

Wat kunnen we leren van lokaal georganiseerde burgerfora?

Dr. Ank Michels

1. Inleiding

In Nederland zijn de ervaringen met burgerfora een relatief nieuw fenomeen. De eerste echte ervaring met deze vorm van democratische vernieuwing was het Burgerforum Kiesstelsel uit 2006. Op lokaal niveau zijn er qua opzet vergelijkbare burgerfora geweest: onder meer in 2006 in Amsterdam over de luchtkwaliteit en in 2010 in Oude IJsselstreek over de verdeling van voorzieningen over de kernen van de gemeente (Leyenaar 2009). De laatste tien jaar is deze vorm van innovatie in een stroomversnelling gekomen en hebben meerdere gemeenten ervaring opgedaan met burgerfora. Zo waren er grote burgerfora die bekend staan onder de naam G1000 in Amersfoort, Uden, Enschede, en Groningen. Vergelijkbare burgerfora waren er in onder andere Amsterdam (over 250 vraagstukken in de stad), Maastricht (over gezondheidszorg) en Utrecht (over duurzaamheid). Ook zijn er ervaringen met varianten die niet eenmalig zijn in de vorm van bijvoorbeeld de Coöperatieve wijkraad in Groningen en de Sociale Raad in de gemeente Peel en Maas.

Een burgerforum is een specifieke vorm van burgerparticipatie. Het is een voorbeeld van een zogeheten deliberatief 'mini-public', wat een overkoepelend begrip is voor verschillende typen fora, waaronder burgerfora of -toppen, burgerjury's en consensusconferenties (Smith 2009; Michels 2011); de laatste gaan vooral over technologische ontwikkelingen met belangrijke sociale en ethische consequenties

Een burgerforum⁵² heeft drie belangrijke kenmerken:

1. Ten eerste vormt een burgerforum een *afspiegeling* van de diversiteit binnen de bredere bevolking van een land, stad, dorp of wijk.
2. Een tweede kenmerk is dat sterk de nadruk wordt gelegd op het proces en het volgen van procedures, die van belang zijn voor het creëren van een ideale omgeving voor *deliberatie*. Deelnemers moeten op voet van gelijkheid en zonder externe druk argumenten kunnen uitwisselen en een mening kunnen vormen.
3. Tot slot moeten de deelnemende burgers de kans krijgen om *actief mee te denken over beleidsproblemen* en daarover een weloverwogen advies te geven.

Dit alles stelt specifieke eisen aan de *selectie* van de deelnemers, de organisatie van het *gesprek* tijdens het burgerforum, en de *relatie met de politiek en het beleid*. Tegelijkertijd zien we een grote variatie tussen burgerfora in de precieze uitwerking en vormgeving van deze drie elementen.

In het vervolg van dit essay ga ik eerst in op de variatie in vormgeving van burgerfora. Daarbij baseer ik mij voornamelijk op aanwezige kennis en onderzoek dat is gedaan naar Nederlandse burgerfora op lokaal niveau, maar zal ik soms ook refereren aan buitenlandse (landelijke) voorbeelden. De volgende aspecten die betrekking hebben op de vormgeving van burgerfora zullen aan de orde komen: *vormen van selectie* (selectiemethoden en de rol van politici), de wijze waarop *het gesprek* tijdens het burgerforum is georganiseerd (met daarbij ook aandacht voor het onderwerp, de rol van expertise, en het aantal bijeenkomsten), en *de relatie met de politiek* (met name de aandacht in de vormgeving voor de doorwerking van de adviezen). In het tweede deel van het essay bespreek ik wat we kunnen leren van de ervaringen met lokale burgerfora en wat dit betekent voor een landelijk burgerforum. Ik zal ingaan op de ervaringen met *selectie en diversiteit*, *ervaringen tijdens het burgerforum*, en *de doorwerking van de resultaten van een burgerforum*.

⁵² In de praktijk worden er verschillende begrippen gebruikt. Naast burgerforum zijn dat bijvoorbeeld burgerraad, burgertop, sociale raad en wijkraad. Ik gebruik zoveel mogelijk de begrippen zoals ze in de praktijk worden gebruikt, maar concentreer me in dit essay alleen op die vormen die voldoen aan de drie genoemde kenmerken.

2. Variatie in vormgeving

2.1 Vormen van selectie

Loting

Burgerfora proberen een afspiegeling te zijn van de diversiteit binnen de bredere bevolking. Loting wordt daarbij vaak als middel gebruikt. Er zijn verschillende motieven om te kiezen voor loting (Binnema en Michels 2017). Een eerste motief is om anderen aan tafel te krijgen dan de 'usual suspects'. Bij veel vormen van participatie zijn ouderen, mensen met een Westerse achtergrond en mannen oververtegenwoordigd. Loting kan een manier zijn om ook andere groepen aan tafel te krijgen. Een tweede motief is om zo op nieuwe, betere, en creatievere ideeën te komen. De gedachte is dat een grotere variëteit in deelnemers ook leidt tot betere en creatievere ideeën. Een derde motief is dat loting door sommigen wordt gezien als een andere, alternatieve manier om invulling te geven aan de democratie. In de representatieve democratie zijn verkiezingen het instrument om politici te kiezen, die de bevolking vervolgens vertegenwoordigen. Loting is een instrument om een willekeurig geselecteerde groep burgers een stem te geven. Sommigen spreken over het 'verfrissen' van de democratie. Anderen, waaronder Code Oranje (een groep van enkele honderden burgemeesters, wethouders, raadsleden, en actieve burgers), willen de democratie grondig vernieuwen. Ook Van Reybrouck breekt in zijn boek *Tegen Verkiezingen* (2013) een lans voor loting als alternatief voor de 'vermoeide' vertegenwoordigende democratie. Tot slot, beoogt loting een tegenwicht te bieden aan de apathie van veel kiezers en zo bij te dragen aan burgerschap en een bredere participatie.

