

# **Burgers betrekken**

Een handleiding voor burgerparticipatie

mei 2005



## **Inhoud**

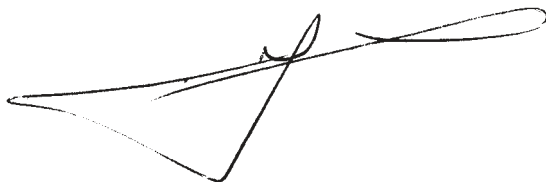
<b>Voorwoord</b>	5
<b>Burgers betrekken</b>	7
<b>Burgers bepalen de agenda</b>	13
<i>Participatie in de beleidsagendering</i>	
Agenderingskamer	14
Burgerinitiatief	17
Volksinitiatief	21
<b>Meedenken over beleid</b>	27
<i>Participatie in de beleidsvoorbereiding</i>	
Burgerjury	28
Burgerpanel	33
Deliberative polling	36
Focusgroepen	39
Zoekconferentie	43
<b>Burgers die de besluiten nemen</b>	47
<i>Participatie bij de besluitvorming</i>	
Keuze-enquête	48
Participatieve begroting	51
Referendum	55
Wijkaandelensysteem	59
<b>Burgers in uitvoering</b>	63
<i>Participatie in de beleidsuitvoering</i>	
Burgerteam	64
Burgeruitvoeringsproject	66
Buurtfacetteam	68
<b>Evalueren doen we samen</b>	71
<i>Participatie in de beleidsevaluatie</i>	
Burgerhandvest	72
Gebruikersgroepen	75
Kwaliteitspanel	77
Kwaliteitsschouw	81
<b>Bijlage I</b>	85
Overzicht van uitgebrachte adviezen	
<b>Bijlage II</b>	89
Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	
<b>Bijlage III</b>	92
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	



## Voorwoord

In zijn brief van 3 maart 2004 vroeg de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, de heer De Graaf, advies over de versterking van de representatieve democratie. Een belangrijk onderdeel uit de adviesaanvraag betrof de vraag naar de mogelijkheden van vormen van burgerparticipatie om de Nederlandse democratie te versterken. In november 2004 bracht de Raad vervolgens het advies *Burgers betrokken, betrokken burgers uit*, waarin de Raad ingaat op burgerparticipatie in het beleidsproces.

De Raad was ook verzocht in te gaan op de ervaringen met verschillende vormen van burgerparticipatie. In zijn advies is de Raad hierop niet uitputtend ingegaan, maar heeft besloten een aparte publicatie uit te brengen aan de hand waarvan gemeenten en beleidsmedewerkers direct en concreet aan de slag kunnen gaan. Dat heeft geresulteerd in deze publicatie. Daarnaast wil de Raad nog wijzen op het initiatief van de gemeenten Zoetermeer en Delft en XPIN. Deze hebben een zogenaamde participatiewijzer ontwikkeld. Een initiatief dat aansluit bij dit handboek.



Prof. dr. J.A. van Kemenade,  
voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur



## Burgers betrekken

*Niemant kan dan ontkennen, dat gelijk het geheel grooter is, als zijn deel,  
dat zo van gelijke eens geheele volx wijsheit, en kennisse t'zijnen besten,  
en zonderlingen welstant,  
in alle voorvallen, meerder is, en verder strekt,  
als de kennis van een of weinige onder 't zelve volk  
(Franciscus van den Enden, 1665)*

Al in 1665 pleitte Franciscus van den Enden (1602-1674) voor de betrokkenheid van burgers bij het beleidsproces. Hij stelde in zijn *Vrije Politieke stellingen*, dat – net als het geheel meer is dan een deel – het hele volk meer weet dan een beperkt deel van het volk. Nederland mag zich verheugen op een rijke traditie van burgerparticipatie. Al ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden bleek dat burgers een actieve rol hadden in het beleidsproces.<sup>1</sup> Aan het einde van de achttiende en gedurende de negentiende eeuw kwam het particulier initiatief van burgers tot uiting in diverse maatschappelijke organisaties, zoals woningcorporaties en zorginstellingen. Later kwam deze participatie tijdens de verzuiling vooral binnen de verzuilde organisaties tot uitdrukking. De roep om meer betrokkenheid van de burgers bij het beleid is tegenwoordig nog steeds actueel. Nu nemen burgers echter als individu en minder in georganiseerd verband deel aan het politieke proces.

Ook de huidige politieke partijen zijn voor initiatieven om de burgers intensiever bij de publieke zaak te betrekken. Deze handleiding wil handvatten bieden voor de wijze waarop overheden dergelijke initiatieven van burgerparticipatie kunnen ontplooiën. Voordat op de verschillende vormen van burgerparticipatie wordt ingegaan, zal hieronder eerst aandacht worden besteed aan het belang van burgerparticipatie voor de democratie. Daarbij zullen tevens enkele algemene kanttekeningen bij burgerparticipatie worden geplaatst.

### **Burgerparticipatie: een weg naar democratische betrokkenheid**

Er bestaan verscheidene, uiteenlopende redenen burgers te willen betrekken bij het beleidsproces. De belangrijkste daarvan is dat de deelname van burgers in het publieke domein een uiting van democratische betrokkenheid is. Burgerparticipatie heeft dus een intrinsieke waarde. De Raad voor het openbaar bestuur onderstreepte daarom in zijn advies 'Burgers betrekken, betrokken burgers', dat 'iedere betrokkenheid van individuele en groepen burgers bij het beleidsproces van grote waarde is voor het functioneren van de democratie; hoe groot of hoe klein die participatie ook is'. Het is dan ook van essentieel belang dat overheden blijf geven van waardering voor deze (partiële) betrok-

<sup>1</sup> H. van Nierop, 'Popular participation in politics in the Dutch Republic', in: P. Blicke (red.), *Resistance, representation and community*, Oxford, 1997, pp. 272-290.

kenheid. Alleen door de betrokkenheid te waarderen, zullen burgers ook bereid zijn langdurig betrokken te blijven. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) merkte in zijn advies wel op, dat burgerparticipatie geen panacee voor het versterken van de democratie is. Vaak wordt burgerparticipatie beschouwd als de enige mogelijkheid de democratie te versterken. Dat is uiteraard niet het geval. Het fundament van de Nederlandse democratie is en blijft de volksvertegenwoordiging. Een versterking van de democratie moet dan ook veel meer gezocht worden in veranderingen en verbeteringen in het functioneren van de volksvertegenwoordiging en haar volksvertegenwoordigers.

Burgerparticipatie biedt – naast de mogelijkheden tot versterking van democratie – ook andere voordelen voor de agendering, de voorbereiding, de besluitvorming, de uitvoering en de evaluatie van beleid. Hieronder een kort overzicht, dat ontleend is aan het advies van de Raad.

- *Impuls voor politieke vernieuwing*

Burgerparticipatie past in het streven naar politieke vernieuwing.

Burgerparticipatie is dan vooral gericht op het verbeteren van het bestaande democratische systeem, waarbij tegemoet wordt gekomen aan de wens tot meer (directe) democratie in beleidsprocessen. Daarmee zou voldaan worden aan de wens van burgers en maatschappelijke organisaties om directe invloed te kunnen uitoefenen op de inhoud en het procesverloop van beleidsvoering. Bij deze strategie wordt gestreefd naar interactie. Deze interactie wordt bereikt in vormen van burgerparticipatie en draagt daarom dus bij aan de politieke vernieuwing;

- *Vergroten van draagvlak voor beleid*

Doordat burgers in een vroegtijdig stadium van het beleidsproces de kans en de gelegenheid krijgen om te participeren in dit proces, wordt de acceptatie van het uiteindelijke beleid vergroot. Hierdoor wordt de kans kleiner dat de burgers later het beleid zullen aanvechten of op een andere manier hun hindermacht zullen gebruiken;

- *De kwaliteit van beleid verbeteren*

Burgerparticipatie leidt tot verschillende perspectieven op en ideeën over de problemen en oplossingen. Daarnaast worden ook meerdere vormen van kennis, informatie, vaardigheid en ervaring aangewend, waardoor betere analyses van het probleemveld worden gemaakt en betere oplossingen worden gecreëerd. Zo wordt de kwaliteit van de agendering, de voorbereiding, de besluitvorming, de uitvoering en de evaluatie van beleid verhoogd. Burgerparticipatie biedt de mogelijkheid om de creativiteit en ervaringsdeskundigheid van betrokkenen te benutten om zodoende vraagstukken op een bredere, en eventueel vernieuwende wijze aan de orde te stellen. Door burgerparticipatie nemen informatie-uitwisseling, communicatie, wederzijds begrip en consensus toe. Dit draagt bij aan een beter beleidsproces;

- *Vergroting van het probleemoplossend vermogen*

Door burgers actief te betrekken bij beleid kan een grotere verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid bij deze burgers ontstaan om bij te dragen



aan publieke zaken. Daarnaast kan door het aanboren van kennis, deskundigheid en creativiteit van meerdere burgers het beleidsprobleem in al zijn facetten beter begrepen worden en kunnen goed en breed gedragen oplossingen worden bedacht. Door het betrekken van burgers kan een kortere doorlooptijd van het beleidsproces bewerkstelligd worden.

### **Kosten en inspanning**

Burgerparticipatie biedt echter niet alleen maar voordelen. In het advies merkt de Raad ook op dat aan burgerparticipatie negatieve aspecten verbonden zijn. Daarbij wijst de Raad specifiek op de financiële kosten die aan burgerparticipatie zijn verbonden, en de kosten in de zin van arbeidsinspanning. Hoewel deze kosten zich in veel gevallen kunnen terugbetalen door betere beleidskwaliteit en een snellere procesgang, is dat niet altijd het geval. Zeker in tijden van bezuinigingen is het de vraag of het rechtvaardig is grote investeringen te plegen in vormen van burgerparticipatie. Bij vormen van burgerparticipatie dient altijd de afweging gemaakt te worden of de (relatief hoge) kosten opwegen tegen de meerwaarde die het instrument biedt in het beleidsproces.

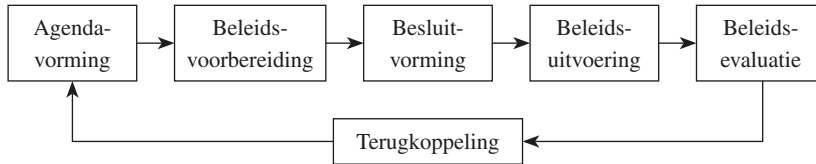
Maar niet alleen de kosten aan burgerparticipatie spelen een rol, ook de tijdsbesteding van de Nederlandse burger speelt een belangrijke rol. Er wordt steeds meer tijd gevraagd van burgers. Zo moet de burger naar verwachting langer gaan werken en de overheid verwacht dat de burger daarnaast vrijwilligerswerk en mantelzorg verricht, zodat de tijd die overblijft beperkter wordt. Door de benadrukking van de eigen verantwoordelijkheid wordt meer tijd in beslag genomen van de burger. Burgers moeten dus de afweging maken of zij hun (beperkte) vrije tijd willen gebruiken te participeren in het beleidsproces, of dat zij deze tijd willen inzetten voor vormen van vrijwilligerswerk en mantelzorg. Daarnaast is het belangrijk te constateren dat niet iedere burger bereid is tijd vrij te maken deel te nemen aan het beleidsproces. De Raad acht het van groot belang dat overheden zich bewust zijn van de afwegingen die burgers maken ten aanzien van hun vrijetijdsbesteding. Als burgerparticipatie veel wordt ingezet kan er bij burgers een participatiemoedigheid optreden. Daarnaast kan het betekenen dat velen zeer weinig participeren en weinigen zeer veel. Het blijkt dat bij burgerparticipatie steeds dezelfde mensen weer participeren. Dit wordt de participatieparadox genoemd.

### **Indeling van de vormen**

Het was niet eenvoudig de verschillende vormen van burgerparticipatie op een goede wijze in te delen. Het belangrijkste criterium bij onze keuze was de gebruiksvriendelijkheid van de indeling. De keuze is daarom gevallen op een indeling volgens de fasen van het beleidsproces. Daarmee is inzichtelijk op welk *moment van het beleidsproces* de desbetreffende vorm wordt ingezet.

Het beleidsproces kan beschreven worden in een reeks van vijf min of meer opeenvolgende fasen. De eerste fase betreft de agendavorming. Dit betreft het proces waardoor bepaalde maatschappelijke problemen de aandacht van het

publiek en/of de beleidsbepalers krijgen. In de tweede fase, de beleidsvoorbereiding, wordt informatie verzameld en geanalyseerd om op basis daarvan adviezen te formuleren voor het te voeren beleid. Daarna volgt de besluitvorming over de inhoud van beleid. In de vierde fase worden vervolgens de beleidsvoornemens omgezet in concrete acties. Ten slotte vindt in de vijfde fase, de beleidsevaluatie, de beoordeling van de inhoud en resultaten van het beleid plaats. De beleidsevaluatie kan aanleiding zijn het gevoerde beleid voort te zetten, bij te stellen of te beëindigen (de terugkoppeling van beleid). In een schema ziet dat er als volgt uit:



### Opzet Handleiding

De verschillende vormen van burgerparticipatie zijn ingedeeld naar de fasen van het beleidsproces. De omschrijving van iedere vorm neemt ongeveer twee tot vier pagina's in beslag. In deze omschrijvingen komen de volgende categorieën aan de orde.

*Definitie* – de omschrijving van de desbetreffende vorm van burgerparticipatie;

*Geschiedenis* – een kort overzicht van het ontstaan van de desbetreffende vorm;

*Tijdsduur* – een indicatie van het tijdsbeslag van de desbetreffende vorm;

*Aantal deelnemers* – een indicatie van hoeveel en welke burgers deelnemen aan de desbetreffende vorm;

*Kosten* – een indicatie van de kosten die aan de desbetreffende vorm zijn verbonden;

*Doel* – de typering van het achterliggende doel dat bereikt moet worden bij het inzetten van de desbetreffende vorm;

*Meerwaarde* – de meerwaarde van de desbetreffende vorm is uitgesplitst naar de volgende drie elementen:

- *Participatiegraad* – de hoeveelheid burgers in relatie tot de hele bevolking die deelneemt aan de desbetreffende vorm;
- *Sociale samenhang* – de sociale samenhang tussen de deelnemende burgers onderling;
- *Sociale duurzaamheid* – de duur van de betrokkenheid van burgers;

*Resultaat* – de typering van het resultaat waarmee de desbetreffende vorm van burgerparticipatie wordt afgesloten;

*Tips/valkuilen* – de tips en valkuilen met betrekking tot de organisatie van de desbetreffende vorm;

*Voordelen* – de voordelen van het inzetten van de desbetreffende vorm;

*Nadelen* – de nadelen van het inzetten van de desbetreffende vorm;

*Stappenplan* – de afzonderlijke stappen die gezet moeten worden in de organisatie van de desbetreffende vorm;

*Ervaringen* – een korte uitwijding over de ervaringen in binnen- en buitenland met de desbetreffende vorm;

*Meer informatie* – een kort overzicht van de belangrijkste literatuur en internet-sites met betrekking tot de desbetreffende vorm.



## **Burgers bepalen de agenda**

### **Participatie in de beleidsagendering**

Door de inzet van burgerparticipatie in de beleidsagenderende fase wordt burgers de mogelijkheid geboden om onderwerpen die zij belangrijk vinden een plek op de politieke agenda te geven. Het is belangrijk om burgers al aan het begin van het beleidsproces te laten participeren. Hier ligt immers de kiem voor nieuw beleid. Met de inzet van instrumenten in deze fase wordt tegemoet gekomen aan de veel gehoorde klacht dat de politiek niet weet wat er speelt bij de gewone burger. De deelname van burgers in de beleidsagendering kan wellicht soelaas brengen.

Er zijn verschillende instrumenten te onderscheiden. De mogelijkheden variëren van permanent tot incidenteel en van verplichte opname op de agenda tot het doen van suggesties. In dit hoofdstuk komen de volgende instrumenten aan bod: de agenderingskamer, het burgerinitiatief en het volksinitiatief.

Bij de verschillende initiatieven moet rekening worden gehouden met de representativiteit. Bij de agenderingskamer wordt dit gedaan door representatieve selectie en het periodiek verversen van de deelnemers. Bij de andere twee door eisen aan de deelname te stellen, waardoor een substantieel deel van de bevolking participeert.

## **Agenderingskamer**

### **Definitie**

Permanente, representatieve groep burgers die periodiek bij elkaar komt en het recht heeft om onderwerpen en voorstellen op de agenda van een volksvertegenwoordigend orgaan te plaatsen. Dit laatste kan ook op een vrijblijvendere manier worden ingericht, waarbij er wel extra aandacht aan de geloofwaardigheid van de kamer moeten worden besteed.

### **Geschiedenis**

De agenderingskamer is in de praktijk nog niet ingevoerd. In de praktijk bestaan wel initiatieven die qua opzet lijken op de agenderingskamer (zie Ervaringen). Daarnaast zijn er ideeën over het instellen van kamers die een samenstelling hebben op basis van een afspiegeling van de bevolking in plaats van de verkiezingen, zoals bij de huidige volksvertegenwoordiging het geval is.

