



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# De burger aan zet

Burgerforum: theorie en praktijk



# De burger aan zet

Burgerforum: theorie en praktijk

*Prof. Dr. M. Leyenaar  
Faculteit der Managementwetenschappen  
Radboud Universiteit Nijmegen*

*Mei 2009*



## Woord vooraf

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties draagt zorg voor behoud van de democratische rechtstaat en staat voor een overheid waar burgers op kunnen vertrouwen. Versterking van de representatieve democratie, het waarborgen van een goed bestuur en burgerschap zijn onderwerpen die daarbij de nodige aandacht krijgen.

Een van de vragen voor de toekomst is op welke manier actief burgerschap de democratische rechtsstaat kan versterken. Hoe kan actief burgerschap het vertrouwen van burgers in de overheid en de legitimiteit van de democratische rechtstaat vergroten?

Ter ondersteuning van deze gedachtevorming heeft prof. Monique Leyenaar in opdracht van het ministerie onderzoek gedaan naar verschillende vormen van burgerparticipatie. Zij geeft een handzaam overzicht en maakt inzichtelijk hoe verschillende vormen van burgerparticipatie gewaardeerd kunnen worden. Daarbij gaat zij specifiek in op één vorm van burgerparticipatie: burgerfora. Ze geeft naast inzicht in de praktijk van burgerfora ook een praktische handleiding en de nodige tips voor het zelf opzetten van een burgerforum.

De directie Kennis wil met deze publicatie bijdragen aan de verdere gedachteontwikkeling over burgerparticipatie in de democratische rechtsstaat. We hopen dat het onderzoek bestuurders en beleidsmedewerkers de denkkaders en handreikingen geeft om te beslissen welke vormen van burgerparticipatie wanneer ingezet kunnen worden.

Claartje Brons  
Directie Kennis



# De burger aan zet

## Inleiding

In het Algemeen Overleg van de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken van 10 september 2008 ging het debat over het Burgerforum Kiesstelsel. De vertegenwoordigers van de aanwezige politieke partijen waren allen van mening dat deze vorm van burgerparticipatie, die zich kenmerkt door a) selectie van deelnemers (i.t.t. zelfselectie gebruikelijk bij de meeste vormen van burgerparticipatie), b) verstrekking van objectieve informatie over het te bediscussiëren vraagstuk en c) oordeelsvorming door middel van onderlinge deliberatie, meerwaarde heeft. Die meerwaarde bestaat er uit dat burgers voldoende tijd en mogelijkheden hebben om zich goed te informeren en dat er gezamenlijk kan worden gewerkt aan het oplossen van problemen. Ook is van belang dat meedoen aan een dergelijk raadplegingproces en deel uitmaken van het afwegen van voor- en tegenargumenten, het draagvlak en de legitimiteit van de door de vertegenwoordigende organen te nemen besluiten vergroot. Verder gaat er een vormend effect van uit. Tenslotte, vanwege het random karakter van de selectie, zullen vrouwen, migranten, ouderen, jongeren, rijken, armen, hoog- en laag opgeleiden, deel uit maken van dit type burgerparticipatie, waardoor het draagvlak van de beleidsvorming is gegarandeerd. De uitkomst van het AO van 10 september was dan ook een Kamerbreed aanvaarde motie waarin de regering wordt opgeroepen om een 'Charter voor Burgerparticipatie uit te werken en het gebruik van burgerfora en dergelijke te stimuleren'.

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Eenheid Kennis, zijn, tegen deze achtergrond, drie rapporten geschreven. Het eerste rapport *Burgerforum: theorie en praktijk* gaat kort in op de achtergronden van burgerparticipatie gevolgd door een beschrijving van de concrete ervaringen met deze specifieke vorm van burgerparticipatie in Nederland, het burgerforum.<sup>1</sup> Het tweede rapport *Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie*, inventariseert om te beginnen de vele beschikbare methoden van burgerparticipatie die ons land inmiddels kent en presenteert een toetsingskader om die vele vormen op essentiële kenmerken van elkaar te kunnen onderscheiden. Het derde rapport is een handleiding voor het organiseren van een burgerforum.

Hieronder volgt het eerste rapport.

<sup>1</sup> In deze rapporten is gekozen voor de term burgerforum als aanduiding van het type burgerparticipatie dat voldoet aan a) selectie van deelnemers, b) informatieverstrekking en c) mogelijkheden voor deliberatie. In de literatuur en in de praktijk komt men ook andere benamingen tegen zoals burgerjury, burgerplatform of burgerraadpleging. In de drie rapporten worden al deze vormen aangeduid als burgerforum.

## Burgerforum: theorie en praktijk

Het betrekken van burgers bij beleidsbeslissingen<sup>2</sup> is in Nederland nagenoeg gemeengoed geworden. Op nationaal, provinciaal en lokaal niveau worden op tal van manieren, afhankelijk van het onderwerp, type beleid en aantal burgers dat het te nemen besluit betreft, burgers gevraagd om direct deel te nemen aan het besluitvormingsproces. Vanuit de overheid bezien is participatie van belang vanwege de kwaliteit van- en het draagvlak voor een te nemen besluit. Vanuit de betrokken burger is deelname relevant om een eigen individueel belang te behartigen en vanwege het meedoen zelf. Men doet kennis en ervaring op en leert mensen kennen. Overheden bieden hun burgers de institutionele mogelijkheden om te participeren. Die institutionele mogelijkheden zijn talrijk en lopen uiteen van het opzetten van een burgerpanel dat maandelijks wordt geraadpleegd tot het uitschrijven van een referendum op lokaal niveau.

### Ontwikkelingen in burgerparticipatie

De afgelopen twee decennia heeft de toepassing van uiteenlopende vormen van burgerparticipatie een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen als ontzuiling (het steeds losser worden van de banden tussen organisaties met eenzelfde levensbeschouwing of ideologie), individualisering (het afnemend belang van traditionele organisaties en verbanden), maar ook van de stijging van het gemiddelde opleidings- en welvaartsniveau, is de belangstelling van burgers voor en betrokkenheid bij politiek veranderd. Zo is bijvoorbeeld de mate van belangstelling en deelname aan politieke activiteiten sinds de jaren zestig min of meer stabiel gebleven, maar worden er minder partijpolitieke activiteiten verricht en heeft men minder belangstelling voor partijpolitiek in het algemeen. Daartegenover staat dat de burger steeds beter in staat is de politiek te volgen en ook kritischer is geworden. Burgers beschikken over meer vaardigheden en middelen om zich met de politiek te bemoeien, maar tegelijkertijd heeft men ook meer behoefte aan zeggenschap en zelfexpressie.<sup>3</sup> Overheden hebben op deze veranderingen ingespeeld en sinds de jaren negentig zijn er, met name op het lokale niveau, tal van vormen van burgerparticipatie geïntroduceerd. Met de ontwikkelingen op het terrein van de informatie-voorziening en communicatie technologie zijn er meer mogelijkheden gekomen voor overheden om burgers daadwerkelijk bij de besluitvorming te betrekken. Internet en e-mail maken het voor een ieder met toegang tot het internet in principe mogelijk om zijn of haar mening of stem te geven.

<sup>2</sup> Beleidsbeslissingen zijn hier gedefinieerd als beslissingen over de verdeling en besteding van overheidsmiddelen. Deze vormen van burgerparticipatie onderscheiden zich van participatievormen gerelateerd aan het systeem van vertegenwoordiging en de rol van politieke partijen daarin, zoals het lidmaatschap van een politieke partij of van een vertegenwoordigend orgaan.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld *De Staat van Onze Democratie 2006* (Ministerie van Binnenlandse Zaken) en *De Sociale Staat van Nederland 2006* (Sociaal Cultureel Planbureau).