Loten kan op verschillende manieren. Sommige lokale burgerfora hebben gekozen voor een aselechte steekproef. Daarbij maakt iedereen een gelijke kans te worden geselecteerd. Wanneer van de totale groep waaruit geloot gaat worden een aantal achtergrondkenmerken bekend is (bijvoorbeeld geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, woonadres), kan die informatie worden gebruikt bij de steekproef. Dit noemen we stratificeren. Daarbij wordt gepoogd om de kenmerken van de gelote groep zoveel mogelijk een afspiegeling te laten zijn van de gehele groep. Zo zien we bij veel lokale burgerfora dat een belangrijk doel van de selectie is dat wijken evenredig zijn vertegenwoordigd. Een variant hierop is dat er pas in een tweede ronde wordt gestratificeerd na een eerste ronde van algemene loting, om zo een zo representatief mogelijke groep samen te stellen (Binnema en Michels 2017).

Andere selectiemechanismen

Loting is een vorm van selectie, maar in de vormgeving van burgerfora zien we ook andere selectiemechanismen. Soms is er gekozen voor een open uitnodiging, zoals bij de burgertop in Amsterdam (2015) en de G1000 in Uden (2015). Om toch een zekere diversiteit te verzekeren is geworven via de lokale media, posters en een website en zijn verenigingen en maatschappelijke instellingen bezocht (Uden) of is er gebruik gemaakt van ambassadeurs die gericht hun netwerk hebben benaderd (Amsterdam). Een combinatie met loting is ook mogelijk. Zo werd voor de landelijke G1000 in België in 2011 gekozen voor loting. Maar omdat op deze manier bijna geen maatschappelijk kwetsbare en etnische minderheidsgroepen werden bereikt, is er vervolgens voor gekozen om 10% van de plaatsen te reserveren voor mensen die werden gerekruteerd via een aantal middenveldorganisaties.

Rol politici

Kenmerkend voor een burgerforum is dat deelnemers vrij met elkaar kunnen spreken zonder druk van buitenaf. Daar hoort bij dat politici geen deelnemer zijn omdat zij anders het debat zouden kunnen sturen of domineren. Toch zien we in de praktijk varianten ontstaan waarbij politici wel betrokken worden. Het platform G1000.nu dat betrokken is bij de organisatie van veel lokale burgerfora in Nederland, stelt als één van de leidende principes van de G1000 dat 'het hele systeem' in de zaal zit. Dat betekent dat behalve bewoners ook werkgevers, ambtenaren, politici en 'vrijdenkers' deelnemer zijn (g1000.nu). De gedachte is dat alleen dan het resultaat breed gedragen wordt en iedereen zich verantwoordelijk voelt voor het resultaat.

2.2 Het gesprek

Voor burgerfora is ten tweede van belang dat het gesprek zodanig is georganiseerd dat er voldoende ruimte is voor deliberatie. Deelnemers moeten op voet van gelijkheid en zonder externe druk argumenten kunnen uitwisselen en een mening kunnen vormen.

Expertise vooraf

Deliberatie is gericht op het vinden van goede oplossingen voor maatschappelijke problemen. Het probleem is echter dat informatie ongelijk verdeeld is over de deelnemers; sommigen zijn beter geïnformeerd over de politieke processen of hebben meer specifieke kennis over het onderwerp dan anderen. Om te vermijden dat deelnemers met meer achtergrondkennis meer invloed hebben op de discussie, is het een breed aanvaarde praktijk om de deelnemers aan deliberatieve processen vooraf informatie te verstrekken (Michels en Caluwaerts 2017). Om de kwaliteit van het proces te garanderen is het van belang dat de informatie aan de deelnemers volledig, gebalanceerd en objectief is.

In tegenstelling tot de gangbare praktijk kozen de eerste lokale G1000'en in Nederland er bewust voor om geen informatie vooraf te verstrekken zodat de deelnemers zo onbevooroordeeld mogelijk deel konden nemen aan de gesprekken. Dat had ook alles te maken met de keuze voor een volledig open agenda.