### **Tijdsduur**

De agenderingskamer heeft een permanent karakter. De frequentie en duur van de bijeenkomsten van de agenderingskamer dienen door het volksvertegenwoordigde orgaan te worden bepaald.

### **Aantal deelnemers**

Het aantal deelnemers kan uiteenlopen. Dit is mede afhankelijk van het schaalniveau (gemeente, provincie of landelijk) waarop de agenderingskamer wordt ingezet. Het is van belang dat verschillende groepen uit de samenleving vertegenwoordigd worden in de agenderingskamer.

### **Kosten**

De kosten zijn afhankelijk van het aantal deelnemers en de frequentie van de bijeenkomsten. Aangezien het een permanent orgaan is moet rekening gehouden worden met steeds terugkerende kosten. De input die een agenderingskamer levert, kan leiden tot besluiten die ook weer tot kosten kunnen leiden.

### **Doel**

De agenderingskamer biedt de mogelijkheid aan burgers om – in hun ogen – relevante onderwerpen op de agenda van de volksvertegenwoordiging te plaatsen. De volksvertegenwoordiging weet daardoor ‘wat er leeft bij de burgers’.

### **Meerwaarde**

Participatiegraad: laag

Sociale samenhang: hoog

Sociale duurzaamheid: hoog

### **Resultaat**

Het resultaat bij de agenderingskamer is het vaststellen van onderwerpen voor de politieke agenda van de volksvertegenwoordiging.

### **Tips/valkuilen**

- Formuleer bij de selectie van de deelnemers duidelijke criteria;
- Er dient een reguliere doorstroom van deelnemers te zijn. Anders kunnen de leden van agenderingskamer een te grote invloed krijgen;
- Zorg voor de borging van de representativiteit van de agenderingskamer;
- Zorg voor terugkoppeling over de wijze waarop de agendeerde onderwerpen behandeld zijn in de volksvertegenwoordiging.

### **Voordelen**

- De mogelijkheid burgers op structurele wijze te betrekken bij het politieke proces;
- Het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij de politiek en het openbaar bestuur;
- De mogelijkheid voor de volksvertegenwoordiging om op een gestructureerde wijze te achterhalen 'wat er leeft bij de burgers'.

### **Nadelen**

- De invloed van de agenderingskamer kan te groot worden, waardoor de checks and balances worden verstoord;
- Vanwege het permanente karakter van deze vorm van burgerparticipatie zijn er ook permanente kosten aan verbonden.

### **Stappenplan**

Stap 1: Bepalen randvoorwaarden agenderingskamer. Hierbij moeten zaken aan bod komen als de omvang van de agenderingskamer, aantal en frequentie van bijeenkomsten en een reglement van orde.

Stap 2: Selectie eerste deelnemers en manier van doorstroom.

Stap 3: Beleggen bijeenkomsten.

Stap 4: Resultaten agenderingskamer voorleggen aan volksvertegenwoordiging.

Stap 5: Terugkoppeling van wat er is gebeurd met de resultaten van de agenderingskamer.

### **Ervaringen**

In Nederland hebben er nog geen experimenten met de agenderingskamer plaatsgevonden. Wel is er veel gesproken over de instelling van een vergelijkbaar initiatief, namelijk de Derde Kamer.

### ***De Derde Kamer***

Er zijn in de loop der jaren verschillende initiatieven geweest onder de naam De Derde Kamer. Deze Derde Kamers lijken enigszins op de hiervoor beschreven agenderingskamer, maar met dien verstande dat de Derde Kamers op particulier initiatief zijn opgericht. De Derde Kamers zijn groepen van burgers die samen een aantal aanbevelingen doen aan een volksvertegenwoordiging. Dit gebeurt op verschillende niveaus. Een voorbeeld van een dergelijke Derde Kamer is het initiatief van de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO). De NCDO heeft de Derde Kamer opgericht, die voorstellen formuleert op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en duurzame ontwikkeling. Deze Derde Kamer heeft als doel de besproken ontwerpen onder de aandacht van de Tweede Kamer te brengen.

### **Meer informatie**

#### *Sites*

[www.dederdekamer.org](http://www.dederdekamer.org)

[www.derdekamer.net](http://www.derdekamer.net)



## Burgerinitiatief

### Definitie

Het burgerinitiatief is het recht van burgers om via een minimaal aantal handtekeningen onderwerpen of concrete voorstellen op de agenda van een volksvertegenwoordigend orgaan te plaatsen. De volksvertegenwoordiging is verplicht hierover een standpunt in te nemen.

### Geschiedenis

Het burgerinitiatief is een bestaande vorm van burgerparticipatie in Nederland. In het kader van het project Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie is het instrument Burgerinitiatief in Nederland (formeel) geïntroduceerd. Ook voor die tijd werd in een aantal Nederlandse gemeenten al geëxperimenteerd met het burgerinitiatief. Het burgerinitiatief wordt nu zowel op gemeentelijk als op provinciaal niveau ingezet.

### Tijdsduur

In de verordening moet vastgelegd worden binnen welke periode de volksvertegenwoordiging het burgerinitiatief moet behandelen.

### Aantal deelnemers

Het aantal deelnemers is afhankelijk van de hoeveelheid handtekeningen die zijn vastgesteld, alvorens een burgerinitiatief aan de orde komt in de volksvertegenwoordiging.

### Kosten

De kosten van een burgerinitiatief zijn in beginsel relatief laag; een voorstel hoeft immers alleen door een volksvertegenwoordiging behandeld te worden. Als de volksvertegenwoordiging een voorstel overneemt, kunnen de kosten – afhankelijk van het voorstel – echter hoog zijn. Het verdient aanbeveling dat gemeenten een post op de begroting reserveren voor de uitvoering van burgerinitiatieven.

### Doel

Het betrekken van burgers bij de politieke agendavorming van de volksvertegenwoordiging en het bestuur. De volksvertegenwoordiging weet daardoor ‘wat er leeft bij de burgers’.

### Meerwaarde

Participatiegraad: Laag  
 Sociale samenhang: Laag  
 Sociale duurzaamheid: Laag

### Resultaat

Een verplicht standpunt van de volksvertegenwoordiging over een door de bevolking geagendeerd onderwerp.

### **Tips/valkuilen**

- De criteria een onderwerp te agenderen dienen laagdrempelig, inzichtelijk en eenvoudig te zijn;
- Communiceer helder over het proces van de beraadslagingen over het geagendeerde onderwerp;
- Reserveer een som geld in de begroting voor de realisering en de uitvoering van burgerinitiatieven.

### **Voordelen**

- Burgers kunnen zelf besluitvorming afdwingen over de door hen gewenste onderwerpen of voorstellen;
- Door het instellen van een handtekeningendrempel zullen burgers alleen onderwerpen indienen die hun echt aan het hart gaan.

### **Nadelen**

- Er kan onbegrip ontstaan bij burgers als voorstellen door procedurele redenen ongeldig worden verklaard;
- De kwaliteit van de ingediende voorstellen kan erg uiteenlopend zijn;
- Burgers hebben niet altijd duidelijk voor ogen op welke terreinen de desbetreffende volksvertegenwoordiging bevoegd is maatregelen te treffen, waardoor onderwerpen geagendeerd kunnen worden die niet behoren tot de desbetreffende bevoegdheid;
- De betrokkenheid van burgers bij het door hen ondersteunde initiatief hoeft niet groot te zijn, omdat de meesten alleen maar hebben geparticipeerd door het plaatsen van een handtekening.

### **Stappenplan**

Stap 1: Opstellen gemeentelijke burgerinitiatiefverordening, waarin duidelijke spelregels zijn vervat.

Stap 2: Instellen aanspreekpunt, waar burgers vragen kunnen stellen over de wijze waarop zij een burgerinitiatief kunnen beginnen.

Stap 3: Bekendmaking van de mogelijkheid tot burgerinitiatieven.

Stap 4: Voorstellen van burgers plaatsen op de politieke agenda.

Stap 5: Beoordeling van voorstellen door de volksvertegenwoordiging.

Stap 6: Terugkoppeling over genomen besluit.

Stap 7: Uitvoering van het burgerinitiatief in nauwe betrokkenheid met de desbetreffende initiatoren.

### **Ervaringen**

Hieronder komen de ervaringen van de gemeente Utrecht met het burgerinitiatief aan de orde. De gemeente Utrecht heeft het burgerinitiatief na een jaar experimenteren, geëvalueerd.

***Utrecht: een goed initiatief?*<sup>2</sup>**

Sinds april 2000 bestaat er voor de bewoners van Utrecht de mogelijkheid om concrete plannen voor hun directe woonomgeving rechtstreeks in te dienen bij de gemeenteraad. Het is van belang op te merken dat het burgerinitiatief in Utrecht het indienen van concrete plannen betreft en niet het agenderen van brede maatschappelijke onderwerpen. Het instrument werd geïntroduceerd voor de volgende doelen: het bereiken van snellere besluitvorming, het prikkelen van burgers ideeën in te dienen, het vergroten van betrokkenheid van burgers bij hun wijk en het verkleinen van de afstand tussen burger en gemeentebestuur. De procedure voor het indienen van een voorstel is ruwweg als volgt. Vijfentwintig buurtbewoners moeten het initiatiefvoorstel ondersteunen en een initiatiefvoorstel dient een concreet en uitgewerkt plan van aanpak te bevatten, waarin een indicatie van de kosten van de uitvoering een belangrijk onderdeel vormt. Daarnaast moet het initiatiefvoorstel betrekking hebben op de verbetering van de directe woonomgeving, en is een aantal onderwerpen uitgesloten. De termijn tussen de ontvangst van het initiatiefvoorstel en de raadsvergadering waarin dit voorstel wordt behandeld mag maximaal acht weken bedragen. De raad of, als de wijkcommissie het verzoek behandelt, de wijkcommissie beslist uiterlijk binnen drie maanden na agendering bij de gemeenteraad of het verzoek wel of niet gehonoreerd wordt.

Na een jaar werd het burgerinitiatief geëvalueerd. De introductie kon succesvol worden genoemd, want bij de evaluatie van de proef bleek dat er in totaal 37 voorstellen waren ingediend, waarvan er zestien werden gehonoreerd, elf niet werden gehonoreerd omdat ze niet voldeden aan de eisen en tien voorstellen zijn aangehouden voor verder onderzoek of nog in behandeling zijn. Uit de evaluatie kwamen de volgende elementen voor succesvolle burgerparticipatie naar voren:

- De procedure voor het indienen van een voorstel moet laagdrempelig zijn. De drempel van vijfentwintig handtekeningen werd als zodanig beschouwd.
- Het traject voor de behandeling van het burgerinitiatief dient transparant en overzichtelijk te zijn voor de burgers. Dit betekent enerzijds duidelijkheid over welk orgaan de behandeling van het initiatief doet. Het verdient in dat kader aanbeveling om de instantie waar het initiatief wordt ingeleverd, het initiatief ook te laten behandelen. Anderzijds is het van belang voor de overzichtelijkheid van de behandeltermijn het initiatief snel te behandelen en geen termijnen te laten verstrijken.
- Er dient duidelijkheid te zijn over de eisen waaraan een voorstel moet voldoen om in behandeling te worden genomen én over de eisen waaraan een voorstel moet voldoen om gehonoreerd te worden.
- Er dient beschikking te zijn over financiële middelen om een gehonoreerd voorstel uit te voeren. Dit kan gerealiseerd worden door vooraf duidelijk

<sup>2</sup> C. Oorwijn en M.-J. Linders, *Een goed initiatief? Eindrapportage evaluatie Recht van Initiatief*, Utrecht, 2001.

te maken hoeveel budget er in totaal is. Een andere mogelijkheid zou het aanscherpen van de procedure zijn, maar dit zal de omslachtigheid van het instrument vergroten.

- Er moet grote duidelijkheid bestaan over de wijze van afweging van voorstellen. Het is van belang dat deze afweging plaatsvindt in relatie tot andere beleidsvoorstellen, maar dat moet ook duidelijk zijn bij de burgers. Ook zij dienen inzicht in de integrale afweging van beleid te hebben.
- Het burgerinitiatief dient voldoende bekendheid te genieten onder de bevolking. In Utrecht was slechts 21 procent van de burgers bekend met het bestaan van het burgerinitiatief.

Ten slotte is het van belang op te merken dat er in Utrecht geen sprake is van de agendering van brede maatschappelijke onderwerpen die in de stad spelen. De onderwerpen die geagendeerd kunnen worden, hebben betrekking op de inrichting van de fysieke leefomgeving. Om een meerwaarde voor de representatieve democratie in Nederland te hebben is deze functie van het burgerinitiatief ook van belang, omdat daarmee brede signalen van onvrede doorgang naar de politiek kunnen vinden.

### **Meer informatie**

#### *Artikelen en boeken:*

Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28453, nr. 1.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, *Burgerinitiatief*, Den Haag, 2001.

C. Oorwijn en M.-J. Linders, *Een goed initiatief? Eindrapportage evaluatie Recht van Initiatief*, Utrecht, 2001.

#### *Sites*

[www.vernieuwingsimpuls.nl](http://www.vernieuwingsimpuls.nl)

[www.iri-europe.org](http://www.iri-europe.org)

[www.agora-europe.org](http://www.agora-europe.org)

## Volksinitiatief

### Definitie

Recht van burgers via een minimaal aantal handtekeningen om concrete voorstellen op de agenda van een volksvertegenwoordigend orgaan te plaatsen. Als het desbetreffende orgaan het voorstel afwijst, dan dienen burgers geraadpleegd te worden via een volksraadpleging. Het is van belang te onderkennen dat er ruwweg twee typen volksinitiatief te onderscheiden zijn: de direct-radicalen en de indirect-gematigde variant.

- Het direct-radicalen volksinitiatief wordt in de literatuur gehanteerd voor een initiatief van burgers dat rechtstreeks, zonder voorafgaande behandeling door regering of parlement, aan een volksstemming wordt onderworpen. Als de volksstemming positief heeft geoordeeld over het initiatief van de burgers verkrijgt het desbetreffende initiatief kracht van wet.
- Het indirect-gematigde volksinitiatief bestaat de procedure in hoofdlijnen uit een recht van (groepen) burgers om wetsvoorstellen bij de volksvertegenwoordiging aanhangig te maken, waarover in geval van verwerping van het wetsvoorstel door de volksvertegenwoordiging een beslissende volksstemming kan worden gehouden. In feite lijkt deze invulling van het volksinitiatief dus op het burgerinitiatief met dien verstande dat een volksstemming bij het burgerinitiatief niet mogelijk is. De volksstemming bij het volksinitiatief kan een bindend of een raadgevend karakter hebben. In geval van een bindend volksinitiatief is er sprake van een bindende uitspraak van de kiezer. In geval van een raadgevend volksinitiatief is de uiteindelijke beslissing aan de volksvertegenwoordiging.<sup>3</sup>

### Geschiedenis

Het volksinitiatief – in zijn moderne vorm – ontstond in de jaren dertig van de negentiende eeuw in Zwitserland. Het volksinitiatief kwam feitelijk gelijktijdig op met het referendum. In de eerste jaren van de twintigste eeuw ontstond korte tijd de discussie of het volksinitiatief ook in Nederland ingevoerd moest worden. Al snel kwam de populariteit van het volksinitiatief in de luwte te liggen, al is het in de bespiegelingen over het referendum ook altijd als serieuze mogelijkheid meegenomen. Het volksinitiatief werd echter – vooral in Nederland – beschouwd als een grote inbreuk op het vertegenwoordigende stelsel. In de laatste jaren is het volksinitiatief als instrument weer op de agenda gekomen van gemeenten. Op dit moment zijn er drie gemeenten die met het volksinitiatief experimenteren.

### Tijdsduur

Het voortraject van het volksinitiatief moet niet onderschat worden. Burgers dienen in de gelegenheid gesteld te worden (ambtelijke) ondersteuning te krijgen voor hun voorstel. Indien de volksvertegenwoordiging niet instemt met

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28453, nr. 1.

het voorstel zal het voorstel via een volksstemming aan de bevolking worden voorgelegd. Daarbij dienen voor- en tegenstanders de gelegenheid te krijgen campagne te voeren.

### **Aantal deelnemers**

Het aantal deelnemers is afhankelijk van de hoeveelheid handtekeningen die is vastgesteld, alvorens een initiatief aan de orde komt in de volksvertegenwoordiging. Als het initiatief wordt afgekeurd door de volksvertegenwoordiging, vindt er een volksstemming plaats waaraan de kiesgerechtigde bevolking kan deelnemen.

### **Kosten**

De kosten voor de behandeling van het voorstel zijn laag. De kosten voor een volksstemming, indien noodzakelijk, zijn hoog. Tot de vaste kosten behoort de organisatie van de stemming. In veel gevallen zijn er echter ook kosten voor de campagne die gevoerd moet worden. Ook de kosten voor de uitvoering van het voorstel van de burgers kunnen hoog zijn. Dit is uiteraard afhankelijk van de aard van het voorstel.

### **Doel**

Om burgers de mogelijkheid te geven, voor hen belangrijke onderwerpen een plaats te geven op de agenda van het volksvertegenwoordigende orgaan.

### **Meerwaarde**

Participatiegraad: hoog

Sociale samenhang: laag

Sociale duurzaamheid: laag

### **Resultaat**

Het resultaat van een volksinitiatief is een voorstel vanuit de samenleving, waarover de volksvertegenwoordiging een beslissing moet nemen. Als de volksvertegenwoordiging tegen het voorstel van de burgers is, dan volgt een volksstemming waarin de bevolking een advies over de desbetreffende zaak aan de volksvertegenwoordiging geeft.