### Kwaliteit van burgerparticipatie

Meer aandacht voor het betrekken van burgers bij beleidsvorming, leidde ook tot meer kritiek op de toegepaste vormen van burgerparticipatie. Uit verschillende evaluaties van projecten van interactieve beleidsvorming bleek bijvoorbeeld dat geen nieuwe groepen burgers bij de beleidsbeslissingen worden betrokken. De meeste participanten zijn middel tot hoog opgeleid, autochtoon en van middelbare leeftijd.<sup>4</sup> Ook worden vraagtekens geplaatst bij het kennis- en informatieniveau van bijvoorbeeld de deelnemers aan referenda. Dit laatste speelde bijvoorbeeld een rol in de discussie over de interpretatie van de uitslag van het op 1 juni 2005 gehouden nationale referendum over de ontwerpgrondwet van de Europese Unie. Een derde kritiekpunt is dat het overgrote deel van de toegepaste vormen van burgerparticipatie zich beperkt tot raadpleging en advisering. Slechts in een klein aantal gevallen hebben burgers een grotere invloed op de politieke besluitvorming.

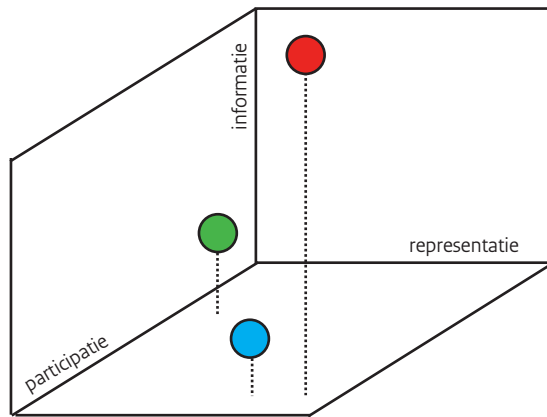
### Kwaliteitscriteria

Om te voorkomen dat het kind met het badwater wordt weggegooid, is er duidelijk behoefte aan een kader waarbinnen de kwaliteit van de verschillende methoden van burgerparticipatie kan worden bepaald. Uitgangspunt van zo'n kader is dat de kwaliteit van de inbreng van burgers afhankelijk is van zowel het informatieniveau, de representativiteit van de deelnemende burgers, maar ook van de intensiteit van de participatie. De verschillende vormen van burgerparticipatie verschillen nogal in de inzet die nodig is voor deelname. Zo vereist stemmen in een referendum minder inzet dan meebeslissen over de verdeling van geld voor de wijk. Het gaat hierbij niet alleen om tijd en informatieverwerking, maar ook over de mate van interactie met anderen.

In het kort zijn de belangrijkste aspecten:

- Niveau van informatie  
Burgers moeten weten waar zij over oordelen. Zij moeten dus over voldoende en uitgebalanceerde informatie beschikken om op een adequate manier te kunnen participeren;
- De mate van inclusiviteit (representatie).  
Democratische besluitvormingsprocessen dienen inclusief te zijn, dat wil zeggen dat leden van alle groepen burgers die betrokken zijn bij het te nemen besluit, participeren in het proces;
- Intensiteit van de participatie.  
Naarmate er meer sprake is van discussie waarin individuele burgers met andere burgers interacteren, zal de kwaliteit van het resultaat toenemen.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld Leyenaar, M. en B. Niemöller Lokale Beleidsbeïnvloeding in 2003: een gender analyse van de participatie van burgers. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Werkdocumenten no. 297, Voorburg, 2003; Wille, A., 'Politieke participatie en representativiteit in het interactieve beleidsproces', in: Edelenbos, J. en R. Munnikhof (red.), Lokale interactieve beleidsvorming, Lemma, 2001, pp.87-100.



Deze drie criteria, intensiteit, representatie en informatie, kunnen worden afgezet in een drie-dimensionale ruimte waarin de verschillende vormen van burgerparticipatie kunnen worden geplaatst en worden beoordeeld. Zo scoort bijvoorbeeld het referendum hoog (bij een grote opkomst) op het criterium representatie, maar laag op de twee andere.

Deze criteria bieden een toetsingskader waarmee *vooraf* weloverwogen een keuze kan worden gedaan voor een bepaalde vorm van burgerparticipatie en *achteraf* een oordeel kan worden gegeven over de kwaliteit ervan.

Het is daarbij van belang te bedenken dat een participatiemethode vanuit het perspectief van de burgers pas helemaal geslaagd is als de uitkomst ook werkelijk effect heeft op de politieke besluitvorming. De *impact* van een methode is dus, naast de genoemde criteria, zeker ook van belang.

### **Burgerforum: de theorie**

Een vorm van burgerparticipatie die de potentie heeft om op *alle drie* dimensies van het weergegeven model hoog te scoren is het burgerforum. Het burgerforum is er voor bedoeld om burgers een oordeel te laten geven over een beleidsissue. In tegenstelling tot de meeste andere vormen van burgerparticipatie melden burgers zich niet zelf aan voor deelname, maar wordt men door steekproeftrekking op toevalsbasis geselecteerd en benaderd. De groep komt dan een of meerdere dagen samen om over het beleidsissue te discussiëren en te oordelen. De deelnemers ontvangen vooraf schriftelijke informatie over het beleidsissue en kunnen tijdens de bijeenkomst(en) met deskundigen en belanghebbenden van gedachten wisselen. De discussie vindt zowel in kleine groepen als plenair plaats en wordt geleid door onafhankelijke gespreksleiders. Het is de bedoeling dat de groep door middel van discussie en overleg gaandeweg naar een eindoordeel convergeert. Unanimiteit is daarbij ideaal, maar ook een genuanceerde uitkomst behoort tot de mogelijkheden. De uitkomst is een concreet besluit of aanbevelingen in de vorm van een advies.

Het burgerforum is een praktische uitwerking van *deliberatieve democratie*. Bij deliberatieve democratie gaat het er om, net als bij representatieve- en directe democratie, te komen tot gezaghebbende besluitvorming. De manier waarop verschilt echter sterk. De besluitvorming dient gebaseerd te zijn op overleg, waarin preferenties en waarden van burgers ten volle tot hun recht komen. De combinatie van argumenten en discussie moet er voor zorgen dat alternatieven worden ontwikkeld en op hun merites worden onderzocht. Er zijn de nodige voordelen verbonden aan het zo betrekken van burgers bij de besluitvorming over zaken die hen direct aangaan: toenemend interesse- en informatieniveau, sterker gevoel van politiek zelfvertrouwen en een grotere bereidheid om een besluit te aanvaarden. Een ander voordeel is dat er door deliberatie nieuwe informatie naar voren kan komen. Door de discussie is het mogelijk dat zich, door gedeelde informatie, nieuwe opties voordoen. Een derde voordeel van het deliberatieve proces is dat het zorgt voor minder egoïstische claims. Dit komt doordat er meer principiële (gericht op het collectieve publieke belang) elementen gebruikt moeten worden in de discussies om anderen te overtuigen van de voordelen en legitimiteit van bepaalde standpunten. Een consensus onder de deelnemers is dan sneller mogelijk.<sup>5</sup>

Nadelen zijn dat vaardigheden (welbespraaktheid) ongelijk verdeeld zijn over de deelnemers waardoor sommige argumenten sterker zullen doorklinken. Een ander nadeel is dat deelnemers niet altijd gelijke middelen toegereikt krijgen om bepaalde standpunten uiteen te zetten, bijvoorbeeld door tijdsgebrek of procedureregels tijdens de discussie.

