



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# De burger aan zet

Vormen van burgerparticipatie:  
inventarisatie en evaluatie



# De burger aan zet

Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie

*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<sup>1</sup> 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 tweede 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 of burgerplatform. In de rapporten worden al deze vormen aangeduid als burgerforum.

## Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie

De afgelopen decennia zijn er talloze activiteiten ontplooid met de bedoeling om de participatie van burgers aan het politieke besluitvormingsproces te vergroten. De aanleiding daartoe was niet altijd dezelfde. Vaak was dat de onvrede met- of zelfs de angst voor de groeiende kloof tussen burgers en politiek en de daaraan inherente bedreiging van onze representatieve democratie. Hoe dan ook, inmiddels kennen we een keur aan methoden, instrumenten en benaderingen. Burgers hebben nu, in aanvulling op de mogelijkheid om bij allerlei verkiezingen hun stem uit te brengen, vele 'directere' mogelijkheden om zich met de politieke besluitvorming te bemoeien. In een inventarisatie van participatiemogelijkheden, komt het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) tot zo'n 25 mogelijkheden. Niet allemaal even scherp afgebakend, deels overlappend, niet allemaal even praktisch of effectief, maar toch! Dat lijkt een heleboel, maar de mate waarin daarbij van reële participatie sprake is, verschilt aanzienlijk.

### Vormen van burgerparticipatie: kenmerken

Om enige orde te scheppen worden verschillende criteria gebruikt, die met name verschillen in de gekozen invalshoek. Denkend vanuit een politiek/ambtelijk perspectief wordt al gauw de vraag gesteld 'wat is de meerwaarde van beleid met burgers'? Om die vraag te beantwoorden concentreert men zich op de verschillende beleidsfasen waarin burgerparticipatie specifieke voordelen kan hebben. Zo werkt bijvoorbeeld het Ministerie van VROM<sup>2</sup> met het volgende overzicht:

---

#### Meerwaarde burgerparticipatie in verschillende beleidsfasen

Beleidsagenda	Recht kunnen doen aan prioriteiten van burgers
Beleidsprioritering	Bepaalde [voorgenomen] beleidsacties krijgen meer prioriteit
Beleidsvraagformulering	Aanscherpen van de beleidsvraag
Beleidsvorming	Creatieve ideeën en oplossingen
Beleidsuitvoering	Meer bereidheid om regels na te leven
Beleidscommunicatie	Betere informatie, effectievere communicatie
Beleidsevaluatie	Meer duidelijkheid over gewenste rol van de overheid

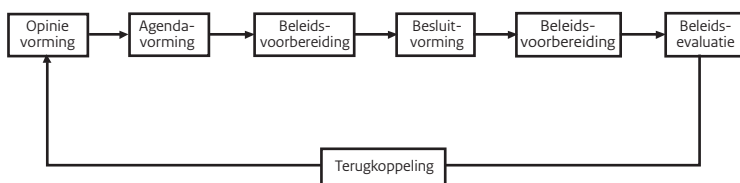
---

<sup>2</sup> www.vrom.nl: 'Meerwaarde van beleid met burgers'



Ook de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) kiest voor een dergelijke benadering door de verschillende vormen van burgerparticipatie in te delen naar de fasen van het beleidsproces.<sup>3</sup>

In schema :<sup>4</sup>



Schema 1: Fasen van het beleidsproces

Vanuit de beleidssfeer is deze indeling begrijpelijk en nuttig.

Een heel ander criterium is de *impact* van de participatie op de politieke besluitvorming. Edelenbos en Monnikhof<sup>5</sup> ontwikkelden daartoe de zogenaamde *participatieladder*, waarin vier treden worden onderscheiden met voor elke trede een andere rol voor de betrokkenen. De vier treden, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen, en de rol die de verschillende actoren daar hebben, staan in tabel 1 samengevat.

Alhoewel theoretisch te onderscheiden, blijkt in de praktijk dat er van meebeslissen vrijwel nooit sprake is. Ook van coproductie, de derde trede, is zelden sprake.

De eerste twee treden, raadplegen en adviseren, komen veel vaker voor. In termen van de hiervoor beschreven beleidsfasen benadering, blijft de participatie van burgers voornamelijk beperkt tot de fasen van opinievorming, agendavorming en beleidsvoorbereiding.

Het zou echter onjuist zijn om de kwaliteit van burgerparticipatie uitsluitend op het criterium 'impact' te beoordelen. Het is te ongenueanceerd om de inbreng van burgers in de verschillende beleidsfasen te reduceren tot de dichotomie wel/geen impact of, nauwelijks genuanceerder, veel/weinig impact. De mate van impact is deels een afgeleide van een aantal kwalitatieve aspecten van het participatieproces, die in combinatie een veel genuanceerder beeld geven.