### **Tips/valkuilen**

- De criteria een onderwerp te agenderen dienen laagdrempelig, inzichtelijk en eenvoudig te zijn;
- Communiceer helder over het proces van de beraadslagingen over het geagendeerde onderwerp;
- Reserveer een som geld in de begroting voor de realisering en de uitvoering van volksinitiatieven;
- Waak voor een te grote invloed van maatschappelijke groeperingen op het verloop van het volksinitiatief.

### **Voordelen**

- Burgers kunnen zelf besluitvorming afdwingen over de door hen gewenste onderwerpen of voorstellen;
- Door het instellen van een handtekeningendrempel zullen burgers alleen onderwerpen indienen die hun echt aan het hart gaan;
- De gehele bevolking wordt gevraagd naar haar opvattingen over het geagendeerde onderwerp als de volksvertegenwoordiging het voorstel niet aanneemt. De volksstemming kan de vertegenwoordiging dus corrigeren.

### **Nadelen**

- Er kan onbegrip ontstaan bij burgers als voorstellen door procedurele redenen ongeldig worden verklaard;
- De kwaliteit van de ingediende voorstellen kan erg uiteenlopend zijn;
- Burgers hebben niet altijd duidelijk voor ogen op welke terreinen de desbetreffende volksvertegenwoordiging bevoegd is maatregelen te treffen, waardoor onderwerpen geagendeerd kunnen worden die behoren tot de desbetreffende bevoegdheid;
- De betrokkenheid van burgers bij het door hen ondersteunde initiatief hoeft niet groot te zijn, omdat de meesten alleen maar hebben geparticipeerd door het plaatsen van een handtekening of door de gang naar de stembus;
- Volksinitiatief kan het proces van de representatieve democratie verstoren.

### **Stappenplan**

Stap 1: Opstellen gemeentelijke volksinitiatiefverordening, waarin duidelijke spelregels zijn vast.

Stap 2: Instellen aanspreekpunt, waar burgers vragen kunnen stellen over de wijze waarop zij een volksinitiatief kunnen beginnen.

Stap 3: Bekendmaking van de mogelijkheid tot volksinitiatieven.

Stap 4: Voorstellen van burgers plaatsen op de politieke agenda.

Stap 5: Beoordeling van voorstellen door de volksvertegenwoordiging

Stap 6: Organisatie van de volksstemming door een onafhankelijke initiatiefcommissie.

Stap 7: Faciliteren van de campagne.

Stap 8: De stemming.

Stap 9: Vaststelling van de uitslag.

Stap 10: Terugkoppeling van de wijze waarop volksvertegenwoordiging of bestuur met de uitslag van de stemming is omgegaan.

Stap 11: Uitvoering van het volksinitiatief in nauwe betrokkenheid met de desbetreffende initiatoren.

Stap 12: Evaluatie van het initiatieftraject.

### **Ervaringen**

Hieronder wordt ingegaan op twee casussen van het volksinitiatief. De eerste betreft het indirect-gematigde volksinitiatief, zoals dat in Nederland in drie gemeenten voorkomt. De tweede casus betreft het direct-radical volksinitiatief, zoals dat in Californië bestaat.

***Nijmegen: het indirect-gematigde volksinitiatief***

De Nijmeegse regeling houdt in dat burgers een referendum kunnen aanvragen over een onderwerp en met een vraagstelling die zij zelf bepalen. Hiervoor zijn evenveel handtekeningen nodig als de kiesdeler (het aantal stemmen gedeeld door het aantal raadszetels) van de laatste verkiezingen. In Nijmegen bedraagt dit nu 1530 handtekeningen op 120.000 kiesgerechtigden, ofwel 1,3 procent. De uitslag van het referendum is niet bindend. Daarnaast is een flink aantal onderwerpen uitgezonderd, waaronder besluiten van de raad als beroepsorgaan, benoemingen van personen, de gemeentelijke begroting en belastingen. Bovendien is een algemene clausule opgenomen dat ook bij “andere dringende redenen” de raad een referendumverzoek kan afwijzen. In de praktijk kunnen burgers dus nooit een referendum afdwingen. De uitslag van een referendum wordt sowieso genegeerd bij een opkomst lager dan 25 procent van de kiesgerechtigden (het quorum).

***Het Californische Initiative Process***

In 1911 werd het Initiative process opgenomen in de constitutie van de staat Californië, Verenigde Staten. Het Initiative process biedt burgers de mogelijkheid wetten te maken zonder de inmenging van een vertegenwoordigend orgaan. De procedure is als volgt. Een voorstel moet voor rechtsgeldigheid door een minimaal aantal kiesgerechtigden worden ondertekend. De initiatieven worden vervolgens opgenomen op het stembiljet, en de burgers van de staat Californië moeten vervolgens hun goed- of afkeuring geven. Als het voorstel met meerderheid van stemmen wordt aangenomen, dan heeft het initiatief kracht van wet. Dit kan leiden tot vergaande wetgeving, zoals het aannemen van het beruchte Proposition 13 in 1978. Dit volksinitiatief beperkte belasting op eigendom met gemiddeld 57 procent. Zo werd de onroerendgoedbelasting teruggebracht naar 1 procent. Hoewel veel Californiërs het desbetreffende initiatief beschouwen als de ultieme uiting van de Amerikaanse democratie, ‘In the finest tradition of the Boston Tea Party’, heeft het initiatief voor grote problemen gezorgd in de bekostiging van overheidsinitiatieven.

**Meer informatie***Artikelen en boeken*

- B.F. Steur, *De keuze om te kiezen. Referenda in Nederland*, Den Haag, 2005.  
*The Speaker's Commission on The California Initiative Process*, Los Angeles, 2002.  
 E.R. Gerber, *Interest group influence in the California initiative process*, San Francisco, 1998.  
 PPIC, *The California Initiative Process – How democratic is it?*, z.p., 2002.  
 C.W. Simmons, *California's statewide initiative process*, z.p. 1997.



*Sites*

[www.nijmegen.nl](http://www.nijmegen.nl)

[www.ppic.org](http://www.ppic.org)

[www.iri-europe.org](http://www.iri-europe.org)

[www.iandrinstitute.org](http://www.iandrinstitute.org)



## Meedenken over beleid

### Participatie in de beleidsvoorbereiding

Vormen van participatieve democratie in de beleidsvoorbereidende fase hebben tot doel de burger te betrekken in de vormgeving van beleid. De beleidsvoorbereidende fase is voor de burgerparticipatie een van de meest succesvolle. De instrumenten die in dit hoofdstuk worden omschreven worden al regelmatig (internationaal) ingezet.

Hieronder komen de volgende vormen aan de orde, die toegepast kunnen worden in de beleidsvoorbereidende fase: burgerjury, burgerpanel, *deliberative polling*, focusgroepen en zoekconferenties. Ieder van deze vormen biedt de mogelijkheid burgers mee te laten denken over de vormgeving van het beleid.

De verschillende in dit hoofdstuk behandelde vormen kunnen ook met elkaar gecombineerd worden. Dit kan door te kiezen voor twee instrumenten waarbij bijvoorbeeld het ene instrument meer kwantitatieve input oplevert en het andere instrument meer kwalitatieve input. Daarnaast kunnen bepaalde vormen gecombineerd worden met instrumenten uit andere fasen. Zo wordt in het advies van de Raad voor het openbaar bestuur, 'Burgers betrokken, betrokken burgers' voorgesteld om *deliberative polling* met het referendum te combineren.

## Burgerjury

### Definitie

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.

### Geschiedenis

Het concept burgerjury heeft grote overeenkomsten met juryrechtspraak. Het concept burgerjury is dan ook afkomstig uit de Angelsaksische landen, zoals de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. Het idee is afkomstig uit de jaren zeventig van de twintigste eeuw. De twee bestuurskundigen die in verband worden gebracht met de ontwikkeling van het instrument burgerjury zijn de Amerikaan Ned Crosby en de Duitser Peter Dienel.<sup>4</sup>

### Tijdsduur

Voor lokale of regionale onderwerpen twee tot drie dagen. Voor landelijke onderwerpen zes tot zeven dagen.

### Aantal deelnemers

10 tot 20 juryleden (burgers), 10 tot 25 getuigen (deskundigen) en een onafhankelijke moderator. De organisatie van de burgerjury is in handen van een onafhankelijke projectgroep.

### Kosten

De kosten van een burgerjury kunnen uiteenlopen van € 17.500 tot € 200.000. De kosten zijn vooral afhankelijk van de tijdsduur en het aantal deelnemers.

### Doel

Het doel van een burgerjury is het betrekken van meningen, opvattingen en wensen van burgers met betrekking tot een afgebakend en nauw omschreven onderwerp.

### Meerwaarde

Participatiegraad: laag  
Sociale samenhang: hoog  
Sociale duurzaamheid: gemiddeld

### Resultaat

Niet bindende uitspraak, c.q. aanbevelingen, van de jury over het desbetreffende onderwerp.

---

<sup>4</sup> In Duitsland staat burgerjury bekend als Planungszelle

### Tips/valkuilen

- Heldere communicatie over de uitkomsten van de burgerjury. Wat gebeurt er met de resultaten nadat de aanbevelingen door de burgerjury zijn vastgesteld?

### Voordelen

- De leden van de jury blijken in relatief korte tijd in staat om zich de ingewikkelde materie eigen te maken, relevante vragen te stellen en een ter zake doend advies af te leveren;
- De burgerjury brengt relatief weinig nieuwe feiten aan het licht, maar het perspectief van de burgers wordt als verfrissend ervaren.

### Nadelen

- Het onderwerp is vastgesteld. De jury heeft een zeer geringe invloed op de onderzoeksvraag;
- In de burgerjury spelen groepsprocessen een belangrijke rol. Het blijkt dat sommige juryleden dominantier zijn dan anderen.

### Stappenplan

Stap 1: Aanstellen projectgroep burgerjury.

Stap 2: Aanschrijven van burgers.

Stap 3: Opstellen van de onderzoeksvraag door de projectgroep.

Stap 4: Samenstelling getuigen/deskundigen.

Stap 5: Samenstelling jury.

Stap 6: Voorbereidingsbijeenkomst.

Stap 7: Bijeenkomst van de burgerjury.

Stap 8: Terugkoppeling resultaten aan deelnemers.

Stap 9: Evaluatie van het burgerjury-proces.

### Ervaringen

In Nederland is nog weinig ervaring opgedaan met de burgerjury. Tot nu toe is slechts eenmaal van het instrument gebruik gemaakt. Momenteel is er in Flevoland een nieuwe burgerjury ingesteld. In het buitenland, zeker in de Angelsaksische landen, is al langer met de burgerjury geëxperimenteerd. Hieronder komt de Nederlandse praktijk én een voorbeeld uit het buitenland aan de orde.

#### ***Burgerjury over waterkwaliteit van het Markermeer<sup>5</sup>***

De burgerjury over de toekomst van het IJsselmeer is de eerste burgerjury die in Nederland is gehouden. De aanleiding van het organiseren van deze

<sup>5</sup> De auteurs danken Dave Huitema voor zijn commentaar op deze tekst. D. Huitema, *How to organize a Citizens' Jury*. IVM rapport W-03/34, Amsterdam, 2003; D. Huitema, M. van de Kerkhof, R. Terweij, M. van Tilburg en F. Winsemius, *Exploring the future of the IJsselmeer. Report to the River Dialogue project on the Dutch Citizens' jury*, IVM rapport W 04/09, Amsterdam, 2004; [www.riverdialogue.org](http://www.riverdialogue.org)

burgerjury komt voort uit de Europese Kaderrichtlijn Water. In de preambule van de Kaderrichtlijn worden lidstaten opgeroepen burgers en belangengroeperingen te betrekken rond de planvorming.

Voor de uitvoering van de burgerjury over waterkwaliteit van het Markermeer is een projectgroep samengesteld, bestaande uit medewerkers van het Instituut voor Milieuvraagstukken (Vrije Universiteit Amsterdam). Deze projectgroep had zich in 2003 al beziggehouden met de organisatie van focusgroepen over de toekomst van het IJsselmeer (zie daarover het lemma Focusgroepen). De projectgroep was verantwoordelijk voor de bekendmaking van de burgerjury, het formuleren van de vraagstelling/aanklacht, de samenstelling van de getuigen en juryleden, het begeleiden van de juryleden, het vastleggen van de eindconclusies.

De projectgroep was verantwoordelijk voor de inperking van de hoofdvraag van het gehele IJsselmeergebied naar het Markermeer. De projectgroep formuleerde de volgende hoofdvraag voor de burgerjury: "Wat zouden de hoofdpunten moeten zijn voor het beleid dat de overheid voert ten aanzien van de waterkwaliteit van het Markermeer?"

De burgerjury was in drie fasen opgebouwd:

Er werden twee voorbereidingsessies belegd. De doelstelling van deze bijeenkomsten was tweeledig. De eerste doelstelling betrof het stimuleren van de cohesie tussen de juryleden en het verbeteren van de noodzakelijke vaardigheden van de juryleden, zoals ondervragingstechnieken en besluitvormingsmechanieken. De tweede doelstelling betrof het verstrekken van informatie om zich voor te bereiden voor de eigenlijke jurybijeenkomst, zoals de bekendmaking van vraagstelling.

Het juryproces was verdeeld over drie dagen: 14, 15 en 21 februari 2004.

Elke bijeenkomst begon met een uitleg over het programma van de dag. Vervolgens vonden meerdere thematische sessies plaats, die door de getuigen werden ingeleid (iedere inleiding besloeg 15 minuten). Daarop trokken de juryleden zich terug voor het formuleren van vragen aan de getuigen (tevens 15 minuten). Ten slotte vond de ondervraging van de getuigen door de juryleden plaats (60 minuten). Aan het einde van de dag werden conclusies opgesteld met de belangrijkste bevindingen uit de ondervragingen.

Op de laatste dag (21 februari 2004) werden de aanbevelingen voor het eindrapport geformuleerd. Deze 'deliberatie'-dag werd in twee delen opgesplitst. In het eerste deel werden feitelijke observaties en conclusies onderscheiden, die op hun beurt in problemen werden vertaald. In het tweede deel werden prioriteiten in de problemen aangegeven en aanbevelingen bedacht om deze problemen op te lossen. Op basis van deze dag schreef de projectgroep een conceptrapport, waarin alle conclusies en aanbevelingen

van de jury waren opgenomen. Dit conceptrapport werd vastgesteld in een bijeenkomst die kort na 21 februari werd georganiseerd.

Uit de evaluatie van de projectgroep ten aanzien van het proces kwamen de volgende zaken aan de orde. De voorbereidingsfase was relatief kort. Dit zorgde ervoor dat wijzigingen van de aanklacht en de lijst van getuigen moeilijk aan te brengen waren. Als er meer tijd is tussen de voorbereidingsbijeenkomst en het juryproces kan de jury meer invloed uitoefenen op de aanklacht en de getuigen. In de voorbereidingsbijeenkomst hebben het organiseren van oefeningen in ondervragen en het organiseren van een informatiemarkt een meerwaarde.

Media-aandacht is van belang om het bewustzijn bij de juryleden én bij andere burgers te vergroten. Het was echter moeilijk om de aandacht van de media tijdens het juryproces vast te houden. Het bleek relatief lastig om een methode te bedenken tot conclusies en aanbevelingen te komen met de juryleden. Dit was opvallend omdat uit de literatuur over burgerjury's de conclusiefase als onproblematisch werd ervaren.<sup>6</sup>

De ervaring van de overheden was dermate positief dat de provincie Flevoland heeft besloten om de burgerjury methode te gebruiken in het kader van het provinciale planvormingsproces (oktober 2004-juni 2005).

***De rol van politie en het drugs- en drankgebruik van jongeren.  
Burgerjury Blackburn en Darwen Lancashire***

Noordwest Engeland is een gebied dat onder druk staat door het gebrek aan economische ontwikkeling. Dit is mede een oorzaak voor raciale spanningen die in dit gebied optreden. Dit was dan ook een van de redenen om een project op te zetten om met een etnische gemengde samenstelling de problemen van de gemeenschap met elkaar te bespreken.

Naar aanleiding van commentaar op vorige burgerjury's werd gekozen voor een zogenaamde DIY citizensjury. Hierbij staat DIY voor Do It Yourself. Deze naam is gekozen omdat volgens de ontwerpers de opzet van deze jury afwijkt van de traditionele jury-opzet. Bij de laatste is er vaak een top-down insteek van de financiers van de jury: zij bepalen het onderwerp. In deze opzet werd het ontwerp door de jury zelf bepaald.

Mogelijke juryleden werden op twee manieren benaderd. Als eersten werden degenen die zich hadden ingeschreven als kiezer benaderd. Maar aangezien 10% niet ingeschreven stond, werden ook met pamfletten e.d. burgers op de

<sup>6</sup> Deze discrepantie tussen de ervaring van de projectgroep en de literatuur valt wellicht te verklaren uit het feit dat de projectgroep afzag van besluitvorming met stemming, zoals wel vaak gebruikelijk is bij burgerjury's.

jury geattendeerd. Bij de uiteindelijke selectie werd rekening gehouden met de deelname van verschillende groepen (waaronder niet-ingeschreven als kiezer, etnische minderheid en invaliditeit) in de burgerjury.

