



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

De burger aan zet

Handleiding Burgerforum

De burger aan zet

Handleiding Burgerforum

*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

Handleiding Burgerforum¹

1. Inleiding

Het plannen en organiseren van een burgerforum veronderstelt enige bekendheid met het begrip ‘burgerforum’. Deze leidraad begint daarom met een korte samenvatting van een aantal begrippen en uitgangspunten. Daarna volgt een globaal schema van de bijeenkomst van een burgerforum, gevolgd door een schematisch overzicht van de belangrijkste fasen van het proces. De belangrijkste begrippen en termen uit dat schema worden vervolgens kort toegelicht. Deze leidraad wordt afgesloten met een mogelijke globale maandplanning van activiteiten.

1.1 Burgerforum²

Het burgerforum vormt een middel om in beleidsbeslissingen input te krijgen van geïnformeerde burgers. Het burgerforum is samengesteld uit 30-150 (afhankelijk van de populatie) willekeurig geselecteerde burgers, die vanuit verschillende perspectieven informatie ontvangen, meestal schriftelijk vooraf en mondeling door belanghebbenden en deskundigen tijdens het burgerforum. Zij ontvangen voor hun deelname een geldelijke vergoeding in de orde van grootte van € 50-100. De forumleden gaan, onder de hoede van een neutrale groepsvoorzitter (moderator) vervolgens door een proces van beraadslaging in subgroepen waarbij men informatie van deskundigen kan inroepen. Uiteindelijk komen de forumleden gezamenlijk in een plenaire zitting met een beslissing of geven zij aanbevelingen in de vorm van een adviesrapport. De organiserende instelling (departement, plaatselijke overheid) zal op dat rapport moeten reageren, hetzij door het uit te voeren, hetzij door uit te leggen waarom zij de aanbevelingen niet overnemen. Het burgerforum is bedoeld als middel voor een kwalitatief hoogwaardiger vorm van burgerparticipatie.

1.2 Wanneer te gebruiken

Het burgerforum wordt ingezet voor allerlei onderwerpen, waaronder economische, sociale, politieke- milieu- en ruimtelijke ordeningsproblemen. Het grootste potentieel ligt daar waar een aantal alternatieven tegen elkaar moeten worden afgewogen, wanneer scenario's op wenselijkheid moeten worden beoordeeld of wanneer beslist moet worden over conflicterende belangen. In het algemeen kan men stellen dat specifieke, concrete thema's zich goed lenen voor een burgerforum, omdat die het duidelijkst in de vraagstelling kunnen worden verwerkt en meestal ook helder is welke informatie nodig is en welke deskundigen moeten worden uitgenodigd voor de discussies van het burgerforum. Minder geschikt zijn brede, abstracte onderwerpen die tot een onduidelijke vraagstelling leiden

¹ In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Eenheid Kennis, zijn drie rapporten geschreven over burgerparticipatie in de 21ste eeuw. 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. Het tweede rapport *Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie*, inventariseert 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. Deze handleiding voor het organiseren van een burgerforum is het derde rapport. Deze gids is medegebaseerd op *Participatieve Methoden. Gids voor gebruikers*. IWTA, Vlaams Parlement, 2006.

² 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 of burgerplatform. In de rapporten worden al deze vormen aangeduid als burgerforum

waar een burgerforum alle kanten mee op kan (en dat ook zal doen) en derhalve tot versnippering van aandacht en gebrek aan diepgang in de deliberatie leiden, met als regel weinig convergentie in het uiteindelijke adviesrapport.³ Minder concreet, maar wel duidelijk afgebakende vragen zoals ‘Welke maatregelen zouden moeten worden genomen om’, zijn echter zeer wel door een burgerforum te behandelen, vooral als de beschikbare informatie en de deskundigen echt ter zake kundig zijn.

Eerder werd al opgemerkt dat de geschiktheid van een bepaalde vorm van burgerparticipatie afhangt van wat men er mee wil bereiken. Om die voor een burgerforum goed te kunnen beantwoorden, is het goed om de belangrijkste voordelen ervan in het oog te houden. Edwards formuleert het aldus: ⁴

- Er kan een relatief grote diepgang worden bereikt;
- Het instrument is geschikt voor het genereren van een frisse burgervisie op een probleem;
- Met een goede procesbegeleiding kan gelijkwaardigheid worden bereikt tussen de inbreng van de verschillende deelnemers en is het bereiken van een consensus relatief gemakkelijker;
- Er kan goed worden gestuurd op representativiteit mits het aantal criteria hiervoor niet te groot is.