<sup>3</sup> Nieuwenhuijzen, G.J. van den en B.F. Steur. *Burgers betrekken. Een handleiding voor burgerparticipatie*. Rapport van de Raad voor het openbaar bestuur, 2005.

<sup>4</sup> Dit schema volgt grotendeels dat van de ROB, zij het dat hier, vóór de fase van agendavorming, de fase opinievorming wordt toegevoegd. De reden voor deze toevoeging is dat, als we de burger en de tot nu toe gangbare methoden van burgerparticipatie centraal stellen, blijkt dat het vooral bij de eerste fasen van de beleidscyclus blijft. Daarom hanteren wij hier een iets uitgebreider schema.

<sup>5</sup> Edelenbos, J. en R. Monnikhof (red.). *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Uitgeverij Lemma, Utrecht 2001.

Tabel 1: Burgerparticipatie naar actor en impact

	Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
<b>Politiek bestuur</b>	bepaalt in hoge mate de politieke agenda voor besluitvorming	stelt de politieke agenda vast	politiek bestuur en burgers komen gezamenlijk een probleemagenda overeen, waarna	politiek bestuur en burgers komen gezamenlijk tot een besluit
<b>Burgers</b>	gesprekspartners bij het ontwikkelen van beleid	dragen problemen aan en formuleren oplossingen	gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht	
<b>Commitment van de politiek</b>	politiek bestuur verbindt zich niet aan de uitkomst van de gesprekken. Vaak is er wel sprake van een belofte om burgers op de hoogte te houden en het geven van feedback over op welke wijze er bij de besluitvorming rekening met de uitkomst werd gehouden	politiek bestuur verbindt zich niet aan de uitkomst van de gesprekken. Wel is er soms de belofte om zoveel mogelijk van de opvattingen van de burgers in de besluitvorming mee te nemen en wordt feedback gegeven over de wijze waarop er bij de besluitvorming rekening met de uitkomst werd gehouden	politiek bestuur zal zoveel mogelijk van de opvattingen van burgers in de besluitvorming meenemen, maar kan beargumenteerd afwijken van de inbreng van de burgers	politiek bestuur verbindt zich aan het genomen besluit
<b>Impact</b>	(zeer) laag	wisselend	substantieel	groot

Willen we iets zeggen over de kwaliteit van de participatie, dan zijn drie factoren van belang, namelijk het *informatieniveau* waarop de participatie is gebaseerd, de *representativiteit* van de deelnemende burgers en de *intensiteit* waarmee burgers participeren.

- **Het informatieniveau**

Met uitzondering van zogenaamde ‘hamerstukken’, gaat er aan een goede besluitvorming het nodige vooraf. Idealiter gaat men uit van een duidelijke vraag- of probleemstelling, maakt men gebruik van zo volledig mogelijke informatie waarin voor- en nadelen gebalanceerd tot hun recht komen en vindt er, op grond daarvan, een discussie plaats waarin de deelnemers het er over eens zijn dat zij elkaars preferenties en argumenten daarvoor serieus moeten nemen (hetgeen niet hetzelfde is als het er mee eens zijn!). Besluitvorming dus op grond van adequate informatie en voldoende tijd om daar binnen een gemeenschappelijk kader van normen en waarden over te delibereren. Naarmate daar minder sprake van is, zou men kunnen spreken van een zeker kwaliteitsverlies. Het is dus van belang om bij het beoordelen van participatie van burgers de kwaliteit van de gebruikte informatie te betrekken.

- **De mate van inclusiviteit**

Bij burgerparticipatie is het onmogelijk te streven naar een in statistische zin volledige representatie van de bevolking. Wel is het van belang te komen tot een zo goed mogelijke afspiegeling, opdat de opvattingen van belangrijke groepen in de samenleving bij de besluitvorming worden betrokken. Naarmate daar minder sprake van is, zou men kunnen spreken van een zeker kwaliteitsverlies. Het is dus van belang om bij het beoordelen van participatie van burgers de mate van afspiegeling te betrekken.

- **Intensiteit van de participatie**

Bij het eerste kwaliteitsaspect, het informatieniveau, bleek al dat voldoende tijd voor discussie gewenst is en dat die discussie in een gedeeld referentiekader van normen en waarden zou moeten plaats vinden. Met dat laatste wordt bedoeld dat men de overige deelnemers aan de discussie serieus neemt, luistert naar hun voorkeuren en de argumenten daarvoor en die uiteindelijk in de eigen afweging verdisconteert. Naarmate daar minder sprake van is, zou men kunnen spreken van een zeker kwaliteitsverlies. Het is dus van belang om bij het beoordelen van participatie van burgers de intensiteit van de discussies te betrekken.