Na zes sessies, waarin totaal negen getuigen werden gehoord, werden er twee sessies gehouden waarbij zoveel mogelijk werd getracht om elk jurylid een zo groot mogelijke inbreng in het eindrapport te laten hebben. Elk jurylid mocht aanbevelingen formuleren waarover gestemd werd. Indien er geen 2/3 voor een aanbeveling stemde, werd een discussie gehouden met de mogelijkheid om geheime stemmingen te laten plaatsvinden. Van deze mogelijkheid is vier keer gebruik gemaakt.

Naast het aandragen van aanbevelingen droegen de juryleden ook bij aan het uitdragen van het eindrapport. De jury wilde dat de volksvertegenwoordigers aanwezig waren bij de presentatie van het rapport.

Naast de jury werd ook een toezichtspanel samengesteld om het proces te begeleiden. Het panel bestond uit vertegenwoordigers van belanghebbenden, organisaties en groepen. De deelnemers van het panel hielpen bij het eerlijk en competent laten verlopen van het jury proces. Daarnaast speelde het panel een rol in de selectie van getuigen.

## **Meer informatie**

### *Boeken en artikelen*

Huitema, D., *How to organize a Citizens' Jury. IVM rapport W-03/34*, Amsterdam, 2003.

The Jefferson Center, *Citizens Jury® Handbook*, 2004.

### *Sites*

[www.jefferson-center.org](http://www.jefferson-center.org)

[www.juryworld.com](http://www.juryworld.com)

[www.riverdialogue.org](http://www.riverdialogue.org)

[www.ippr.org.uk](http://www.ippr.org.uk)

[www.ncl.ac.uk/ipp](http://www.ncl.ac.uk/ipp)



## Burgerpanel

### Definitie

Een burgerpanel is een permanent panel van burgers dat periodiek bij elkaar komt voor de beoordeling van onderwerpen op verschillende beleidsterreinen. Daarnaast kan het panel ook op andere manieren om haar mening gevraagd worden. Er zijn diverse methoden om het burgerpanel in te zetten. Dit panel kan een representatieve samenstelling hebben, maar dat is niet noodzakelijk. Uit deze bijeenkomsten wordt periodiek verslag gedaan aan de volksvertegenwoordiging, die de oordelen van het burgerpanel mee moet nemen in de beraadslagingen.

### Geschiedenis

Burgerpanels worden al lang en vaak gebruikt in de Angelsaksische wereld. Daar vindt men een groot aantal uiteenlopende panels om voornamelijk gemeenten maar ook bijvoorbeeld politieautoriteiten bij te staan in de beleidsvoorbereiding. In Nederland is in de loop der jaren het instrument ook een aantal keer ingezet.

### Tijdsduur

Een burgerpanel heeft (semi-)permanent karakter. De duur van de individuele bijeenkomsten kan variëren.

### Aantal deelnemers

Het aantal deelnemers aan een burgerpanel kan uiteenlopen van enkele tientallen tot zelfs 7000 personen. Omdat het een (semi-)permanent karakter heeft, wordt er vaak voor gekozen om de samenstelling periodiek te veranderen.

### Kosten

De kosten zijn voornamelijk afhankelijk van het aantal panelleden en de intensiteit van de activiteiten die worden ontplooid.

### Doel

Doel van een burgerpanel is om de meningen en wensen van de burgers direct in de beleidsvoorbereidende fase te betrekken in het beleidsproces.

### Meerwaarde

Participatiegraad: hoog  
Sociale samenhang: gemiddeld  
Sociale duurzaamheid: hoog

### Resultaat

Een burgerpanel doet aanbevelingen ten aanzien van door de volksvertegenwoordiging geselecteerde onderwerpen.

### **Tips/valkuilen**

- Zorg voor doorstroom van de panelleden;
- Erken het belang van ‘symbolische’ betaling, dit betekent dat de resultaten zichtbaar worden meegenomen in de beraadslagingen.

### **Voordelen**

- Permanente groep die input kan leveren voor beleid;
- Er gaat een groot leereffect uit van het burgerpanel;
- Een panel zou ook gebruikt kunnen worden door andere instanties;
- Een panel bestaat over het algemeen uit een grote groep deelnemers;
- Omdat het een groot aantal deelnemers betreft kunnen minderheidsgroepen relatief makkelijk een plek in het burgerpanel krijgen.

### **Nadelen**

- Het blijft de vraag hoe de uitkomsten van het burgerpanel worden ontvangen door de gehele gemeenschap;
- Kosten, vooral in de beginfase(s);
- Deelnemers kunnen door de omvang en lengte van het traject interesse verliezen;
- Indien deelnemers niet participeren of tussentijds uittreden kan er een vertekend beeld ontstaan.

### **Stappenplan**

Stap 1: Omvang en onderwerpen burgerpanel vaststellen. Tevens de randvoorwaarden bepalen, zoals budget, (ambtelijke) ondersteuning. Aangeven hoe het panel wordt vernieuwd.

Stap 2: Selecteren van deelnemers aan burgerpanel.

Stap 3: Bepalen hoe het burgerpanel wordt geconsulteerd (telefonisch, via internet combinaties, fysieke bijeenkomsten).

Stap 4: Doorgeven van de resultaten van het burgerpanel naar overheid.

Stap 5: Resultaten van het burgerpanel met deelnemers communiceren.

### **Ervaringen**

Vooraf in de Angelsaksische wereld wordt het burgerpanel (citizens' panel) op grote schaal ingezet. Hieronder wordt ingegaan op een ervaring uit Lewisham, Verenigd Koninkrijk.

#### ***Lewisham Borough Citizenspanel Online***

Vijfenzestig leden van het duizend personen grote burgerpanel in Lewisham werden uitgerust met een PC met Internettoegang. Bepaalde groepen zoals vrouwen, werklozen, gepensioneerden, personen met een handicap en bepaalde etnische minderheden voor wie de toegang tot ICT laag is, werden in het bijzonder benaderd.

De belangrijkste activiteit was om de groep over drie onderwerpen te onderwerpen; ouderen en huisvesting, onderwijs en lokale veiligheid. Omdat alles

online moest gebeuren was het noodzakelijk om de deelnemers onderwijs te geven in het gebruik van PC en het Internet. Om de dialoog over elk onderwerp te activeren werden deelnemers aangemoedigd om deel te nemen aan online debatten, berichten achter te laten op een bulletin board, vragen te stellen aan lokale leiders in live online debatten, andere deelnemers te e-mailen over het project en feitelijke informatie en relevante webpagina's te raadplegen. Andere activiteiten waren het samenstellen van 'buddy groups' in online chat sessies, om te bekijken of mensen elkaar op deze manier zouden ondersteunen, 'gewone' bijeenkomsten met lokale raadsleden en projectleiders en een bezoek aan het Internet-café in Deptford.

Kort nadat het project was beëindigd onderzocht de Raad van Lewisham de meningen van de deelnemers aan het online panel. Het onderzoek liet gemengde resultaten zien. Een aantal traditionele methoden scoorde hoog. Maar ook de online discussies werden door deelnemers gewaardeerd. Men was erg tevreden over de instructieboek over internet en de contacten die waren gelegd met deelnemers in Italië en Zweden.

De participatie van de verschillende leden van het panel liet een gemengd beeld zien. Het bleek dat voor sommigen extra instructies over de mogelijkheden van internet noodzakelijk waren. Anderen waren juist erg actief. Ondanks de twijfels dat de online consultaties weinig invloed zouden hebben op beslissingen, werden de resultaten van het panel input voor verdere consultatie programma's. Daarnaast hebben de resultaten van de verschillende debatten een rol gespeeld in discussies in de Raad van Lewisham.

Lewisham Council heeft ook geëvalueerd wat de waarde van het project was. Het was duidelijk een duur project, met 100.000 pond aan directe kosten over een periode van zestien maanden en een substantiële deelname in termen van tijd. Het project laat ICT middelen achter die de Raad in de verdere ontwikkeling van burgerparticipatie via ICT zal gebruiken.

## **Meer informatie**

### *Artikelen en boeken*

J. de Bruin, P. van Harberden en F. Bongers, 'Burgerpanels en de ontwikkeling van stadsvisies. Over de rol van de gewone burger', *Bestuurskunde*, nr. 7, jrg. 7, 1998, pp. 323-329

### *Sites<sup>7</sup>*

<http://www.loka.org/pages/panel.htm>  
[www.participatiewijzer.nl](http://www.participatiewijzer.nl)

<sup>7</sup> In het engels wordt burgerpanel als citizens' panel vertaald. Met deze term als zoekopdracht krijgt u informatie over een groot aantal voorbeelden van de inzet van burgerpanels in de (Angelsaksische)praktijk.

## Deliberative polling

### Definitie

Representatieve groep burgers die voor een bepaalde periode bijeenkomt voor de beoordeling van één specifiek onderwerp. Bij het onderzoek worden onderwerpen die het land als geheel aangaan, bediscussieerd met een representatieve steekproef uit de bevolking. Deze beoordeling is een combinatie van publiek opinieonderzoek en publieke deliberatie. De representatieve 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. James Fishkin verwoordt het als volgt:

*The basic point is that deliberative opinion polls offer direct democracy among a group of politically equal participants who, statistical microcosm of the society, represent or stand for the deliberations of the whole. The institution is, in that sense, a direct face-to-face society for its participants and a representative institution for the nation-state.*<sup>8</sup>

### Geschiedenis

*Deliberative polling* is afkomstig uit de Verenigde Staten. Het instrument werd in 1988 ontwikkeld door de Amerikaanse politicoloog James Fishkin. Sindsdien is deze methode diverse keren ingezet om de beredeneerde voorkeuren van het electoraat te achterhalen. Zo is *deliberative polling* in 2000 ingezet als voorbereiding op het referendum over de invoering van de euro in Denemarken.

### Tijdsduur

Twee tot vijf dagen.

### Aantal deelnemers

15 tot 40 deelnemers.

### Kosten

De kosten van een *deliberative polling* zijn hoog. De selectie van een representatieve groep leidt tot hoge kosten. Ook het treffen van voorzieningen voor de uiteindelijke deliberatie leiden tot hoge kosten.

### Doel

Een bereiken van inzicht over hoe het electoraat oordeelt over een bepaald onderwerp.

---

<sup>8</sup> J.S. Fishkin, *Democracy and deliberation. New directions for democratic reform*, New Haven en Londen, 1991, p. 93.

### **Meerwaarde**

Participatiegraad: laag

Sociale samenhang: hoog

Sociale duurzaamheid: hoog

### **Resultaat**

Het resultaat is een opinieonderzoek dat overeen zou stemmen met de mening van het gehele electoraat in het hypothetische geval dat de kiesgerechtigden over een bepaald thema goed geïnformeerd waren geweest en er gezamenlijk uitgebreid over hadden gedebatteerd.

### **Tips/valkuilen**

- De representativiteit van de deelnemers is van groot belang voor het succes van de deliberative poll;
- Het instrument is uitermate goed geschikt voor meningsvorming. Deze komt tot stand door de informatie en de discussies die met andere deelnemers gevoerd worden. Hierbij kan een goed inzicht verworven worden in het proces van meningsvorming;
- Bij de selectie van deelnemers is het van groot belang dat er ook echt een representatieve groep wordt gevonden;
- Daarnaast dient het voor de deelnemers duidelijk te zijn wat er gebeurt met de resultaten van *deliberative polling*.

### **Voordelen**

- Door deel te nemen aan een *deliberative poll* krijgen burgers een beredeneerde mening over complexe onderwerpen;
- De *deliberative poll* geeft inzicht in de wijze waarop burgers omgaan met complexe onderwerpen, waarbij belangrijke lessen kunnen worden geleerd voor de overheidscommunicatie.

### **Nadelen**

- Er zijn hoge kosten verbonden aan het organiseren van een *deliberative poll*;
- Een *deliberative poll* heeft een beperkt bereik onder de bevolking;
- Bij *deliberative polling* spelen groepsprocessen een belangrijke rol. Het blijkt dat sommige deelnemers dominantier zijn dan anderen.

### **Stappenplan**

Stap 1: In kaart brengen van de gehele populatie.

Stap 2: Uit deze bevolking wordt vervolgens een a-selecte steekproef getrokken voor deelname aan de deliberatie. De groepen worden vooraf gecontroleerd op representativiteit van de bevolking.

Stap 3: De deelnemers worden ondervraagd over geografische en sociaal-economische gegevens, over sociale en politieke participatie, over politiek en sociaal zelfvertrouwen, over ideologische oriëntatie, over houdingen en kennis over het onderwerp en over de voorkeur voor beleidsopties met betrekking tot het onderwerp.

Stap 4: De deelnemers ontvangen informatie over het onderwerp dat bij de deliberatie centraal staat. De informatie, die zorgvuldig is geselecteerd, bevat argumenten van zowel voor- als tegenstanders met betrekking tot het onderwerp.

Stap 5: De deelnemers worden nogmaals ondervraagd over hun mening en komen vervolgens bijeen voor de feitelijke deliberatie.

Stap 6: De bijeenkomst die onder leiding staat van een professionele, objectieve begeleider.

Stap 7: Na de bijdragen van de deskundigen en de onderlinge discussies formuleren de deelnemers een – al dan niet unaniem – besluit.

Stap 8: Terugkoppeling over de wijze waarop de deliberatie heeft doorgespeeld in het verdere beleidsproces.

### **Ervaringen**

In Denemarken werd *deliberative polling* ingezet als voorbereiding op het referendum over de invoering van de euro.

#### ***Denemarken***

De *Deliberative Poll* is onder andere in Denemarken toegepast, als voorbereiding op het referendum over de euro, dat op 28 september 2000 zou plaatsvinden. De urgentie voor een *deliberative poll* was het grote verschil tussen de bevolking en de politici als het Europese aangelegenheden betrof. Er was dan ook grote belangstelling voor het houden van de *deliberative poll*, waarin burgers informatie zouden krijgen over de euro en met deskundigen van gedachten konden wisselen over het nut en noodzaak van de invoering van de euro in Denemarken. Opvallend was de grote rol van de media in de *deliberative poll*, die een groot financieel aandeel leverde bij de organisatie van de poll. Daarnaast gaven de media een nauwgezet verslag van de vorderingen van de *deliberative poll*. Het uiteindelijke resultaat was dat nadien het percentage stemmers dat geen mening had, flink was gedaald.

### **Meer informatie**

#### *Artikelen en boeken*

J. Fishkin, *Democracy and deliberation. New directions for democratic reform*, New Haven, 1991;

W. Witteveen e.a., *De sociale rechtsstaat voorbij. Twee ontwerpen voor het huis van de rechtsstaat*, Den Haag, 2002, pp. 99-101;

M. Leijenaar, 'Hoogste tijd om te experimenteren met deliberatieve democratie', *Bestuurswetenschappen*, 2002, nr. 3, pp. 260-264;

J. Fishkin, *Deliberative polling: toward a better-informed democracy*, z.j., Stanford.

#### *Sites*

<http://cdd.stanford.edu>

[www.deliberative-democracy.net](http://www.deliberative-democracy.net)

## Focusgroepen

### Definitie

Focusgroepen brengen belanghebbende partijen (stakeholders) bij elkaar om over één specifiek onderwerp te oordelen. De discussies betreffen dan ook de specifieke behoeften van deze groep, de kwaliteit van een bepaalde dienst, of het leveren van ideeën voor een breder beleid of strategie.

### Geschiedenis

Focusgroepen zijn een instrument dat ook in Nederland al veelvuldig is ingezet. Dit instrument is al langer in zwang, omdat veel beleidsterreinen vragen om specifieke informatieverzameling.

### Tijdsduur

Een focusgroepsessie hoeft niet meer dan een dag te kosten.

### Aantal deelnemers

Het aantal deelnemers kan variëren van 6 tot 25 personen per focusgroep. De deelnemers zijn belanghebbenden.

### Kosten

De kosten zijn afhankelijk van het aantal deelnemers en de lengte van het proces. Kosten zitten voornamelijk in de fysieke en personele infrastructuur.

### Doel

Het activeren van de aanwezige kennis en inzichten bij belanghebbenden. Het maakt kennis inzichtelijk ten behoeve van het beleidsproces.

### Meerwaarde

Participatiegraad: laag  
 Sociale samenhang: hoog  
 Sociale duurzaamheid: laag

### Resultaat

Focusgroepen moeten gedetailleerde kennis leveren over onderwerpen die betrekking hebben op een specifieke gemeenschap of organisatie.

### Tips/valkuilen

- Zorg ervoor dat je niet teveel vragen hebt tijdens de bijeenkomst;
- Let erop dat alle deelnemers participeren in het proces;
- Maak de groepen niet te groot, dit werkt negatief op de diepgang van de discussie;
- Voor een goed resultaat is het aan te raden om met meerdere groepen te werken;
- De kwaliteit van de gesprekleiders heeft een significante invloed op het proces.

### **Voordelen**

- Het belang van een focusgroep is daarin gelegen dat zeer specifieke informatie verworven kan worden, omdat alle leden van de focusgroep grondige kennis van het beleidsonderwerp hebben.