Deliberatieve democratie kan een aantal knelpunten in de representatieve democratie oplossen. Ten eerste is er sprake van een grotere betrokkenheid van burgers. De geselecteerde burger zal zich, bewust van het feit dat hij of zij een belangrijke rol heeft, openstellen voor actieve uitwisseling van gedachten met anderen en het eigen standpunt, de eigen normen en waarden vormen en bijstellen. Dit leidt tot meer wederzijds begrip en respect tussen burgers. Ten tweede wordt de burger beter gerepresenteerd. De burger heeft de kans zijn mening bij te stellen na deliberatie en deze (herziene) mening te uiten en mee te laten spelen in het uiteindelijke besluit. Door de kleinschaligheid kan iedere mening een plaats krijgen. Betere representatie wordt ook bereikt door de wijze waarop deelnemers worden geselecteerd. Zelfselectie wordt immers voorkomen. Verder worden burgers aangespoord na te denken over hun standpunten en de gevolgen ervan. De burger heeft iets aan deliberatie, zowel op de korte als lange termijn.<sup>6</sup>

Tabel 1 vat de kenmerken van een burgerforum nog eens kort samen.

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld Elster, J. (ed), *Deliberative democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld Smith, G. and C. Wales, 'Citizens' Juries and Deliberative Democracy', in: *Political Studies*, 48, 2000, pp. 51-65; Fishkin, J., *The voice of the people: public opinion and democracy*, New Haven/London, 1997.

**Tabel 1: Kenmerken van een burgerforum**

|   |   |
|---|---|
| Representatief                                    | De samenstelling van het burgerforum is zo dat deze representatief is voor de samenleving waarvoor het besluit gevolgen zal hebben (stad, wijk, specifieke groep burgers).  |
| Gelijkheid burgers                                | Gelijkheid van burgers (bijvoorbeeld qua potentiële inbreng) wordt gegarandeerd.  |
| Geïnformeerd                                      | Door informatie vooraf en door het horen van belanghebbenden en deskundigen (getuigen) over verschillende aspecten van het onderwerp zullen leden een zo volledig mogelijk beeld krijgen.   |
| Onpartijdig                                       | Getuigenissen worden begeleid door professionele moderatoren en de getuigen behandelen het onderwerp zo volledig en objectief mogelijk. Hierdoor zullen de leden niet worden gestuurd.  |
| Deliberatief                                      | Burgerforumleden krijgen de gelegenheid om op gelijke basis te participeren in het deliberatieve debat (kleine groepen), zo wordt de mening van alle leden gelijk verwoord en kunnen leden inzicht krijgen in de verschillende standpunten.   |
| Burgerschapsvorming<br>Betrokkenheid<br>Draagvlak | Al het voorgaande moet ertoe leiden dat de burgerforumleden goed geïnformeerd en betrokken worden om standpunten te valideren en tot een onbevooroordeeld oordeel te komen. Media aandacht en openheid kan betrokkenheid onder de gehele populatie (stad, wijk, groep burgers) versterken en de overheid een groot draagvlak verschaffen voor beleid. |

### **Burgerforum: de praktijk**

#### *Internationale ervaringen*

De 'founding fathers' van dit type burgerparticipatie zijn de Duitser Peter Diemel van de Universiteit van Wuppertal en de Amerikaan Ned Crosby van het Jefferson Centre for New Democratic Processes in Minnesota.<sup>7</sup> Zij ontwikkelden dit concept midden jaren zeventig, maar pas in de jaren negentig kwam er meer belangstelling voor de toepassing ervan. In Europa is vooral in Groot-Brittannië het burgerforum (citizens' jury) sinds de introductie ervan midden jaren negentig veelvuldig gebruikt om op lokaal niveau tot besluitvorming te komen. Tussen 1997 en 2002 had 21% van de Britse gemeenten wel eens een referendum

<sup>7</sup> Diemel, P.C. Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie. Westdeutscher Verlag, Opladen 1978; Crosby, N. 'Research Relevant to Sound Deliberative Practice', Jefferson Center (Website), 2005.

gehouden, en 16% een 'citizens' jury'.<sup>8</sup> De verwachting is dat het gebruik van dit type burgerparticipatie zal toenemen nu de Britse premier Gordon Brown 'citizens' jury's' heeft ingesteld ter advisering van het regeringsbeleid betreffende kinderen, gezondheids-zorg en misdaad en veiligheid.<sup>9</sup> Ook in een aantal andere Europese landen wordt dit type burgerparticipatie regelmatig ingezet, bijvoorbeeld in Denemarken, Noorwegen, Italië en Spanje. Buiten Europa vinden we toepassingen vooral in de USA, Australië en Canada. Lyn Carson telde bijvoorbeeld 77 Australische burgerfora in de periode 1977-2006.<sup>10</sup> Recente voorbeelden zijn in Canada de burgerfora in British Columbia (2004) en in Ontario (2006) over het kiesstelsel en in Australië het zogenaamde burgerparlement: 150 op toevallsbasis geselecteerde burgers hebben in 2008 en 2009 zich gebogen over de vraag hoe het politieke systeem verbeterd zou moeten worden.<sup>11</sup>

### *Nederlandse ervaringen*

Het inzetten van het burgerforum is in Nederland een vrij recent fenomeen. Op nationaal niveau is het vooral het Ministerie van VROM die deze vorm van burgerparticipatie heeft gebruikt in het kader van het in 2002 gestarte programma 'Beleid met Burgers'. Zo organiseerde het Ministerie van VROM in 2007 samen met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat het Burgerforum Randstad. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken zette in 2006, naar voorbeeld van het Burgerforum in British Columbia, het Burgerforum Kiesstelsel op. Eveneens op nationaal niveau vond er in maart 2007 in het kader van een Europees project een burgerforum plaats over de toekomst van Europa, georganiseerd door het Instituut voor Publiek en Politiek. In maart 2009 vond er, ditmaal georganiseerd door de Radboud Universiteit, opnieuw een Europees Burgerforum plaats over de wijze waarop de Europese Unie (EU) de sociale en economische toekomst van Europa vorm zou moeten geven. Vergelijkbare burgerfora werden tegelijkertijd georganiseerd in de overige 26 EU-landen. Voorts hebben er een aantal regionale en lokale burgerfora plaatsgevonden: in 2004 in Lelystad over het waterbeheer van het Markermeer, in 2004 in de provincie Flevoland drie burgerfora over vraagstukken uit het Omgevingsplan van de provincie, in 2004 en 2006 in Den Haag, over respectievelijk de veiligheid en leefbaarheid in de wijk Rustenburg-Oostbroek en over de inrichting van de wijk Zuid-West en in 2006 in Amsterdam over maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Alhoewel in deze opsomming steeds sprake is van een vorm van burgerparticipatie met de hiervoor beschreven algemene uitgangspunten en kenmerken, zijn de praktische uitwerkingen in allerlei opzichten nogal verschillend. Die verschillen laten zich niet in een eenvoudig overzicht samenvatten. Om toch een zo helder mogelijk beeld te krijgen van de vele schakeringen, laten wij de belangrijkste burgerfora kort de revue passeren. In de volgende paragraaf komen dan de lessen die op grond van de opgedane ervaringen kunnen worden getrokken, aan bod.

<sup>8</sup> Diagnosing & Remediating the Failings of Official Party Schemes: the CLEAR framework', in *Social Policy and Society*, 5:2, 281-291, 2006; Delap, C. 'Citizens juries: reflections on the UK experiences. PLA Notes, February, 40:39-42, 2001.