In combinatie vormen deze drie kwaliteitsaspecten een soort model waarin de verschillende vormen van participatie van burgers kunnen worden geplaatst, afhankelijk van de score op de drie dimensies informatieniveau, mate van inclusiviteit en intensiteit van de participatie. Zo scoort bijvoorbeeld het houden van een referendum bij een grote opkomst hoog op de dimensie participatie, hoog op de dimensie representatie, maar laag op de informatiedimensie. Van allerlei vormen van interactieve beleidsvorming kan worden gezegd dat ze wel de participatie en informatie bevorderen, maar niet de representativiteit. Veranderingen in de werkwijze van parlement en gemeenteraden, zoals het instellen van themacommissies, burgeradviescommissies of het houden van een maandelijks politieke markt of politiek café, zijn vooral bedoeld om meer burgers bij de politieke besluitvorming te betrekken en werken dus participatie en representativiteit verhogend. En zo zijn stemwijzers er sterk op gericht om het informatieniveau te verhogen en hebben, zoals

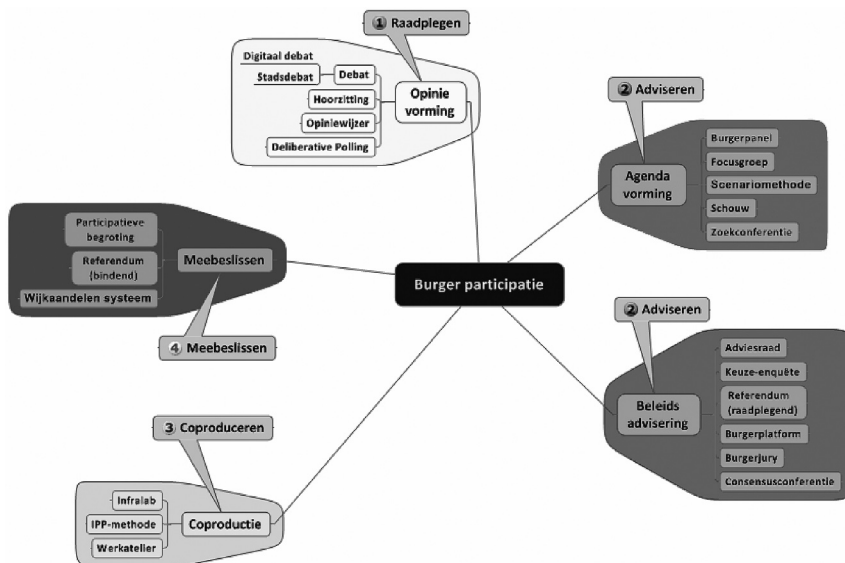
recent onderzoek van Boogers heeft uitgewezen, ook een positieve invloed op de opkomst en daarmee ook op de representativiteit.<sup>6</sup> Een vorm van interactie die de potentie heeft om op alle drie dimensies hoog te scoren is het burgerforum, waarin burgers via deliberatie, op grond van informatie en het bevragen van ter zake deskundigen, tot een oordeel komen over een te nemen besluit.

Behalve deze (combinatie van) drie aspecten, die de kwaliteit van het participatieproces bepalen, is de mate van impact van belang. Dit laatste betekent dat de laatste regel in tabel 1, waarin de mate van impact van de vier treden van de participatieladder globaal wordt aangegeven, aanzienlijk moet worden genuanceerd. Met name voor de eerste drie treden, raadplegen, adviseren en coproduceren, hangt de impact niet alleen af van de toezegging van politieke besluitnemers over wat zij met de resultaten van het participatieproces zullen doen. Zo kan men zich voorstellen dat met de resultaten van een uitvoerige deliberatieve peiling, waarin de respondenten veel ondersteunende informatie ontvangen en waarbij zij als groep een goede afspiegeling van de betrokken burgerij vormt, meer rekening wordt gehouden dan met de uitkomsten van bijvoorbeeld een hoorzitting waarin de opvattingen van een kleine groep selecte burgers in korte tijd over het voetlicht werden gebracht. Toch horen beide vormen van participatie op de eerste trede van de participatieladder (raadplegen) thuis. In het algemeen kunnen we stellen dat, naarmate er bij een burgerparticipatie meer gebruik wordt gemaakt van adequate informatie en er sprake is van een betere afspiegeling van de betrokken bevolking die bovendien ruim de tijd krijgt om onderling te discussiëren, de politieke besluitvormers meer de neiging zullen hebben om met de uitkomsten rekening mee te houden. Die neiging zal zeker nog worden versterkt als er in de media aandacht aan het hele proces en de uitkomsten daarvan wordt besteed.

