de literatuur niet één specifieke definitie van online communities wordt aangehouden, is de volgende definitie van Preece mijns inziens volledig. Mede door haar expertise op dit gebied, hanteer ik in deze thesis de volgende definitie van online gemeenschappen:

“An online community consists of: *People*, who interact socially as they strive to satisfy their own needs or perform special roles; a shared purpose, such as an interest, need, information exchange, or service that provide a reason for the community; *Policies*, in the form of tacit assumptions, rituals, protocols, rules and laws that guide people’s interactions; and *Computer Systems* to support and mediate social interaction and facilitate a sense of togetherness” (Preece 2000)

Online gemeenschappen bestaan dus uit drie kenmerken:

1. mensen die interacteren vanuit een gezamenlijk doel, interesse of activiteit (bijvoorbeeld werk of hobby);
2. regels die de interactie in banen leiden;
3. computer systemen die sociale interactie mogelijk maken.

Deze kenmerken gelden in principe voor alle online gemeenschappen. In deze thesis ligt de nadruk op online gemeenschappen vanuit de samenleving. Deze online gemeenschappen zijn echter nog zeer divers. Zo zijn er algemene platformen, zoals geenstijl.nl, welke zeer populair zijn bij voornamelijk jongeren. Op dit soort platformen is er vaak geen duidelijk onderscheid tussen amusement en serieuze of politieke onderwerpen (Frissen 2003). Er wordt over van alles en nog wat gesproken en ondanks dat politieke en maatschappelijke onderwerpen ook worden aangehaald, kan binnen deze platformen niet worden gesproken over een onderhoudend en goed gefundeerd debat.

---

<sup>12</sup> Citaat uit de presentatie van overheid 1.7 op de werkconferentie Overheid 2.0 op 4 december 2008 met betrekking tot de overheid en haar e-participatiebeleid. Voor een verslag van deze presentatie en de zeven lessen die hier uit zijn gekomen, verwijs ik naar de weblog van ambtenaar 2.0: <http://www.ambtenaar20.nl/?p=603> laatst bezocht op 10 december 2008.

Naast dit soort initiatieven zijn er ook platformen die op een specifiek thema of een specifieke doelgroep gericht zijn en waar duidelijke moderatie<sup>13</sup> plaatsvindt. Vanuit het perspectief van de rijksoverheid, met name ministeries, zijn er omtrent hun beleid duidelijke doelgroepen te onderscheiden. Deze doelgroepen verenigen zich ook op online gemeenschappen. Hierop gaan zij in discussie over allerlei zaken aangaande de maatschappelijke of politieke relatie met het thema. Deze discussies ontstaan voornamelijk uit onvrede over bestaand beleid, aankomende veranderingen in beleid of veranderingen in de maatschappij. Het aantal doelgroepen is zo breed als het aantal doelgroepen waar de departementen van de rijksoverheid<sup>14</sup> op zijn gericht.

### **2.1 Kenmerken van online gemeenschappen van overheidsdoelgroepen**

Bij communities die gestart worden vanuit de samenleving kan worden verondersteld dat de moderators<sup>15</sup> en initiatiefnemers vaak nauw betrokken zijn bij de community, voor hen geldt: géén deelnemers of achterban, géén discussiemogelijkheid en dus géén waarde van de community. Dit heeft tot gevolg dat het platform zal ophouden te bestaan. Een actieve achterban is dus van belang voor het voortbestaan van de community en een actief, goed onderhouden en druk bezochte community geeft verbondenheid en interesse aan. Het feit dat men zelf moet werken voor hun bestaansrecht, is een sterk punt van de zogenaamde bottom-up initiatieven.

Het doel en de doelgroep binnen bottom-up initiatieven van overheidsdoelgroepen is meestal duidelijk. Ze hebben allemaal te maken met het thema dat centraal staat, dit kan vanuit eigen interesse of werk gerelateerd zijn. Wel is het zo dat bij bottom-up initiatieven vaak geen sprake is van een concreet doel waar naar gewerkt wordt. Over het algemeen is er meer sprake van een doorgaande stroom van onderwerpen waar over wordt gesproken. Deze stroom aan onderwerpen zorgt er echter wel voor dat er blijvende betrokkenheid is bij de community, het blijft interessant en aantrekkelijk voor participanten om naar de specifieke online gemeenschap terug te keren.

Omdat de gemeenschappen gekoppeld zijn aan onderwerpen die betrekking hebben op beleidsterreinen van de rijksoverheid, zoals DefensieForum aan defensie, zijn hierop personen te vinden die direct met het beleid van de bijbehorende departementen te maken hebben. Zij worden dagelijks geconfronteerd met dit beleid, hebben vaak een duidelijke visie op de huidige stand van zaken, hebben ideeën voor verbeterpunten en willen graag participeren en hun mening geven. Uit recent onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt onder andere dat het meedoen aan discussies over 'politieke' onderwerpen toeneemt (CBS 2008b:75). De behoefte om te praten over politieke kwesties neemt dus toe. Binnen deze analyse van de kenmerken van online gemeenschappen van overheidsdoelgroepen is het belangrijk iets dieper in te gaan op de online participatiebehoefte onder deze doelgroepen.

---

<sup>13</sup> Het onderhouden van een site en het bijhouden en soms sturen van de discussies.

<sup>14</sup> Hier onder vallen ook de doelgroepen van ZBO's, zelfstandig bestuursorganen, van de rijksoverheid.

<sup>15</sup> Moderators managen of onderhouden de website of community.

## 2.2 De online participatiebehoefte van overheidsdoelgroepen

Uit onderzoek uitgevoerd door BurgerOverheidPanel<sup>16</sup> (Burger@Overheid.nl 2007) blijkt dat ongeveer de helft van de internettende Nederlanders niet negatief staat tegenover online inspraak. Desondanks is de betrokken groep burgers die werkelijk aan online discussies deelneemt niet erg groot. Deze lage betrokkenheid geldt dus ook voor overheidsdoelgroepen. Belangrijk is dan ook om te realiseren dat een groot deel van deze groep, ondanks de groei aan mogelijkheden, niet in de online discussies te vinden is.

Een ander belangrijk gegeven is dat veel mensen die zich op online communities begeven, geen behoefte hebben om een bijdrage te leveren aan de discussie. Uit onderzoek is gebleken dat 9% van de mensen online af en toe participeert, 1% vaak participeert en 90% slechts observeert (Nielsen 2006). Deze groep 'non-participanten' worden ook wel *lurkers* genoemd. Dit zijn mensen die wel op online communities meelesen maar geen postings of reacties plaatsen (Leshed 2005). De participanten die wel bijdragen leveren, worden *posters* genoemd. De reden waarom lurkers niets bijdragen, is in veel gevallen omdat ze het voldoende vinden om alleen de bijdragen te lezen (53,9%). Andere belangrijke redenen zijn:

- het eerst beter leren kennen van de groep (29,7%);
- te verlegen om te posten (28,3%);
- vinden dat ze niets hebben toe te voegen aan de bestaande discussie (22,8%) (Preece 2006:13).

Ondanks dat dus maar een kleine groep werkelijk participeert blijkt, naast een toename aan 'politieke' discussies (CBS 2008:75), dat een grote meerderheid van de burgers (72%) meer betrokken wil worden bij de vorming van beleid (21 minuten.nl 2007:66). Dit pleit voor de kansen van de overheid. Een belangrijk feit is echter wel dat de wil om te participeren zich meestal beperkt tot die gevallen die de directe leefomgeving en eigenbelang betreft (Frissen 2008:5). Een belangrijk kenmerk van een online community is immers dat leden een gezamenlijk doel, interesse of activiteit (bijvoorbeeld werk of hobby) hebben (Preece et.al. 2003:2).

Tevens blijkt dat mensen zich liever verenigen op plekken op het internet die zij zelf starten. Zo stelt Webstrateeg Martin Kloos: "Als lid van een community zul je je eerder met een onafhankelijk platform willen associëren (en dus registreren) dan bij een initiatief gerund door een bedrijf" (2008). Dit is ook toepasbaar op de overheid, bottom-up initiatieven zijn dus aantrekkelijker voor burgers om op te participeren dan top-down initiatieven.

We kunnen concluderen dat er onder de overheidsdoelgroepen een behoefte is om te praten over doelgroep gerelateerde thema's, bij voorkeur op plekken die zij zelf zijn gestart. Binnen online communities wordt veelal via fora en via de reactiemogelijkheid op artikelen en weblogs<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> "Het BurgerOverheidPanel bestaat uit ruim 1500 personen die actief meedenken over de ontwikkeling van de e-overheid en representatief zijn voor de internettende Nederlander" [www.burger@overheid.nl](http://www.burger@overheid.nl) Het project burger@overheid en de daarbij behorende website is per 31 december 2007 gestopt.

<sup>17</sup> Bij weblogs (in dit geval voornamelijk gericht op nieuws of als onderdeel van een groter platform) is in de meeste gevallen de mogelijkheid om te reageren op het artikel. Hier ontstaan ook regelmatig discussies, vergelijkbaar met discussies op online fora.

gecommuniceerd. Hierop wordt gesproken over relevante onderwerpen voor overheden omdat deze gekoppeld zijn aan beleid. Daarnaast willen burgers ook meer betrokken worden bij de vorming van beleid en nemen 'politieke' discussies toe. Deze eigenschappen maken dat bottom-up initiatieven van overheidsdoelgroepen op het eerste oog interessant kunnen zijn voor rijksoverheden om op te participeren en input te verkrijgen voor beleidsvorming. Echter, een essentieel punt in deze analyse is de aard van het debat dat op dit soort platformen plaatsvindt. Voordat we hier in het volgende hoofdstuk op ingaan, wordt een drietal cases besproken die gekoppeld zijn aan verschillende overheidsdoelgroepen.

### **2.3 De online cases**

De volgende drie cases: BON, ZorgForum en DefensieForum, dienen als voorbeelden in dit onderzoek. Deze cases zijn geselecteerd op hun doelgroep en de onderwerpen die hierop worden besproken, welke te koppelen zijn aan belangrijke overheid thema's (onderwijs, defensie, gezondheidszorg).

#### *2.3.1 DefensieForum*

De eerste case is het DefensieForum<sup>18</sup>. Het platform is gestart in 2003 en is gericht op zaken aangaande de Nederlandse defensie in brede zin. Op dit semi-open<sup>19</sup> forum is de mogelijkheid om over specifieke onderdelen van defensie te praten, zoals de marine of luchtmacht. Er is ook ruimte om te praten over maatschappelijke thema's die gerelateerd zijn aan defensie. Dit forum is ingedeeld naar topics gericht op: nieuws, algemene zaken, onderdelen van defensie, verenigingen en vakbonden en "onrust in de wereld". Hierin is de ruimte om te praten over onder andere de strijd tegen het terrorisme en lopende conflicten wereldwijd. Veel besproken is de oorlog in Irak. Maar ook andere huidige maatschappelijke zaken gerelateerd aan defensie, van missies tot vakinhoudelijke discussies, worden op het forum besproken. Deze thema's zijn te relateren aan veranderingen in de maatschappij en onvrede over beleid. De rol van de Nederlandse overheid wordt regelmatig besproken en er is duidelijke moderatie. Het aantal leden ligt rond de 5.300 en het totaal aantal berichten ligt iets boven de 150.000 in zes jaar tijd en er kan worden gesproken van een actieve gemeenschap.