De *initiatiefnemers* zijn doorgaans overheidsinstanties maar het kan ook om NGO's of andere organisaties gaan die op zoek zijn naar een context om concurrerende alternatieven voor te stellen en tegen elkaar af te wegen. De *organisator(en)* moet(en) echter gezien worden als onbevooroordeeld tegenover de eventuele resultaten. Daarom is het hele proces doorgaans in handen van een objectieve en ter zake kundige organisatie.⁵

Het burgerforum is bijzonder nuttig om een brug te slaan tussen de forumleden en het ruimere publiek. Het proces biedt ook een uitstekende gelegenheid voor de deelnemers om waarden aan een onderzoek te onderwerpen. Burgerforumleden zullen immers vaak, bij het zoeken naar aanbevelingen voor het beleid, diepgaande discussies voeren over waarden.

1.3 Voorbereiding

Een burgerforum vergt een uitgebreide voorbereiding.

- Ten eerste dienen een projectleider en staf, een adviescomité en een organiserend comité gerekruteerd te worden.
- Ten tweede moeten criteria opgesteld worden voor de selectie van de leden van het burgerforum, waarna de werving hiervoor kan beginnen.
- Ten derde zijn er criteria nodig voor de selectie van de deskundigen en belanghebbenden en moeten deze ook effectief worden aangezocht.

³ Bijvoorbeeld 'Het ontwikkelen van een toekomstvisie' voor stad X, wijk C etc.

⁴ A. Edwards, Jury's achter Lely's meesterwerk, Evaluatie van de burgerjury's Omgevingsplan Flevoland, Rotterdam, 2007, p.23.

⁵ Dit kan een extern advies- of communicatie bureau zijn of een universiteit.

- Ten vierde zijn er criteria nodig voor de selectie van de voorzitter van het burgerforum en de moderatoren die de groepsessies moeten begeleiden. Verder moeten zij worden geselecteerd en aangezocht.
- Ten vijfde moet de vraagstelling voor het burgerforum bepaald worden en op basis daarvan een agenda worden opgesteld. Afhankelijk van de vraagstelling moet een uitgebalanceerd pakket van ter zake doende informatie, waarin voor- en tegen duidelijk worden gemaakt, worden samengesteld.
- Ten zesde moet worden nagedacht over het betrekken van de overige burgers en de inzet van de media. Zo kan er een interactieve website worden opgezet waarop alle burgers uit de populatie hun mening over de vraagstelling kunnen geven. Om de activiteiten en het eindadvies van het burgerforum zo breed mogelijk onder de aandacht te brengen, dient er ook een communicatieplan te worden opgesteld gericht op het betrekken van de media bij het proces.
- Tot slot dienen informatiepakketten samengesteld te worden, de logistiek geregeld en de media gecontacteerd.

In schema 3 worden deze punten in detail uitgewerkt. Meer in het algemeen geldt voor de voorbereidingsfase dat een begroting (en de dekking ervan) voor het hele proces moet worden opgesteld, de verantwoordelijkheden van alle direct betrokkenen moet worden afgebakend en er van meet af aan nauwkeurig verslaglegging plaats vindt. Later in dit rapport zal verder worden ingegaan op de specifieke rollen van de belangrijkste personen.

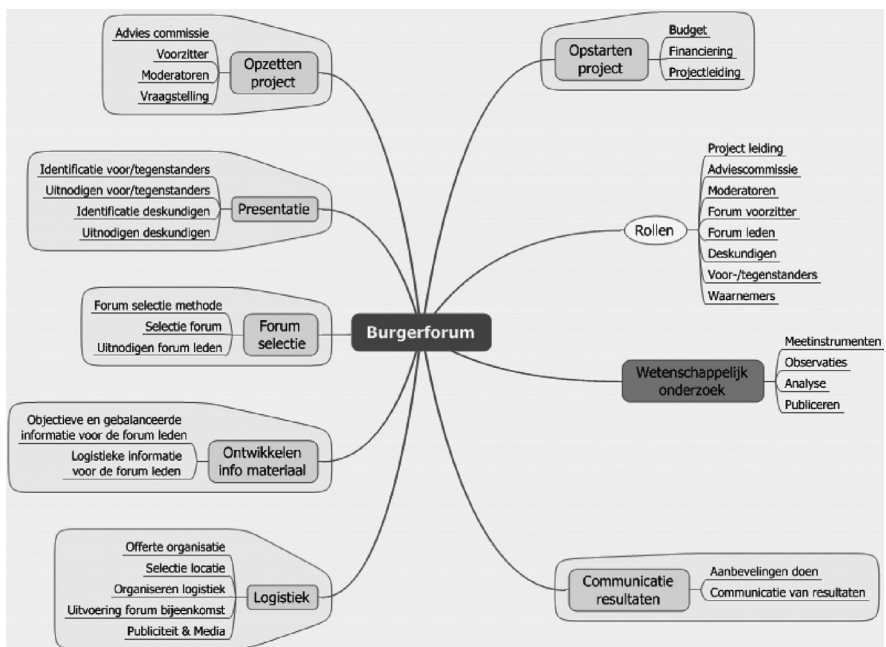
2. Structuur van het burgerforum

Om van meet af aan duidelijkheid te hebben over waar alle voorbereidingen uiteindelijk in moeten resulteren, volgt hier een globale agenda van het hele proces.