<sup>9</sup> In een speech van 3 september 2007 voor de 'National Council of Voluntary Organisations' zei Gordon Brown het volgende: "I believe that Britain needs a new type of politics which embraces everyone in this nation, not just a select few. A politics built on consensus, not division. A politics built on engaging with people, not excluding them. A politics that draws on the widest range of talents and expertise, not the narrow circles of power". (...) "So starting this week, we will hold citizens juries around the country. The members of these juries will be chosen independently. Participants will be given facts and figures that are independently verified. They will look at real issues and solutions - just as a jury examines a case". ([www.politics.co.uk](http://www.politics.co.uk))

<sup>10</sup> Carson, L. 'An inventory of democratic deliberative processes in Australia: Early findings 2007' ([www.activemocracy.net](http://www.activemocracy.net)). Zie ook haar artikel over twee burgerfora in Italië: 'Improving Public Deliberative Practice: A Comparative Analysis of Two Italian Citizens' Jury Projects in 2006' in: *Journal of Public Deliberation*, Vol 2, No 2, Article 12.

<sup>11</sup> Zie [www.citizensparliament.org.au](http://www.citizensparliament.org.au)

### **Burgerfora Omgevingsplan Provincie Flevoland**

Eind 2004 nodigde de Provincie Flevoland 4702 stemgerechtigde Flevolandse uit om mee te doen aan een burgerforum over het Omgevingsplan Provincie Flevoland. 278 inwoners meldden zich aan en hieruit zijn 43 mensen geselecteerd, rekening houdend met geslacht, leeftijd, opleiding en afkomst. Er zijn drie burgerfora gevormd: Noord, Oost en Zuid en voor elk burgerforum waren er drie rondes van bijeenkomsten die drie verschillende adviesrapporten opleverden voor Provinciale Staten. In de eerste adviesronde ging het om vragen als: 'Welke ruimte moet er zijn voor groei van de dorpen in Noordelijk Flevoland voor woningen en bedrijven' en 'Wat zijn de belangrijkste oplossingen voor de verbetering van de bereikbaarheid in Zuidelijk Flevoland'. In de tweede adviesronde kwam de vraag aan de orde: 'Wat zijn belangrijke kansen en bedreigingen voor de ontwikkeling van oostelijk Flevoland tot knooppunt'? In de derde ronde tenslotte ging het om de vraag: 'Oostelijk Flevoland zal de komende decennia voor wat betreft infrastructuur en de luchthaven een grote verandering ondergaan', 'welke consequenties hebben deze ingrepen en in hoeverre steunt het burgerforum het beleid dat wordt voorgesteld door Gedeputeerde Staten?' De burgerfora zijn een aantal keren bij elkaar gekomen: eerst in enkele voorbereidingsbijeenkomsten en voor een training in het stellen van vragen en later twee keer per adviesronde om getuigen te horen en om in kleine groepen de vraagstellingen te bediscussiëren. De negen eindrapporten zijn besproken in de projectcommissie Omgevingsplan waarin de hierin vertegenwoordigde Statenleden ook vragen konden stellen aan de forumleden. De adviezen zijn later meegenomen in de bespreking van de Hoofdpijnennota. Uit de evaluatie van Edwards blijkt dat de adviezen van de burgerfora voornamelijk een 'bevestigende functie' voor de Statenleden hebben vervuld.<sup>12</sup>

### **Burgerforum Luchtkwaliteit Amsterdam**

Eind november 2006 kwam in Amsterdam een burgerforum bijeen om een oordeel te vellen over maatregelen die de gemeente Amsterdam overwoog om de luchtkwaliteit in de stad drastisch te verbeteren.<sup>13</sup> Het ging dan bijvoorbeeld om het verplichtstellen van roetfilters of om het flink verhogen van de parkeertarieven en de invoering van rekeningrijden. De afzonderlijke maatregelen waren in drie pakketten ondergebracht en de forumleden moesten tot een oordeel over elke maatregel afzonderlijk en de pakketten komen. De forumleden werden geselecteerd uit het reeds bestaande internetpanel van O+S, het onderzoeksbureau van de gemeente Amsterdam. Ruim 2000 Amsterdammers zijn gevraagd mee te doen waarvan ruim 600 daarmee instemden. Van deze ruim 600 respondenten gaven 150 te kennen dat zij bereid waren om een hele dag mee te gaan doen aan het burgerforum. Uit deze groep van 150 mensen is een gestratificeerde steekproef van 74 getrokken. Daarbij werd gelet op de kenmerken stadsdeel, leeftijd, geslacht en opleiding. Daardoor kwam uiteindelijk de groep uitgenodigden in een aantal opzichten redelijk dicht bij de populatie. Uitzonderingen vormden echter de variabelen opleiding (26% was universitair opgeleid), etniciteit (er viel niets te stratificeren want er waren te weinig

<sup>12</sup> Edwards, A. *Jury's achter Lely's meesterwerk. Evaluatie van de burgerjury's Omgevingsplan Flevoland*. Rotterdam, 2007.

<sup>13</sup> De burgerjury in Amsterdam werd mede gefinancierd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en gezamenlijk uitgevoerd door de gemeente Amsterdam (Projectgroep Verkeersplan Oude Stad, P. Polderman, W. Gribnau en M. Tromp) en de Radboud Universiteit (Politologie, M. Leyenaar en B. Niemöller).

mensen van verschillende etniciteit aanwezig in de steekproefpopulatie) en autobezit (mensen zonder auto waren zo'n 10% oververtegenwoordigd). Het burgerforum kwam één dag bijeen en onder leiding van professionele moderators discussieerde men plenair en in kleine groepen. Het burgerforum mondde uit in een uitspraak over alle maatregelen en de daarop gebaseerde scenario's, waarin de meeste leden zich goed konden vinden. Dit advies is aangeboden aan de Amsterdamse wethouder van verkeer en het heeft een rol gespeeld in de verdere besluitvorming over het Verkeersplan Oude Stad.<sup>14</sup>

### **Burgerforum Kiesstelsel**

Het Burgerforum Kiesstelsel, door het toenmalige kabinet ingesteld, bestond uit 140 burgers en had als opdracht een advies uit te brengen over welk kiesstelsel het meest geschikt is voor het kiezen van de leden van de Tweede Kamer. In totaal waren er 50.400 kiesgerechtigden uitgenodigd om deel te nemen aan dit burgerforum. Van hen hadden 3.121 mensen zich aangemeld om een informatiebijeenkomst bij te wonen waarvan er 2.042 daadwerkelijk zijn komen opdagen. Uiteindelijk hebben 1732 burgers zich voor deelname opgegeven. Door middel van loting waarbij rekening werd gehouden met provincie en geslacht, zijn de uiteindelijke deelnemers geselecteerd.