Op dit punt gekomen, zal duidelijk zijn dat de vele participatiemethoden niet eenduidig en scherp van elkaar kunnen worden afgebakend. Het is weliswaar mogelijk om de potentiële kwaliteiten in kaart te brengen, maar afhankelijk van het beoogde doel en de middelen die men er aan wil besteden kunnen grote verschillen ontstaan, ook voor één en dezelfde methode. Dat neemt niet weg dat sommige participatiemethoden meer potentie met betrekking tot de genoemde kwaliteitsaspecten hebben dan andere. Echter het nut van een bepaalde vorm van burgerparticipatie wordt niet alleen bepaald door de som van alle 'scores' voor de kwaliteitsaspecten. Als men snel een eerste inventarisatie van opvattingen van burgers nodig heeft, zal men niet gauw overgaan tot een meerdaags burgerforum. De hoge kosten zouden in geen verhouding tot het te bereiken doel staan.

### **Vormen van burgerparticipatie: overzicht**

Het is nu mogelijk om, gebruik makend van het in de vorige paragraaf ontwikkelde model, de veelheid van participatiemethoden in kaart te brengen. Schema 2 brengt de meest bekende/gebruikte participatie instrumenten in kaart. De indeling is enerzijds gebaseerd op de vier treden van de participatieladder, anderzijds vinden we er de verschillende beleidsfasen in terug zoals die eerder in schema 1 werden samengevat.



Schema 2: Indeling van participatiemethoden.

De in schema 2 opgenomen participatiemethoden zijn daarmee met betrekking tot hun meest voor de hand liggende plaats binnen het beleidsproces en hun positie op de participatieladder geplaatst. Daarmee is echter nog geen rekening gehouden met de overige kwaliteitseisen, informatie, inclusiviteit en intensiteit, die onmisbaar zijn om tot een goede evaluatie te kunnen komen. Nu is het aantal in schema 2 opgenomen methoden veel te groot om ze allemaal te beschrijven en te evalueren. Gelukkig is een deel van dat werk, de beschrijving en praktische handleiding, al door een aantal organisaties adequaat gedaan.<sup>7</sup>

Blijft nog de evaluatie zelf die nodig is om in de praktijk een verantwoorde, dat wil zeggen geschikt voor het beoogde doel, keuze te kunnen maken. In tabel 2 volgt daarom voor alle genoemde methoden een kort overzicht met een beoordeling in termen van de drie kwaliteitscriteria. Voor de meeste methoden hangt de uiteindelijke beoordeling af van de personele inspanning en financiële middelen die worden ingezet. In dit schema is daar waar het evident is dat het betreffende participatieinstrument wel of niet voorziet in één van de drie kwaliteitseisen een min (-) of plus (+) geplaatst. In die gevallen waar een beoordeling sterk afhankelijk is van hoe het participatieproces wordt georganiseerd en van de inzet van middelen, is volstaan met een +/- oordeel. Als derde kwalificatie is een vraagteken (?) gebruikt voor die methoden waar vooralsnog voor welk oordeel dan ook te weinig argumenten voorhanden zijn.

<sup>7</sup> Zie [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl): 'Meerwaarde van beleid met burgers'; Nieuwenhuijzen, G.J. van den en B.F. Steur. Burgers betrekken. Een handleiding voor burgerparticipatie. Rapport van de Raad voor het openbaar bestuur, 2005; Instituut voor Publiek en Politiek, [www.participatiewijzer.nl](http://www.participatiewijzer.nl)

Tabel 2: Kwaliteit van participatievormen

Methode	Informatie	Inclusiviteit	Intensiteit
<b>Opinievorming</b>			
Debat	—	—	—
Hoorzitting	—	—	—
Opiniewijzer	+ / —	—	—
Deliberatieve peiling	+	+	+
<b>Agendavorming</b>			
Burgerpanel	+ / —	—	+ / —
Focusgroep	—	—	—
Scenariomethode	—	—	—
Schouw	—	—	—
Zoekconferentie	—	—	—
<b>Beleidsadvisering</b>			
Adviesraad	?	—	—
Keuze-enquete	+ / —	—	—
Referendum (raadplegend)	—	+	—
Burgerplatform	+ / —	+ / —	+ / —
Burgerjury/forum	+	+	+
Consensusconferentie	+ / —	—	+ / —
<b>Coproductie</b>			
Coproductie	?	?	?
Infralab	?	?	?
IPP-methode	?	?	?
Werkatelier	?	?	?
<b>Meebeslissen</b>			
Participatieve begroting	+	—	+
Referendum (bindend)	—	+	—
Wijkaandelen systeem	?	?	?