Keuze van het onderwerp

Bij sommige burgerfora staat het onderwerp van te voren duidelijk vast (de G1000 over vuurwerk in Enschede, het stadsgesprek over energie in Utrecht). Dan nog is van belang dat de agenda niet vooraf is dichtgetimmerd. Deelnemers moeten de ruimte voelen om hun ideeën naar voren te brengen. Selectiviteit tijdens de agendasetting ondermijnt de openheid van het proces (Smith 2009). Het andere uiterste is om de agenda van het burgerforum volledig open te laten, zoals dat het geval was bij de eerste G1000'en en de burgertop in Amsterdam (2015). De agenda wordt dan tijdens het burgerforum zelf door de deelnemers bepaald. Tijdens de G1000 in Amersfoort (2014) bijvoorbeeld werd aan de deelnemers als eerste gevraagd: 'wat vind jij belangrijk voor Amersfoort in de komende vier jaar?'

Aantal bijeenkomsten

Het aantal bijeenkomsten kan sterk wisselen. De meeste lokale burgerfora in Nederland waren eenmalig gedurende één dag. Sommigen duurden langer zoals het burgerforum in de wijk Kruiskamp in Amersfoort dat was verspreid over vijf bijeenkomsten (2015) en de stadsgesprekken over duurzame energie in Utrecht (2015). Als voordeel geldt daarvan dat deelnemers zich meer verbonden voelen met het onderwerp en met de andere deelnemers. Ook zorgt een burgerforum dat meerdere dagen duurt voor meer druk op politici (Pogrebinski en Ryan 2017). Het resultaat van een burgerforum dat slechts één dag duurt kan gemakkelijker worden genegeerd door politici.

Tot slot zijn er meer permanente vormen van burgerfora, die beogen over een langere periode burgers een stem te geven in het beleidsproces. Voorbeelden hiervan zijn de Sociale Raad in Peel en Maas⁵³ waar een gelote burgerraad in wisselende samenstelling de gemeente adviseerde over kwesties in het sociale domein en de eerder genoemde Coöperatieve Wijkraad Oosterparkwijk in Groningen⁵⁴ (Westerweel 2021).

De kwaliteit van het gesprek

Omdat dialoog een essentieel element is van een burgerforum, wordt er bij alle burgerfora veel aandacht besteed aan de kwaliteit van de participatie. Dat wil zeggen dat het proces zo is vormgegeven dat recht gedaan wordt aan de stem, ervaringen, en perspectieven van alle deelnemers. De wijze waarop dat precies gebeurt, verschilt per burgerforum, maar overal is er aandacht voor de omgeving waar het burgerforum plaatsvindt (is deze vriendelijk; nodigt deze uit tot actieve deelname), de organisatie van de dialoog in kleine groepen (geeft deze ruimte voor verschillende perspectieven), en de stijl van de moderatie (maakt deze een gelijke deelname mogelijk) (zie voor praktische handvatten, Smets en Vlind 2017).

⁵³ De sociale raad Peel en Maas is ontbonden in februari 2018.

⁵⁴ De Coöperatieve Wijkraad Oosterparkwijk in Groningen was een experiment van twee jaar dat begon in december 2017.

2.3 De relatie met de politiek

In de relatie met de politiek en het beleid zien we grosso modo drie varianten.

Geen duidelijke afspraken vooraf

De eerste variant is dat er vooraf geen duidelijke afspraken zijn gemaakt over wat er gebeurt met de uitkomst van het burgerforum. Dit zien we vooral bij burgerfora die van onderop door burgers en maatschappelijke organisaties zelf zijn geïnitieerd. Voorbeelden hiervan zijn de eerste lokale G1000'en in Nederland. Hoewel er contacten waren met zowel politieke als ambtelijke spelers, de gemeenten ook faciliteerden en sommige raadsleden ook aanwezig waren tijdens het burgerforum, toonden politici weliswaar groot enthousiasme maar namen zij tegelijkertijd een afwachtende houding aan. Daarmee krijgen de aanbevelingen aan de politiek een vrijblijvend karakter.

Quasi-institutionele inbedding

Een tweede variant is de quasi-institutionele inbedding van het burgerforum. Daarmee bedoel ik dat vooraf duidelijk is wat er met de aanbevelingen gebeurt en dat politici zich daar ook op de een of andere manier aan committeren. Dat kan op verschillende manieren. Bij het stadsgesprek over energie in Utrecht zegde het college van B&W toe zich te willen committeren aan de uitkomsten mits de uitkomsten in lijn waren met de ambities van het college, een klimaatneutraal Utrecht in 2030 (Meijer et al. 2017). Een vergelijkbare aanpak koos de Coöperatieve Wijkraad Groningen, waar zowel de raad en het college zich in principe commiteerden aan de adviezen en beslissingen van de CWR (Westerweel 2021). Ook de organisatie van de latere G1000'en kiest voor een sterkere verbinding vooraf met de politiek. Dat doet de G1000 door steeds vooraf een partnerovereenkomst te sluiten met een coalitie van partijen, waaronder politici, maatschappelijke organisaties en bedrijven. In deze overeenkomst komen alle partijen overeen dat zij zich bij voorbaat achter het resultaat van de G1000 scharen en zich committeren 'om dat resultaat ook echt uit te voeren, of als dat om één of andere reden niet kan, publiekelijk verantwoording af te leggen over wat niet in uitvoering genomen wordt' (g1000.nu). In de Duitssprekende gemeenschap van België wordt sinds 2019 geëxperimenteerd met een meer permanente vorm van quasi-institutionalisering. De aanbevelingen van burgers in een burgerraad (*Bürgererrat*) en de uitwerking daarvan in burgerbijeenkomsten (*Bürgerversammlungen*) worden uiteindelijk besproken in een gemeenschappelijke commissie van burgers, gekozen politici en de verantwoordelijk minister, waarna de laatste twee moeten toelichten of en hoe ze de aanbevelingen zullen worden uitgevoerd in de vorm van parlementaire of regeringsmaatregelen (Niessen en Reuchamps 2020).