### **Nadelen**

- Door de kleine groepen kunnen er problemen met de representativiteit optreden;
- Kan problemen opleveren over het delen van informatie;
- Vaak moeten getrainde gesprekleiders worden ingehuurd.

### **Stappenplan**

Stap 1: Selecteer 6 tot 25 personen (per focusgroep) die betrokken zijn bij het onderwerp (voorkeur voor kleine groepen tussen de 6 en 10 personen).

Stap 2: Huur een gespreksleider en regel zaal en logistiek.

Stap 3: Bereid inleidende vragen voor (5 à 6). Niet teveel anders kan er niet diep genoeg op de vragen worden ingegaan.

Stap 4: Informeer de deelnemers en de gespreksleider over de doelen en randvoorwaarden van de sessie.

Stap 5: Stel enkele basisregels op voor de bijeenkomsten.

Stap 6: Enthousiasmeer de deelnemers, vooral de terughoudende.

Stap 7: Zorg dat de opmerkingen van deelnemers goed worden geregistreerd.

Stap 8: Debriefen van deelnemers en gespreksleider over de uitkomsten en het verloop van het proces.

Stap 9: Stel een rapport samen voor de opdrachtgevers, stuur een kopie naar de deelnemers.

### **Ervaringen**

#### ***Toekomst wetenschappelijk onderzoek<sup>9</sup>***

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W) wil inzicht verkrijgen in de toekomstige ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het wetenschappelijk onderzoek om, waar nodig, tijdig richting te kunnen geven. Daarom heeft RAND Europe de studie 'Aandacht voor de toekomst van het wetenschappelijk onderzoek' uitgevoerd. De centrale vraag binnen deze studie was: Welke duurzame structurele elementen van het wetenschappelijk onderzoek in Nederland kunnen er toe bijdragen dat het wetenschappelijk onderzoek in de komende tien à twintig jaar van hoog niveau en grote betekenis blijft, rekening houdend met de houdingen en intenties van de belanghebbenden aangaande belangrijke ontwikkelingen en doelen?

---

<sup>9</sup> Rand Europe, *Aandacht voor de toekomst van wetenschappelijk onderzoek. Consultatie van focusgroepen*, Den Haag, 2001. Meer informatie is tevens te vinden op de volgende website: [www.minocw.nl/wetenschap/two](http://www.minocw.nl/wetenschap/two).



Als onderdeel van het onderzoek werden in 2001 tien focusgroeptbijeenkomsten georganiseerd. De deelnemers aan de focusgroepen waren allen op de één of andere manier betrokken bij het wetenschappelijk onderzoek in Nederland. Zij waren onderverdeeld in drie hoofdcategorieën die op hun beurt in tien subcategorieën zijn onderverdeeld:

- Producenten van onderzoek (= Onderzoekers)/ Studenten en pas afgestudeerden/ Instututen/ Docenten/onderzoekers universiteiten/ Managers universiteiten/instituten/;
- Financiers van onderzoek / Ministeries/ Publieke instellingen/ Samenleving/ politiek/;
- Gebruikers van onderzoek / Ministeries (niet alleen ministeries, maar publieke sectoren in brede zin.) / Bedrijfsleven/ Niet gouvernementele organisaties.

De selectie van deelnemers voor de focusgroepen verliep via diverse wegen. Daarbij werd zoveel mogelijk getracht om een balans aan te brengen in leeftijd en sekse en werd getracht recht te doen aan de multiculturaliteit van de Nederlandse samenleving. Tijdens de focusgroepen werd de deelnemers gevraagd wat volgens hen de belangrijkste aandachtspunten voor de toekomst van het wetenschappelijk onderzoek in Nederland zijn. Over de aandachtspunten die tijdens de bijeenkomsten naar voren kwamen, werd door de deelnemers van gedachten gewisseld en de belangrijkste punten werden in meer detail bediscussieerd.

De uitkomsten van de tien focusgroepen zijn door RAND Europe verder uitgewerkt en geanalyseerd. Uit de focusgroepen kwam naar voren dat er vijf belangrijke categorieën van aandachtspunten zijn. Vier van deze categorieën bleken vervolgens redelijk onafhankelijk van elkaar te kunnen worden geanalyseerd. Dat zijn de categorieën: ‘mens’, ‘geld’, ‘inhoud’ en ‘omgeving’. De vijfde categorie is dwarsdoorsnijdend. Dat is de categorie ‘beleid en bestuur’, die in alle andere categorieën een rol speelt en deze bovendien sterk verbindt. Deze hoofdcategorieën zijn in alle focusgroepen aan de orde geweest.

Binnen deze hoofdcategorieën zijn de belangrijkste aandachtspunten in subcategorieën gegroepeerd op basis van de nadruk waarmee er binnen de groepen over was gesproken. Die gegroepeerde aandachtspunten leidden op hun beurt weer tot expliciete vragen voor de toekomst van het wetenschappelijk onderzoek. Vervolgens is tussen de groepen vergeleken waar overeenkomsten en verschillen met betrekking tot deze subcategorieën bestonden. Dit heeft geleid tot expliciete aandachtspunten voor de toekomst van het wetenschappelijk onderzoek.

## **Meer informatie**

### *Artikelen en boeken*

Merton R.K., M. Fiske en P.L. Kendall, *The focused interview: A manual of problems and Procedures*, 2e editie, The Free Press, 1990.

L. Carson en K. Gelber, *Ideas for Community Consultation, A discussion on principles and procedures for making consultation work*, A report prepared for the NSW Department of Urban Affairs and Planning February 2001.

### *Sites*

<http://www.coastal.crc.org.au/toolbox/alpha-list.asp>

[http://www.managementhelp.org/grp\\_skill/focusgrp/focusgrp.htm](http://www.managementhelp.org/grp_skill/focusgrp/focusgrp.htm)

<http://www.minocw.nl/wetenschap/two/>

## Zoekconferentie

### Definitie

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. Deze vorm kan ook van betekenis zijn voor het nationale niveau. Een belangrijk onderdeel van zoekconferenties zijn de probleeminventarisatie en -definiëring.

### Geschiedenis

De methode is ontwikkeld door Emery en Tirst. Zij hebben die in 1960 toegepast bij de *Bristol Siddeley Aircraft Engine Company* in Groot-Brittannië. Daarna verspreidde de methode zich over Australië, Canada, de VS en Mexico. De methode werd verder verfijnd door de ervaringen die ermee werden opgedaan.

### Tijdsduur

Een zoekconferentie duurt 2 tot 3 dagen en is incidenteel van aard.

### Aantal deelnemers

Afhankelijk van de opzet, 20-65 personen.

### Kosten

De kosten zijn afhankelijk van het aantal deelnemers en de opzet. De kosten zitten voornamelijk in de personele en fysieke infrastructuur.

### Doel

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.

### Meerwaarde

Participatiegraad: laag

Sociale samenhang: hoog

Sociale duurzaamheid: gemiddeld

### Resultaat

Uit de zoekconferentie komen verschillende aanbevelingen voor concrete acties naar voren die uitgevoerd dienen te worden om het doel te bereiken.

### Tips/valkuilen

- Zorg voor een 'veilige' omgeving voor de deelnemers;
- Professionele ondersteuning is een belangrijke succesvoorwaarde;
- Het essentieel dat alle betrokken partijen bij de zoekconferentie aanwezig zijn.

### **Voordelen**

- Participanten zitten niet opgesloten in voorgezette probleemdefiniëring. Zij hebben de vrijheid om buiten de begane paden te treden;
- Er kunnen meteen acties geformuleerd worden om de doelen en visies die in de conferentie geformuleerd zijn uit te werken.

### **Nadelen**

- De focus ligt op het leren van elkaars ervaringen, niet op het leren van nieuwe kennis;
- Conflicten en verschillen worden erkend maar niet opgelost;
- Kan logistiek een uitdaging zijn;
- De resultaten van een zoekconferentie kunnen een substantiële inspanning tot gevolg hebben.

### **Stappenplan**

Stap 1: Pre-conferentie planning: selecteren van de juiste personen/belanghebbenden en thema's.

Stap 2: Conferentie: De inrichting van de conferentie is van groot belang voor het succes. Hierbij spelen ook heel praktische zaken, als de plaats waar de conferentie wordt gehouden en de (zit) indeling van de deelnemers, een grote rol.

- Analyse van de omgeving; welke kenmerken heeft de omgeving en welke invloed heeft het op het systeem;
- Analyse van het 'systeem'; schets hoe het systeem in elkaar zit met de relevante procedures en regels;
- Bekijk hoe het systeem het beste kan functioneren in onze omgeving. Dit kan men doen door het ontwikkelen van realistische actieplannen.

Stap 3: Implementatie en verspreiding van de resultaten.

Stap 4: Terugkoppeling van de resultaten aan de deelnemers.

### **Ervaringen**

#### ***Waterkwaliteit in de bovenste deel van het stroomgebied van de Colorado rivier***

Het doel van deze zoekconferentie was om de waterkwaliteit te verbeteren door samenwerking tussen het waterbedrijf en andere belanghebbenden. De zoekconferentie werd mede ingezet omdat er in het verleden veel conflicten tussen de verschillende partijen waren.

In eerste instantie werd een planningsgroep ingesteld om de conferentie voor te bereiden. De groep bestond uit vertegenwoordigers van belanghebbenden. Zij bespraken de doelen en logistieke ondersteuning voor de conferentie. Op de conferentie moesten alle belangen een plaats krijgen: landbouw, industrie, huishoudelijke en recreatieve gebruikers, de lokale overheid en andere overheidsorganisaties, waterbedrijven, etc.

Er werd een tweedaagse conferentie gehouden waaraan 48 belanghebbenden deelnamen. Een open-einde procedure leidde tot de ontdekking van overeenkomstige belangen en de kans op gezamenlijke actie tussen de verschillende groepen van belanghebbenden.

De conferentie verliep boven verwachting. Er werd een gezamenlijke visie opgesteld en actieplannen samengesteld. Na verloop van tijd bleek dat er een verandering in de relaties tussen de verschillende belanghebbenden had plaatsgevonden. De deelnemers bleven samenwerken na de conferentie. Uiteindelijk werden er bijeenkomsten gepland en werd er gezocht naar constructieve oplossingen voor de verschillende belangen.

### **Meer informatie**

#### *Artikelen en boeken*

Robert Rehm, Nancy Cebula, Fran Ryan en Martin Large, *Futures That Work: Using Search Conferences to Revitalize Companies, Communities, and Organizations*, 2002.

M. Emery en R. Purser, *The search conference: A powerful method for Planning Organizational Change and Community Action*, San Francisco, 1996.

K.A. Schafft en D.J. Greenwood, *The Promises and dilemmas of participation: Action Research, Search Conference Methodology and Community Development*, z.p., z.j.

L. Carson en K. Gelber, *Ideas for Community Consultation, A discussion on principles and procedures for making consultation work*, 2001.

#### *Sites*

[www.ccnr.net/searchconf/search.htm](http://www.ccnr.net/searchconf/search.htm)

[www.newdirections.uk.com/future.htm](http://www.newdirections.uk.com/future.htm)



## **Burgers die de besluiten nemen**

### **Participatie bij de besluitvorming**

Burgers die meebeslissen, daar gaan de instrumenten van dit hoofdstuk over. De oorsprong van de idee achter deze vormen, kan worden herleid naar de ideeën en discussies over directe democratie. Burgers zouden zelf moeten beslissen.

Zwitserland is natuurlijk het bekendste voorbeeld van een land waar directe democratie voorop staat. Alle in dit hoofdstuk genoemde instrumenten hebben gemeen, dat ze gezien moeten worden als aanvulling op de representatieve democratie, niet als alternatief.

De in dit hoofdstuk benoemde instrumenten verschillen nogal van elkaar. Het varieert van instrumenten die vooral toepasbaar zijn voor de directe leefomgeving tot instrumenten waarbij op nationale schaal burgers geconsulteerd kunnen worden. Door deze verschillen en het feit dat het de besluitvormingsfase van het beleidsproces betreft, dient er een afgewogen oordeel te zijn over de inzet van een bepaald instrument. In dit hoofdstuk komen de volgende instrumenten aan bod. Keuze-enquête, Participatieve begroting, Referendum, Wijkaandelensysteem.

Een aantal van deze instrumenten leent zich om op experimentele basis in de Nederlandse situatie in te zetten. Uiteraard is het referendum op 1 juni 2005 over het grondwettelijke verdrag van de Europese Unie een mooie gelegenheid om te zien hoe dit instrument werkt in de Nederland.

## **Keuze-enquête**

### **Definitie**

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 met het referendum waar de ja-nee vraag centraal staat.

### **Geschiedenis**

In Nederland werd de keuze-enquête in de jaren tachtig ontwikkeld aan de Universiteit van Amsterdam. Het is sinds die tijd op beperkte schaal gebruikt. Het gebruik van dit instrument heeft nog geen vlucht genomen. Het gebruik van dit instrument is ook een tijdrovende zaak. In discussies over het referendum komt deze manier wel geregeld terug. Bepaalde nadelen die aan het referendum kleven worden door de keuze-enquête ondervangen.

### **Tijdsduur**

Het voortraject van een keuze-enquête moet niet onderschat worden. Voor- en tegenstanders moeten de gelegenheid hebben campagne te voeren. Daarnaast vergt het ook tijd bekendheid te genereren voor de keuze-enquête op zich.

### **Aantal deelnemers**

In beginsel de kiesgerechtigde bevolking. Meestal wordt uitgegaan van dezelfde groep kiezers die ook bij reguliere verkiezingen stemgerechtigd zijn.

### **Kosten**

De kosten voor een keuze-enquête zijn hoog. Tot de vaste kosten behoort de organisatie van de stemming. In veel gevallen zijn er echter ook kosten voor de campagne die gevoerd moet worden.

### **Doel**

Het doel van de keuze-enquête is de beredeneerde mening van de totale (kiesgerechtigde) bevolking te achterhalen over een bepaalde zaak.

### **Meerwaarde**

Participatiegraad: hoog  
Sociale samenhang: laag  
Sociale duurzaamheid: laag

### **Resultaat**

Het resultaat van een keuze-enquête is een advies van het volk over een bepaalde zaak aan de volksvertegenwoordiging. In Nederland is een bindende keuze-enquête ongrondwettelijk.



### Tips/valkuilen

- De formulering van de alternatieven blijft uiteraard een preciaire zaak, die daarom het best onder verantwoordelijkheid van een onafhankelijke projectgroep plaats kan hebben;
- In de eerste plaats moet inzichtelijk worden gemaakt hoe groot de gevolgen van een bepaalde keuze zijn;
- Daarnaast moet de burger inzicht hebben hoe groot de kans is op eventuele onvoorzienbare gevolgen;
- De keuze-enquête moet een consultatief karakter hebben;
- Zorg voor duidelijkheid over de geldigheid van de uitslag van een keuze-enquête. Is dat bij het hoogst aantal stemmen of pas wanneer er een meerderheid is?

### Voordelen

- De kiezer heeft meerdere keuzen in de enquête. Zijn oordeel blijft niet beperkt tot een digitale keuze: ja/nee of voor/tegen;
- Omdat van alle alternatieven de gevolgen staan aangegeven, kan de kiezer een afgewogen oordeel vormen over zijn voorkeur. Dit ondervangt een van de belangrijke kritiekpunten op het referendum, omdat daarvan wordt gesteld dat burgers de gevolgen van hun keuzen niet duidelijk voor ogen hebben.<sup>10</sup>

### Nadelen

- Burgers worden bij keuze-enquête meerdere alternatieven voorgelegd. Dit vraagt een grotere intellectuele uitdaging van die burger, omdat de verschillen tussen de alternatieven niet altijd groot hoeven te zijn;
- Als bij de eerste ronde geen meerderheid is behaald, is de vraag welke waarde aan de voorkeur met de meeste stemmen moet worden gegeven;
- Een enquête impliceert een grote vrijblijvendheid. Het is dus de vraag of mensen bereid zijn te gaan stemmen.

### Stappenplan

Stap 1: Instellen van een onafhankelijke projectgroep die verantwoordelijk is voor de organisatie van het de keuze-enquête.

Stap 2: De projectgroep dient de verschillende alternatieven te formuleren.

Stap 3: Faciliteren van campagne voor keuze-enquête.

Stap 4: De stemming.

Stap 5: Vaststelling van de uitslag.

Stap 6: Terugkoppeling van de wijze waarop volksvertegenwoordiging of bestuur met de uitslag van de keuze-enquête is omgegaan.

Stap 7: Evaluatie van het traject.

---

<sup>10</sup> M. Leijenaar en B. Niemöller, 'De representatieve democratie voorbij?', *Bestuurswetenschappen*, nr. 4, jrg. 54, 2000, pp. 304-307; P.C. Neijens, *The choice questionnaire. Design and evaluation of an instrument for collecting informed opinions of a population*, Amsterdam, 1987.

## **Ervaringen**

In Nederland heeft reeds diverse keren een keuze-enquête plaatsgevonden. Hieronder komt de keuze-enquête in Delft aan de orde. Voor meer voorbeelden kan verwezen worden naar de literatuur.