Na in totaal tien bijeenkomsten (vrijdagavond / zaterdag) kwam het Burgerforum tot zijn advies. Op de eerste bijeenkomsten werd informatie verschaft over het Nederlandse staatsrecht, over kiesstelsels en de effecten van kiesstelsels. Daarna zijn er in het hele land bijeenkomsten georganiseerd waar de leden van het Burgerforum met andere burgers en vertegenwoordigers van organisaties hebben gediscussieerd over de problematiek. Ook was er een website waar mensen hun mening konden geven. In vier bijeenkomsten in de herfst van 2006 werd vervolgens uitvoerig gedelibereerd over het gewenste kiesstelsel en kwam men tot een besluit. Dit besluit werd tenslotte overhandigd aan het kabinet en tevens besproken in de vaste Kamercommissie Binnenlandse Zaken.<sup>15</sup>

### **Burgerforum Randstad**

Het Ministerie van VROM en het Ministerie van V&W hebben in 2007 gezamenlijk een burgerforum georganiseerd over de inhoud van het Urgentieprogramma Randstad. Dit gebeurde in het kader van de eerste 100 dagen van het kabinet Balkenende IV. De selectie was in handen van TNS NIPO die 800 bewoners uit de Randstad uit hun eigen databestand van 200.000 hebben aangeschreven. Uit die groep is verder een selectie gemaakt van 22 burgers, waarbij rekening is gehouden met leeftijd, geslacht, woonplaats en karakterisering in termen van waarden die mensen belangrijk vinden in hun leven.<sup>16</sup> Om te zorgen dat juist het perspectief van laagopgeleide burgers met minder interesse en betrokkenheid voor de publieke zaak niet zou worden ondergesneeuwd, heeft men tijdens de eerste bijeenkomst een groep hoog en een groep laagopgeleiden apart laten delibereren. Er zijn drie bijeenkomsten geweest: tijdens de eerste bijeenkomst is gesproken over het huidige beeld en het toekomstperspectief van de Randstad, kreeg men informatie over de inhoud van het

14 Zie onder meer Leyenaar, M. 'Citizen Juries', in Norbert Kersting (ed): Politische Beteiligung, Einführung in dialogorientierte instrumentelle politischer und gesellschaftliche partizipation. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp.209-221, 2008; Leyenaar, M. en B. Niemoller, 'De Burgerjury in Amsterdam', in: Bestuurswetenschappen, Vol.61/3, pp.59-68, 2007.

15 Zie Advies Burgerforum Kiesstelsel (2006); Ministerie van Binnenlandse Zaken, Burgerparticipatie, de Norm of voor de Vorm?, 2007.

16 Er zijn acht typen in dit WIN-model behoudenden, genieters, evenwichtigen, luxezoekers, zakelijken, ruimdenkers en geëngageerden (TNS NIPO 2006)

Urgentieprogramma Randstad en werden de meest belangrijke thema's geselecteerd waarover in een tweede bijeenkomst zou worden gesproken. Na afloop van deze tweede bijeenkomst kregen de forumleden (kranten)artikelen mee ter lezing over problemen en ontwikkelingen in de Randstad. De derde dag werd besteed aan het formuleren van adviezen aan de Minister omtrent het Urgentieprogramma Randstad. Dit gebeurde in kleine groepen. Het uiteindelijke advies is door drie deelnemers gepresenteerd aan de Minister.<sup>17</sup>

### **Burgerforum Europa**

In 2007 heeft een eerste burgerforum over Europa plaatsgevonden en in 2009 gebeurde dat opnieuw. Deze burgerfora maken onderdeel uit van een Europees project (gefinancierd onder 'Plan Debate Europe') en zijn gecoördineerd door Koning Boudewijn Stichting uit België. Ook in de overige landen van de Europese Unie zijn tegelijkertijd vergelijkbare burgerfora georganiseerd. In 2007 ging het burgerforum over drie thema's: wat te doen aan de ecologische en economische gevolgen van het Europese energiegebruik; hoe te komen tot gunstige sociale en economische omstandigheden voor gezinnen; welke rol moet de EU spelen in de wereld en hoe kan immigratie worden beheerst. Deze thema's waren door de burgers uit alle landen (8 uit elk land) zelf uitgekozen op een voorbereidende bijeenkomst. Het burgerforum in 2007 bestond uit 32 aselect gekozen burgers waarbij rekening is gehouden met geslacht, leeftijd, opleiding, politieke oriëntatie en etniciteit en speelde zich af tijdens een weekend in maart. De discussie vond plaats in drie groepen. Op de eerste dag werden wensen en doelen geformuleerd, die vervolgens gegroepeerd werden binnen de drie thema's en uitmondten in een visie. Op de tweede dag is gedelibereerd over de vraag op welke wijze de EU deze gewenste situatie zou kunnen bereiken. Het uiteindelijke voorstel werd samengevoegd met de voorstellen uit de overige 26 landen tot één burgeradvies dat op een bijeenkomst in Brussel, waar uit elk land een aantal burgers aanwezig waren, aan leden van het Europese parlement en de Europese Commissie werd overhandigd.

In maart 2009, twee maanden voor de verkiezingen van het Europese Parlement, heeft opnieuw een aselechte groep burgers zich twee dagen gebogen over Europese zaken. Deze keer betrof het een groep van 44 burgers die enkele weken eerder schriftelijk informatie hadden ontvangen over de vraag op welke wijze de Europese Unie vorm kan geven aan onze sociale en economische toekomst in een geglobaliseerde wereld. De deelnemers aan dit Burgerforum kwamen beslagen ten ijs. Zij hadden van te voren uitgebreide informatie ontvangen over de huidige stand van zaken in Europa en over de instrumenten die de EU ter beschikking staan. Verder konden zij zich (actief) mengen in een online discussie op het internet over dezelfde onderwerpen. Hiervoor was een speciale website ingericht, toegankelijk voor iedereen. Tijdens het weekend werd in kleine groepen gediscussieerd, die begeleid werden door neutrale gespreksleiders. Men begon met een opsomming van punten van zorg en eindigde met tien concrete aanbevelingen die aan enkele kandidaten voor het nieuwe Europese Parlement zijn overhandigd. De 44 burgers waren op toevallig basis geselecteerd waarbij rekening was gehouden met achtergrondkenmerken zoals geslacht,

17 Zie TNSNIPO, Burgerforum Randstad. Een advies aan de programmaleider van het Urgentieprogramma Randstad, 2007.



leeftijd, opleiding, beroep en regio en tevens gestreefd is naar een goede balans tussen burgers die positief en hen die negatief tegenover Europa staan. In een vervolgtraject besluiten alle burgerforum leden uit de 27 EU-landen per internet (en per post) welke 15 (van de in totaal 270) aanbevelingen uiteindelijk worden doorgegeven aan de Europese vertegenwoordigers. Dit gebeurt op een Europese Top van Burgers in mei 2009. Om de aanbevelingen van de 27 Europese Burgerraadplegingen onder de aandacht te brengen van de nieuw gekozen Europese parlementariërs en Commissieleden worden ook nog in het najaar van 2009 vijf (Europese) regionale bijeenkomsten georganiseerd voor burgers, Europese parlementariërs en bestuurders en vertegenwoordigers van (Europese) belangenorganisaties.

### **Burgerforum wijk Rustenburg-Oostbroek Den Haag<sup>18</sup>**

In 2004 hebben twee burgerfora op basis van een sterkte-zwakke analyse aangegeven waar het de komende vijf jaar met hun wijk naar toe moest gaan. Het burgerforum moest een uitspraak doen over de prioriteiten voor wat betreft de gemeentelijke inzet, welke bijdrage bewoners en hun organisaties konden leveren en onder welke voorwaarden dit zou moeten gebeuren. De Dienst Burgerzaken van de gemeente heeft een speekproef van 1500 getrokken uit de wijkbevolking en van hen zijn 450 mensen telefonisch benaderd. Bijna 100 burgers toonden belangstelling en uiteindelijk hebben twee groepen (van 22 en 23 personen) deelgenomen aan de driedaagse bijeenkomst.

Tijdens de eerste dag werd de situatie in de wijk en hoe deze door de bewoners werd beleefd, verkend in kleine groepen. Deze eerste dag leverde de bouwstenen voor de probleemanalyse, de wijkvisie en de doelstellingen. De tweede dag werd besteed aan discussies over vier specifieke problemen: op welke punten zou het beleid moeten veranderen en welke rol is daarbij voor bewoners weggelegd. Op de derde dag is een eigen plan met prioriteiten geformuleerd.

Deskundigen konden geraadpleegd worden op de eerste en de tweede dag. Ook was er een wijkwandeling ingepland. Het burgerplan is vervolgens gepresenteerd en bediscussieerd met raadsleden en de betrokken wethouder. Voor de gemeentelijke reactie op het advies hebben alle betrokken diensten commentaar geleverd. De reactie van het College is vervolgens weer aangeboden aan de leden van het burgerforum.