- Informele ontvangst van de deelnemers: inschrijving, uitreiking informatiemap, eventueel kleine enquête, logistiek (lunch, diner, koffie/thee break, overnachting etc.)
- Welkom door de verantwoordelijke politieke bestuurder
- Dagvoorzitter opent de bijeenkomst
- Plenaire zitting waarin de discussieonderwerpen
 - o door betrokken voor- en tegenstander op wenselijkheid worden bekeken
 - o door een aantal deskundigen tegen het licht wordt gehouden
- Koffie pauze
- Groepsessies: 1ste ronde
- Lunch
- Plenaire zitting waarin de in de groepsessies gerezen vragen aan de deskundigen worden voorgelegd
- Groepsessies: 2de ronde
 - o Bij een tweedaags burgerforum volgt nu afsluiting van het dagprogramma (borrel, diner, overnachting)
 - o De tweede dag wordt door de dagvoorzitter geopend, waarna er weer in een aantal groepsessie wordt gediscussieerd, afgewisseld met plenaire bijeenkomsten waar vragen aan de deskundigen, gerezen onduidelijkheden etc. aan de orde kunnen komen
 - o Tijdens de tweede dag kan ook een locatiebezoek worden geagendeerd.
- Plenaire zitting waarin
 - o verslag per groep
 - o samenvoegen groepsoordelen
 - o formulering eindresultaat
 - o afronding officiële gedeelte
- Afsluitende borrel o.i.d.

3. Overzicht van noodzakelijke voorbereidingen

In de aanloop tot het burgerforum, dient een groot aantal zaken met betrekking tot personen en organisatie te worden geregeld. In het volgende schema zijn de belangrijkste zaken weergegeven. In de volgende paragraaf zal een aantal punten uit dit schema verder worden toegelicht.



Schema 3: Voorbereidingen voor een burgerforum.

4. Burgerforum: verdere uitwerking

4.1 *Personele aspecten (rollen)*

In het project is sprake van een vrij groot aantal verantwoordelijkheden dat door verschillende personen wordt gedragen.

- **Projectleiding**
De projectleiding is verantwoordelijk voor de hele organisatie van het burgerforum en wordt daarin bijgestaan door enerzijds een commissie van advies en anderzijds door een aantal teamleden.
- **Adviescommissie**
De commissie van advies is samengesteld uit mensen die goed op de hoogte zijn van het onderwerp en/of verstand hebben van politieke participatie van burgers.
De commissie geeft advies over allerlei inhoudelijke aspecten en staat borg voor de geloofwaardigheid en de onafhankelijkheid van het geheel. Wetenschappelijke onderzoekers kunnen ook deel uit maken van de adviescommissie.
- **Moderator**
Een moderator zit een groepzitting voor waarbij hij/zij de forumleden steunt en leiding geeft aan de groepsdynamiek. In die rol is strikte neutraliteit geboden. Een moderator is verantwoording verschuldigd aan de projectleiding.
- **Voorzitter**
De onafhankelijke voorzitter van het hele burgerforum, leidt de plenaire zittingen. Als zodanig is hij/zij verantwoordelijk voor een goed verloop van de presentaties van belanghebbenden, deskundigen en de woordvoerders van de verschillende groepen. Een belangrijke taak is het uiteindelijk samenvoegen van de rapportages van de verschillende groepen zodat een afgewogen eindresultaat ontstaat waarin de forumleden de discussies herkennen. De voorzitter is verantwoording verschuldigd aan de projectleiding.
- **Burgerforumleden**
Het is de taak van het burgerforum om op basis van relevante informatie en adviezen van deskundigen, middels serieuze discussie, tot een beantwoording van de gestelde vragen te komen.
- **Belanghebbenden**
Een belanghebbende, een voor- of tegenstander van bepaalde keuzen, geeft in een korte presentatie aan waarop die keuze is gebaseerd.
- **Deskundigen**
Een deskundige is iemand die op het terrein van het te bespreken thema gezaghebbend is en als zodanig in staat is om bij de presentatie van voor- en tegenstanders nuttige kanttekeningen te plaatsen en, in een later stadium, vragen van forumleden te beantwoorden.
- **Waarnemers (eventueel)**
Ten behoeve van (wetenschappelijk) onderzoek kunnen waarnemers de groepsessies bijwonen en observeren. Zij zullen vooral observaties doen die meer licht kunnen werpen op het proces van de beraadslagingen. Waarnemers zijn te allen tijde neutraal en doen niet mee met het overleg in de groepen. Zij zijn verantwoording verschuldigd aan de (wetenschappelijke) onderzoekers.