#### *2.3.2 BON (Beter Onderwijs Nederland)*

De tweede case is de online community BON (Beter Onderwijs Nederland)<sup>20</sup>. Dit initiatief is in 2006 gestart vanuit onvrede over de gang van zaken in het onderwijs. De vereniging is tegenwoordig een bekende partij in het onderwijsveld en ook bij de overheid. De website is een plek waar veel leerkrachten en andere mensen verbonden aan het onderwijs, waaronder ouders en leerlingen, samenkomen en over actuele ontwikkelingen in het onderwijs praten. Er is niet duidelijk hoeveel leden de gemeenschap telt maar het aantal postings op het forum ligt rond de 25.000 in drie jaar tijd. Op het semi-open forum worden uiteenlopende zaken over diverse vormen van onderwijs aan de kaak gesteld. Er is hierop een indeling gemaakt naar het soort onderwijs: basis-, secundair-, middelbaar

---

<sup>18</sup> [www.defensieforum.nl](http://www.defensieforum.nl) Laatst bezocht op 31 maart 2009

<sup>19</sup> Semi-open communities zijn vrij om te bekijken, maar wanneer men wil bijdragen is registratie vereist.

<sup>20</sup> [www.beteronderwijsnederland.net](http://www.beteronderwijsnederland.net) Laatst bezocht op 31 maart 2009

beroeps- en hoger onderwijs. Daarnaast is het mogelijk om over algemene zaken te praten, is er een topic over taal en is er een topic aangemaakt waarin de participant zijn hart kan luchten. Het is enerzijds een informatieve website waar het laatste nieuws omtrent onderwijs is te lezen. Anderzijds heeft het platform een interactief karakter waar, naast het forum, er ook de mogelijkheid is om een weblog te starten. Op de weblogs kan worden gereageerd, waardoor ook hier discussies ontstaan. De discussies op het forum en bij de weblogs zijn veelal gerelateerd aan het onderwijsbeleid van de rijksoverheid.

### 2.3.3 *ZorgForum*

De laatste case is het ZorgPortaal<sup>21</sup> met als belangrijk onderdeel het forum genaamd ZorgForum<sup>22</sup>. ZorgPortaal is eind 2000 ontstaan vanuit de behoeften om een onafhankelijk informatie en communicatieplatform te lanceren voor mensen werkzaam in de zorg. Het doel van het platform is om kennisuitwisseling verder te stimuleren en bijdragen te leveren aan de positieve beeldvorming van de beroepsgroep binnen internet. Ook het forum van ZorgPortaal is semi-open. Op het forum wordt gesproken over beroepsinhoudelijke zaken, zoals de werking van bepaalde medicijnen. Er is ruimte om te praten over werk en arbeidsvoorwaarden, maar ook over algemene zaken aangaande gezondheidszorg. In de negen jaar dat het forum nu bestaat zijn er zo'n 2.600 geregistreerde bezoekers. Er zijn rond de 4.100 discussies gestart waarop bijna 16.000 reacties zijn gegeven. Ver uit de meeste topics en reacties zijn gerelateerd aan beroepsinhoudelijke zaken, maar de overheid en haar beleid is zijdelings ook regelmatig onderdeel van de discussies.

In het volgende hoofdstuk worden verschillende technische en sociale eigenschappen van online gemeenschappen, en specifiek online debatten hierop, besproken. De cases dienen hierbij om bevindingen te bevestigen of te ontkrachten.

---

<sup>21</sup> <http://www.zorgportaal.nl/> Laatste bezocht op 31 maart 2009

<sup>22</sup> <http://www.zorgforum.nl/forum/index.php?act=idx> Laatste bezocht op 31 maart 2009

### 3. De aard van het online debat

In de definitie van Jenny Preece van online communities benoemd zij een drietal elementen: mensen, regels en computer systemen. Het succes van een online gemeenschap, zo stellen Sieckenius en Preece, wordt bepaald door sociale factoren alsmede door software functionaliteiten en gebruiksvriendelijkheid (2004:580). Mensen handelen vanuit sociale kenmerken, maar er zijn ook technische kenmerken van belang bij online communicatie. Deze sociale en technische kenmerken van voornamelijk online discussiesites, fora en weblogs komen in dit hoofdstuk aan bod. Deze vormen hebben veruit de meeste platformen waarop wordt gediscussieerd. Daarnaast zijn vele andere vormen van online communicatie te onderscheiden; chats (via skype of msn), microblog twitter of wiki's. Deze hebben echter allemaal specifieke sociale en technische kenmerken en worden nog weinig toegepast als het gaat om online debat.

Eerst volgt een uiteenzetting van het ideale rationeel-kritische debat aan de hand van de theorie van het communicatief handelen van Jürgen Habermas, waar vanuit de technische en sociale kenmerken worden geanalyseerd. Vanwege de complexiteit en veelomvattendheid van deze theorie beperk ik mij enkel tot de relatie met debatvorming, 'de ideale discussie'. In dit hoofdstuk schets ik een beeld van hoe online een debat wordt vormgegeven. Vanuit het perspectief van de ideale discussie wordt een blik geworpen op de online realiteit. De theorie van het communicatieve handelen is ontwikkeld in de pre-internet periode. De basisprincipes die Habermas stelt aan dit ideale debat zijn echter gelijk gebleven en ook toepasbaar op online debatten.

#### 3.1 Het communicatieve handelen

Jürgen Habermas heeft in 1981, na de ontwikkeling van zijn theorie over de publieke sfeer, een theorie ontwikkeld die in het verlengde hiervan ligt, de theorie van het *communicatieve handelen*<sup>23</sup>. Het communicatieve rationele handelen is idealiter gericht op het komen tot gedeeld begrip, *Verständigung*, door middel van communicatie (Hartmans 2001, Kunneman 1985). Binnen deze theorie stelt Habermas dat 'juistheid van normen', 'waarachtigheid van uitingen' en 'waarheid van uitspraken', als beoordelingskader dienen voor de argumentatie (Kunneman 1985:8). Het ideale rationeel-kritische debat is een onderdeel van deze theorie. Hierbij gaat het er om dat er door rationele argumentatie en bekritisering hiervan, binnen een gedeelde leefwereld, onderlinge overeenstemming tot stand wordt gebracht (Kunneman 1985:38).

De kernwaarde van het communicatief handelen om te komen tot gedeeld begrip, zijn in basis symmetrische communicatieve voorwaarden (Kunneman 1985:9). Daarnaast is het van belang dat dit open en belangeloos plaatsvindt. Binnen de 'ideale' discussiesituatie moeten:

---

<sup>23</sup> In 1981 verscheen het boek *Theorie des kommunikativen Handelns* gericht op het sociale handelen van mensen onderverdeeld in communicatief, instrumenteel en strategische handelen waarin hij dit bekijkt vanuit de taal filosofie. Vanwege de omvang en blauwe kleur wordt dit boek ook wel 'het blauwe monster' genoemd (Achterhuis 2005:183)

- participanten in gelijke mate in staat zijn om een discussie te beginnen en een gelijke kans hebben om hun argumenten naar voren te brengen en die van de ander te bekritisieren;
- mogen er tussen de betrokkenen geen machtsverschillen zijn, omdat anders bepaalde argumenten weleens niet gebruikt zouden kunnen worden;
- mogen de betrokkenen elkaar niet manipuleren, maar moeten ze zich oprecht uiten.

(Hartmans 2001)

Communicatief handelen is gebaseerd op het fenomeen van taalhandeling. Elke uitspraak of argument wordt verwezen naar een bepaalde handeling welke in de vorm van taal wordt uitgedrukt. Deze uitingen vinden altijd plaats vanuit een bepaald doel, bijvoorbeeld als mededeling, vraag of belofte (Achterhuis 2005:186). Ook voor online debatten geldt dat elk argument of mening in een bepaalde vorm wordt weergegeven en dus een handeling in zich heeft.

Als tegenhangers van het communicatief handelen stelt Habermas het instrumentele handelen, ofwel arbeid, en het strategisch handelen. Bij strategisch handelen gaat het niet om het bereiken van overeenstemming, al wordt deze indruk wel gewekt, maar juist om het verwezenlijken van een privé doelstelling (Hartmans 2001, Kunneman 1985:68). Wanneer privé doelstellingen worden geplaatst boven het algemeen belang kan er niet oprecht en rationeel gedebatteerd worden, stelt Habermas.

Vanuit deze uiteenzetting van het communicatieve handelen, gaan we nu verder in op de relatie hiermee met de technische en sociale kenmerken van online debatten binnen online gemeenschappen

### **3.2 Technische kenmerken van het online debat**

Communicatie in online gemeenschappen, via discussieplatformen, fora en reactiemogelijkheden op weblogs kent een aantal technische kenmerken. Deze technische kenmerken hebben invloed op de structuur van het debat, wat weer invloed heeft op de inhoud van het debat. In deze paragraaf worden de meest belangrijke technische eigenschappen besproken van online debatten. Het tekstuele en asynchrone karakter, de dynamiek van online communicatie, het gemis van uiterlijke en non-verbale kenmerken en regels en moderatie die van belang zijn voor de sturing van de discussie.

#### **3.2.1 Tekstueel**

Online debatten waarover in deze thesis wordt gesproken hebben de vorm van geschreven tekst. Dit biedt goed zicht op argumentatie omdat deze is vastgelegd en niet vervliegt, zoals in een reallife gesproken discussies het geval is. In een onderzoek naar verschillen tussen online en offline debatten stelt Seong-Jae Min: "Online verbal communication may even be superior to face-to-face communication in terms of rationality, because online deliberation, which is solely dependent on text exchanges, is emotionally more detached and perhaps more cognitively-oriented" (Min 2007). Vanuit het communicatieve handelen kan worden gesteld dat dit de mogelijkheid tot argumentatie en kritiek

hierop verhoogt, omdat tekst kan worden nagelezen, gestructureerd en hierop kan worden gereflecteerd. De rol die emotie speelt in online discussies komt later in deze thesis aan bod.

### *3.2.2 De structuur van het debat*

Online discussies hebben naast een tekstuele aard, ook een asynchroon karakter. Asynchroon heeft mede betrekking op de tijd – mensen reageren niet zoals in een face-to-face gesprek direct op elkaar. Iemand laat een geschreven bericht achter waar men op een zelf gekozen moment op kan reageren. Dit heeft als voordeel dat er de mogelijkheid is om te reflecteren op wat anderen zeggen en wat de participant mogelijk zelf al heeft ingebracht in de discussie, alvorens deze weer een bijdrage levert (Dahlberg 2001). Kritieken zijn echter, dat het vaak geen lineair verhaal is en participanten zogezegd door elkaar praten. Dit maakt het soms lastig om de lijn in de discussie te volgen. Het gevaar hierbij is dat niet altijd duidelijk is wie welk punt maakt ten aanzien van wie, wat invloed kan hebben op het verloop van de discussie. Dit wordt deels ondervangen door dat mensen elkaar aanspreken en hun posting richten op één persoon en daarmee duidelijk maken dat zij ingaan op hun punt. Vaak wordt hierin gebruik gemaakt van het @-teken, bijvoorbeeld @BondscoachZonderLand of @Geschiedenisleraar (BON). Daarnaast is op de platformen ZorgForum en Defensie Forum de mogelijkheid om een deel of gehele posting van een andere participant als quote of commentaar in jouw posting te plaatsen. Er is dan direct duidelijk op welk punt er wordt gereageerd.