Voor een uitgebreidere omschrijving van de methoden verwijzen we naar bijlage 1 waarin zoveel mogelijk gebruik is gemaakt van in de praktijk reeds gehanteerde definitieën, met name die van het Instituut voor Publiek en Politiek, het Ministerie van VROM en de Raad voor het Openbaar Bestuur. Voor uitgebreidere informatie verwijzen we naar de publicaties van deze instituties<sup>6</sup>. Uit het overzicht in tabel 2 blijkt dat er ten aanzien van de drie kwaliteitscriteria grote verschillen bestaan in de potentie van de verschillende participatievormen. Maar ook voor eenzelfde instrument staat de potentie ervan niet altijd op voorhand vast. Voor die methoden geldt dat, naarmate men er meer geld, tijd en moeite in investeert, de kwaliteit beter wordt.

Om uit deze overvloed aan mogelijkheden een keuze te kunnen maken, zal men allereerst moeten bepalen wat men beoogt te bereiken. Een ding is echter wel duidelijk: naarmate men hogere eisen aan de kwaliteit van de participatie zelf stelt wordt de haalbaarheid ervan kleiner of zelfs onmogelijk. Participatie waarbij een volstrekt representatieve groep burgers, na intensieve deliberatie op basis van volledige en objectieve informatie en adviezen tot een politiek bindend besluit komt, is binnen ons democratisch bestel niet mogelijk. Er zijn echter wel een aantal methoden dat gekenmerkt wordt door een suboptimale combinatie van de drie kwaliteitskenmerken:

- a) Selectie van deelnemers in tegenstelling tot zelfselectie zoals gebruikelijk bij de meeste vormen van burgerparticipatie;
- b) Verstrekking van objectieve informatie over het te bediscussiëren vraagstuk;
- c) Oordeelsvorming door middel van onderlinge deliberatie.

In Nederland is inmiddels enige ervaring opgedaan met dergelijke vormen van burgerparticipatie, namelijk het Burgerforum Kiesstelsel en een aantal zogenaamde burgerjury's. Zij worden gekenmerkt door representativiteit, informatie en deliberatie. Wat het kenmerk impact betreft komen we echter, ook bij deze methoden, nog steeds niet verder dan adviseren. Dat wil zeggen de eerste drie fasen in het beleidsproces zoals samengevat in schema 1. Maar zelfs in deze, niet besluitvormende, fasen zijn er belemmerende factoren. Wij hebben het dan niet alleen over de financiële en personele inzet die, zoals hiervoor bij de drie kwaliteitscriteria in tabel 2 bleek, grote invloed hebben. Als het gaat om impact, de mate waarin de bemoeienis van burgers van invloed is op de uiteindelijke politieke besluitvorming, spelen nog andere factoren een belangrijke, vaak negatieve, rol. Het betreft dan de weerstand die bij politieke bestuurders en vertegenwoordigers bestaat om iets van hun verantwoordelijkheid te delen met burgers. Tot nu toe zijn er verschillende initiatieven voor het houden van een burgerforum gesneuveld omdat bijvoorbeeld Raadsleden zich op het standpunt stelden dat burgers dan op de stoel van het raadslid gaan zitten. Dit is wellicht begrijpelijk vanuit het standpunt van gekozen politici, maar spijtig voor de lokale democratie. Immers de leden van een burgerforum krijgen als regel meer informatie over een issue tot hun beschikking, kunnen daar vaak langer in alle rust over discussiëren en hebben niet te maken met een van bovenopgelegde fractiediscipline. Voor sommige beslispunten kan het daarom zeer wenselijk zijn dat een raad zich laat adviseren door een burgerforum.

6 Boogers, M., Enquête bezoekers Stermwijzer. Universiteit van Tilburg, 2006.

Een beschrijving en evaluatie van instrumenten van dit type die tot nu toe hebben plaats gevonden, is te vinden in het rapport Burgerforum: theorie en praktijk.



# Bijlage 1

## Methodie

---

### Opinievorming

---

Een *stadsdebat* is een aantrekkelijk opgezet, breed en open debat. Met deze debatform wordt een laagdrempelige open podium gecreëerd voor een gesprek van het gemeentebestuur met inwoners en maatschappelijke organisaties.

Het doel van een debatwedstrijd is publiek trekken voor een participatieproject. Daarnaast is het een hulpmiddel voor deelnemers en toeschouwers bij het vormen van een mening over een onderwerp. Voor beleidsmakers is het doel een indruk te krijgen van mogelijke en effectieve argumentaties en redeneringen over een beleidsthema.

Digitale debatten kunnen gesloten zijn: deelnemers worden uitgenodigd en krijgen alleen met een code toegang tot het debat. Ze kunnen ook open zijn. Deelnemers doen dan anoniem mee, waardoor het moeilijk is na te gaan of ze serieus hun mening geven. Aan de andere kant kan anonimiteit een voordeel zijn, bijvoorbeeld bij debatten over moeilijke thema's of onderwerpen die taboe zijn.