De inzet van dit type burgerparticipatie wordt door de gemeente Den Haag als een succes beschouwd. Vooral de inzet, betrokkenheid en enthousiasme van de deelnemende burgers wordt positief beoordeeld. De leerervaring betreft met name de vraagstelling. Gegeven de lange doorlooptijd en de kosten, moet de toepassing van een burgerforum zorgvuldig worden afgewogen. De vraagstelling in de wijk Rustenburg-Oostbroek voldeed in zoverre, dat het dicht bij de belevingswereld en interessesfeer van burgers lag en ook voldoende concreet was. Minder gunstig was dat de hoofdlijnen en aanpak van het beleid om de wijk leefbaar te maken en te houden al voor een groot deel vastlagen. Natuurlijk is het van belang dat het burgerforum de reeds gekozen beleidslijn bevestigt en ook de aanscherpingen en aanvullingen waren gewenst, de gemeente stelt zich echter wel de vraag of dit de kosten wel rechtvaardigt.

<sup>18</sup> Deze hebben plaatsgevonden onder de noemer Burgeradvieskring.

Deze Haagse evaluatie roept de vraag op wat wij kunnen leren van de in deze paragraaf beschreven burgerparticipaties. De in dit rapport opgenomen burgerfora hebben gemeen dat ze allemaal achteraf op hun merites zijn beoordeeld.<sup>19</sup> Dat stelt ons in staat om in meer algemene zin na te gaan welke lessen op basis van de praktijk getrokken kunnen worden. In de volgende paragraaf worden de ervaringen systematisch op een aantal belangrijke aspecten samengevat.

### Lessen uit de praktijk

De essentie van een burgerforum is dat de deelnemers delibereren: discussiëren, eigen preferenties beargumenteerd naar voren brengen, maar ook steeds geconfronteerd worden met wat de andere deelnemers te berde brengen. Wil zo'n proces slagen, dan moet er aan een aantal randvoorwaarden voldaan zijn. De deelnemers moeten het eens zijn over de 'spelregels', dat wil zeggen ruimte laten aan andere meningen, ruimte vragen voor eigen opvattingen, wederzijdse erkenning van het belang van ieders inbreng etc. Dat is een moeilijk proces waarin een professionele moderator, die er op toeziet dat iedereen voldoende aan bod komt en dat de discussies bij het onderwerp blijven, een essentiële rol speelt. Het is daarbij van groot belang dat het de deelnemers klip en klaar is *waarover* en met *welk doel* zij met elkaar in discussie gaan. Kortom: de vraagstelling is maatgevend voor de effectiviteit van de deliberatie.

#### *Vraagstelling*

Burgerfora kunnen gaan over hele concrete vragen van belang voor een (gemeente)bestuur en waarover men een gefundeerde mening wil hebben van een doorsnede van de burgers. Dat was het geval in Amsterdam, in het Burgerforum Kiesstelsel en bij burgerforum in de wijk Rustenburg-Oostbroek. Soms wordt er een burgerparticipatie traject ingezet om burgers bij de vaststelling van een beleidsnota, zoals een Contourennota of Omgevingsplan of visie te betrekken, zoals in Flevoland en in het Burgerforum Randstad. In beide gevallen echter moet de vraagstelling die aan de forumleden wordt voorgelegd concreet genoeg zijn om onderwerp van gerichte discussie te zijn. Uit de evaluaties blijkt dat dit een heel lastig proces is. Bestuurders en ambtenaren hebben er vaak grote moeite mee om een beleidsvraag te concretiseren en in essentiële aspecten onder te verdelen. In Flevoland werd dit in eerste instantie overgelaten aan de Statenleden die met de formulering van geschikte vraagstellingen grote moeite bleken te hebben. Ook in Amsterdam had de formulering van de vraagstelling heel wat voeten in de aarde. De verschillende betrokken ambtelijke diensten hadden niet allemaal dezelfde ideeën over wat geschikte maatregelen zouden zijn om de luchtkwaliteit in Amsterdam te verbeteren. Verder bestond er grote terughoudendheid om die ideeën hard te maken, te concretiseren en te kwantificeren. Uiteindelijk was er een extern adviesbureau nodig om de neuzen één kant op te krijgen en tot de formulering van 12 concrete maatregelen te komen.

Betekent dit nu dat een burgerforum eigenlijk alleen maar zin heeft als er concrete vragen zijn waar de discussies zich van meet af aan op kunnen richten? Gelukkig is dat niet het

19 Dat is een belangrijke overweging om juist deze burgerparticipaties in dit rapport op te nemen.

geval, want dat zou betekenen dat een burgerforum alleen maar bruikbaar is in situaties waar de discussieruimte voor de burgers op voorhand inhoudelijk al is vorm gegeven en dus de nodige door de politiek opgelegde beperkingen kent. Het is heel goed mogelijk om een burgerforum zo in te richten dat als startpunt een heel algemene vraagstelling wordt voorgelegd. De Europese Burgerraadpleging, die in het voorjaar 2009 in 27 landen werd georganiseerd, is daar een goed voorbeeld van. De deelnemers kregen daar als uitgangspunt de volgende vraag voorgelegd:

*“Wat kan de Europese Unie doen voor onze economische en sociale toekomst in een geglobaliseerde wereld?”*

Een vraag dus die bijzonder weinig richting geeft en zonder speciale aanpak tot mislukking is gedoemd. Zo'n speciale aanpak bestaat er uit dat de deelnemers in een steeds meer convergerend proces, stap voor stap invulling geven aan het concretiseren van wat er nodig is om uiteindelijk tot duidelijk geformuleerde aanbevelingen te komen, die antwoord geven op de vage beginvraag. Dat proces kan alleen slagen als de moderatoren duidelijk voor ogen staat welke fasen noodzakelijk zijn en op welke manier zij de deelnemers daarin moeten aansturen en begeleiden zonder daarbij echter inhoudelijk hun stempel op het resultaat te drukken.

Kort samengevat verloopt dat proces ongeveer als volgt, waarbij we de Europese Burgerraadpleging 2009 als voorbeeld gebruiken. De deelnemers werd om te beginnen de vraag gesteld over welke zaken zij zich zorgen maakten als het gaat om de sociale – en economische toekomst van Europa. Dat leverde een uitgebreide inventaris van zorgpunten op. Iedereen was vrij zijn/haar belangrijkste punten te noemen, zonder dat daar al over werd gedebatteerd of consensus over bestond. In de tweede fase werden de punten van zorg nader gepreciseerd: welke *ideeën* had men over hoe die bekommernissen zou kunnen worden aangepakt. Per groep werd daarover gediscussieerd en kwam men tot een lijstje van de belangrijkste ideeën die er in de groep leefden. Na deze fase werden alle ideeën door een redactie team verzameld en geredigeerd tot een lijst van over alle groepen genomen, belangrijkste ideeën die vanaf dat moment de *kernideeën* van de raadpleging waren waar men zich verder op ging focussen. In de derde fase werd allereerst door een aantal Europa deskundigen opbouwend en toelichtend commentaar gegeven, waarna de 26 kernideeën in stemming werden gebracht. De 10 kernideeën met de meeste stemmen vormden vervolgens de input voor de vierde en laatste fase, waarin de kernideeën verder werden uitgebouwd tot concrete aanbevelingen. Elke groep ging, als zij dat wilde gebruik makend van de expertise van de deskundigen, vervolgens aan het werk om tot de formulering van de aanbevelingen te komen. Ten slotte werden die aanbevelingen in stemming gebracht om na te gaan welke van die tien aanbevelingen door een meerderheid van de deelnemers gesteund werd. Daarbij bleek dat alle tien de aanbevelingen door een meerderheid werd gesteund zij het dat die steun niet altijd even groot was.