De dynamiek van online gemeenschappen maakt het ook mogelijk dat in een zeer korte tijd een groot aantal reacties kan worden gegeven. Dit is natuurlijk zeer positief als het gaat om betrokkenheid, maar voor het volgen van het debat kan dit er voor zorgen dat anderen juist afhaken wanneer zij niet de discussie op de voet hebben gevolgd. Op elk moment van de dag kan worden gereageerd, door de asynchrone vorm worden online debatten daarmee vaak fragmentarisch.

Als laatste kenmerk van de structuur van het online debat kan worden aangedragen dat het vaak korte statements zijn. Positief is dat het niet al te veel moeite kost om de reacties te lezen, met als gevolg dat men de discussie eenvoudig kan volgen, negatief is echter dat er vaak onvolledig en onduidelijk wordt geargumenteed (Dahlberg 2001). Op de platformen van BON, ZorgForum en DefensieForum zijn inderdaad voornamelijk relatief korte berichten te zien. Natuurlijk verschilt de inhoud per posting en vanwege de omvang van de platformen kan er niet over ieder afzonderlijk geval iets worden gezegd. Wel kan worden gesteld dat lang niet ieder bericht een goed onderbouwd en goed gefundeerd punt in de discussie is. Op de inhoud van het debat kom ik in de volgende paragraaf terug.

### *3.2.3 Anonimiteit en non-verbale kenmerken*

Online communicatie via tekst heeft nog een ander kenmerk, het vervallen van non-verbale cues en de mogelijkheid om anoniem te blijven. Non-verbale kenmerken, zoals houding, uiterlijk en geslacht, zijn online niet zichtbaar. Matthew Barton, voorstander van de mogelijkheid tot online rationeel-kritische debatten, stelt dat hierdoor de kwaliteit van de argumenten het meest wordt bepaald door de rol die iemand vervult in de discussie (2005). Dit sluit ook goed aan bij het communicatief handelen,

de argumenten zijn belangrijker dan uiterlijke kenmerken en geslacht, wat bijdraagt aan ogenschijnlijk meer gelijkheid.

Daarnaast kan men anoniem bijdrage leveren. Anonimiteit creëert enerzijds een zekere vrijheid wat debatvorming stimuleert (Albrecht 2003). Anderzijds hoeft dit niet altijd een positief effect te hebben. Mensen zijn hierdoor ook ongeremder in het aandragen van negatieve bijdrages, die vaak niet goed zijn onderbouwd. Lincon Dahlberg, gespecialiseerd in onderzoek naar de publieke sfeer en het internet, stelt daarnaast: “Language and writing style may indicate class, culture, and gender. Nicknames are often gendered. The content of posts are riddled with identity cues including the posters' interests, positions on various issues, lifestyles, and offline relationships” (2001). ‘Screen’ namen of ‘nicknamen’<sup>24</sup>, alsmede de inhoud van de postings zegt dus veel over een persoon. In online gemeenschappen vanuit overheidsdoelgroepen is vaak wel sprake van ‘screen’ namen. Maar de participanten zijn bijna altijd open over hun achtergrond. Ze beginnen hun posting vaak met te vertellen vanuit hun eigen ervaring als leraar, verpleegster of militair, of melden expliciet wat hun achtergrond is. Op de gemeenschappen van BON, ZorgForum en DefensieForum, wordt er niet alleen met argumentatie getracht een punt te maken, maar ook met expertise die de participanten vanuit ervaring hebben opgedaan. De achtergrond van de participant speelt dus wel degelijk een rol in de discussie. Daarmee kan een groot vraagteken worden gezet bij de gelijkwaardigheid. Ondanks dat iedereen de zelfde (technische) mogelijkheden heeft om zijn argument in te brengen, blijkt binnen dit soort debatten dat men juist eigen expertise wil laten blijken en daarmee geen gelijkwaardigheid nastreeft. Ondanks dat van echte gelijkwaardigheid mogelijk nooit sprake is en dus een negatieve invloed heeft op het communicatieve handelen. Is er van de bedreigingen die anonimiteit kan hebben voor online discussies op online gemeenschappen gericht op overheidsdoelgroepen weinig sprake.

#### *3.2.4 Regels en moderatie*

Goede moderatie en duidelijke regels dragen bij aan de inhoud van het debat. Op het platform van BON is het voornaamste doel een constructieve discussie over de verbetering van het onderwijs. Postings met scheldwoorden of bedreigingen worden dan ook verwijderd. Daarnaast mag auteursrecht niet worden geschonden. Ook binnen het forum van ZorgPortaal zijn er regels opgesteld. Geregistreerde bezoekers krijgen bij ongewenst gebruik eerst een waarschuwing en kunnen vervolgens worden verwijderd. Soortgelijke regels houdt DefensieForum er op na. Elke community heeft zo zijn eigen regels, maar ze hebben allemaal als doel om bij te dragen aan een beter debat. Met de regels en het gebruik van semi-open fora wordt misbruik, enerzijds van spam en anderzijds van scheldtirades en andere negatieve uitlatingen, verkleint.

Regels hebben dus invloed op het debat wat meestal een positief effect heeft op de inhoud. Moderatie kan echter ook bepalend zijn voor de vorm en inhoud van het debat. Dahlberg stelt: “In particular,

---

<sup>24</sup> Een pseudoniem of bijnaam waaronder participanten zich kenbaar maken op online gemeenschappen. Per gemeenschap kan men een andere naam aannemen. In sommige gevallen gebruikt iemand zijn gewone naam of een variant hierop. Sommige kiezen voor een totaal andere naam.

forum management can shape discourse by the way it chooses to police the rules of communicative exchange and by taking a lead role in setting the tone of the discourse” (2001). De makers van het forum bepalen vooraf welke ‘topics’ of thema’s er zijn, waarbinnen vaak wel de ruimte is om nieuwe onderwerpen aan te snijden. De beperkingen die deze regels met zich meebrengen maken enerzijds dat men zich in een beschermde omgeving kan uitlaten, zonder kwetsende of beledigende uitlatingen. Anderzijds is er door de regels sprake van minder vrijheid. Toch pleit ik ervoor dat regels bijdragen aan een betere discussie, ze stimuleren namelijk betere argumentatie en beperken de mogelijkheid om het debat negatief te beïnvloeden.

### **3.3 Sociale kenmerken van het online debat**

Online debatten hebben specifieke technische kenmerken, zo is hierboven duidelijk geworden. De inhoud van het debat wordt zowel bepaald door technische kenmerken, als door de inhoud van de postings, de zogenaamde sociale kenmerken.

#### *3.3.1 Consensus versus conflict*

Een essentieel punt bij e-participatie is het niveau van de discussie. Om te komen tot beter beleid is het belangrijk dat er een discussie of debat plaatsvindt op basis van argumentatie. Standpunten moeten worden weergegeven en bekritiseerd en gezien vanuit het ideale communicatieve handelen moet dit leiden tot een overeenkomstige visie (o.a. Kunneman 1985). Barton stelt: “Indeed, the sign of a good discussion board is the originality and depth of the topics it discusses” (2005:185). De onderwerpen die aan bod komen en de diepte van de discussie, bepalen het niveau van het debat. Uit diverse onderzoeken blijkt echter dat het niveau binnen online discussies vaak niet erg hoog is (o.a. Frissen 2003, 2008). Bij een online debat wisselen participanten vooral standpunten uit, maar zijn ze niet zo zeer geïnteresseerd in de standpunten van anderen. Nog in het bijstellen van de eigen visie en dus ook niet tot het komen tot een ‘eindconclusie’. “Cyberspace is filled with vibrant exchanges of opinion. However, in general there tends to be far too much talk and not enough respectful listening” stelt Dahlberg (2005). Deze kenmerken, veel praten en weinig luisteren naar wat anderen zeggen, is ook binnen de cases terug te zien. De participant deelt voornamelijk zijn standpunt mee, sluit zich soms aan bij andere reacties of stelt juist het tegenovergestelde. Maar echt komen tot duidelijke conclusies, oplossingen of consensus, gebeurt inderdaad in de meeste gevallen niet. Dit staat nogal haaks op de visie van de ideale discussie. Het gevaar van communities waar een gemeenschappelijk thema in centraal staat, is dat er geen ‘echte’ discussie ontstaat omdat iedereen er vaak wel soortgelijke gedachten op nahoudt (Albrecht 2003). Dit beeld wordt deels bevestigd in de cases. Algemene principes, zoals dat het onderwijs moet worden verbeterd of dat er meer geld moet komen voor de gezondheidszorg, wordt inderdaad gedeeld. Echter, zo blijkt uit de cases, voornamelijk als het om inhoudelijke zaken gaat verschillen de meningen nog al eens.

Vanuit het ideale rationele debat van het communicatieve handelen, dat zich voornamelijk op offline debatten richt, is het interessant om de visie van politicoloog Jodi Dean erbij te halen. Zij verklaart in haar artikel ‘*Why the Net is not a Public Sphere*’, dat zij niet gelooft in het internet als publieke sfeer

maar pleit voor *neodemocracies*. Op het internet is geen sprake van de 'ideale' debat situatie maar, zo verklaart Dean, is er sprake van "a site of conflict". "Neodemocracies are configured through contestation and conflict. They reject the fantasy of a public and instead work from the antagonisms that animate political life" (Dean 2003:108). Deze kijk op het publieke debat is een meer realistische blik tegenover het ideaal van het communicatief handelen. Het gaat juist om wat een discussie teweeg kan brengen en niet tot het komen van een consensus. Wel staat, net als bij het communicatief handelen, argumentatie hierin centraal (Dean 2003:107). Dahlberg sluit hierbij aan en stelt dat hoewel rationeel debatteren essentieel is, dit niet altijd tot consensus hoeft te leiden (2005:128). Hij grond zijn stelling op de visie van politicoloog Simone Chambers: "disagreement, conflict, dispute, argumentation, opposition, in short, naysaying, are essential aspects of the discourse process" (Chambers 1995 geciteerd in Dahlberg 2005:128). Deze gedachte is gelijk aan de visie van Dean waarin conflict en oppositie centraal staan, en dit is inderdaad binnen online discussies vaak het geval. Ondanks dat Dean geen consensus maar eerder conflicten binnen het web ziet, stelt ze wel dat bij neodemocratische politiek besluitvaardigheid essentieel is.