---

Een *hoorzitting* is een speciale vergadering van een raadscommissie over een belangrijk onderwerp. In deze vergadering willen raadsleden de opvattingen van professionals, onderzoekers, maatschappelijke organisaties of direct betrokken burgers horen over een belangrijk beleidsonderwerp. Vaak heeft dit onderwerp al de vorm van een beleidsvoorstel. Het ambtelijke stadium van beleidsvorming is dan achter de rug. Op basis van conclusies uit de hoorzitting kunnen raadsleden het beleidsvoorstel nog wel wijzigen. Dit gebeurt dan in een commissievergadering of in een raadsvergadering.

---

Een *opiniewijzer* is een vragenlijst die schriftelijk, bijvoorbeeld afgedrukt in een krant of folder, op het internet of mondeling, bijvoorbeeld telefonisch, aan een groep respondenten wordt voorgelegd. Aan de hand van vragen en stellingen worden standpunten van respondenten en de keuzen die zij maken met betrekking tot een beleidsthema getoetst.

VROM De opiniewijzer peilt de meningen van burgers en probeert hen gelijktijdig actief bij het verdere beleidsproces te betrekken. De burger krijgt een overzichtelijk aantal keuzeopties en aansprekende dilemma's voorgelegd die hem prikkelen om over het beleid na te denken. De eigen uitkomsten kunnen ook worden vergeleken met die van andere deelnemers, (politieke) partijen en organisaties.

---

In *enquêtes en opiniepeilingen of deliberatieve peiling* gaan onderzoekers er vanuit dat mensen een duidelijke mening hebben die gemeten kan worden. Het methodisch uitgangspunt van *deliberatieve peiling* een is dat meningen van mensen er niet zomaar zijn en al helemaal geen vaste vorm hebben. Opinies worden gevormd in gesprekken met anderen en onder invloed van de media en opinieleiders.

ROB Een deliberatieve peiling is representatieve groep burgers die voor een bepaalde periode bijeenkomt voor de beoordeling van één specifiek onderwerp. De groep wordt om haar mening over een bepaald onderwerp gevraagd, nadat ze gedurende enige dagen door verschillende deskundigen en woordvoerders van politieke partijen over dat onderwerp is voorgelicht en pas nadat de groepsleden over dat onderwerp met elkaar enkele debatten hebben gevoerd onder leiding van professionele moderators, zowel in kleine zittingen als in plenaire vergaderingen.

In deze strikte vorm, die in Nederland nog niet heeft plaatsgevonden, hoort het instrument in de groep beleidsadvisering en heeft veel eigenschappen die we ook bij de burgerjury vinden.

---

### Agendavorming

---

Met de *burgerpanelmethode* wordt getoetst of beleidsmakers een onderwerp of probleemdefinitie missen door feedback vanuit het perspectief van burgers te organiseren. In een burgerpanel debatteren de leden op uitnodiging van een overheid, bijvoorbeeld een gemeente, met elkaar over een (beleids)thema. Vaak komt een burgerpanel één keer bij elkaar. Dezelfde groep mensen kan ook meerdere keren of zelfs in een serie bijeenkomen. Een bijeenkomst duurt tussen de twee en drie uur. Soms krijgen deelnemers kort van tevoren wat informatie over het thema. Dat mag nooit veel zijn. Zo blijft deze gedachtewisseling van (relatieve) leken zo open mogelijk.

VROM Een burgerpanel is een (semi-)permanente groep burgers die oog heeft voor het algemeen belang en het bevoegd gezag gevraagd of ongevraagd adviseert. Het panel wordt officieel geïnstalleerd door de verantwoordelijke bestuurder, maar heeft verder een onafhankelijke status.

ROB Een burgerpanel is een permanent panel van burgers dat periodiek bij elkaar komt voor de beoordeling van onderwerpen op verschillende beleidsterreinen. Dit panel kan een representatieve samenstelling hebben, maar dat is niet noodzakelijk.

---

Net als een burgerpanel is een *focusgroep* een kleinschalige, statistisch niet-representatieve vorm van burgerparticipatie.

De deelnemers van een focusgroep worden geselecteerd op voldoende spreiding van voor het te bespreken onderwerp relevante eigenschappen. Een focusgroep van 8 tot 12

deelnemers wordt samengesteld en vervolgens krijgen de deelnemers achtergrondinformatie en worden ze individueel geïnterviewd. Hierdoor krijgt de organisator een goed beeld van alle deelnemers en van hun meningen en argumenten. Een focusgroep komt meestal één keer bij elkaar en de bijeenkomst duurt tot maximaal 3 uur.

VROM Eenmalige groepsdiscussie tussen 6 à 10 personen over een specifiek onderwerp, waarbij ze zelf op de een of andere manier betrokken zijn. Een procesbegeleider leidt de discussie in goede banen.