Formele institutionele inbedding

In de derde variant, tot slot, is er een formele koppeling tussen de uitkomsten van het burgerforum en de politieke besluitvorming doordat de uitkomsten in een referendum aan de hele bevolking worden voorgelegd. Voorbeelden hiervan zijn vooral te vinden in het buitenland zoals het landelijke Ierse burgerforum over abortus. De uitkomst van de gesprekken werd in een referendum voorgelegd aan de hele bevolking. Dialoog tussen burgers in combinatie met een referendum maakte de weg vrij voor een beperkte liberalisering van abortus.

Een voorbeeld in Nederland van een combinatie van dialoog en een referendum is MijnBorne2030, hoewel hier strikt genomen geen sprake was van een burgerforum. Twintig lokale organisaties werkten vier scenario's uit voor een gemeenschapsvisie voor de gemeente Borne in 2030. Deze scenario's zijn vervolgens voorgelegd aan alle inwoners. Het scenario met de meeste stemmen is uitgewerkt in de toekomstvisie MijnBorne 2030 (Denters en Klok 2015).

Tabel 1: Voorkomende varianten in vormgeving

Selectie		<ul style="list-style-type: none"> • Loting • Gericht benaderen van bepaalde groepen • Loting in combinatie met gericht benaderen • Open uitnodiging in combinatie met gericht benaderen
Het gesprek	Expertise	<ul style="list-style-type: none"> • Expertise vooraf • Geen expertise vooraf
	Keuze van het onderwerp	<ul style="list-style-type: none"> • Volledig open agenda, keuze tijdens het burgerforum • Afgebakend onderwerp
	Aantal bijeenkomsten	<ul style="list-style-type: none"> • Eendaags evenement • Meerdere dagen • Permanent
	Kwaliteit van het gesprek	<ul style="list-style-type: none"> • Overall aandacht voor omgeving, organisatie van de dialoog, en moderatie
Relatie met de politiek		<ul style="list-style-type: none"> • Geen duidelijke afspraken vooraf • Quasi-institutionele inbedding • Formele institutionele inbedding

3. Leren van ervaringen met lokale burgerfora

De bespreking van de vormgeving van lokale burgerfora laat zien dat er nogal wat variatie is. Het ontwerp van een burgerforum staat dus niet op voorhand vast. De vraag is vervolgens wat we kunnen leren van de ervaringen met lokale burgerfora en wat dit betekent voor een landelijk burgerforum. Achtereenvolgens bespreek ik wat we kunnen leren van de ervaringen met *selectie en diversiteit*, ervaringen *tijdens het burgerforum*, en de *doorwerking van de adviezen van een burgerforum*.

3.1 Selectie en diversiteit

Ervaringen met loting

Uit onderzoek naar lokale burgerfora in Nederland blijkt dat de typische deelnemer aan alle onderzochte burgerfora is geboren en getogen in Nederland, ouder dan 50 jaar is, en een hbo- of academische opleiding heeft (Michels en Binnema 2016). De typische deelnemer is bovendien iemand die stemt (92% tot 95%), geïnteresseerd is in de politiek (ook O'Flynn en Sood 2014), niet cynisch is over het functioneren van de politiek en vaak betrokken is bij activiteiten in de wijk (Michels 2019). De diversiteit van de groep deelnemers is dus beperkt. Ook loting brengt hierin geen wezenlijke verandering. Hét voorbeeld voor veel lokale burgerfora in Nederland was de G1000 in België. Maar ook daar leidde loting, ondanks veel media-aandacht, tot 500 bevestigde deelnemers die overwegend tot de blanke middenklasse behoren en tussen de 45 en 50 jaar oud zijn (Caluwaerts en Reuchamps 2014). Eerder onderzoek van Leyenaar (2009) naar burgerfora, onder andere naar het burgerforum Luchtkwaliteit Amsterdam en het burgerforum Omgevingsplan Flevoland, laat eveneens zien dat het moeilijk is om jongeren en laagopgeleiden te betrekken.

De belangrijkste verklaring voor het gebrek aan diversiteit is *zelfselectie*. Burgers zijn niet verplicht om deel te nemen aan een burgerforum. En vaak laten burgers de kans om deel te nemen aan zich voorbijgaan. Uit het Nederlandse onderzoek naar lokale burgerfora blijkt dat meer dan 9 van de 10 geselecteerde en genodigde burgers niet heeft gereageerd op de uitnodiging. Ook uit buitenlands onderzoek blijkt dat zelfselectie een belangrijke rol speelt bij de uiteindelijke samenstelling van de deelnemersgroep (Curato en Niemeijer 2013).