### ***Delft***

In Delft is enkele jaren geleden gewerkt met een soort volksraadpleging over een grote meevaller uit de verkoop van EZH-aandelen. De raadpleging ging als volgt in zijn werk. Elke Delftenaar van 12 jaar en ouder ontving een brochure met mogelijke doeleinden en 10 zogenaamde Delftse Duiten om aan één of meerdere van de mogelijke doelen toe te kennen. Er waren echter meer doelen dan duiten. De burgers moesten dus kiezen. De betreffende doelen waren een optelsom van door College en gemeenteraad aangedragen voorstellen en vanuit de bevolking (via groepen) gedane voorstellen. Delftse raadsleden die de periode mee hebben gemaakt herinneren het zich als een levendige tijd waarin burgers met elkaar in debat gingen over inhoudelijke onderwerpen.<sup>11</sup>

## **Meer informatie**

### *Artikelen en boeken*

Saris, W.E., P. Neijens en J.A. de Ridder, *Keuze-enquête. Rapport uitgebracht aan de Stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid*, Amsterdam, 1983.

Saris, W.E., P. Neijens en J.A. de Ridder, *Kernenergie: ja of nee? Een weloverwogen oordeel van de Nederlandse bevolking*. Amsterdam, 1984.

Neijens, P.C., *The choice questionnaire. Design and evaluation of an instrument for collecting informed opinions of a population*, Amsterdam, 1987.

B.F. Steur, *De keuze om te kiezen. Referenda in Nederland*, Den Haag, 2005.

### *Sites*

[www.referendumplatform.nl](http://www.referendumplatform.nl)

[www.participatiewijzer.nl](http://www.participatiewijzer.nl)

---

<sup>11</sup> Zie de site [www.minbzk.nl/innovatie](http://www.minbzk.nl/innovatie)

## Participatieve begroting

### Definitie

De participatieve begroting of budget bestaat uit een raadpleging van de inwoners van de 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. Door de participatieve begroting kan de lokale bevolking de problemen aanduiden die behandeld dienen te worden, de prioritaire noden en investeringen laten bepalen en de verenigbaarheid ervan met de beschikbare middelen na laten gaan – met het risico deze laatste te moeten verhogen door middel van fiscale maatregelen die de rijkdom van de bevoorrechten herverdelen ten gunste van de minstbedeelden.

### Geschiedenis

De participatieve begroting is een vorm die – voorzover bekend – alleen in Brazilië is ingezet. Er bestaan echter plannen de participatieve begroting ook in andere delen van Brazilië in te zetten.

### Tijdsduur

In beginsel heeft de participatieve begroting een permanente basis, tenzij dit instrument alleen wordt ingezet bij overschotten op de begroting.

### Aantal deelnemers

Per wijk worden door de inwoners afgevaardigden gekozen, die tijdens bijeenkomsten de budgettaire prioriteiten vaststelt. Deze afgevaardigden worden periodiek vervangen.

### Kosten

De kosten voor het organiseren van een participatieve begroting zijn hoog. Er worden verkiezingen gehouden en er moeten faciliteiten en ondersteuning worden geboden aan de verschillende discussiefora.

### Doel

Het doel van de participatieve begroting is de lokale bevolking de problemen te laten aanduiden die behandeld dienen te worden, hen de prioritaire noden en investeringen te laten bepalen en de verenigbaarheid ervan met de beschikbare middelen na te gaan.

### Meerwaarde

Participatiegraad: hoog  
 Sociale samenhang: gemiddeld  
 Sociale duurzaamheid: hoog

### Resultaat

Een vastgestelde begroting die de instemming van de gemeenschap heeft.

### **Tips/valkuilen**

- Let op de verhouding tussen de samenstellers van de participatieve begroting en de reguliere volksvertegenwoordiging;
- Maak duidelijk dat de participatieve begroting een advies aan de volksvertegenwoordiging is;
- Verduidelijk de gevolgen van budgettaire prioriteiten aan de afgevaardigden;
- Probeer zoveel mogelijk burgers te betrekken bij het proces.

### **Voordelen**

- De mogelijkheid de burger meer te betrekken bij het opstellen van de begroting;
- Het wordt voor de burger inzichtelijk op welke wijze ‘zijn’ belastinggeld wordt uitgegeven;
- De burger heeft directe invloed op deze besteding van zijn belastinggeld.

### **Nadelen**

- De vrije beslissingsruimte van de volksvertegenwoordiging en het bestuur bij op de samenstelling van de begroting wordt door het participatief begroten beperkt;
- Er is bij het opstellen van de begroting geen sprake van een integrale afweging van belangen;
- Aangezien belastingmaatregelen een van de opties zijn binnen de participatieve begroting, kan er een onevenwichtige belastingdruk ontstaan.

### **Stappenplan**

Stap 1: Selectie van territoriale eenheden, zoals de wijkraden.

Stap 2: Verkiezing van afgevaardigden door de bevolking voor de discussiefora.

Stap 3: Organiseren van discussieronde voor de afgevaardigden.

Stap 4: Het vaststellen van budgettaire prioriteiten in de discussiefora.

Stap 6: Het aanbieden van het begrotingsvoorstel aan het bestuur en de volksvertegenwoordiging.

Stap 7: Het communiceren van de resultaten aan deelnemers en bevolking.

### **Ervaringen**

Voor zover bekend wordt deze vorm van burgerparticipatie alleen in Porto Alegre, Brazilië toegepast.

#### ***Porto Alegre, Brazilië***

Sinds 1989 is de Partido dos Trabalhadores (PT) aan het bewind in Porto Alegre, de hoofdstad van Rio Grande do Sul. Deze partij zette een traditie op poten die al even origineel als democratisch is rond het concept van de “participatieve begroting”. Deze consultatieprocedure, die ruimte schept voor tussenkomst van burgers in stadszaken, steunt op een dubbele territoriale basis: voor de lokale problemen heeft het stadsbestuur om te beginnen het aantal “geografische sectoren” verhoogd van zes tot zestien. In deze

zones worden de zonespecifieke problemen bestudeerd. Vervolgens heeft het stadsbestuur vijf themasectoren vastgelegd (verkeer en transport; economie en fiscaliteit; stadsorganisatie en stedelijke ontwikkeling; gezondheid en sociale bijstand; onderwijs, cultuur en vrijetijdsbesteding) die toelaten met precisie het geheel van problemen van een bepaalde straat af te bakenen en de prioritair te financieren thema's vast te leggen.

Er bestaan aldus 21 discussiekaders voor plenaire vergaderingen. Voor de verschillende fora worden door de bevolking afgevaardigden gekozen (een mandaat van één jaar dat eenmalig verlengd kan worden). In het kader van deze fora stellen de afgevaardigden (na voorafgaande raadpleging van de basis) de budgettaire prioriteiten vast. Daaruit resulteert dan een voorstel dat wordt voorgelegd aan de burgemeester, die het op zijn beurt voorlegt aan de verkozen gemeenteraad.

Hoewel de PT steeds in de minderheid is geweest in deze gemeenteraad (de PT heeft nu 13 van de 33 zetels), worden de voorstellen tot nu toe steeds aanvaard. Dat is democratisch, aangezien deze voorstellen de wil weerspiegelen van de meerderheid van de mandaatgevende kiezers. Terwijl er aanvankelijk maar 20.000 burgers deelnamen aan de raadplegingen (op 1,3 miljoen inwoners, waarvan 900.000 kiezers), zijn dit er tegenwoordig ongeveer 90.000 burgers. Het zijn in meerderheid de armen en de lagere middenklassen die eraan deelnemen; de gegoede klassen komen er niet naar toe. Dit succes heeft gedeeltelijk te maken met het feit dat de PT van deze opzet een dynamisch proces heeft willen maken dat niet aan een bureaucratiseringsproces ondergeschikt wordt gemaakt. Dit systeem ondergaat inderdaad voortdurende aanpassingen en evolueert van jaar tot jaar naargelang de in de praktijk opgedane ervaringen. Zo bestonden de thematische plenaire vergaderingen niet vanaf het begin. Een belastinghervorming (die met name de invoering van een progressieve belasting impliceerde) heeft eveneens toegelaten financiële manoeuvreerruimte vrij te maken zonder looninleveringen. Het doel is een werkelijk democratisch proces uit te werken. De afgevaardigden worden niet bezoldigd en de gemeenteraad heeft ook geen vetorecht.

Deze politieke confrontaties zetten een zeer positieve evolutie in gang: de bevolking politiseert (enkel 10% niet-opkomst bij de verkiezingen) en er is een toename van burgerbewegingen, wijkverenigingen en nog andere verenigingsdynamiek. Porto Alegre is bovendien de stad geworden met de hoogste gemiddelde levensstandaard van Brazilië. Deze toestand maakt het de regering mogelijk drastische voorwaarden op te leggen aan investeerders (scheppen van werk voor de omgeving, het betalen van de asfaltering van de aangrenzende wegen, het aanleggen van een groot plein, het zwaar belasten van vervuilende bedrijven enz.). Sinds de kandidaat van de PT, Olivo Dutra verkozen werd als gouverneur van de Staat Rio Grande do Sul, kon men de participatieve begroting ook in andere gemeenten invoeren en hebben 200.000 mensen deelgenomen aan de vergaderingen. De regering beweert

verder te willen gaan en hoopt op de deelname van minstens een miljoen burgers aan de opstelling van de staatsbegroting. Deze democratische ervaring is tot nog toe uniek in de wereld.

### **Meer informatie**

#### *Artikelen en boeken*

R. Jacobs, 'Le budget participatif: un dispositif original', in: *Porto Alegre, L'espoir d'une autre démocratie*, Parijs, 2002, pp. 29-54.

#### *Sites*

<http://www.portoalegre.rs.gov.br/>

## Referendum

### Definitie

Het referendum is een institutie op grond waarvan een besluit dat door een staatsorgaan is genomen of wordt overwogen met betrekking tot een bepaalde zaak, tot voorwerp van een volksstemming wordt gemaakt.<sup>12</sup> Het is van belang te onderkennen dat er veel typen referenda bestaan.

### Geschiedenis

Het referendum – in zijn moderne vorm – ontstond in de jaren dertig van de negentiende eeuw in Zwitserland. In de eerste jaren van de twintigste eeuw ontstond de discussie of het referendum ook in Nederland ingevoerd moest worden. Pas in de jaren zeventig ontstond er in Nederland een referendum-praktijk, die in de jaren negentig echt tot bloei kwam. Deze bloei was mede het gevolg door de politieke aandacht voor het instrument.

### Tijdsduur

Het voortraject van een referendum moet niet onderschat worden. Voor- en tegenstanders moeten de gelegenheid hebben campagne te voeren. Daarnaast vergt het ook tijd bekendheid te genereren voor het referendum op zich.

### Aantal deelnemers

De kiesgerechtigde bevolking. Meestal wordt uitgegaan van dezelfde groep kiezers die ook bij reguliere verkiezingen stemgerechtigd zijn.

### Kosten

De kosten voor een referendum zijn hoog. Tot de vaste kosten behoort de organisatie van de stemming. In veel gevallen zijn er echter ook kosten voor de campagne die gevoerd moet worden.

### Doel

Het doel van het referendum is de mening van de totale (kiesgerechtigde) bevolking achterhalen over een bepaalde zaak.

### Meerwaarde

Participatiegraad: hoog  
 Sociale samenhang: laag  
 Sociale duurzaamheid: laag

### Resultaat

Het resultaat van een referendum is een advies van het volk over een bepaalde zaak aan de volksvertegenwoordiging. In Nederland is een bindend referendum ongrondwettelijk.

---

<sup>12</sup> P.C. Gilhuis, *Het referendum. Een rechtsvergelijkende studie*, Alphen aan den Rijn, 1981, p. 28.

### **Tips/valkuilen**

- Stel een eenduidige referendumverordening op, waarin de criteria voor en de spelregels van referenda zijn vastgelegd;
- Wees helder in de communicatie naar de kiezers over de status van de volksstemming. Dit geldt met name als het referendum pas geldig is bij een bepaalde opkomst.

### **Voordelen**

- Het referendum verplicht volksvertegenwoordigers in begrijpelijke taal de voors en tegens van een besluit te beargumenteren. Daarmee krijgt het overheidsbeleid een grotere legitimatie;
- Het referendum heeft een preventieve werking. Het verplicht volksvertegenwoordigers immers om zich vooraf rekenschap te geven van het draagvlak in de samenleving voor bepaalde besluiten;
- Referenda kunnen bijdragen aan een grotere betrokkenheid van burgers bij de politieke besluitvorming, omdat zij direct invloed hebben bij de totstandkoming van een besluit.
- Het referendum is een aanvulling op de representatieve democratie, omdat het burgers de mogelijkheid biedt tussen de verkiezingen in invloed uit te oefenen op de besluitvorming.

### **Nadelen**

- De volksvertegenwoordiging maakt bij de besluitvorming een integrale afweging van de betrokken belangen. Bij een referendum hoeft van de kiezers geen integrale afweging worden verwacht;
- Het referendum kan tot grote vertragingen leiden in de besluitvorming. Tegenstanders van een besluit kunnen het referendum inzetten om de besluitvorming te vertragen. In het verlengde daarvan bestaat de mogelijkheid dat het veelvuldig inzetten van referenda kan leiden tot stembusmoetheid van burgers;
- De uitslag van een referendum is niet eenvoudig te duiden. Waarom stemt de kiezer vóór of tegen een bepaald voorstel. Bij het referendum worden complexe vraagstukken immers gereduceerd tot een digitale keuze;
- Referenda hebben vaak een conserverende werking. Kiezers denken doorgaans behoudender dan volksvertegenwoordigers en zullen sneller geneigd zijn om (noodzakelijke) veranderingen tegen te houden.

### **Stappenplan**

Stap 1: Opstellen gemeentelijke referendumverordening, waarin duidelijke spelregels zijn vervat.

Stap 2: Bekendmaking van de mogelijkheid tot referenda.

Stap 3: Aanvragen van referenda beoordelen.

Stap 4: Organisatie van referendum door (onafhankelijke) referendumcommissie.

Stap 5: Faciliteren van de campagne.

Stap 6: De stemming.



Stap 7: Vaststelling van de uitslag.

Stap 8: Terugkoppeling van de wijze waarop volksvertegenwoordiging of bestuur met de uitslag van het referendum is omgegaan.

Stap 9: Evaluatie van het referendumtraject.

### **Ervaringen**

In Nederland is op lokaal niveau al veel ervaring opgedaan met referenda. Hieronder komt één lokaal referendum aan de orde. Verder kan verwezen worden naar de uitgebreide literatuur op dit terrein.

#### ***Het referendum over IJburg***<sup>13</sup>

Amsterdam kende – ook vóór IJburg – al een lange en niet onbesproken referendumtraditie. Zo hadden er referenda plaatsgevonden over de beperking van het autoverkeer in het centrum, over de inrichting van de Stadsprovincie én over de bebouwing van het weiland ‘De Vrije Geer’. In de Amsterdamse referendumverordening was opgenomen, dat een raadsbesluit alleen verworpen kan worden, als de helft van het aantal mensen, dat gestemd heeft bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen, tegen een besluit van de gemeenteraad was.

Het referendum over IJburg betrof de gemeentelijke plannen voor de bouw van een volledig nieuwe woningwijk in het IJmeer, waarbij 18.000 huizen zouden worden aangelegd. Deze plannen hadden direct al veel voor- en tegenstanders. Enerzijds zou de bouw van een nieuwe woonwijk verlichting brengen in de woningnood in Amsterdam. Anderzijds zou het IJmeer niet langer meer een rust- en voedselgebied voor verschillende vogels en dieren zijn. In 1996 werd daarom een referendum aangevraagd, dat een jaar later zou plaatsvinden.

Het referendum op 19 maart 1997 over het Amsterdamse IJburg is ongetwijfeld één van de spraakmakendste referenda die ooit in Nederland zijn gehouden. Nog nooit werd er in Nederland over een dergelijk omvangrijk project (enkele miljarden euro’s waren met de IJburgplannen gemoeid) een referendum georganiseerd. De campagne voor het referendum over IJburg van de voor- en tegenstanders was heftig, vooral door de inmenging van de landelijke organisatie Vereniging voor Natuurmonumenten. De totale kosten voor deze campagne bedroegen minstens 700.000 euro, een ongekend hoog bedrag voor een lokaal referendum. In totaal kwam 41 procent van de Amsterdamse kiesgerechtigden naar de stembus, waarvan 60 procent (133.892 kiezers) tegen de gemeentelijke plannen stemde. Om de plannen echter tegen te houden, waren 154.935 tegenstemmers benodigd. De hoge drempel die in de gemeentelijke referendumverordening was ingebouwd, was niet gehaald.

<sup>13</sup> B.F. Steur, *De keuze om te kiezen. Referenda in Nederland*, Den Haag, 2005, pp. 65-68

Het referendum werd ongeldig verklaard. Vervolgens werd de vraag gesteld hoe een besluit genomen door enkele tientallen raadsleden meer representatief is voor de volkswil dan de mening van 133.892 IJburg-kiezers. Op 25 juni 1997, dus drie maanden later, vond er wederom een referendum plaats in Amsterdam. Dit maal over de aanleg van de Noord-Zuid metrolijn. Slechts 22 procent van de kiezers kwam opdagen. Verontrustend was dat de opkomst voor het gemeentelijke referendum in drie maanden tijd was gehalveerd. Dit vormt een belangrijke les voor de referendumpraktijk in Nederland. Hoge drempels in de referendumverordening inbouwen is nuttig, omdat daarmee zekerheden worden ingebouwd. Het is echter een belangrijke taak voor de volksvertegenwoordiging om de vraag te beantwoorden hoe vervolgens met dergelijke drempels omgegaan moet worden. Hoe goed valt immers uit te leggen dat een referendum met een dergelijke hoge opkomst ongeldig wordt verklaard.