---

Met de *scenariomethode* kunnen voor bestuurlijke eenheden, bijvoorbeeld een land, een provincie of een gemeente, verschillende denkbare toekomsten worden geconstrueerd. Scenario's zijn beelden die inzicht geven in mogelijk toekomstige ontwikkelingen. Doel van de scenariomethode is burgers bij het denken over lange termijnbeleid van een politiek-bestuurlijke eenheid te betrekken en zo de legitimiteit van dat beleid te verhogen.

---

In een *schouw*, ook wel knelpuntentour genoemd, worden ter plekke problemen en knelpunten geïnterviewd en geanalyseerd. Deze methode wordt meest op wijk-, buurt- of dorpsniveau toegepast. In een schouw gaan bewoners samen met politieke bestuurders, zoals de wethouder en raadsleden, en ambtenaren van de gemeente wandelend langs een aantal specifieke plekken in een wijk, buurt of dorp. Onderweg ontmoeten ze ook bewoners en relevante functionarissen.

---

ROB *Zoekconferenties* hebben tot doel het in kaart brengen van verschillende scenario's van huidige maatschappelijke ontwikkelingen op de lange termijn voor een gemeenschap of organisatie. Een belangrijk onderdeel zijn de probleeminventarisatie en –definiëring.

---

### **Beleidsadvisering**

---

Een *adviesraad* is een structureel instrument voor burgerparticipatie in de vorm van een gemeenteorgaan. Een adviesraad kan worden ingesteld door het College van B en W of door de gemeenteraad. De meeste adviesraden worden ingesteld door het College en geven advies aan het College over gemeentebestuur of de uitvoering daarvan.

---

ROB De *keuze-enquête* is een enquête onder de burgers over een bepaald onderwerp, waarin bij ieder alternatief de gevolgen daarvan staan aangegeven. Burgers kiezen dus voor een uitgewerkt alternatief. Dit in tegenstelling tot het referendum waar de ja-nee vraag centraal staat.

---

---

Een *referendum* is een formeel participatie-instrument dat burgers de gelegenheid geeft zich uit te spreken over een specifieke beleidsvraag in de vorm van ja/nee of voor/tegen.

Als een overheid, de regering, Tweede Kamer, gemeentebestuur of provinciebestuur, het initiatief neemt voor een referendum, is er sprake van een raadplegend of consultatief referendum.

Bij een niet-bindend referendum kunnen de volksvertegenwoordigers de uitslag van het referendum naast zich neer leggen. In Nederland zijn referenda eigenlijk altijd niet-bindend, omdat de Grondwet aan de volksvertegenwoordiging het hoogste gezag toekent. Wel kunnen fracties in de volksvertegenwoordiging van te voren aangeven dat zij zich aan de uitslag verbinden. Dat deden een aantal fracties uit de Tweede Kamer bijvoorbeeld bij het referendum over de Europese Grondwet in 2005.

---

In een *burgerplatform* geven burgers en maatschappelijke organisaties beleidsadvies. Deze methode is een combinatie van de consensusconferentie, werkatelier en de enquête. De deelnemers worden betrokken bij het volledige proces van burgerparticipatie in beleidsvorming.

In een burgerplatform nemen ongeveer honderd burgers en maatschappelijke organisaties deel. Een burgerplatform komt meestal minstens vijf bijeenkomsten van gemiddeld een dagdeel bij elkaar.

**VROM** Een burgerplatform bestaat uit circa 20 burgers die de variëteit binnen de Nederlandse samenleving weerspiegelen. Het platform kan adviseren over een nauw omschreven beleidsvraag of over een breed beleidsthema. In het eerste geval is een concreet advies mogelijk, in het tweede geval een inventarisatie van probleemdefinities en oplossingsrichtingen. Bij de formulering van het advies kan het platform gebruik maken van de kennis waarover ambtenaren beschikken.

---

Een *burgerjury* vergroot het draagvlak voor een politieke beslissing. Een overheid, vaak een gemeente, nodigt een groep burgers uit een beleidsadvies te geven over een beleidsdilemma. Het resultaat is een uitspraak in de vorm van een advies, op basis van een afweging van informatie voor en tegen.

Een burgerjury bestaat uit een groep van twaalf tot achttien mensen die op een aantal voor het betreffende beleidsdilemma relevante variabelen, bijvoorbeeld sexe, leeftijd, sociaaleconomische status, beroep, woonplaats en samenstelling huishouden, zoveel mogelijk een afspiegeling is van de groep mensen die met dit beleid te maken krijgt. De juryleden zijn geen experts (in hun professionele leven) op het gebied van het beleidsdilemma. Zij ontvangen vaak van tevoren wel achtergrondinformatie over het onderwerp.