Wanneer we kijken naar het ideaal van communicatief handelen van Habermas zijn er, naast de hierboven gestelde punten, een tweetal zaken die conflicteren binnen de online gemeenschappen gericht op overheidsdoelgroepen. Volgens Habermas zijn ideale discussies vrij van een 'privé doelstelling'. Je kunt je afvragen in hoeverre het mogelijk is om zonder eigen belang ergens over te praten, zowel in het geval van online en offline debatten. Dit maakt niet direct dat men per definitie strategisch handelt, zo is in de online discussies op bottom-up initiatieven vaak duidelijk wat de motieven van de participant zijn. Dit draagt echter niet bij aan de ideale discussie binnen het communicatieve handelen. Daarnaast wordt een rationeel debat nagestreefd, terwijl binnen online debatten *emoties* een belangrijke rol spelen. Verder zien we dat naast emotie veel discussies gericht zijn op de waan van de dag oftewel *actualiteit*.

### 3.3.2 Emotie en actualiteit

Een goed voorbeeld van een combinatie van met name emotie en actualiteit kan worden gevonden in een case die zich een aantal jaar geleden heeft voorgedaan, de MKZ (mond- en klauwzeer) crisis<sup>25</sup>. In Nederland, voornamelijk de regio Noord-Veluwe, zijn er in deze periode rond de 270.000 dieren geruimd en is de economische schade opgelopen tot in de honderden miljoenen euro's. Naast de schade voor boeren en de vleessector was er sprake van een maatschappelijke crisis (B&A groep 2002). De MKZ crisis kreeg veel aandacht in de traditionele media en op het internet, dat in deze periode in hoog tempo aan het groeien was.

In een casestudy van de MKZ-crisis, in zijn artikel '*Autonome praktijken*', beschrijft Jos de Mul de rol van het internet. Er waren tientallen actiegroepen online actief en vele online nieuwsgroepen waren gericht op deze crisis, waaronder de nu niet meer actieve website [www.mondenklauwzeer.nu](http://www.mondenklauwzeer.nu).

---

<sup>25</sup> "MKZ is een zeer besmettelijke en ernstige virusziekte die voorkomt bij zoogdieren die een even aantal hoeven aan elke poot hebben (evenhoevige dieren)." <http://www.postbus51.nl/nl/home/themas/maatschappij-en-samenleving/dierenwelzijn/dierziekten/wat-is-mond--en-klauwzeer-mkz.html> laatst bezocht op 17 maart 2009

Op deze plekken was een hoge mate van interactiviteit zichtbaar, zo stelt De Mul (2001:84-85). Door de opkomst van internet in deze periode en de mogelijkheid die een groeiende groep burgers werd geboden om een stem te laten horen, werd hier veelvuldig gebruik van gemaakt. Deze case is met name interessant omdat dit een grote gebeurtenis betrof die een grote groep betrokkenen had en dus een grote impact had op de Nederlandse samenleving. Er waren vele online gemeenschappen in korte tijd ontstaan gericht op veeboeren, welke in deze case een belangrijke doelgroep voor de overheid is.

Tijdens de MKZ-crisis heeft de actualiteit een essentiële rol gespeeld. Doordat het een belangrijke issue was die veel in het nieuws was, had iedereen hier een mening over en wilde men deze maar al te graag delen. Actualiteit is dan ook een belangrijk fundament om mensen betrokken te maken. Ook op het platform van BON is te zien dat onderwerpen die actueel zijn en veelal in andere media worden besproken populair zijn.

Twee voorbeelden van recent gestarte discussies op het forum van BON (februari 2009) zijn gerelateerd aan de Cito-toets. De eerste is een discussie over het mogelijk afschaffen van de Cito-toets voor basisscholieren van groep 8. De tweede is een discussie over het programma van Prem Radhakishun, De school van Prem, waarin het nut van de Cito-toets wordt getest met een groep scholieren die dit jaar de Cito-toets moeten maken. De discussies en reacties variëren. Sommige participanten zijn voor het afschaffen van de Cito-toets, andere juist vel tegen. Ook met betrekking tot De school van Prem zijn uiteenlopende reacties te zien van mensen die vinden dat hij iets goeds aan de kaak stelt, tot mensen die vinden dat hij het voor de kijkcijfers doet. Het programma De school van Prem is veel in het nieuws en opinieprogramma's geweest. In één week tijd zijn er 67 reacties geplaatst bij deze discussie. In verhouding, bij de meeste discussies op de website van BON ligt het aantal reacties tussen de 0 en 10. De discussie rondom de Cito-toets had beduidend minder reacties, slechts 22 in 7 weken<sup>26</sup>.

Bij actuele onderwerpen is te zien dat er vaak in korte tijd een groot aantal reacties wordt gegeven waarna de discussie zogezegd doodbloedt. Dit is echter een fenomeen dat veel bij online discussie wordt gezien, op een gegeven moment reageert men niet meer op bepaalde 'topics' en zelfs hele communities kunnen hierdoor vervallen, zoals de MKZ-platformen. Het internet biedt de mogelijkheid om snel iets op te zetten, maar is ook vergankelijk mede door dynamiek en de eerder besproken fragmentatie (Frissen 2008). Geen inzet van de leden betekent het einde van de community of het platform. Daarnaast kan de loyaliteit van leden aan een community veranderen, er is geen garantie dat een community altijd levendig blijft. "Online communities are dynamic, evolving and constantly change" (Sieckenius de Souza en Preece 2004:580).

In deze uiteenzetting over actualiteit is het ten slotte interessant om ZorgForum te bekijken. Hierop lijkt actualiteit een minder grote rol te spelen. Dit blijkt onder andere uit de onderwerpen die worden besproken, deze zijn zelden aan zeer actuele thema's gekoppeld. Daarnaast zijn er

---

<sup>26</sup> Het programma De school van Prem is inmiddels afgelopen en heeft veel losgemaakt in Nederland. Uiteindelijk zijn 9 van de 10 leerlingen in niveau gestegen. De pessimisten stellen dat de meeste van deze kinderen nog steeds een leerachterstand hebben. Andere zijn positiever gestemd en zien dit als bevestiging dat met hard werken een hoger resultaat kan worden behaald en dat is bewezen dat onderwijs in Nederland nog tekort schiet.

verrassend genoeg veel discussies die een aantal jaren geleden zijn gestart, zelfs in 2002 of 2003, waar nu in 2009 op gereageerd wordt. “Terminale zorg thuis of in het ziekenhuis” gestart in 2002 is hier een voorbeeld van. Of de discussie gestart in 2004 omtrent het fixeren van psychiatrische patiënten middels de in de gezondheidszorg omstreden ‘Zweedse banden’. Op beide discussies is recent commentaar geleverd, bij het voorbeeld van de Zweedse banden is er zelfs een hele nieuwe discussie uit voort gekomen. Dit zijn dan ook lopende onderwerpen die relevant blijven en die niet direct aan de actualiteit verbonden zijn. Wel kan worden geconcludeerd dat het voor leden op dit platform niet een criteria is om de datum van een posting te bekijken alvorens te reageren. Het voorbeeld van de Zweedse banden is vooral gekoppeld aan emotie. In de discussie spreken veel mensen uit ervaring, als verpleging of juist als patiënt. Deze methode wordt als zeer omstreden beschouwd, maar uit de postings blijkt dat er toch nog steeds gebruik van wordt gemaakt in onder andere verzorgingstehuizen. De discussie laait vooral sinds de hervatting in 2008 hoog op en is zelfs actueel. Op het congres ‘Zorg voor Vrijheid’ op 18 november 2008 heeft de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) bekend gemaakt dat de Zweedse band uiterlijk in 2011 uitgebannen moet zijn<sup>27</sup>.

Ook bij de MKZ-crisis was duidelijk een grote emotionele impact zichtbaar. Hiervan was niet alleen sprake onder boeren, maar was verspreid over de gehele Nederlandse samenleving. De Mul stelt: “Juist door de emotionele impact van de crisis bleken nogal wat acties impulsief, retorisch en niet zelden populistisch te zijn” (De Mul 2001:90). Het gevaar van emotie binnen debatten op online gemeenschappen is dat de reacties veelal ondoordacht en ‘in het heetst van de strijd’ zijn gepost. Leden nemen in deze situatie niet de tijd om een goed standpunt te formuleren en de reacties van andere participanten te bekijken, zoals dat in normale rationele debatten vaak wel het geval is. Daarnaast is het risico op aanvallende en mogelijk beledigende postings ook groter. Men is vaak boos op een instituut, zoals er bij de MKZ-crisis onder andere kritiek was jegens het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). Of is er kritiek op een situatie zoals in de discussie van Zweedse banden duidelijk zichtbaar is.

### 3.3.3 Persoonlijk belang

Naast actualiteit en emotie, is er nog een derde sociaal kenmerk te onderscheiden: persoonlijk belang. In de definitie van een online gemeenschap van Preece ligt het persoonlijke belang verankerd, men streeft in basis haar eigen behoefte na. Maar, er is ook een gezamenlijk doel wat maakt dat je kan spreken van een ‘gemeenschap’.

Eerder is al aangegeven dat de behoefte om te participeren voornamelijk gekoppeld is aan eigen belang (Frissen 2003). In een reactie op de weblog Ambtenaar 2.0 van 10 november 2008 wordt gesproken over het ‘WHIDA-principe’ wat staat voor ‘Wat Heb Ik Daar Aan?’. Dit geldt voor alle e-participatie, er moet voldoende waarde inzitten voor participanten om hun tijd en energie daar in te willen steken. Nick Stevenson, auteur van onder andere het boek *‘Cultural Citizenship’*, stelt dat we in

---

<sup>27</sup> <http://www.nursing.nl/home/nieuw/2044/gebruik-zweedse-band-moet-in-2011-afgelopen-zijn> Laatst bezocht op: 29 maart 2009

een periode leven waarin we telkens keuzes moeten maken, waarvan een belangrijke keuze is aan welke community we loyaal zijn (2003:5). Dit benadrukt de kracht van bottom-up initiatieven, de participanten hebben de keuze al gemaakt. Door zich aan te sluiten bij initiatieven als BON of Defensie Forum, wordt duidelijk dat de besproken thema's voor participanten van voldoende belang zijn om zich hier op te willen begeven.

De mensen die verbonden zijn aan deze gemeenschappen hebben een bewuste keuze gemaakt om hierop te participeren. De motivatie zal voor iedereen anders zijn. Zo komt men vaak naar online communities voor expertise en om iets nieuws te weten te komen (Preece et.al. 2006). Maar deze expertise heeft ook een andere kant, het kan er namelijk ook aan bijdragen dat men zich niet vrij voelt om bijdragen te leveren. We hebben al vastgesteld dat op de besproken gemeenschappen deze expertise inderdaad een rol speelt en hiermee onder andere de gelijkwaardigheid in gedrang komt.