4.2 Organisatorische stappen

Zoals uit schema 2 blijkt zijn er een aantal stappen te onderkennen in de voorbereiding van het burgerforum. Het hele organisatieproces is niet noodzakelijk lineair en vele stappen zullen parallel worden gezet. De belangrijkste zijn:

- Opstarten van het project
 - o opstellen van een begroting en verwerven van de noodzakelijke fondsen
 - o benoemen van de projectleiding
- Opzetten van het project
 - o vastleggen van de rol en de verantwoordelijkheden van alle betrokkenen ('terms of reference')
 - o benoemen van de leden van de adviescommissie
 - o selecteren en aanstellen van de dagvoorzitter
 - o selecteren en aanstellen van de moderatoren
 - o het formuleren van de vraagstelling voor het burgerforum
 - o maken van een communicatieplan
- Presentatie
 - o selecteren en uitnodigen van mensen die m.b.t. de thema's of aspecten ervan een duidelijk beargumenteerde voorkeur hebben en die tijdens het burgerforum in het kort kunnen toelichten
 - o selectie van deskundigen
- Burgerforumleden
 - o bepalen van de selectiemethode van de deelnemers
 - o selectie van de deelnemers
- Briefing
 - o instructies opstellen en doornemen met de voorzitter
 - o instructies opstellen en doornemen met de deskundigen
 - o instructies opstellen en doornemen met de moderatoren
- Achtergrondinformatie
 - o ontwikkelen van objectieve en evenwichtige informatie die van belang is voor een beredeneerd oordeel van de leden van het burgerforum
 - o opstellen en verschaffen van alle noodzakelijke logistieke informatie aan alle deelnemers (forumleden en andere deelnemers)
- Logistiek
 - o organiseren van het burgerforum in termen van locatie, faciliteiten, apparatuur, catering, enzovoorts
 - o organiseren van het mediagebeuren
- Communicatie
 - o Uitvoeren van het communicatieplan
 - o aanbevelingen m.b.t. het publiceren en verspreiden van het eindadvies
- Wetenschappelijk onderzoek (eventueel)
 - o valt als regel onder de verantwoordelijkheid van onderzoekers van een Universiteit of gekwalificeerd onderzoeksbureau

5. Globale planning per maand

- Maand 1
 - o planning van het project
 - o afspraken over projectleiding/team

- Maand 2
 - o financiering
 - opstellen begroting
 - verwerven benodigde fondsen
 - financiële administratie
 - o bemensing
 - contactpersonen
 - adviescommissie
 - voorzitter
 - moderators
 - locatiemanager
 - o vraagstelling
 - in gang zetten formulering van informatie
 - o panselectie
 - overleg met gespecialiseerd bureau t.b.v. steekproef en rekrutering deelnemers
 - o locatie
 - profiel opstellen
 - offertes inwinnen
 - keuze maken
 - locatiemanager aanstellen
 - o deskundigen
 - profiel opstellen
 - o voor- en tegenstanders
 - profiel opstellen

- Maand 3
 - o informatie formuleren, verdere documentatie samenstellen, reproduceren en aan de deelnemers toesturen
 - o contact opnemen/uitnodigen beoogde voorzitter, deskundigen, voor- en tegenstanders, moderators etc.
 - o voortgang locatie voorbereidingen
 - o contacten met media
 - o trainingsmateriaal samenstellen t.b.v. moderators, deskundigen en belanghebbenden

- Maand 4
 - o bijeenkomst(en) met voorzitter, moderators, deskundigen en voorstanders
 - o draaiboek burgerraadpleging maken
 - o generale repetitie
 - o Burgerforum

6. Schatting kosten en inzet

Een exacte schatting van de kosten en personele inzet is afhankelijk van een aantal factoren, zoals de beschikbaarheid van (objectieve, concrete) informatie over de vraagstelling, de omvang van het burgerforum, het aantal dagen dat men bijeenkomt, de kosten voor rekrutering van deelnemers, enzovoorts. Op basis van ervaringen met een burgerforum van rond de 50 inwoners dat 1 of 2 dagen bijeenkomt, kunnen de totale kosten worden geschat op € 50.000 - € 70.000.



Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Kennis
begeleiding mw. drs. C. Brons
www.minbzk.nl

Mei 2009
24491 | 1947-GMD510