De ervaringen opgedaan met de Europese Burgerraadpleging laten zien dat het zeer goed mogelijk is om burgers mee te laten discussiëren over de meer 'grote' issues, die dan in een nationaal burgerforum kunnen worden voorgelegd.

Bij de bespreking van de kwaliteit van burgerparticipatie in een van de voorgaande paragrafen (en verder uitgewerkt in de tweede notitie), kwam het belang van drie aspecten naar voren: informatie, representativiteit en intensiteit. Ook het belang van de impact die het resultaat heeft, kwam ter sprake. We zullen nu nagaan welke ervaringen men met deze aspecten in de praktijk heeft opgedaan.

#### *Informatie*

In de aanloop tot het besluit om een burgerforum te gaan organiseren, vragen met name de politieke vertegenwoordigers zich af of een burgerforum bestaande uit leken (niet-gekozenen, dus geen mandaat en te beschouwen als politieke amateurs) wel in staat zullen zijn en over voldoende deskundigheid beschikken om tot een weloverwogen oordeel te komen. Uit buitenlandse ervaringen komt naar voren dat deelnemers snel leren en zich ook complexe materie snel eigen kunnen maken. Dat blijkt ook zo te zijn in Flevoland, in Amsterdam en in het Burgerforum Kiesstelsel. Zo waren de deelnemende burgers in Amsterdam duidelijk tevreden over de informatievoorziening. Aan het begin van het burgerforum zei:

- 92% dat men de informatie vooraf goed hadden bestudeerd
- 89% dat de informatie duidelijk tot heel duidelijk was
- 81% dat de informatie bij hun meningsvorming had geholpen of zelfs onmisbaar was geweest

Na afloop meende

- 65% dat de informatie een nuttige rol had gespeeld bij de groepsbesprekingen
- 61% dat de presentatie van de deskundigen de discussie in de groep goed had geholpen

#### *Representativiteit / Inclusiviteit*

Vrijwel alle onderzochte burgerfora liepen tegen hetzelfde probleem op: een oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden en politiek geïnteresseerden en een ondervertegenwoordiging van allochtonen in het steekproefkader. Tot op zekere hoogte kan men daar, als men het probleem vroegtijdig onderkent, wel het nodige aan doen. Uitgaande van een vertekend steekproefkader waaruit de deelnemers moeten worden geselecteerd, kan men door middel van stratificatie de samenstelling van het forum aardig bijsturen. Zeker als men uitgaat van afspiegeling<sup>20</sup> in plaats van statistisch nauwkeurige vertegenwoordiging. Een scheve verdeling naar beroep speelt een rol wanneer het forum plaatsvindt op een werkdag en niet in het weekend. Bij het burgerforum in de Haagse wijk Rustenburg-Oostbroek waren werkende mannen en jonge mannen ondervertegenwoordigd en – in mindere mate – allochtonen. Deze laatste groep was ook ondervertegenwoordigd bij burgerforum in Amsterdam en in Flevoland. Maar ook als er ruime financiële middelen beschikbaar zijn, zoals bij het Burgerforum Kiesstelsel, blijft het een probleem dat grote aandacht vereist. Bij het Burgerforum Kiesstelsel werd het forum gekenmerkt door gemiddeld iets hoger opgeleiden, waren niet-stemmers en stemmers op grote partijen

20 Belangrijke betrokken groepen moeten vertegenwoordigd zijn, zij het niet precies naar rato.

ondervertegenwoordigd en waren D66 stemmers oververtegenwoordigd. Streven naar zo goed mogelijke afspiegeling in plaats van statistische perfecte representativiteit verlicht het probleem enigszins, maar het blijft een lastig onderdeel van het proces. Nog ingewikkelder wordt het als men ook meer inhoudelijke kenmerken van burgers bij de afspiegeling wil betrekken. In het geval van het Burgerforum Kiesstelsel bijvoorbeeld ging het dan om het standpunt dat men over kiesstelsels heeft en in Amsterdam was het wel of niet bezitten van een auto zo'n belangrijk kenmerk.<sup>21</sup> In het kort: om tot een zo goed mogelijke afspiegeling van de betrokken groepen in de populatie te komen zal men nauwkeurig te werk moeten gaan en er voldoende middelen voor moeten uittrekken. Uitgangspunt daarbij moet zijn dat de belangrijkste groepen burgers die bij de uiteindelijke politieke besluitvorming met de gevolgen daarvan te maken krijgen, aan de discussietafel vertegenwoordigd zijn.

#### *Intensiteit van de participatie*

In vergelijking met andere vormen van burgerparticipatie, worden burgerfora gekenmerkt door een zeer hoge intensiteit van de participatie. Men ontvangt veel te verwerken informatie over soms specialistische onderwerpen, is vaak meerdere dagen bijeen, wordt omringd door deskundigen die gevraagd en ongevraagd met informatie komen en men discussieert in kleine groepen waar verstoppertje of freewheelen weinig kans krijgt. Verder heeft men een duidelijke taak, namelijk met zijn allen tot een zekere mate van convergentie te komen.<sup>22</sup> Wat telkens weer opvalt is dat de deelnemers, naarmate de discussie vordert, steeds meer in termen van algemeen belang gaan denken en zich gaandeweg als bestuurders met verantwoordelijkheid naar de hele bevolking toe gaan gedragen. Dit hele proces is dus bijzonder intensief.

#### *Invloed / impact van het burgerforum*

De impact die een forum op de politieke besluitvorming heeft, is moeilijk te meten. We moeten daarbij twee zaken onderscheiden: werkelijke impact op de verdere besluitvorming (coproductie) en het serieus nemen van de uitkomsten door de betrokken bestuurders (advisering). Dit laatste is ook vooral belangrijk voor de deelnemende burgers. Burgers accepteren dat andere organen de feitelijke besluiten moeten nemen, maar moeten wel een garantie hebben dat hun advies zwaarwegend is in die besluitvorming. Het publiekelijk uitspreken van een wethouder of minister van een dergelijke intentie, zoals in Amsterdam door de Wethouder van Verkeer en bij het Burgerforum Kiesstelsel door de Minister van Bestuurlijke Vernieuwing, is aan te raden. Ook de aanwezigheid van raadsleden en andere bestuurders bij het in ontvangst nemen van de resultaten is van belang.

In Rustenburg-Oostbroek zijn er van te voren afspraken gemaakt over de wijze waarop het Haagse College van B&W met het advies van het burgerforum om zou gaan. In Flevoland was de toezegging er dat de Statenleden 'iets met de gegeven oordelen' zouden doen. Men

21 Het Ministerie van VROM maakt gebruik van een indeling naar waarden en sociaal milieu.  
22 Over in hoeverre dat ook moet, lopen de meningen in de wetenschappelijke literatuur overigens uiteen.

zou de adviezen ‘serieus bekijken’ en ‘meenemen’. Al met al blijkt er van impact hier echter geen sprake te zijn. De Statenleden hebben weliswaar de adviezen ‘serieus’ bekeken, maar hebben toen geconstateerd dat er geen redenen waren om de beleidslijn die men toch al voorstond te wijzigen. Edwards, stelt in zijn evaluatie dat dit wel een erg magere opbrengst is, “al is het feit dat Statenleden zich kunnen ‘spiegelen’ aan de oordeelsvorming door gewone burgers op zichzelf positief.”<sup>23</sup> Uit interviews met Statenleden komt ook naar voren dat de burgerfora in Flevoland op geen enkele wijze de mening van de Statencommissie over de inhoudelijke onderwerpen hebben beïnvloed. Volgens Edwards kan men echter ook niet constateren dat er sprake is geweest van geen invloed omdat niet duidelijk is wat er was gebeurd als de burgerfora met uitspraken waren gekomen die haaks op de statenvisie hadden gestaan.