Niet alleen participanten met expertise zorgen voor een drempel die bezoekers aan gemeenschappen tegenhoudt om te participeren, er is nog een ander soort participant die hier aan bijdraagt, die Dahlberg de 'dominante' participant noemt. Dahlberg stelde in zijn analyse: "Here, dominant participants may not necessarily be directly abusive or say more; rather, they assert their influence and sideline other participant's views by dictating the agenda and style of dialogue" (2001). Interessant is om te zien dat op alle drie de cases dominante participatie is terug te vinden die invloed hebben op de richting en inhoud van het debat. Op ZorgForum staat bij de profielnaam bij elke posting hoeveel berichten deze participant heeft geplaatst. Dit wordt kracht bijgezet door daar een kenmerk aan te hangen. Mensen die veel reageren (ongeveer tussen de 20 en 100 postings) worden 'senior' genoemd, mensen die veel vaker reageren worden 'master' genoemd. Veel reageren werkt dus statusverhogend. Een interessante en dominant te noemen participant op ZorgForum is 'senior' lid Hendrik. Hendrik heeft rond de 75 berichten achter gelaten, in vergelijking tot 'master' lid José met 200 reacties, valt het aantal berichten mee. Wat echter opvalt zijn de lange postings van Hendrik. Niet alleen het feit dat hij regelmatig reageert maakt hem dominant, de lange berichten maakt dat zijn postings meer opvallen en daarmee het gevoel van dominantie versterkt.

Op Defensie Forum is een vergelijkbare situatie met ZorgForum, hierop wordt de activiteit van iedere participant aangeduid met het aantal berichten dat hij heeft geplaatst versterkt met een balk (zie fig. 2.) waarop de mate van activiteit wordt weergegeven. Dit wordt weergegeven bij iedere posting die de participant plaatst waarmee het balkje ook elke keer langer wordt. Interessant op Defensie Forum is dat voornamelijk forum beheerder Kapitein Rob en algeheel beheerder Lex onder de actieve participanten kunnen worden gerekend. Op de andere platformen spelen de beheerders geen grote rol in de discussie. Zij drukken hiermee, nog meer dan moderatoren op andere gemeenschappen, een stempel op de inhoud van het debat.

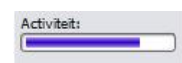


Fig. 2.: Afbeelding van een activiteitenbalk op Defensie Forum

Ook op BON zijn een aantal participanten die veel inbrengen, zoals 9\_11\_1989, jeronimoon en Hals. Binnen deze gemeenschap wordt, in tegenstelling tot de andere cases, niet genoemd hoeveel reacties men plaatst. Belangrijk om te vermelden bij alle drie de gemeenschappen, is dat participanten die veel bijdragen leveren niet per definitie negatief dominant hoeven te zijn. Ze bepalen

echter wel een belangrijk deel van wat er wordt besproken. Deze uitkomsten versterken de eerder genoemde cijfers van Nielsen, dat slechts 1% van de leden binnen online gemeenschappen actief participeert en 90% niets bijdraagt (2006).

We kunnen vaststellen dat online debatten niet op het niveau zijn van het ideaal van communicatief handelen. Er is meer sprake van conflict, tegenstellingen en het geven van meningen, dan dat er sprake is van het komen tot een overeenstemming of oplossing voor gestelde problemen. De technische structuur en het doel van deze gemeenschappen is hier ook niet speciaal op gericht. Er wordt vaak niet naar een specifiek doel gewerkt, maar er is meer sprake van lopende discussies of alleen het weergeven van een mening. Daarnaast is het asynchrone en fragmentarische karakter niet altijd ideaal voor rationele discussies. Het kan de doorgang van de discussie belemmeren, maar biedt participanten wel de mogelijkheid om langer na te denken over een reactie. Daarbij kan worden geconcludeerd dat voornamelijk actuele onderwerpen populair zijn, maar dat de interesse hierin maar van korte duur is. Kenmerken, zoals de communicatie via tekst, duidelijke regels en de verbondenheid aan de gemeenschap, dragen wel bij aan de mogelijkheid om te komen tot een rationeel debat. Een aantal negatieve sociale kenmerken voor een online rationeel debat zijn emotie, de vluchtigheid die gepaard gaat met actualiteit en de dominantie van bepaalde participanten. Ten slotte is het belangrijk om te kijken naar welke rol de overheid, met name de ambtenaar, binnen online gemeenschappen van overheidsdoelgroepen kan spelen om werkelijk tot e-participatie ten behoeve van beleidsvorming te komen. Dit wordt in het volgende hoofdstuk belicht.

## 4. De online rol van de ambtenaar

In het vorige hoofdstuk zijn de verschillende technische en sociale eigenschappen van online gemeenschappen, en specifiek online debatten hierop, besproken. De participant stond binnen de analyse van online debatten centraal. In dit laatste hoofdstuk ligt de nadruk op de ambtenaar. Wat kan er vanuit de analyse van online debatten worden gezegd over de (mogelijke) rol van ambtenaren hierop? De ambtenaar heeft namelijk een essentiële functie binnen e-participatie. Zij is de contactpersoon en bindende factor tussen de overheid en haar doelgroepen. Deze verbindende rol heeft de ambtenaar altijd gehad, maar binnen de verdere ontwikkeling van de netwerkmaatschappij krijgt de rol van de ambtenaar een andere invulling en verandert ook de relatie met de burger (Van Berlo 2008a:59).

### 4.1 Actieve participatie

Binnen de online ruimte die ambtenaren in functie innemen op bottom-up initiatieven kan er voor twee richtingen worden gekozen. Zo kan er alleen worden meegekeken op communities naar wat er wordt besproken om een beter beeld van de publieke opinie te krijgen. Daarnaast kan er ook worden gekozen voor actieve participatie. In maart 2009 heb ik mijn onderzoeksvraag in een discussie op Ambtenaar 2.0 neergelegd. Hierop kwam aardig wat reacties en de ontvangen respons was zeer nuttig. Zo stelt Erik Jonker:

“Een veel gehoord advies is om te beginnen met te "luisteren". Wat beweegt de doelgroep, waar wordt over gesproken, wat zijn de problemen etc. Hierbij is het vaak zo dat juist niet door de overheid gestarte gemeenschappen de meest interessante informatie bieden. Het "luisteren" kan vanuit een beleidsperspectief al een schat van informatie opleveren in mijn ogen. Een actievere rol kan natuurlijk ook, vragen beantwoorden, inspelen op problemen die spelen etc. Vanuit de rol van dienstverlener levert dit voor de overheid veel kansen op.”  
(Ambtenaar 2.0, 29 maart 2009)

Beginnen met luisteren stelt Jonker, vooral op plekken die niet door de overheid worden gestart. We kunnen stellen dat daaruit een beeld wordt gevormd van de problemen en interesses van de doelgroep. Dit is inderdaad een belangrijke stap. Maar weten de participanten dat ambtenaren meeluisteren? Allereerst is het essentieel dat de ambtenaar dit kenbaar maakt. Transparantie is hierbij een kernbegrip, dit wordt in de volgende paragraaf besproken.

Met de informatie die uit de gemeenschappen kan worden gehaald, kan een beeld worden verkregen van wat specifieke doelgroepen vinden van bepaalde zaken. Gezien het soort discussies op de cases van BON, ZorgForum, Defensie Forum en in het verleden op de MKZ-platformen, wordt vooral gesproken over wat men niet goed vindt aan huidig beleid of beleid dat nog in ontwikkeling is. Echter, deze informatie is veelal wel bekend bij de overheid via andere wegen als de media, maar ook via de

vele directe contacten die zij in het veld heeft. Luisteren op online gemeenschappen is hier slechts een toevoeging op. De focus ligt er dan ook op om een dialoog aan te gaan met de doelgroepen om te resulteren in online interactieve beleidsvorming. Het doel is om inzicht te krijgen in welke inhoudelijke oplossingen de doelgroep ziet voor specifieke beleidsproblemen en -ontwikkelingen. Door het gesprek aan te gaan, kan er vanuit ambtenaren sturing aan het verloop van het debat worden gegeven. Met gerichte vragen kan tot meer duidelijkheid worden gekomen over wat de participanten voor meningen hebben over specifieke onderwerpen, in hoeverre ze daarin van elkaar verschillen en welke expliciete oplossingen zij zien. Daarnaast kunnen ambtenaren online in de discussie valsheden of ongefundeerde uitlatingen aankaarten en beargumenteren of verwijzen naar de juiste informatie. De dialoog tussen de doelgroep en de ambtenaar versterkt hiermee de mogelijkheden die online bottom-up gemeenschappen voor rijksoverheden kunnen bieden.

Wanneer ambtenaren zich actief op online initiatieven vanuit de samenleving begeven kan dit op verschillende manieren worden ontvangen. Participanten kunnen het bijvoorbeeld als prettig ervaren dat zij gehoord worden door de overheid. Maar participanten kunnen zich daarentegen ook gecontroleerd voelen, wat tot gevolg kan hebben dat ze zich niet meer vrij uitlaten binnen de community. Een ander, meer voor de handliggende dreiging, is dat er vooral negatieve reacties worden gegeven. Deze negatieve reacties gericht op beleid zijn nu ook vaak al zichtbaar op bottom-up platformen, zonder dat overheden hierop participeren. 'Elzenga' een actieve participant op DefensieForum stelt in de discussie 'Luchtmacht loopt bij nieuwe missie leeg':

"Er worden rustig missies gestart door het Kabinet waar de burger het niet mee eens is. Ook qua bezuinigingen gaat de politiek gewoon haar eigen weg. Volgens mij zien we weer een voorbeeld van het grote spanningsveld tussen de overambitieuze politici en het door hun zo gewenste ambitieniveau en wat er financieel mogelijk is (of door de politiek mogelijk wordt gemaakt...en dat is meestal teveel wensen voor te weinig geld) maar nu vooral wat er mogelijk is met de beschikbare mensen binnen de Krijgsmacht (gezien de duizenden onvervulde vacatures en tekorten overal). De commandant der luchtmacht Jac Jansen wijst hier volgens mij dus wederom op. Dat het zo niet langer kan. Of met gevaar van verdere leegloop (wat een meetbare indicator is)." (DefensieForum, 20 maart 2009)

Dit is een duidelijke negatieve uitlating over de Nederlandse overheid en politiek. 'Elzenga' stelt dat wat de politieke wil te veel geld kost en dat er te weinig middelen zijn in geld en mankracht. Er wordt echter geen duidelijke argumentatie of mogelijke oplossingen gegeven. Mede door de eerder onderscheidde emotie die een belangrijke rol speelt, zijn dit soort reacties wel te verklaren. De kans dat dit toeneemt door dat overheden hier zelf op vertegenwoordigd zijn is zeker niet uit te sluiten. Maar voor overheden liggen er ook mogelijkheden, zeker als het gaat om negatieve uitlatingen over beleid. Tijdens de werkconferentie Overheid 2.0 op 4 december 2008 in Utrecht, zijn een aantal belangrijke lessen voor de overheid en online communicatie opgesteld met als belangrijke les: "Trek je lange tenen in. Op het internet kun je wel eens te maken krijgen met negatieve berichtgeving. (..) zie dit als

een gespreksopening (mijd het gesprek niet)” (Ambtenaar 2.0 2008). In de commerciële wereld wordt al druk geëxperimenteerd met deze vorm van e-participatie, onder andere bij UPC en Vodafone. Zij zoeken klanten op, signaleren problemen en proberen die op te lossen. Binnen het Webcare Team van kabelexploitant UPC scannen vijf mensen dagelijks het internet af naar klachten en opmerkingen over het bedrijf. Ze gaan dan actief aan de slag om problemen te verhelpen en doen daarbij online verslag (Janssen 2008). Dit levert vaak positieve respons op en draagt bij aan een positievere imago. Voor de overheid kan met deze actieve participatie input voor beleid worden verkregen, staand en komend beleid kan worden getoetst en door de actieve participatie kan worden bijgedragen aan een positievere imago van een overheid dat ‘echt luistert’ en daarnaast ook actie onderneemt.