**ROB** Een burgerjury bestaat uit een representatief panel van burgers, dat gedurende korte tijd bijeenkomt om een nauw afgebakend onderwerp van belang te onderzoeken. Deze jury krijgt informatie van deskundigen (getuigen), stelt vragen, gaat in conclaaf en doet een weloverwogen uitspraak over het voorgelegde onderwerp.

---

Met een *consensusconferentie* wordt het draagvlak van beleid en de effectiviteit van beleid vergroot. De deelnemers worden betrokken bij een complex beleidsthema. Zij zijn een spiegel waarin de overheid kan zien hoe burgers de bijbehorende problemen zouden aanpakken en welke oplossingen zij bedenken.

In een consensusconferentie brengen maximaal 20 personen op basis van consensus een advies uit over een concreet beleidsprobleem. Deze personen worden door een overheid, bijvoorbeeld een gemeente of een ministerie, uitgenodigd om deel te nemen. De groep wordt geselecteerd op een aantal voor het beleidsterrein belangrijke variabelen als sekse, leeftijd, sociaaleconomische status, woonplaats en samenstelling van de huishouding.

---

### **Coproductie**

---

VROM In een *coproductie* werken burgers en beleidsmedewerkers samen aan een beleidsvoorstel voor een bepaald onderwerp dat als advies aan de bewindslieden wordt voorgelegd.

---

Begin jaren negentig begon Rijkswaterstaat het experiment INFRAstructuur-LABoratorium (*Infra-lab*). In deze methode worden burgers bij beleidsvorming over infrastructurele projecten betrokken vanaf de planfase in een zogenaamde creatieve dialoog. Ook in deze aanpak worden een aantal methoden en instrumenten gecombineerd, namelijk het burgerpanel, het werkatelier en de enquête.

In een Infra-lab kan een grote groep mensen participeren op het niveau van co-productie. De deelnemers komen in vier of vijf sessies bij elkaar. Het eindproduct is concreet en bestaat uit beleidsvoorstellen voor een specifiek infrastructuur-probleem.

---

De *IPP-methode* is ontwikkeld om een breed publiek intensief te betrekken bij het formuleren van beleid. Meestal bestaat de betrokkenheid uit het geven van advies, soms uit coproductie van beleid.

Combinatie van verschillende instrumenten: opiniewijzer, debat, werkateliers, enquête en slotconferentie.

---

In een *werkatelier* komen bewoners samen met ambtenaren, deskundigen, specifiek belanghebbenden, politiek bestuurders, bijvoorbeeld burgemeester en wethouders en volksvertegenwoordigers, bijvoorbeeld raadsleden. In de werkbijeenkomsten gaan zij gezamenlijk beleidsplannen op een specifiek terrein bedenken en uitwerken.

---

### **Meebeslissen**

---

In een *participatieve begrotingsproces* gaan burgers en maatschappelijke organisaties samen met een overheid beslissen waar een deel van de begroting aan wordt besteed.

ROB De participatieve begroting of budget bestaat uit een raadpleging van de inwoners van een stad op het ogenblik van de opstelling van de begroting. Bij de participatieve begroting

wordt een vorm gezocht burgers te raadplegen via een representatief systeem, met als resultaat een vastgestelde begroting die de instemming van de gemeenschap heeft.

---

Een *referendum* is een formeel participatie-instrument dat burgers de gelegenheid geeft zich uit te spreken over een specifieke beleidsvraag in de vorm van ja/nee of voor/tegen. Als een overheid, de regering, Tweede Kamer, gemeentebestuur of provinciebestuur, het initiatief neemt voor een referendum, is er sprake van een raadplegend of consultatief referendum.

Bij een niet-bindend referendum kunnen de volksvertegenwoordigers de uitslag van het referendum naast zich neer leggen. In Nederland zijn referenda eigenlijk altijd niet-bindend, omdat de Grondwet aan de volksvertegenwoordiging het hoogste gezag toekent. Wel kunnen fracties in de volksvertegenwoordiging van te voren aangeven dat zij zich aan de uitslag verbinden. Dat deden een aantal fracties uit de Tweede Kamer bijvoorbeeld bij het referendum over de Europese Grondwet in 2005.

---

ROB Bij het *wijkaandelensysteem* worden bewoners bij de planvorming en besluitvorming rond stedelijke herstructurering betrokken. Bewoners en gebruikers van bedrijfsruimten vanaf een bepaalde leeftijd kunnen wijkaandeelhouder worden door het accepteren van een wijkaandeel en het bijbehorende reglement. Wijkaandeelhouders hebben individueel stemrecht wanneer er gemeentelijke voorstellen aan de 'wijkaandeelhoudersvergadering' worden voorgelegd.

---



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