### **Meer informatie**

Er bestaat enorm veel literatuur op het gebied van referenda. Hieronder een kleine selectie van enkele lezenswaardige publicaties en internetsites.

#### *Artikelen en boeken*

B.F. Steur, *De keuze om te kiezen. Referenda in Nederland*, Den Haag, 2005.

D.J. Elzinga, H.G. Hoogers, J. Koopman en B. Thomas, *Het lokale referendum. Een handleiding voor de praktijk*, Alphen aan den Rijn, 1996.

P.C. Gilhuis, *Het referendum. Een rechtsvergelijkende studie*, Alphen aan den Rijn, 1981.

#### *Sites*

[www.referendumplatform.nl](http://www.referendumplatform.nl)

[www.iri-europe.org](http://www.iri-europe.org)

## Wijkaandelensysteem

### Definitie

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 voorstellen hebben betrekking op de herinrichting van de wijk of op de ontwikkeling van het wijkaandelensysteem. Ook wijkaandeelhouders zelf kunnen voorstellen inbrengen. De ‘wijkaandeelhoudersvergadering’ werkt net zoals een gewone aandeelhoudersvergadering, personen met meer aandelen hebben ook een groter stemgewicht. Het bijzondere van dit instrument is dat er letterlijk een eigendomssituatie wordt gecreëerd.

### Geschiedenis

Het wijkaandelensysteem is een jong instrument. Naast de ervaring in het handboek zijn er, in ieder geval in Nederland, geen soortgelijke ervaringen met dit instrument. De ervaringen met de werking zijn dus beperkt.

### Tijdsduur

Een wijkaandelensysteem heeft een (semi-)permanent karakter.

### Aantal deelnemers

De inwoners van een nader te bepalen leeftijdscategorie van een wijk of buurt. Meestal wordt een leeftijdsgrens van 18 jaar aangehouden, maar het is ook mogelijk deze leeftijdsgrens lager te stellen.

### Kosten

De initiatiekosten van een wijkaandelensysteem zijn hoog. Er moeten mensen bij het project betrokken worden. Daarnaast krijgen de deelnemers wijkaandelen die een bepaalde waarde vertegenwoordigen. Deze aandelen moeten worden betaald uit het budget voor het project. Aangezien het een permanent instrument is blijven er in het verdere traject kosten aan verbonden. Daarnaast moet er een budget zijn waarbinnen de beslissingen van de aandeelhouders moeten plaatsvinden.

### Doel

Doel van dit instrument is om burgers meer zeggenschap te geven over hun directe leefomgeving. Hierdoor wordt een grotere betrokkenheid van burgers bij de wijk of buurt gecreëerd.

### Meerwaarde

Participatiegraad: hoog

Sociale samenhang: hoog

Sociale duurzaamheid: hoog

### **Resultaat**

Een besluit van de wijkbewoners over de inrichting van hun leefomgeving.

### **Tips/valkuilen**

- Zorg dat de budgettaire consequenties van de beslissingen van het wijkaandeelhouders duidelijk zijn;
- De gevolgen van verschillende keuzen dienen gecommuniceerd te worden naar de aandeelhouders.

### **Voordelen**

- Biedt kansen om burgers langdurig te betrekken bij de publieke zaak;
- Een dergelijk eigendom van de publieke zaak heeft een belangrijk psychologisch effect bij burgers die deelnemen aan het wijkaandelensysteem;
- Het wijkaandeelhouderschap vervangt de reguliere inspraakmogelijkheden en de wettelijke rechten inzake beroep en bezwaar niet, maar vormt hierop een aanvulling.

### **Nadelen**

- Beslissingen binnen het wijkaandelensysteem worden geïsoleerd genomen en niet bekeken in samenhang met ander beleid;
- Een interessante implicatie van het project is de mogelijkheid dat actieve burgers meer te zeggen krijgen binnen het systeem doordat zij meer aandelen dan andere buurtbewoners hebben. Dit staat uiteraard haaks op de uitgangspunten van de representatieve democratie;
- Burgers zijn vaak conservatief ingesteld ten aanzien van hun leefomgeving. Dit kan bepaalde ontwikkelingen tegenhouden.

### **Stappenplan**

Stap 1: Bepalen welke wijk of buurt.

Stap 2: Selecteren van deelnemers.

Stap 3: Bepalen budgetten en onderwerpen waarover door de wijkaandeelhouders besloten mag worden.

Stap 4: Zorgen voor duidelijke afspraken tussen bewoners en ambtelijk apparaat.

Stap 5: Reglement van orde voor de aandeelhoudersvergadering.

Stap 6: Frequentie bepalen van aandeelhoudersvergaderingen.

Stap 7: Beleggen aandeelhoudersvergadering.

Stap 8: Uitvoeren en terugkoppelen acties en gevolgen van de besluiten aandeelhoudersvergadering.

(stappen 7 en 8 worden gedurende het project herhaald)

## Ervaringen

### *Delftse wijkaandelenproject*

De gemeente Delft en woningcorporatie Delftwonen startten medio 2001 een pilotproject Wijkaandelen in de buurt Minervaplein en omgeving. Het project had de status van een experiment met een looptijd van drie jaar. Alle bewoners en gebruikers van bedrijfsruimten van 12 jaar en ouder in de Delftse wijk Minervaplein e.o. konden wijkaandeelhouder worden door het accepteren van een wijkaandeel en het bijbehorende reglement.

Het stemrecht kon, tot twee weken nadat een voorstel was voorgelegd, schriftelijk of via internet worden uitgeoefend. Aanwezigheid op vergaderingen was dus niet nodig. Alle wijkaandeelhouders kregen individueel alle informatie over de voorstellen en de uitslagen van de stemrondes thuisgestuurd.

Wijkaandeelhouders die in de wijk bleven wonen of ondernemen, kregen jaarlijks een wijkaandeel, en daarmee een stem, erbij. De wijkaandeelhouders konden ervoor kiezen om wijkaandeelhouders, die zich actief inzetten voor de wijk, te belonen met extra wijkaandelen.

Een wijkaandeel had een waarde van € 2,50. Wijkaandeelhouders kregen bij verhuizing de waarde van hun wijkaandelen uitgekeerd. Ook konden zij ervoor kiezen om hun wijkaandelen (behalve één) terug te verkopen aan de Stuurgroep Wijkaandelen.

Juli 2001	Introductie wijkaandelen
Januari 2002	1e Stemronde
Juni 2002	2e Stemronde
December 2002	3e Stemronde, georganiseerd n.a.v. voorstel van wijkaandeelhouders
December 2003	4e Stemronde: ca. 400 van de 700 bewoners en gebruikers zijn wijkaandeelhouder, hiervan stemt 60 tot 65 procent
Juni 2004	Besluit over de toekomst van het Wijkaandelensysteem

In vier stemronden kozen de wijkaandeelhouders een globaal herinrichtingsmodel, een definitief herinrichtingsontwerp, de locatie voor de nieuwe ontmoetingsruimte en het ontwerp voor de nieuwe ontmoetingsruimte.

## Meer informatie

### *Artikelen en boeken*

A. Huygen en R. Rijkschroeff, 'Wijkgebonden leefbaarheidsbudgetten als instrument van bestuurlijke vernieuwing?', *Rapportage evaluatie stimuleringsprogramma wijkgebonden leefbaarheidsbudgetten*, november 2003.

S. Valgaeren en M. van Leeuwen, *Kennisatelier Nieuwe Vormen van Burgerschap*, Kenniscentrum Grote Steden, oktober 2004.

/62/

*Sites*

[www.wijkaandelen.nl](http://www.wijkaandelen.nl)

[www.instrumentenwijzer.nl](http://www.instrumentenwijzer.nl)

[www.kcgs.nl](http://www.kcgs.nl)

[www.participatijwijzer.nl](http://www.participatijwijzer.nl)

## **Burgers in uitvoering**

### **Participatie in de beleidsuitvoering**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal vormen van burgerparticipatie in de beleidsuitvoerende fase van het beleidsproces. Burgerparticipatie in de beleidsuitvoering komt veel voor. Vooral op gemeentelijk niveau slaan overheid en burgers de handen ineen om samen bepaalde onderwerpen aan te pakken. In tegenstelling tot de andere fasen zijn de verschillende initiatieven veelsoortig van aard. Toch kunnen de verschillende manieren wel gecategoriseerd worden, dit is in het advies van de Rob, 'Betrokken burgers, burgers betrokken', dan ook gedaan. In dit advies worden drie verschillende vormen van burgerparticipatie in de beleidsuitvoerende fase behandeld; Burgerteam, Burgeruitvoeringsproject, Buurtfacetteam.

De neveneffecten van burgerparticipatie op het uitvoeringsniveau moeten niet worden onderschat. Burgers voelen zich betrokken bij de overheid. Dit kan ook een positief effect hebben op andere manieren om deel te nemen aan processen rond politiek en bestuur. Daarnaast zijn er maatschappelijke spin-offs, burgers treffen elkaar als deelnemer aan een vorm van burgerparticipatie en zetten hun activiteiten door naar andere gebieden.

## **Burgerteam**

### **Definitie**

Het burgerteam bestaat uit een groep personen – burgers en betrokken ambtenaren – die voor uiteenlopende projecten of beleidsterreinen de beleidsuitvoering realiseren. Deze vorm heeft dus een (semi-)permanent karakter met een groep burgers die representatief is voor de wijk of buurt, die voor meerdere projecten en beleidsterreinen inzetbaar is.

### **Geschiedenis**

Het burgerteam omvat een aantal van de activiteiten die worden ontplooid in het kader van wijkgericht werken. Deze manier wordt de laatste jaren meer ingezet. Verschillende gemeenten hebben op de een of de andere manier een wijkgerichte aanpak, die aansluit bij de definitie van Burgerteam.

### **Tijdsduur**

Het burgerteam heeft een (semi-) permanent karakter.

### **Aantal deelnemers**

Het aantal deelnemers is afhankelijk van de opzet van het team, maar met een goede projectorganisatie kunnen in principe veel burgers participeren. Al zal dit niet met dezelfde intensiteit zijn.

### **Kosten**

Er is sprake van permanente kosten bij het Burgerteam. De maatregelen kunnen gedeeltelijk uit bestaande budgetten worden betaald.

### **Doel**

Burgers betrekken bij de uitvoering van projecten in hun eigen leefomgeving.

### **Meerwaarde**

Participatiegraad: laag

Sociale samenhang: hoog

Sociale duurzaamheid: hoog

### **Resultaat**

Optimale resultaten door de samenwerking van ambtenaren en burgers ten aanzien van de onderwerpen die worden aangepakt op het gebied van leefomgeving.

### **Tips/valkuilen**

- Er dient een evenwicht gevonden te worden tussen enerzijds betrokkenheid en anderzijds representativiteit;
- Zorg voor een goede organisatie van de inzet van burgers;
- Het is belangrijk om goede afspraken te maken, over de inzet van ambtenaren, om de kosten in te beperken.



### **Voordelen**

- Het voordeel van het burgerteam is de mogelijkheid burgers gedurende een lange periode bij de publieke zaak betrokken te houden. Deze betrokkenheid bestaat niet uit de behartiging van de eigen specifieke belangen, maar uit de betrokkenheid bij een bepaalde wijk of buurt;
- Mogelijk treedt er synergie op door de samenwerking van burgers met ambtenaren.

### **Nadelen**

- Het nadeel van deze vorm is het creëren van betrokkenheid bij andere burgers, omdat één vaste groep het werk verricht;
- Burgers moeten wel betrokken blijven. Het is immers een (semi-) permanent instrument.

### **Stappenplan**

Stap 1: Bepalen aan te pakken projecten/beleidsterreinen.

Stap 2: Selecteren van de wijk.

Stap 3: Opzetten gemeentelijke projectorganisatie.

Stap 4: Burgers betrekken. Actief uitdragen burgerteam en selectie van burgers.

Stap 5: In samenwerking met burgers een plan van aanpak opstellen.

Stap 6: Gezamenlijke uitvoering van acties op geselecteerde beleidsterrein(en).

Stap 7: Monitoring van samenwerking tussen burgers en ambtenaren.

### **Ervaringen**

#### ***Wijkgericht werken Zwolle***

Het wijkgericht werken in Zwolle is in eerste instantie een experiment waarin een aantal wijken deelnemen. Bewoners van de wijk mogen ideeën die aansluiten bij het Wijk ontwikkelingsplan (WOP) indienen. Hierbij moeten wel meer wijkbewoners het idee steunen. Over de ideeën wordt gestemd waarbij de populairste ideeën worden uitgevoerd. Voor elke wijk is er een apart budget en zijn er andere prioriteiten. Bijzonder bij de Zwolse aanpak is het beschikbaar stellen van politie-uren voor de wijkaanpak.

### **Meer informatie**

#### *Sites*

[www.zwolle.nl](http://www.zwolle.nl)

[www.kcgs.nl](http://www.kcgs.nl)

[www.deventer.nl](http://www.deventer.nl)

## **Burgeruitvoeringsproject**

### **Definitie**

Het burgeruitvoeringsproject bestaat uit burgers en betrokken ambtenaren, die voor een specifiek project de beleidsuitvoering realiseren. Deze vorm heeft dus een tijdelijk karakter met een groep burgers – met bepaalde belangen bij de uitvoering – voor een specifieke taak, zoals het creëren van een groenvoorziening of de aanleg van een kinderspeelplaats. Een burgeruitvoeringsproject kan het gemeentelijke antwoord zijn op de wensen die in een buurt leven en waarbij de burgers zelf aan de slag willen. Het samen oppakken van dergelijke wensen zorgt bij de burgers voor een goede inbedding en voor de overheid voor een project waarbij zij zelf een vinger in de pap houdt en zodoende kan letten op wettelijke eisen en andere in de gemeente spelende ontwikkelingen.

### **Geschiedenis**

Het burgeruitvoeringsproject is een verzamelnaam voor een veelheid van projecten die voornamelijk door gemeenten in samenwerking met burgers worden uitgevoerd. In zijn advies 'Burgers betrokken, betrokken burgers' heeft de Raad ervoor gekozen om deze term hiervoor te gebruiken. De laatste jaren zijn er steeds meer projecten waarin het bestuur samen met de burgers in een buurt of wijk verschillende zaken ter hand neemt.

### **Tijdsduur**

Het Burgeruitvoeringsproject is een incidenteel instrument. Soms kan een dergelijk project leiden tot permanentere betrokkenheid.

### **Aantal deelnemers**

Het aantal deelnemers kan verschillen per project. In eerste instantie is een te grote groep moeilijk inpasbaar.

### **Kosten**

Er zijn voor het bestuur extra kosten bij de uitvoering van dergelijke projecten. Echter gedeeltelijk worden deze teruggewonnen door de inzet van burgers.

### **Doel**

Burgers verantwoordelijk te maken voor een specifiek deel van hun leefomgeving.

### **Meerwaarde**

Participatiegraad: laag

Sociale samenhang: hoog

Sociale duurzaamheid: gemiddeld/hoog

### **Resultaat**

Een gezamenlijke uitvoering van een project in een wijk of buurt.

**Tips/valkuilen**

- De uitvoering van het project moet een samenwerkingsverband zijn tussen burgers en ambtenarij. Dit is een essentiële succesfactor;
- Randvoorwaarden duidelijk communiceren met burgers.

**Voordelen**

- Het voordeel van deze vorm is dat het resultaat duidelijk definieerbaar is voor de deelnemers, zowel voor de burgers als voor de ambtenaren;
- Mogelijk treedt er synergie op door de samenwerking tussen burgers en ambtenaren.

**Nadelen**

- Het nadeel van deze vorm is ook gelegen in de tijdelijkheid van het project, want hoe kan de overheid de betrokkenheid van deze specifieke groep mensen bij de publieke zaak vasthouden;
- Vereist een draagvlak bij zowel overheid als burgers.

**Stappenplan**

Stap 1: Signaleren van vraag naar bepaalde voorziening.

Stap 2: Opstellen randvoorwaarden, eventueel aanstellen van een ambtelijke projectleider.

Stap 3: In samenspraak met buurtbewoners plan van aanpak opstellen.

Stap 4: Uitvoering plan.

Stap 5: Na de voltooiing van het project moeten zowel de overheid als de burgers op een nader te specificeren manier bij het project betrokken blijven.

**Ervaringen**

In verschillende plaatsen in Nederland worden speeltuinen of groenvoorzieningen in de buurt door ambtenaren en buurtbewoners samen aangelegd en in sommige gevallen ook onderhouden. Op deze manier worden de wensen van de burgers om een groenvoorziening of speeltuin in de buurt te krijgen gecombineerd met de rationaliteit van het bestuur die keuzes moet maken bij de inzet van middelen. Door de burgeruitvoeringsprojecten worden beide groepen min of meer tevreden gesteld. Natuurlijk verschilt de inzet van burgers tussen de verschillende projecten. Maar over het algemeen zijn de burgers en het bestuur erg tevreden over de samenwerking. De neveneffecten zoals een grotere betrokkenheid van de burger moeten niet worden onderschat.