Onderzoek van de Belgische onderzoeker Jacquet (2017) laat zien dat er verschillende redenen zijn waarom burgers de kans op deelname aan een burgerforum aan zich voorbij laten. Veel mensen zijn vooral druk met activiteiten in de privésfeer en hebben geen tijd of zin om deel te nemen. Anderen

voelen zich niet competent genoeg om deel te nemen aan discussies. Ook zeggen sommigen zich niet prettig te voelen bij het idee om met vreemden te praten over thema's waar je misschien sterk van mening over kunt verschillen. Geen vertrouwen hebben in politiek en politici is een andere reden waarom sommigen niet willen deelnemen aan een burgerforum. Uit het onderzoek van Jacquet blijkt tot slot dat ook de inschatting dat het burgerforum weinig invloed zal hebben op de politiek en het beleid potentiële deelnemers kan afschrikken.

(Aanvullende) instrumenten voor meer diversiteit

Als het gaat om het verkrijgen van een diverse deelnemersgroep kan ook gekozen worden voor het *direct benaderen van specifieke, vaak ondervertegenwoordigde groepen*. Voor het direct benaderen van specifieke groepen kunnen verschillende platforms worden ingezet; denk aan maatschappelijke organisaties en bestaande netwerken, en sociale media. De organisatie van de burgertop in Amsterdam heeft dit ingebouwd in de voorfase door met ambassadeurs te werken (Smets en Vlind 2016). Ook een combinatie met loting is mogelijk. Zo heeft de organisatie van de G1000 België uiteindelijk voor een noodoplossing gekozen door in aanvulling op loting via netwerken en organisaties gericht groepen te benaderen waaronder jongeren en migranten. Een andere mogelijkheid is om deelnemers over de streep te trekken met een *financiële tegemoetkoming*. De deelnemers aan de stadsgesprekken in Utrecht over duurzame energie kregen een vergoeding. En dat leidde er in ieder geval toe dat er meer jongeren deelnamen.

Keuze voor een onderwerp met brede maatschappelijke relevantie

Wil het voor een brede groep van burgers interessant genoeg zijn om deel te nemen aan een burgerforum dan moet het thema van het burgerforum een brede maatschappelijke relevantie en urgentie hebben, met een duidelijke vraag aan burgers (zie 3.2), en vooraf duidelijkheid over wat er met de inbreng van de deelnemers gebeurt (zie 3.3). Een brede maatschappelijke relevantie betekent dat het onderwerp moet leven in de samenleving en tot maatschappelijke discussie leidt. Voorbeelden ontleend aan buitenlandse ervaringen met burgerfora zijn ethische kwesties (abortus Ierland), klimaat en duurzaamheid (Frankrijk), en grondwetveranderingen (IJsland en Canada).

3.2 Tijdens het burgerforum

Burgers die deelnemen aan een burgerforum zijn over het algemeen enthousiast en voelen zich betrokken en gehoord. Maar wil een burgerforum meer zijn dan een eenmalig interessant experiment, dan is aandacht voor de volgende thema's van belang.

Informatie vooraf

Om te vermijden dat deelnemers met meer achtergrondkennis meer invloed hebben in de discussie, is het belangrijk dat alle deelnemers dezelfde informatie hebben voordat ze met elkaar in gesprek gaan. Die informatie kan verstrekt worden in de vorm van een uitgebreid informatiepakket of via bijdragen van experts en moet in ieder geval informatie geven over alle inhoudelijke aspecten van het thema van het burgerforum, het bestaande beleid, en de kaders van toekomstig beleid.

Wanneer deze informatie vooraf niet aanwezig is, bestaat de kans dat deelnemers adviezen ontwikkelen die al staand beleid zijn of die gezien de bestaande juridische of beleidsmatige kaders van het beleid onmogelijk zijn, zo laat onderzoek naar lokale burgerfora in Nederland zien (Michels en Binnema 2019). Een voorwaarde is wel dat de informatie vooraf zo objectief mogelijk en in ieder geval *gebalanceerd* is. Bij de Belgische G1000 leidden academische experts de thema's in die tijdens het burgerforum werden besproken. Kritiek kwam onder meer van enkele internationale waarnemers die opmerkten dat de experts een nogal links profiel hadden waardoor de meer conservatieve perspectieven minder aan bod kwamen (Caluwaerts en Ugarizza 2012). Voor tegenstanders van het burgerforum is het vervolgens gemakkelijk om het burgerforum als politiek gekleurd en daarmee niet relevant weg te zetten.

Een afgebakend onderwerp met een duidelijke vraag

Een te open agenda geeft weliswaar veel ruimte aan deelnemers om het thema zelf vorm te geven maar leidt er in de praktijk vaak toe dat er een enorme diversiteit aan voorstellen ontstaat die in veel gevallen tamelijk algemeen blijven, zoals we zagen bij de eerste lokale burgerfora (Boogaard en Michels 2016). Een afbakening van het onderwerp zoals dat is gebeurd in Maastricht (gezondheid), Utrecht (energie) en

Enschede (vuurwerk; Eckardt en Benneworth 2018) geeft meer richting aan de gesprekken en daarmee ook aan het resultaat. Van belang daarbij is dat de vraag die wordt voorgelegd aan de deelnemers zo duidelijk is dat deze voldoende richting geeft en tegelijkertijd de mogelijkheid biedt voor verschillende perspectieven op het thema.