Binnen e-participatie ten behoeve van betere beleidsvorming is het uiteindelijk de taak van de ambtenaar om te zien wat de meest geldende mening is en of dat inderdaad ook het beste toepasbaar is voor het te vormen beleid. Bij actieve online participatie zijn er voor de ambtenaar een tweetal zaken van belang: *transparantie* en *online ruimte*.

#### **4.2 Transparantie**

Naast haar taak om in dienst te staan van de burger, is transparantie één van de kernwoorden van huidige overheidsinstanties. Beleid moet transparanter en daarbij hoort ook communicatie over beleid. Om je als participant goed te kunnen mengen in een discussie over beleid is het, ondanks de mogelijke betrokkenheid vanuit het perspectief van interesse of werk, belangrijk dat je op de hoogte bent van de ontwikkelingen omtrent het onderwerp. Daarbij is het essentieel dat er toegang is tot voldoende informatie.

Vanuit de overheid is er sinds de jaren ‘80 de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) die er voor zorgt dat overheden inzage dienen te geven in overheidsprocessen en beleidsinformatie. Mede door de opkomst van internet is deze informatie sneller en makkelijker te achterhalen.

Davied van Berlo stelt in een van zijn artikelen op Ambtenaar 2.0: “om burgers de mogelijkheid te geven om te participeren in of mee te werken aan de taken van de overheid is het nodig om inzicht te geven in de processen van de overheid en is er behoefte aan kennis en informatie. Door meer informatie (documenten, databanken, etc.) openbaar te maken ontstaan nieuwe initiatieven in de samenleving en het transparant maken van processen geeft burgers de mogelijkheid om op het juiste moment aan te haken” (Van Berlo 2008c). Voldoende informatie over zowel de processen als over de inhoud van het betreffende onderwerp is essentieel om als participant werkelijk een goede bijdrage te kunnen leveren. Erik Koopman stelt in reactie op dit artikel: “Door transparantie komt er meer en sneller informatie beschikbaar. Transparantie stimuleert interactie” (Ambtenaar 2.0, 4 augustus 2008). Het eenvoudig, overzichtelijk en snel verschaffen van informatie is een belangrijke taak van de overheid. Nog te vaak blijkt dat overheidsinformatie onduidelijk is op overheidswebsites. Recent promotieonderzoek van Willem Pieterse onder 2.500 burgers laat zien dat overheidswebsites niet goed zijn ingericht, niet gebruiksvriendelijk zijn, de teksten niet goed zijn geschreven en vooral dat de sites te groot zijn (De Jong 2009). Transparantie is niet alleen erg belangrijk als het gaat om

contact met burgers, maar ook intern bij overheden is dit essentieel, zeker als het gaat om de online ruimte die ambtenaren hebben.

### **4.3 Online ruimte**

We hebben het bij e-participatie altijd over communicatie tussen mensen. In dit geval de communicatie tussen doelgroepen van de overheid en ambtenaren. In deze thesis ligt de focus op de participatie van ambtenaren in opdracht van de overheid. De vraag hierbij is: welke ruimte heeft de ambtenaar vanuit zijn functie, om het online debat met overheidsdoelgroepen aan te gaan op bottom-up initiatieven vanuit overheidsdoelgroepen?

Wanneer de ambtenaar zich in functie in de online ruimte begeeft heeft hij mandaat<sup>28</sup> nodig om deze taak uit te kunnen voeren. Dit mandaat is echter met betrekking tot e-participatie een heikel punt. Een probleem bij voornamelijk actieve e-participatie is dan ook de invloed en vrijheid die individuele ambtenaren online hebben. In principe is de huidige overheidsconstructie, voornamelijk die van de ministeries, niet geschikt voor e-participatie waarbij de overheid een actieve rol heeft. De minister draagt namelijk politieke verantwoordelijkheid voor het gehele departement (Neelen 1999), maar de minister kan niet toezien op alle uitspraken van individuele ambtenaren. De macht van de ambtenaar wordt vaak betiteld als 'vierde macht'<sup>29</sup>. Uit de oratie van hoogleraar Bestuurskunde Mark Bovens blijkt dat de macht van ambtenaren toeneemt (2000:5). Wel blijkt dat ze voornamelijk handelen vanuit het belang van de bewindspersonen. Ondanks dat hun macht toeneemt, lijkt er nog niet echt een duidelijke lijn te bestaan over de omgang met nieuwe media binnen de overheid.

Uit interviews met de medewerkers van het ministerie van OCW<sup>30</sup> en diverse discussies op het netwerk van Ambtenaar 2.0, komt een aantal punten naar voren dat meer zicht geeft op de visie vanuit de ambtenaar op hun rol binnen e-participatie. Van Berlo stelt in een artikel: "Actief zijn op internet en daar als ambtenaar je rol vervullen legt veel verantwoordelijkheid bij de medewerker neer" (Van Berlo 2008c). De meeste ambtenaren vinden dan ook dat er in principe meer ruimte moet komen voor de individuele ambtenaar om online bijdragen te kunnen leveren, voornamelijk voor de specialistische ambtenaar. Er moet meer mandaat en kortere interne lijnen komen voor ambtenaren, echter alleen als het gaat om bestaand beleid. Een bezwaar voor de (online) vrijheid van ambtenaren is dat online uitspraken van een ambtenaar verkeerd worden geïnterpreteerd en een eigen leven gaan leiden, wat grote gevolgen voor de betrokken bewindspersonen kan hebben.

Daarnaast is er nog de interne structuur van de overheid die hier een rol in speelt. Van Berlo stelt: "de wijze van besturen en leiding geven in de ambtenarij is nog sterk industrieel ingericht, met afgebakende taken en managers die daar zichtbaar controle willen uitoefenen. Kenniswerkers, aan wie je niet afziet of, waar en hoe ze aan het werk zijn, vereisen ruimte en vertrouwen om hun werk te kunnen doen. Medewerkers worden ondernemers, managers worden ondersteuners die het kader en de verwachte resultaten aangeven waarop de medewerker afgerekend wordt" (Van Berlo 2008c). Er is

---

<sup>28</sup> De bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen.

<sup>29</sup> Deze term duidt op een vierde macht naast de trias politica: wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht.

<sup>30</sup> Dit zijn interviews uitgevoerd in de periode december 2007 – januari 2008 tijdens mijn stage. De groep geïnterviewden zijn medewerkers van de directie communicatie van het ministerie van OCW.

dus nogal wat onduidelijkheid over de online ruimte die ambtenaren hebben. Het blijkt dan ook dat er voor veel ambtenaren nog een drempel bestaat om online te participeren, mede door het gemis van duidelijke richtlijnen voor online communicatie met burgers.

Essentieel om een gelijkwaardige online discussie met de doelgroep aan te kunnen gaan, is duidelijkheid over deze online ruimte van ambtenaren. In onder andere het Verenigd Koninkrijk hebben ze een aantal richtlijnen opgesteld voor online participatie van ambtenaren (Civil Service: Participation Online Guidance 2009<sup>31</sup>) :

- wees geloofwaardig;
- wees consistent;
- wees responsief;
- wees geïntegreerd;
- en wees (herkenbaar als) ambtenaar.

Deze richtlijnen vormen een basis waar vanuit gewerkt kan worden. In Nederland zijn er nog geen duidelijke richtlijnen. Uit de recente discussies op de weblog Ambtenaar 2.0 blijkt wel dat de rijksoverheid bezig is om deze richtlijnen te formuleren. Vanuit dit platform is er een handreiking voor online communicatie opgezet in de vorm van een wiki, die in samenwerking wordt vormgegeven. Tevens zijn er voor ministeries al wel richtlijnen gericht op '(nog) niet aanvaard beleid'. Hierin ligt echter de nadruk op voorlichting en communicatie vanuit campagnes richting de burger. Tweezijdige-communicatie en de rol van de ambtenaar daarin wordt niet besproken. Bij de ontwikkeling van richtlijnen voor ambtenaren is het volgens Van Berlo belangrijk om na te denken over de valkuilen (o.a. anonimiteit, auteursrecht, toezeggingen etc.) en dilemma's (wat mag je wel/niet zeggen, hoe ver reikt je mandaat etc.) (2008a:75). Hiervoor is al een aantal handvaten gegeven in deze thesis, maar er is meer diepte onderzoek nodig om werkelijk tot goede richtlijnen te komen. Op een discussie op Ambtenaar 2.0 is het interessant om te zien dat niet iedereen voorstander is van 'nog meer regels'. Toch denk ik, om e-participatie over de gehele overheid geaccepteerd te krijgen en om ambtenaren werkelijk aan de slag te laten gaan met e-participatie, dat duidelijke structuur en regels van belang zijn. Dit is vergelijkbaar met de regels die voor online gemeenschappen gelden. Zij zorgen voor enige structuur en niveau van het debat, zonder dat er sprake is van bedreiging van de vrijheid van de participant of ambtenaar.

#### **4.4 De veranderende ambtenaar**

We hebben vastgesteld dat een aantal factoren omtrent de overheid, specifiek de ambtenaar, moet veranderen om e-participatie vanuit overheidsdoelgroepen te laten werken. We kunnen concluderen dat een belangrijke zwakte of bedreiging van e-participatie de interne structuur van de overheid is. De hiërarchische cultuur van de overheid sluit niet goed aan bij de netwerksamenleving (Montenarie & van Venrooij 2005:286). Dit heeft met betrekking tot e-participatie voornamelijk gevolgen voor de

---

<sup>31</sup> Zie voor de gehele uitleg: [http://www.civilservice.gov.uk/iam/codes/social\\_media/participation.asp](http://www.civilservice.gov.uk/iam/codes/social_media/participation.asp), laatst bezocht 20 januari 2009.

relatie en communicatie tussen de ambtenaar en de burger. Maar niet alleen de overheidsstructuur speelt hierin een rol, een belangrijke factor is namelijk ook de ambtenaar zelf.

De rol van de ambtenaar moet, net als de overheid, mee veranderen met de maatschappij. De taak van de ambtenaar verandert naar een meer faciliterende rol wanneer meer gebruik wordt gemaakt van web 2.0 toepassingen. In het artikel *'Overheid raadpleegt burgers via online networks en wiki's'* stellen oud PvdA-Kamerlid Niesco Dubbelboer en hoogleraar bestuurskunde Mark van Twist, dat bij projecten waarin burgers invloed hebben op het maken van plannen, ambtenaren de regie uit handen moeten geven. Beide benoemen dat dit "voor sommige ambtenaren een mentaliteitsverandering" en "omslag in hun denken" vraagt (inoverheid.nl 2008). Bij e-participatie krijgt de ambtenaar, mits voldoende mandaat, van hogerhand meer vrijheid om naar eigen inschatting keuzes te maken. Hun 'macht' wordt hiermee vergroot. Echter, deze verworven macht wordt deels ingeperkt door dat overheidsdoelgroepen meer zeggenschap krijgen in de vorming van beleid. Deze verschuiving van macht is een grote verandering in het werk van de ambtenaar en kan daarmee als bedreiging worden gezien.