In Amsterdam heeft de Wethouder van Verkeer het advies in ontvangst genomen en heeft het een rol gespeeld in de verdere inspraak over het Projectplan Verkeersplan Oude Stad. Zo heeft bijvoorbeeld het feit dat het burgerforum niet per definitie tegen de verhoging van parkeergelden was zeker meegespeeld bij de op dit punt genomen besluiten. En ook het voornemen om zo snel mogelijk rekeningrijden in te voeren is, door het stellige negatieve standpunt dat het burgerforum na intensieve discussies innam, zeker getemporeerd.

In aanvulling op deze zes belangrijke aspecten, zijn er nog een aantal andere zaken waar men inmiddels de nodige ervaring mee heeft opgedaan. We noemen kortheidshalve de tevredenheid, zowel van burgers als opdrachtgever, het verloop van het proces zelf en met name de rol van de moderators daarin, de ondersteuning vanuit ambtelijke diensten en de media.

#### *Tevredenheid*

In het algemeen zijn de deelnemers heel tevreden over het burgerforum waar zij aan hebben deelgenomen. Zowel in Flevoland, Amsterdam, het nationale Burgerforum Kiesstelsel en de Haagse wijk Rustenburg-Oostbroek heerste na afloop grote tevredenheid. Die ervaring wordt gedeeld door het Ministerie van VROM, dat gedurende een langere periode veel aandacht bestede aan het monitoren van de vele burgerparticipaties die zijn organiseerden. VROM als opdrachtgever komt zelf ook regelmatig tot een positief oordeel. Ook de gemeente Den Haag beschouwt de burgerparticipatie in Rustenburg-Oostbroek als een succes (zie hierboven). De evaluatie wijst uit dat het instrument werkt: het proces is er inderdaad in geslaagd mensen met uiteenlopende achtergronden en motivatie met elkaar in discussie te brengen en om hen te enthousiasmeren voor burgerparticipatie.

#### *Verandering in Politieke attitudes*

Uitspraken hierover kunnen alleen worden gedaan over de burgerfora waar

23 Edwards, A. Jury's achter Lely's meesterwerk. Evaluatie van de burgerjury's Omgevingsplan Flevoland. Rotterdam, 2007, p.27.

wetenschappelijk onderzoek is uitgevoerd. Het meest uitgebreid is dat het geval geweest bij het Burgerforum Kiesstelsel. De 140 deelnemende burgers zijn meerdere malen schriftelijk ondervraagd en hieruit blijkt ondermeer dat de scores op de volgende houdingen door het deelnemen significant ( $<0.05$ ) zijn toegenomen: politieke interesse, politieke betrokkenheid, het gevoel dat men voldoende weet over politiek en de opvatting dat men in staat is te spreken in het openbaar. Verder heeft men positievere houdingen gekregen ten opzichte van politieke partijen, de responsiviteit van de overheid en democratie in het algemeen. Deelname aan het Burgerforum Kiesstelsel heeft geen verhogend effect gehad op het gevoel dat men in staat is een actieve rol te spelen in de politiek.<sup>24</sup>

#### *Moderatoren*

Het inzetten van professionele, onafhankelijke en met betrekking tot het onderwerp van de discussies neutrale moderatoren, is essentieel. Zij zijn er uiteindelijk verantwoordelijk voor dat de deliberaties plaats vinden in de geest van een burgerforum: ruimte scheppen voor iedere deelnemer, voorkomen van te dominante deelnemers en het gericht blijven op het onderwerp. Zelfs bij een zorgvuldige selectie en training vooraf, blijkt in de praktijk dat dit niet iedere moderator even goed af gaat. Zo bleek er in Amsterdam, waar met vier subgroepen werd gewerkt, nogal wat kwaliteitsverschil tussen de vier moderatoren te bestaan. Het is in ieder geval noodzakelijk dat de moderatoren vooraf duidelijke instructies krijgen en dat zij zich van de aard van het discussieproces goed bewust zijn en daarnaar kunnen handelen.

#### *Media*

De betekenis van de media voor een burgerforum ligt vooral bij het onder de aandacht van een groter publiek brengen van het feit dat gewone burgers intensief betrokken zijn bij een onderdeel van het overheidsbeleid en van de resultaten van hun betrokkenheid, in casu het uiteindelijke advies. Die aandacht maakt naar de bevolking toe duidelijk dat mensen zoals zijzelf zich op een intensieve manier met de politiek kunnen bemoeien, waarmee het draagvlak voor de resultaten een stuk breder wordt dan alleen de forumleden zelf. Het hele proces moet transparant en toegankelijk zijn. Om de toegankelijkheid te vergroten is het ook mogelijk om via een eigen burgerforum website overige burgers mee te laten doen aan de discussie. Een dergelijke website kan dan tegelijkertijd dienen als communicatiekanaal tussen de deelnemers aan het burgerforum en de overige burgers. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij het Europese burgerforum. Drie maanden voordat het burgerforum plaatsvond is een website gelanceerd waarop burgers onderwerpen konden aandragen, konden discussiëren en konden stemmen over voorstellen.

Publiciteit maakt ook dat de politieke besluitvormers de resultaten minder makkelijk in een la kunnen laten verdwijnen (zo zij dat al zouden willen) en dat er na verloop van tijd nog

24 Zie Kolk, H. van der, Kiezen voor een nieuw Kiesstelsel, deel 2. Informatieverwerving, meningsvorming en besluitvorming binnen het Burgerforum Kiesstelsel in 2006, 2008; Fournier, P. H. van der Kolk, A. Blais, K. Carty, J. Rose, 'Did participants become better citizens?', paper gepresenteerd op het Politicologenetaal, 2008.

eens publiekelijk kan worden nagegaan wat er eigenlijk met het advies gebeurt.

In de praktijk zijn de ervaringen nogal wisselend. Bij de Haagse wijk Rustenburg-Oostbroek was er veel publiciteit, vooral van de lokale pers. In Amsterdam en in Flevoland bestond er aan de kant van de media weinig belangstelling. De publiciteit rond het Burgerforum Kiesstelsel was minder dan voor vergelijkbare gebeurtenissen in een vergelijkbare periode. Verder is die publiciteit voor een belangrijk deel geleverd door de regionale bladen. Dit werd vooral veroorzaakt doordat deelnemers zelf contact zochten met de regionale pers.

De leerervaring is dat het opstellen van een communicatieplan gewenst is.

#### *Ondersteuning door ambtelijke diensten*

Ondersteuning vanuit de ambtelijke diensten is nodig ten behoeve van de informatievoorziening aan het burgerforum. Als het een vraag is die verschillende sectoren betreft, kan het instellen van een ambtelijke begeleidingsgroep een oplossing zijn, zoals in Rustenburg-Oostbroek is gebeurd. Bij het burgerforum Amsterdam is er veel ambtelijke ondersteuning geweest om bijvoorbeeld de effecten van de luchtvervuiling te kwantificeren. Dit vond men belangrijke informatie voor de leden van het burgerforum. En ook in Flevoland is er ondersteuning geboden vanuit de griffie, de projectleiding en de betrokken afdelingen, bijvoorbeeld door als 'deskundige' op te treden.





Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directie Kennis  
begeleiding mw. drs. C. Brons  
[www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)

Mei 2009  
24491 | 1947-GMD510