Aantal bijeenkomsten

Een andere vraag met betrekking tot het ontwerp van een burgerforum betreft het aantal bijeenkomsten. Lokale burgerfora duren vaak maar één dag. Eendaagse bijeenkomsten hebben het voordeel dat het eenvoudiger is om de energie van de bijeenkomst vast te houden. Daar staat tegenover dat het effect van een eenmalig evenement ook sneller wegebt en voor minder politieke druk zorgt (Progrebinschi en Ryan 2017). Van belang is dan ook dat al in een vroegtijdig stadium er afspraken zijn over de relatie met de representatieve democratie (zie 3.3).

Dit onderwerp kan bovendien niet los gezien worden van de eerder besproken onderwerpen over informatie vooraf en een financiële tegemoetkoming aan deelnemers (3.1). In het kort, hoe complexer het thema, hoe meer informatie er vooraf moet worden gegeven (denk aan de uitgebreide introducties van experts bij het Burgerforum kiesstelsel), en hoe ruimer een financiële tegemoetkoming kan zijn, des te meer is het noodzakelijk en mogelijk om een meerdaags burgerforum te organiseren.

Rol politici tijdens een burgerforum

De aanwezigheid van politici tijdens een burgerforum werkt verwarrend als niet duidelijk is wat hun rol is (Smets en Vlind 2017). Zijn zij deelnemer en daarmee gelijkwaardig aan andere deelnemers? Zijn ze expert en geven ze informatie over het bestaande beleid? Of proberen ze vooral de discussie een bepaalde richting te geven?

Met name in Denemarken en Noorwegen zijn er lokale experimenten met een vorm van 'hybride democratie' die strikt genomen geen burgerfora zijn (diversiteit is geen criterium), maar die ik hier toch niet onvermeld wil laten omdat ze politici wel een duidelijke rol geven. Politici en gewone burgers bespreken samen in gemeenschappelijke commissies beleidsproblemen en adviseren de gemeenteraad over oplossingen (Sørensen en Torfing 2019). Een voorbeeld in Nederland van een vergelijkbare vorm van hybride democratie is de Coöperatieve Wijkraad Oosterparkwijk in Groningen waar gelote wijkbewoners en raadsleden samen de gemeenteraad adviseerden over zaken die de wijk aangaan (Westerweel 2021). Dialoog en deliberatie worden zo direct verbonden met de representatieve democratie.

3.3 Doorwerking van de resultaten van burgerfora

Relatie met de politiek

In de internationale literatuur over burgerfora worden burgerfora gezien als een aanvulling op de representatieve democratie, en wordt tegelijkertijd geconstateerd dat veel burgerfora nauwelijks zijn ingebed in het reguliere politieke proces (Caluwaerts en Reuchamps 2016; Hendriks 2016; Curato en Böker 2016). Aanbevelingen krijgen daarmee iets vrijblijvends en de doorwerking van de resultaten van de burgerfora is beperkt (Michels en Binnema 2019). Daarom zoeken burgerfora naar manieren om die verbinding wel tot stand te brengen, veelal in de vorm van wat ik eerder een quasi-institutionele inbedding noemde. Daarmee bedoel ik dat vooraf duidelijk is wat er met de aanbevelingen gebeurt en dat politici zich daar ook op de een of andere manier aan committeren.

Maar ook dan kan het in de praktijk anders lopen. Bij het stadsgesprek over energie in Utrecht zegde het college van B&W toe zich te willen committeren aan de uitkomsten mits de uitkomsten in lijn waren met de ambities van het college, een klimaatneutraal Utrecht in 2030. In de praktijk leidde dit tot verzet van een deel van de gemeenteraad die zich buiten spel gezet voelde en bezwaar maakte tegen de opvatting dat deze relatief kleine groep van burgers werd gezien als vertegenwoordigers van de mensen in de stad. De coalitiepartijen stonden weliswaar welwillender tegenover het stadsgesprek dan de oppositiepartijen, maar ook zij benadrukten het laatste woord te willen hebben over de uitkomst van het stadsgesprek. Bij sommige raadsleden ontstond het gevoel dat het stadsgesprek vooral een instrument was van het college om de eigen agenda er doorheen te drukken (Meijer et al. 2017).

Uit dit voorbeeld blijkt dat de verhouding tussen meer directe zeggenschap van burgers en de representatieve democratie ingewikkeld is. Veel volksvertegenwoordigers onderstrepen het belang van meer

zeggenschap van burgers, maar krabbelen terug als dat betekent dat dit ten koste gaat van hun eigen positie als volksvertegenwoordiger.

Vastleggen van afspraken en verwachtingenmanagement

Burgerfora kunnen een belangrijke aanvulling zijn op de representatieve democratie, maar kunnen nooit een vervanging ervan zijn. Dat betekent dat de aanbevelingen van een burgerforum nooit meer kunnen zijn dan een advies. Maar dat advies mag ook weer niet te vrijblijvend zijn; dat zou alleen maar leiden tot frustratie bij de deelnemers aan het burgerforum en mogelijk ook tot scepsis om in de toekomst deel te nemen aan welke vorm van burgerparticipatie dan ook.