Ook het technische kenmerk dat participanten altijd kunnen reageren, is iets dat een verandering voor de ambtenaar betekent. In een discussiegroep binnen de online gemeenschap *Ambtenaar 2.0* kopt een artikel: *'Les 1: de groep slaapt nooit & komt met onverwachte initiatieven'*. Auteur en ambtenaar Krispijn: "Als je 's avonds naar huis gaat kan je 's ochtends in een volstrekt andere discussie terugkeren. Dat prikkelt tot meer uren maken, of om je werkuren anders in te delen. Zodat je mee kan doen met de discussie als deze gevoerd wordt". Elk moment van de dag beschikbaar zijn vergt een ander soort werken.

Met betrekking tot de veranderende ambtenaar is er enerzijds een nieuwe stroom, vaak jonge en geïnteresseerde ambtenaren zichtbaar, die zelf het initiatief nemen als het gaat om online communicatie en online willen participeren. "Daar komt bij dat ook bij de overheid nieuwe, jonge werknemers hun opwachting maken die zijn opgegroeid met een andere manier van werken" stelt Van Berlo (2008c). Anderzijds is er een groot deel van de ambtenaren die dit niet vanuit zichzelf doet en mogelijk ook niet online wil participeren. De rol van de ambtenaar krijgt met de verdere ontwikkeling van online communicatie een ander karakter. Het gaat niet alleen meer om woordvoerders die het contact met journalist onderhouden. Maar 'alle' ambtenaren kunnen nu met 'alle' burgers en 'al' hun doelgroepen één op één communiceren. De *ambtenaar 2.0* is geboren. En met een nieuwe ambtenaar wordt ook een nieuwe manier van werken verwacht, *werken 2.0* of anders gezegd *flexwerken*.

We hebben de mediumspecificiteit van online communicatie, met name via online discussieplatformen, fora's en blogs al besproken. Deze nieuwe communicatiemiddelen vereisen een andere vorm van communicatie en daarbij behoren nieuwe technologische competenties voor ambtenaren. Het klinkt misschien simpel, maar de uitvoer met betrekking tot de overheid en het internet is nog niet zo simpel gebleken. Er zijn al diverse cursussen te volgen bij de overheid om de ambtenaar meer 2.0 te maken.

De belangrijkste kenmerken van deze 'nieuwe' ambtenaar zijn: innoverend, flexibel, transparant en welwillend. Een nieuwe manier van communiceren is, in het geval van e-participatie, hier een essentieel onderdeel van. Communicatie en het geven van informatie moet transparant en in eenvoudige en begrijpelijke taal. Bij het Webcare Team van UPC is gebleken dat als leden van fora en blogs op de juiste manier worden aangesproken, dit positief werkt (Janssen 2008).

We kunnen concluderen dat voor ambtenaren, naast een duidelijk mandaat en goede regels, het belangrijk is dat ze goed kunnen communiceren door middel van diverse kanalen, open staan voor input en actief de burger op zoeken. Goede begeleiding en stimulering vanuit de overheid is hierbij van het grootste belang.

## 5. Conclusie

*“De overheid laat kansen voor de vorming van beter beleid en beter geaccepteerd beleid onbenut door zich niet op online initiatieven vanuit de samenleving te begeven.”* Momenteel wordt er inderdaad door rijksoverheden nog geen concreet gebruik gemaakt van *online initiatieven vanuit de samenleving* voor elektronische participatie. De online gemeenschappen die met name interessant zijn voor rijksoverheden zijn die gemeenschappen waarop hun doelgroepen zijn vertegenwoordigd. Hierop wordt gediscussieerd over maatschappelijke of politieke thema's die ontstaan vanuit onvrede over bestaand beleid, aankomende beleidsveranderingen of veranderingen in de maatschappij. Een eerste conclusie is dat de overheid kansen laat liggen. Op online gemeenschappen zijn immers haar directe doelgroepen vertegenwoordigd. We hebben kunnen vaststellen dat een aantal criteria hiernaast van invloed zijn op de werkelijke bijdrage van *online gemeenschappen vanuit overheidsdoelgroepen* voor de vorming en betere acceptatie van beleid. Een drietal van deze criteria zijn: de participatiebehoefte van overheidsdoelgroepen, de aard van het online debat en de online rol van de ambtenaar.

### 5.1 Theoretische beschouwing

Vanuit het ideale rationeel-kritische debat van Jürgen Habermas, als onderdeel van zijn theorie op het communicatieve handelen, hebben we gekeken naar discussies op online gemeenschappen gestart door doelgroepen van de rijksoverheid. Het gedachtegoed van het communicatieve handelen is er op gericht dat alleen rationeel-kritisch debat kan leiden tot consensus en werkelijke bijdragen. Vanuit het ideale communicatieve handelen en het echte debat dat online plaatsvindt op online gemeenschappen van overheidsdoelgroepen kan worden geconcludeerd dat zij niet goed op elkaar aansluiten. Het is gebleken dat een aantal sociale kenmerken, voornamelijk emotie en persoonlijk belang, een zeer grote rol spelen binnen discussie in de (online) publieke ruimte en een veelal negatieve invloed hebben op het ideale debat. Daarnaast is vastgesteld dat de vluchtigheid die gepaard gaat met actualiteit, het gebrek aan gelijkwaardigheid doordat men expertise wil laten blijken en de dominantie van bepaalde participanten, een negatieve invloed hebben op het debat. We kunnen concluderen dat binnen deze discussies vaak niet wordt gekomen tot consensus en dat de discussie blijft steken op slechts het mededelen van meningen. Tevens hebben technische kenmerken, zoals een asynchrone en fragmentarisch structuur, invloed op de inhoud van het debat en komen het debat daardoor veelal niet ten goede.

Als tegenhanger van het communicatieve handelen laten de *neodemocracies* van Jodi Dean een realistischer beeld zien van de online debatten. Dean stelt een viertal kerneigenschappen vast van neodemocracies: looptijd, overwicht, vastberadenheid en geloofwaardigheid (Dean 2003:109).

De *looptijd* is te koppelen aan actualiteit, onderwerpen zijn slechts een bepaalde periode interessant en populair, zo bevestigen de voorbeelden van de MKZ-crisis en de School van Prem op het platform van BON. Met betrekking tot *overwicht* is inderdaad vaak maar een kleine groep zeer actief binnen de gemeenschap, dit lieten zowel de cases als de cijfers van Nielsen (slechts 1%

participeert regelmatig) zien (2006). Binnen de discussie houden participanten vaak vast aan hun eigen denkbeelden, *vastberadenheid*. Het gaat dan ook minder om het resulteren in een consensus en meer om het uitdragen van een eigen mening. Hier zie ik echter wel een taak voor de ambtenaar weggelegd. Zij kunnen de meningen die gegeven worden, gebruiken bij de uitvoering van een van hun kerntaken: vorming van beleid, dit hoeft niet in de discussie per definitie te komen tot consensus. Ten slotte *geloofwaardigheid*, dit is vooral te koppelen aan het gemis van uiterlijke kenmerken. Wie is die persoon die achter bepaalde uitspraken zit en hoe geloofwaardig zijn deze? Interessant hierbij is dat Dean stelt: "Not every opinion matters. What does matter is commitment and engagement by people and organizations networked around contested issues" (2003:107). En precies dit is wat wordt gedaan door de focus te leggen op online gemeenschappen die zijn ontstaan vanuit de samenleving gericht op overheidsdoelgroepen. Deze groep is betrokken bij een specifieke issue en is bereidwillig zich hiervoor in te zetten.

## **5.2 De theorie en praktijk gekoppeld**

We kunnen concluderen dat op dit moment er op het internet tot op heden maar weinig tot geen echt rationeel-kritische debatten plaatsvinden volgens het ideaal van het communicatieve handelen. Ondanks het gebrek aan de 'ideale debat situatie' is er binnen de besproken online gemeenschappen wel degelijk sprake van levendige discussies. Online communities van overheidsdoelgroepen zijn dan ook zeker geschikt voor overheden om op te participeren. Hierop wordt gesproken over relevante zaken voor de overheid en kan er middels deze weg beter zicht worden verkregen op wat overheidsdoelgroepen vinden van bepaalde onderwerpen. Online communities hebben de potentie om inzicht te bieden op uiteenlopende visies door de ruimte die er voor betrokkenen is om hun mening kenbaar te maken, mits de regels van het platform niet worden geschonden. Daarbij kan worden gesteld dat overheidsdoelgroepen veelvuldig online zijn en al met elkaar praten over zaken omtrent overheidsbeleid. Ze zoeken elkaar daarnaast bijvoorbeeld op, op online gemeenschappen die zijzelf zijn gestart. De kracht van bottom-up initiatieven is dat de participanten bewust de keuze hebben gemaakt om op dat specifieke platform te participeren. Tevens groeit de interesse om meer betrokken te worden bij de vorming van beleid (21minuten.nl 2007:66) en nemen 'politieke' discussies toe (CBS 2008). Overheidsdoelgroepen binnen online gemeenschappen zijn hiermee een zeer geschikte groep om op eenvoudige en snelle wijze input te krijgen voor beleid. Helaas wordt dit nog niet voldoende erkend en benut door overheden. Vanuit de thesis: "*De overheid laat kansen voor de vorming van beter beleid en beter geaccepteerd beleid onbenut door zich niet op online initiatieven vanuit de samenleving te begeven*", kunnen we stellen dat de rijksoverheid inderdaad kansen laat liggen voor het verkrijgen van input voor beleid, wanneer zij niet (actief) haar doelgroepen opzoekt op online initiatieven vanuit overheidsdoelgroepen.

In het belang van de burger is het voor overheden belangrijk dat zij weten welke issues er spelen. Daarmee kan beter inzicht worden verkregen op visies, wensen en eisen van haar doelgroepen op huidig beleid. Daarnaast kan het ook als klankbord dienen voor nog te ontwikkelen beleid en agendering van beleid. De overheid heeft als taak de publieke opinie te horen en hiermee aan de slag

te gaan. Een belangrijke les voor online communicatie vanuit de overheid dat tijdens de werkconferentie Overheid 2.0 op 4 december 2008 in Utrecht naar voren kwam: "Verwaarloos je vrienden niet: Koester de community die bereid is om überhaupt te reageren op stellingen, die commentaar heeft (al dan niet kritisch), die vragen aan je stelt of opmerkingen heeft over gevoerd beleid. Zij zijn het die hart voor de zaak hebben en in ieder geval de moeite nemen" (Ambtenaar 2.0 2008). Maak gebruik van de mogelijkheden die online gemeenschappen bieden om een beter beeld te krijgen van de publieke opinie, welke als basis kan dienen voor de vorming van beleid. Wees zuinig op die mensen die zich willen inzetten. Steun experts en moedig participatie aan, maar blijf wel kritisch over wie wat zegt.