De spanning tussen meer zeggenschap voor burgers en de representatieve democratie is fundamenteel. Maar veel problemen en mogelijke spanningen kunnen worden weggenomen door vooraf een aantal duidelijke procedurele en inhoudelijke afspraken vast te leggen. Deze zouden in ieder geval betrekking moeten hebben op de volgende punten:

- Vooraf: wanneer het kabinet besluit tot het houden van een burgerforum wordt het parlement uitgebreid vooraf geïnformeerd over het proces, de inhoud, en de status van de uitkomsten van het forum. Naar aanleiding hiervan kunnen er nog aanpassingen worden gedaan.
- Tijdens: het parlement (of een commissie daarvan) wordt tijdens het proces regelmatig geïnformeerd over de voortgang.
- Na het burgerforum: het kabinet en het parlement behandelen het advies en nemen dat over of beargumenteren waarom dat niet of maar gedeeltelijk gebeurt.

In het algemeen geldt dat er volledige *transparantie* moet zijn over de rol van het burgerforum, het proces en de uitkomsten, en dat achteraf *verantwoording* wordt afgelegd over wat er met de uitkomsten van het burgerforum is gedaan. Voor deelnemers aan het burgerforum moet *duidelijk zijn wat er met hun inbreng gebeurt*.

Beleidsfase

De meeste lokale burgerfora vinden plaats in de agenderingsfase of voorbereidingsfase van beleid. In de agenderingsfase gaat het om het prioriteren van in de ogen van deelnemers belangrijke problemen in de wijk of stad. Het agenderen van problemen stond centraal in de eerste G1000'en en andere burgerfora, hoewel tijdens deze burgerfora soms ook concrete adviezen werden gegeven hoe een bepaald probleem aangepakt zou kunnen worden (Boogaard en Michels 2016). Andere burgerfora zijn veel meer beleidsvoorbereidend; het burgerforum is dan een manier om burgers direct te betrekken bij het maken en uitwerken van plannen voor de aanpak van een concreet probleem (zoals bijvoorbeeld bij het stadsge-sprek over energie in Utrecht).

Voor een landelijk burgerforum lijkt een *beleidsvoorbereidende* rol het meest geschikt. Onder de eerder in deze paragraaf genoemde voorwaarden vergroot een dergelijke rol de kans op invloed op het beleid.

Doorwerking, legitimiteit en verantwoording

Tot slot, één van de kritiekpunten op een burgerforum is vaak dat het maar een beperkte, en vaak ook niet erg representatieve, groep is die deelneemt. Een manier om zowel de doorwerking, legitimiteit en verantwoording van een burgerforum te versterken is door de resultaten van het burgerforum te onderwerpen aan een uitgebreide parlementaire behandeling, zoals hierboven beschreven. Een andere manier is door een burgerforum te *combineren met een referendum* en daarmee te kiezen voor een formele institutionele inbedding zoals dat eerder gebeurd is bij de burgerfora in onder meer Ierland en Canada.

4. Afsluiting

Ter afsluiting van dit essay vat ik de belangrijkste lessen over burgerfora en de betekenis daarvan voor een landelijk forum nog eens samen in onderstaande tabel.

Tabel 2: Lessen over burgerfora

Selectie en diversiteit	<ul style="list-style-type: none">• Loting leidt niet per definitie tot diversiteit• Zelfselectie leidt tot een oververtegenwoordiging van met name hoogopgeleiden• Aanvullende instrumenten zijn: a) direct benaderen van specifieke, vaak ondervertegenwoordigde groepen; b) financiële tegemoetkoming• Voorwaarde is verder de keuze voor een onderwerp met een maatschappelijk breed gedragen relevantie
Tijdens het burgerforum	<ul style="list-style-type: none">• Informatie aan deelnemers vooraf is nodig over het thema, bestaand• beleid, en kaders van beleid• Voorwaarde is objectieve / gebalanceerde informatie aan de deelnemers• Het onderwerp moet afgebakend zijn met een duidelijke vraag• De duur van het forum is afhankelijk van complexiteit thema; benodigde expertise vooraf; financiële tegemoetkoming• Geen rol voor politici, tenzij zij medeverantwoordelijk zijn voor het advies
Doorwerking van resultaten van burgerfora	<ul style="list-style-type: none">• Vooraf moeten afspraken gemaakt worden over de rol van het parlement: informatie vooraf, tussentijdse informatie, en parlementaire behandeling van de resultaten• Deelnemers aan het burgerforum worden betrokken bij de fase van beleidsvoorbereiding• Duidelijk moet zijn wat er met de inbreng van deelnemers gebeurt• Transparantie en verantwoording over proces, uitkomst en doorwerking• aan alle burgers• Een uitgebreide parlementaire behandeling of een combinatie met een referendum versterkt de doorwerking en de legitimiteit