### **5.3 De praktijk uitgelicht**

We kunnen vaststellen dat ondanks het potentieel, er ook een aantal bedreigingen is voor het slagen van bottom-up e-participatie. Deze liggen niet alleen aan het gebrek van een online rationeel-kritisch debat of op het gebied van een aantal sociale en technische kenmerken. Een gevaar voor het slagen hiervan ligt voornamelijk aan de interne structuur van de overheid die nog niet geheel geschikt is gebleken voor (bottom-up) e-participatie.

De ruimte van ambtenaren om online deel te nemen aan debatten is beperkt doordat zij niet goed weten wat vanuit hun functie de mogelijkheden zijn. Dit kan worden ondervangen door duidelijke richtlijnen. Daarnaast is het belangrijk dat de ambtenaar zelf behoefte heeft om hier aan mee te werken. Net als de participant moet de ambtenaar actief meedoen. Zij moet tijd willen investeren, willen luisteren naar wat er gezegd wordt en meest belangrijke: aan de slag gaan met de input die is verkregen. Een aantal cruciale zaken binnen en rondom de overheid, met name binnen ministeries, dient te veranderen om werkelijk profijt uit online bottom-up initiatieven te kunnen halen en hierdoor betere vorming van beleid te bewerkstelligen. Hierbij valt te denken aan het creëren van meer horizontale structuren, het bewerkstelligen van transparantie in onder andere communicatie en documentatie en betere ondersteuning van ambtenaren op online gemeenschappen. Interessant is hierbij de visie van Erik Jonker binnen de discussie die ik op Ambtenaar 2.0 ben gestart. Aan de hand van mijn onderzoeksvraag concludeert Jonker: "Wel moet er goed nagedacht worden over de positie van de ambtenaar die in dat soort gemeenschappen/netwerken opereert. Wat is handig om te zeggen en wat niet, hoe manage je de verwachtingen op een goede manier, hoe opereer je zorgvuldig en verantwoordelijk? Allemaal zaken die we moeten leren maar vooral door te doen. Kortom we moeten aan de slag."

De overheid en haar ambtenaren moeten zich meer flexibel en meer open opstellen en moeten meer online inzet tonen. Online communicatie moet een nog belangrijker onderdeel van het werk van de ambtenaar worden en de aanpak en afhandeling dient correct, duidelijk en transparant plaats te vinden. Door een breder team binnen de overheid hiervoor in te zetten en het nieuwe werken te stimuleren kan de overheid de dynamische omgeving van het internet omarmen en inzetten voor een werkelijke bijdragen aan beter beleid.

## Literatuur

Albrecht, S. "Whose voice is heard in the virtual public sphere? A study of participation and representation in online deliberation." *Research Symposium "Information, Communication, Society"*, Oxford: University of Oxford, 2003

Ambtenaar 2.0 "Begin met overheid 1.7 beta" [2008] *Ambtenaar 2.0*  
<http://www.ambtenaar20.nl/?p=603>  
Laatst bezocht op: 25 maart 2009

B&A Groep. *MKZ 2001. De evaluatie van een crisis*. Den Haag, maart 2002

Bake, J. Stageonderzoeksrapport: E-participatie als beleidsinstrument bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Den Haag, ministerie van OCW, april 2008

Barton, M. "The future of rational-critical debate in online public spheres"  
*Computers and Composition* 22 (2005): 177-190

Berlo, D. van *Ambtenaar 2.0 Nieuwe ideeën en praktische tips om te werken in overheid 2.0*.  
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Den Haag, december 2008a

Berlo, D. van "Wat is jouw visie op web 2.0 en de overheid?" [2008b] *Ambtenaar 2.0*  
<http://www.ambtenaar20.nl/?p=62>  
Laatst bezocht op: 25 maart 2009

Berlo, D. van "De interne organisatie van de overheid" [2008c] *Ambtenaar 2.0 Ning.com*  
<http://ambtenaar20.ning.com/group/visie/forum/topics/2094330:Topic:1050>  
Laatst bezocht op: 25 maart 2009

Blaauboer, R. "Trends 2009: Sociale Netwerken" [2008] *Frankwatching.nl*  
<http://www.frankwatching.com/archive/2008/11/24/trends-2009-sociale-netwerken/>  
Laatst bezocht op: 8 december 2008

Boeder, P. "Habermas' heritage: The future of the public sphere in the network society". *First Monday* 10 (9) (2005). <http://www.uic.edu/htbin/cgiwrap/bin/ojs/index.php/fm/article/view/1280/1200>

Bovens, M. *De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*. Oratie  
Universiteit Utrecht, 13 september 2000

Burger@Overheid.nl en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
*BurgerOverheidPanel eParticipatie*, Zeist, oktober 2007

Centraal Bureau voor de Statistiek, ICT gebruik van huishoudens naar persoonskenmerken. [2008a]  
*Gegevens Statline*. Laatst bezocht op: 1 maart 2009

Centraal Bureau voor de Statistiek, *De Nederlandse samenleving 2008*. Red. I. Beckers et.al. (2008b)

Civil Service: Participation Online Guidance. [2009] *Civil Service UK*  
[http://www.civilservice.gov.uk/iam/codes/social\\_media/participation.asp](http://www.civilservice.gov.uk/iam/codes/social_media/participation.asp)  
Laatst bezocht op: 20 januari 2009

Dahlberg, L. "The Habermasian public sphere: Taking difference seriously?"  
*Theory and Society* 34 (2005): 111-136

Dahlberg, L. *Computer-Mediated Communication and The Public Sphere: A Critical Analysis*. New Zealand: Massey University, 2001

Dean, J. "Why the Net is not a Public Sphere" *Constellations: an International Journal of Critical and Democratic Theory* 10, no. 1 (2003): 95-112

Deloitte & Touche. *Change your world or the world will change you. The future of collaborative government and Web 2.0*. [2008] <http://www.deloitte.com/dtt/article/0,1002,cid%253D199524,00.html>  
Laatst bezocht op: 27 maart 2009

Fraser, N. "Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy" *Social Text*, 25/26 (1990):56-69

Frissen, P. "Een wereld van minderheden". *Vrij Nederland* 13 april (2002): 49-51

Frissen, V. "Burgerengagement in de digitale wereld". *Jaarboek ICT en samenleving. De sociale dimensie van technologie*. Red. J. Steyaert en J. de Haan, Amsterdam: Boom, 2003. 69-90

Frissen, V. et.al. *Naar een 'User Generated State'? De impact van nieuwe media voor overheid en openbaar bestuur*. TNO / Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008

Hartmans, R. "Duits filosoof van de twintigste eeuw. Essay: Habermas als geweten van naoorlogs Duitsland" *Groene Amsterdammer*, 33 (2001). [http://www.groene.nl/2001/0133/rh\\_habermas.html](http://www.groene.nl/2001/0133/rh_habermas.html)  
Laatst bezocht op: 27 maart 2009

InOverheid.nl "Overheid raadpleegt burgers via online networks en wiki's" [2008] *Inoverheid.nl*  
<http://www.inoverheid.nl/artikel/artikelen/1617341/overheid-raadpleegt-burgers-via-online-networks-en-wikis.html>

Laatste bezocht op: 27 maart 2009

Janssen, F. 'Webcare Team UPC: De kracht van online klantcontact' [2008] *Frankwatching.nl*  
<http://www.frankwatching.com/archive/2008/05/27/webcare-team-upc-de-kracht-van-online-klantcontact/>

Laatst bezocht op: 2 februari 2009

Jong, M. Overheidsportals struikelen over indeling [2009] *Webwereld.nl*  
<http://webwereld.nl/opinie/56586/overheidsportals-struikelen-over-indeling.html>

Laatste bezocht op: 27 maart 2009

Kloos, M. "Killer features voor enterprise online communities" [2008] *Frankwatching.nl*  
<http://www.frankwatching.com/archive/2008/11/12/killer-features-voor-enterprise-online-communities/>

Laatst bezocht op: 2 februari 2009

Koops, B.J., S. van der Hof, en V. Bekkers "Risico's in de netwerksamenleving: over vervlochten netwerken en kwetsbare overheden", *ICT en openbaar bestuur*, red. Lips, Bekkers & Zuurmond. Lemma: Utrecht, 2005: 671-706

Kunneman, H. Habermas' Theorie van het communicatieve handelen. Een samenvatting. Boom: Meppel/Amsterdam, 1985

Leshed, G. *Posters, Lurkers, and in Between: A Multidimensional Model of Online Community Participation Patterns*. Las Vegas: HCI International, 2005

Michels, A.M.B., en A.J. Meijer. "Horizontalisering van bestuur: een vraag om nieuwe vormen van publieke verantwoording". *Bestuurswetenschappen* 37, 4 (2003): 329-347

Min, S. Online vs. face-to-face deliberation: Effects on civic engagement. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 12(4), (2007).

Montenarie, R., en A. van Venrooij. "Andere overheid vereist andere ambtenaar". *Overheidsmanagement*, 11 (2005):286-290

Mul, J. de "Autonome praktijken", *ICT de Baas?*, red. J. De Mul. Ministerie van BZK/Onderzoeksprogramma Internet en Openbaar Bestuur, 2001: 63-99

Mul, J. de Red. *Filosofie in cyberspace*. Kampen: Klement, 2002, tweede druk 2005

Neelen G. et.al. *De bestuurlijke kaart van Nederland*. Bussum: Uitgeverij Coutinho, 1999

Nielsen, J. "Participation Inequality: Encouraging More Users to Contribute". [2006] *Use It*, Alertbox.

[http://www.useit.com/alertbox/participation\\_inequality.html](http://www.useit.com/alertbox/participation_inequality.html)

Laatst bezocht op: 4 september 2008

Preece, J. *Online Communities: Designing, Usability, Supporting Sociability*. Wiley: NY, 2000

Preece, J. en Maloney-Krichmar, D. "Online Communities: Focusing on sociability and usability" *Handbook of Human-Computer Interaction*, red. J. Jacko en A. Sears. Lawrence Erlbaum Associates Inc. Publishers. Mahwah: NJ., 2003: 596-620

Preece, J., Nonnecke, B en Andrews, D. "Non-public and public online community participation: Needs, attitudes and behavior." *Electronic Commerce Res* 6 (2006): 7-20

Stevenson, N. *Cultural Citizenship. Cosmopolitan Questions*. Maidenhead: Open University Press, 2003

Sieckenius de Souza, C. en J. Preece "A framework for analyzing and understanding online communities" *Interacting with Computers* 16 (2004): 579-610

*Synovate Onderzoeksbureau*. "Global survey shows 58% of people don't know what social networking is, plus over one third of social networkers are losing interest" [2008]

<http://www.synovate.com/news/article/2008/09/global-survey-shows-58-of-people-don-t-know-what-social-networking-is-plus-over-one-third-of-social-networkers-are-losing-interest.html>

Laatst bezocht op: 4 september 2008

*21 minuten.nl Editie 2007*. In samenwerking: McKinsey & Company, Motivaction International, Nederlandse Publieke Omroep, NRC Handelsblad, AD, Planet.nl en Porter Novelli, en is onderdeel van de Publieke Zaak.