Literatuur

- Binnema, Harmen & Ank Michels (2017). *Een toolkit loting: waarom, wat en hoe*. www.lokale-democratie.nl.
- Boogaard, Geerten & Ank Michels (red.) (2016). *G1000. Ervaringen met burgerfora*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Caluwaerts, Didier & Min Reuchamps (2016). Generating democratic legitimacy through deliberative innovations: The role of embeddedness and disruptiveness. *Representation* 52: 13-27.
- Caluwaerts, Didier & Min Reuchamps (2014). The G1000. Facts, figures and some lessons from an experience of deliberative democracy in Belgium. In: Philippe Van Parijs (ed.). *The malaise of electoral democracy and what to do about it*. Brussels: Rethinking Belgium Re-Bel e-book, pp. 151-70.
- Caluwaerts, Didier & Juan Ugarizza (2012). Favorable conditions to epistemic validity in deliberative experiments: A methodological assessment. *Journal of Public Deliberation* 8(1): 1-20.
- Curato, Nicole & Simon Niemeyer (2013). Reaching out to overcome political apathy: Building participatory capacity through deliberative engagement. *Politics and Policy* 41(3): 355-383.
- Curato, Nicole & Marit Böker (2016). Linking mini-publics to the deliberative system: A research agenda. *Policy Science* 49: 173-190.
- Denters, Bas & Pieter-Jan Klok (2015). MijnBorne2030: evaluatie van een democratisch experiment. *Bestuurswetenschappen* 69(2): 24-45.
- Eckardt Franziska & Paul Benneworth (2018). The G1000 Firework Dialogue as a social learning system: a community of practice approach. *Social Sciences* 7(8): article 129.
- g1000.nu. <https://g1000.nu>. Website bekeken op 26 oktober 2020.
- Hendriks, Carolyn (2016). Coupling citizens and elites in deliberative systems: The role of institutional design. *European Journal of Political Research* 55: 43-60.
- Jacquet, Vincent (2017). Explaining non-participation in deliberative mini-publics. *European Journal of Political Research* 56(3): 640-59.

- Leyenaar, Monique (2009). *De burger aan zet*. Burgerforum: theorie en praktijk. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag.
- Meijer, Albert, Reinout van der Veer, Albert Faber & Julia Penning de Vries (2017). Political innovation as ideal and strategy: the case of aleatoric democracy in the City of Utrecht. *Public Management Review* 19(1): 20-36.
- Michels, Ank (2019). Participation in citizens' summits and public engagement. *International Review of Administrative Sciences* 85(2): 211-227.
- Michels, Ank (2011). Innovations in democratic governance. How does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences* 77(2): 275-93.
- Michels, Ank & Harmen Binnema (2019). Assessing the impact of deliberative democratic initiatives at the local level: A framework for analysis. *Administration & Society* 51(5): 749-769.
- Michels, Ank & Harmen Binnema (2016). Hoe divers, invloedrijk en deliberatief is een G1000? Het ontwerp van een burgertop en de verwezenlijking van democratische waarden. *Bestuurswetenschappen* 70(1): 17-36.
- Michels, Ank & Didier Caluwaerts (2017). De G1000 in België en in Nederland: analyse van een democratisch spanningsveld. *Res Publica* 59(1): 61-87.
- Niessen, Cristoph & Min Reuchamps (2020). Institutionalising citizen deliberation in parliament: the permanent Citizens' Dialogue in the German-speaking community of Belgium. *Parliamentary Affairs* 00: 1-19, doi: 10.1093/pa/gsaa056.
- Pogrebinschi, Thamy & Matt Ryan (2017). Moving beyond input legitimacy: When do democratic innovations affect policy making? *European Journal of Political Research* 57(1): 135-152.
- O'Flynn, Ian & Gaurav Sood (2014). What would Dahl say? An appraisal of the democratic credentials of deliberative polls and other mini-publics. In: Kimmo Grönlund, André Bächtiger and Majja Setälä (eds). *Deliberative mini-publics. Involving citizens in the democratic process*. Colchester: ECPR Press, pp. 41-81.
- Smets, Peer & Marloes Vlind (2017). *Handreiking burgerfora voor gemeenten*. www.lokale-democratie.nl.
- Smets, Peer & Marloes Vlind (2016). Diversiteit als uitdaging voor de nieuwe democratie. In: Geerten Boogaard en Ank Michels (red.). *G1000. Ervaringen met burgerfora*. Den Haag: Boom Bestuurskunde, pp. 89-102.
- Smith, Graham (2009). *Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sørensen, Eva & Jacob Torfing (2019). Towards robust hybrid democracy in Scandinavian municipalities. *Nordic Political Science Association* 42(1): 25-49.
- Van Reybrouck, David (2013). *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Westerweel, Joost (2021). *Lokale democratische innovatie*. Proefschrift Universiteit Leiden, afdeling Staats- en bestuursrecht.

Nationale Burgerfora | N
Burgerfora | Nationale Bu
Nationale Burgerfora | Na
Burgerfora | Nationale Bur
Nationale Burgerfora | Na
Burgerfora | Nationale Bu
Nationale Burgerfora | N

Deze essaybundel is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

T 070 426 64 26

Februari 2021 | Publicatie-nr. 21400739