**Meer informatie**

*Site*

[www.cremerplein.nl](http://www.cremerplein.nl)

## **Buurtfacetteam**

### **Definitie**

Het buurtfacetteam bestaat uit burgers en betrokken ambtenaren, die voor een specifiek beleidsterrein de beleidsuitvoering realiseren. Deze vorm heeft dus een (semi-)permanent karakter met een groep burgers – met bepaalde belangen bij de uitvoering – voor een specifieke taak, zoals het creëren van veiligheid in een wijk.

### **Geschiedenis**

Het buurtfacetteam is een categorisering van verschillende initiatieven die in Nederland worden ontplooid. Deze initiatieven hebben een aantal kenmerken gemeen. De laatste jaren zijn op wijken en buurten gerichte initiatieven steeds meer in trek gekomen. Dit wordt mede ingegeven door de wens burgers bij hun eigen leefomgeving te betrekken. Daarnaast wordt buurtgericht werken ook door het Rijk gestimuleerd.

### **Tijdsduur**

Het buurtfacetteam heeft een (semi-) permanent karakter.

### **Aantal deelnemers**

Het aantal deelnemers is afhankelijk van de opzet van het team, maar met een goede projectorganisatie kunnen in principe veel burgers participeren. Al zal dit niet met dezelfde intensiteit zijn.

### **Kosten**

Er is sprake van permanente kosten. De maatregelen kunnen grotendeels uit bestaande budgetten worden bekostigd.

### **Doel**

Burgers betrekken bij de uitvoering op een specifiek beleidsterrein.

### **Meerwaarde**

Participatiegraad: laag

Sociale samenhang: hoog

Sociale duurzaamheid: hoog

### **Resultaat**

Burgers die betrokken zijn bij de uitvoering van – in hun ogen – belangrijke maatregelen. De overheid heeft een groter draagvlak voor haar maatregelen en de hulp van de burgers.

### **Tips/valkuilen**

- Zorg voor een goede organisatie van de inzet van burgers;
- Maak goede afspraken, over de inzet van ambtenaren. Dit om de kosten te beperken;

- Er dient een evenwicht gevonden te worden tussen enerzijds betrokkenheid en anderzijds representativiteit;
- Let bij buurtgericht werken op mogelijke landelijke initiatieven/subsidies waardoor de kosten gespreid kunnen worden.

### **Voordelen**

- Het voordeel van het buurtfacetteam is de mogelijkheid burgers gedurende een lange periode bij de publieke zaak betrokken te houden;
- Een voordeel van deze vorm is dat het resultaat duidelijk definieerbaar is voor de deelnemers, zowel voor de burgers als voor de ambtenaren;
- Mogelijk treedt er synergie op door de samenwerking tussen burgers met ambtenaren.

### **Nadelen**

- Kost permanente aandacht van bestuur;
- De medewerking is vrijwillig, waardoor free-rider gedrag kan optreden.

### **Stappenplan**

Stap 1: Selecteren onderwerp, in combinatie met stap 2.

Stap 2: Selecteren buurt of wijk. Er kunnen ook grotere eenheden geselecteerd worden.

Stap 3: Opstellen overeenkomst over rechten en plichten van zowel ambtenaren als burgers. Betrek hierbij ook de middelen.

Stap 4: Opzetten structuur.

Stap 5: Eerste periode extra aandacht aan goed functioneren besteden.

Stap 6: Evaluatie.

### **Ervaringen**

#### ***Buurtpreventie Eindhoven-Stratum***

In de Eindhovense wijk Stratum wordt er gewerkt met buurtpreventie. Het is een samenwerkingsverband tussen politie en burgers. De politie houdt regelmatig spreekuur in de wijk en er worden regelmatig buurtvergaderingen gehouden. De burgers hebben een rol in het melden van onveilige en/of verdachte situaties aan de politie. Naast de politie draagt de gemeente door extra maatregelen zoals verkeersmaatregelen, het aanbrengen van extra verlichting en het extra snoeien van groenvoorzieningen. Doel van het project is om de veiligheid te vergroten, gebruikmakend van actieve burgers. Om alles goed te laten lopen is er een getrapte structuur. Voor elke straat is er een coördinator, dan is er de buurtcoördinator en tenslotte de Hoofd coördinator. De coördinatoren zijn burgers die ervoor zorgen dat het project goed verloopt.

/70/

## **Meer informatie**

### *Sites*

[www.kcgs.nl](http://www.kcgs.nl)

[www.instrumentenwijzer.nl](http://www.instrumentenwijzer.nl)

<http://www.neighbourhoodwatch.net/>

## Evalueren doen we samen

### Participatie in de beleidsevaluatie

In toenemende mate wordt de betrokkenheid van burgers in de beleids-evaluerende fase van belang geacht. Deze tendens is zichtbaar vanaf de tweede helft van de jaren tachtig van de twintigste eeuw. De belangstelling voor de deelname van burgers in deze fase komt voort uit het *New Public Management*, dat gelijktijdig furore maakte in het bestuurskundige denken. De invloed van het bedrijfsmatig denken maakte dat overheidsinstellingen leerden van het bedrijfsleven, zoals de wijze waarop bedrijven onderzoeken hoe klanten hun producten en dienstverlening ervaren.

Vormen van participatieve democratie in de beleidsevaluerende fase hebben tot doel de burger te betrekken in de evaluatie van de beleidsuitvoering. De evaluatie van het beleid geeft in de eerste plaats inzicht in de kwaliteit van de dienstverlening. Juist onder het huidige politieke gesternte is deze kwaliteit van belang. Daarnaast biedt de evaluatie inzicht op de gepercipieerde kloof tussen beleid en uitvoering. De burgers zelf kunnen een waardevolle aanvulling bieden op het bestaande instrumentarium van evaluatie-instrumenten.

In dit hoofdstuk komen de volgende instrumenten aan de orde:  
Burgerhandvest, Gebruikersgroepen, Kwaliteitspanel en Kwaliteitsschouw.

## Burgerhandvest

### Definitie

Het burgerhandvest is een meerjarig programma, dat tot doel heeft de kwaliteit van publieke diensten te verbeteren en beter te laten aansluiten bij de wensen en behoeften van de burgers. Bij het burgerhandvest worden keurmerken aan uitmuntend presterende organisaties verleend, die daarvoor door burgers worden genomineerd.<sup>14</sup> In feite heeft het burgerhandvest grote overeenkomsten met het kwaliteitshandvest, dat in Nederland steeds vaker opgang maakt.

### Geschiedenis

Het burgerhandvest is aan het begin van de jaren negentig in de Angelsaksische wereld ontstaan. Daar staat deze vorm van burgerparticipatie bekend als *Citizen's charter*. In 1997 werd in Nederland voor het eerst gebruik gemaakt van dit instrument.

### Tijdsduur

Het burgerhandvest heeft een permanent karakter. De inhoud van het burgerhandvest heeft een looptijd van ongeveer twee tot drie jaar, waarna de vastgelegde resultaten worden herzien en vernieuwd.

### Aantal deelnemers

In beginsel kunnen alle burgers deelnemen aan de nominatie van excellente overheidsorganisaties.

### Kosten

De kosten voor een burgerhandvest zijn laag.

### Doel

Het doel van het burgerhandvest is de burger een actieve rol geven in het oordeel of de kwaliteit van de overheidsdienstverlening is verbeterd.

### Meerwaarde

Participatiegraad: gemiddeld

Sociale samenhang: laag

Sociale duurzaamheid: hoog

### Resultaat

Verbetering van de dienstverlening van een overheidsorganisatie aan de burger door de dienstverlening te normeren en de democratische legitimatie te vergroten.

---

<sup>14</sup> J. Cowper en M. Samuels, *Performance benchmarking in the public sector: the United Kingdom experience*, p.7-8; Cabinet office, *Public understanding of the citizen's charter and the Charter Mark Award Scheme*, Londen, 1999.



### **Voordelen**

- Het burgerhandvest biedt de mogelijkheid de interne gerichtheid bij een overheidsorganisatie te doorbreken;
- Het burgerhandvest biedt voor burgers transparantie over welke resultaten hij mag verwachten van een overheidsdienst;
- Het burgerhandvest biedt de mogelijkheid van verantwoording over bereikte resultaten en de daarvoor geleverde inspanningen;
- Het burgerhandvest dwingt de publieke dienstverlener nadruk te leggen op resultaten.

### **Nadelen**

- Het burgerhandvest heeft een lage interactie met de overheid. De beoogde resultaten zijn immers niet in samenspraak met de overheid opgesteld;
- Het burgerhandvest zal weinig mensen aanspreken.

### **Stappenplan**

Stap 1: Opstellen van een burgerhandvest met te bereiken resultaten.

Stap 2: Bekendmaken van Keurmerk Overheidsorganisatie.

Stap 3: Burgers nomineren organisaties.

Stap 4: Jaarlijkse toekenning van nieuwe keurmerken.

### **Ervaringen**

Hieronder komt allereerst het burgerhandvest zoals dat in Haren wordt toegepast aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op een verdergaande vorm van het burgerhandvest, zoals in het Verenigd Koninkrijk veelvuldig wordt toegepast.

#### ***Haren***

De gemeente Haren streeft er naar de burgers een hoogwaardige dienstverlening te bieden. Daarbij past het dat vooraf wordt aangegeven binnen welke tijd en welke kwaliteit een dienst kan worden aangeboden. Zo'n kwaliteitsgarantie wordt een burgerhandvest genoemd, maar is in feite het kwaliteitshandvest. De gemeente Haren heeft in 1997 als eerste gemeente in Nederland deze burgerhandvesten ingevoerd. Op dit moment zijn er in totaal veertien handvesten operationeel.

Naast de handvesten die zijn toegespitst op een bijzondere dienst, werkt de gemeente ook nog met een meer algemeen burgerhandvest. De gemeente Haren garandeert alle burgers binnen zes weken een inhoudelijke reactie op een toegezonden brief. Deze reactie is meer dan de officiële ontvangstbevestiging, maar een inhoudelijke reactie betekent echter niet altijd een volledige afdoening van een brief. Al is dat wel het streven. Mocht dat streven mislukken dan wordt aangegeven waarom de afdoening langer duurt. Soms lukt het niet om de afgegeven garantie waar te maken. De gemeente Haren wil in een dergelijke situatie ook duidelijk erkennen, dat niet is gelukt wat zij had beloofd. Dit als verontschuldiging naar de burger en naar zichzelf

als aandacht- en verbeterpunt. Om de erkenning extra te benadrukken ontvangt de burger in dit soort gevallen behalve schriftelijke excuses ook een geschenkbond ter waarde van € 12,50.

### ***Charter Mark Award Scheme in het Verenigd Koninkrijk***

De Charter Mark Award Scheme, als initiatief in 1992 gelanceerd, beloont uitmuntende prestaties in publieke dienstverlening. Het initiatief valt onder de dienst Citizen's charter van het Cabinet's Office, waardoor het keurmerk een hoge status heeft. Jaarlijks worden de nieuwe keurmerken door de minister-president bekendgemaakt. Tony Blair stelde in 2003: 'You, Charter Mark holders, do a fantastic job and this country can be very proud of you indeed...'

Sinds 1995 hebben burgers ook het recht gekregen organisaties te nomineren voor dit keurmerk. Een jaarlijkse campagne dient de bekendheid van dit keurmerk verder te verspreiden onder de bevolking en dat heeft effect. In 1995 werden 4010 organisaties genomineerd. In 1996 waren dat al 15.132 organisaties. Het aantal toegekende keurmerken ligt echter veel lager om de status daarvan te waarborgen. Daarnaast wordt een keurmerk ook maar voor drie jaar toegekend, waarna een nieuwe keuring moet uitwijzen of een organisatie voor een nieuwe periode het keurmerk mag hebben.

### **Meer informatie**

#### *Artikelen en boeken*

J. Cowper en M. Samuels, *Performance benchmarking in the public sector: the United Kingdom experience*, p. 7-8;

Cabinet office, *Public understanding of the citizen's charter and the Charter Mark Award Scheme*, Londen, 1999.

M.A. Muntinga, 'Het andere been van de democratie. Verantwoording en kwaliteitshandvesten in het openbaar bestuur', *Bestuurskunde*, nr. 5, jrg. 5, 2000, pp. 227-236.

M.A.P. Bovens en A.M.B. Michels, 'Politiek zonder partij: een gedachteoefening', in: G.M.A. van der Heijden en J.F. Schrijver (red.), *Representatief en participatief. Dubbele democratie*, Delft, 2002, 55-70.

#### *Sites*

[www.chartermark.gov.uk](http://www.chartermark.gov.uk)

[www.haren.nl](http://www.haren.nl)

<http://goicharters.nic.in>

## **Gebruikersgroepen**

### **Definitie**

Groep burgers die van een specifieke overheidsdienst gebruik maakt. De gebruikersgroepen kunnen vanuit hun specifieke (ervarings)deskundigheid een weloverwogen oordeel geven over de uitvoering van het beleid. Het valt tevens te verwachten dat burgers – als zij met de specifieke dienst te maken hebben – sneller geneigd zijn deel te nemen aan de evaluatie, omdat zij voelbaar geraakt worden door de beleidsuitvoering. Door het inzetten van gebruikersgroepen is het mogelijk om specifiek op bepaalde wensen in te gaan. Gebruikersgroepen kunnen namelijk worden samengesteld aan de hand van specifieke criteria.

### **Geschiedenis**

Gebruikersgroepen worden in de private sector al enige tijd ingezet. Verschillende groepen consumenten worden geraadpleegd over wat zij van producten en/of diensten vinden.

### **Tijdsduur**

Het is een incidenteel instrument. De gebruikersgroepen worden ingezet op het moment dat er behoefte bestaat aan meer inzicht over het functioneren van de desbetreffende dienst/product.

### **Aantal deelnemers**

Het aantal deelnemers van een gebruikersgroep kan variëren. Dit is mede afhankelijk van de doelstelling. Wil men voornamelijk een kwalitatief beeld krijgen, dan moet de gebruikersgroep klein zijn. Is men meer uit op een kwantitatief oordeel dan zijn grote groepen beter.

### **Kosten**

De kosten van de gebruikersgroepen zijn afhankelijk van het aantal deelnemers en de opzet.

### **Doel**

Het uiteindelijke doel is het verbeteren van de dienstverlening of de producten.

### **Meerwaarde**

Participatiegraad: laag  
Sociale samenhang: hoog  
Sociale duurzaamheid: gemiddeld

### **Resultaat**

Specifieke input om een dienst, product of beleid te evalueren.

### **Tips/valkuilen**

- Gebruik verschillende gebruikersgroepen;
- Zorg dat elke gebruikersgroep homogeen van karakter is.

### **Voordelen**

- De overheid kan gebruik maken van de grote deskundigheid van de burgers met betrekking tot het uitgevoerde beleid (dienst/product).

### **Nadelen**

- Het nadeel is echter dat burgers – door hun specifieke belangen – geneigd zijn de gebruikersgroep te gebruiken als uitlaatklep van persoonlijke frustraties. Het oordeel van de gebruikers kan daardoor subjectiever zijn, dan bij andere vormen van burgerparticipatie;
- Daarnaast moet gewezen worden op de hoge kosten die deze gebruikersgroepen met zich kunnen brengen;
- Representativiteit, vooral als er gebruik wordt gemaakt van relatief kleine groepen.

### **Stappenplan**

Stap 1: Bepalen van dienst, product of beleid waarbij gebruikersgroepen moeten worden ingezet.

Stap 2: Bepalen aantal gebruikersgroepen en aantal en achtergrond deelnemers.

Stap 3: Aangeven op welke manier de gebruikersgroepen geconsulteerd worden. Afhankelijk van de manier zijn er verschillende stappen te zetten.

Stap 4: Terugkoppelen van resultaten. Wat is er in de organisatie gebeurd met de uitkomsten van de gebruikersgroepen.

### **Ervaringen**

#### ***Casus Algemene Rekenkamer; Klantgerichtheid publieke dienstverlening***

De Rekenkamer onderzocht in 1995 en 1996 de mate waarin 25 dienstverlenende organisaties klantgericht werkten. Het ging onder meer om directies verbonden aan ministeries en om zelfstandige bestuursorganen. De 25 geselecteerde organisaties verleenden verschillende soorten diensten, zoals subsidieverlening, informatieverstrekking en het afnemen van examens. Naast het onderzoek bij de organisaties zelf deed de Rekenkamer bij afnemers van 17 van deze organisaties onderzoek naar hun tevredenheid over de dienstverlening.

### **Meer informatie**

*Sites*

<http://www.rekenkamer.nl>

## Kwaliteitspanel

### Definitie

Een kwaliteitspanel wordt gevormd door een representatief samengestelde groep personen, die als inwoners en gebruikers van publieke diensten de kwaliteit van de uitvoering(sdiensten) gaan toetsen. Kwaliteitspanels kunnen op elk niveau worden ingezet.

### Geschiedenis

Kwaliteitspanels zijn de laatste jaren steeds populairder geworden. Ze worden niet alleen door overheden ingezet maar ook andere organisaties maken gebruik van een kwaliteitspanel. Het vormt een goede mogelijkheid om van buitenaf constant de kwaliteit van producten en diensten te toetsen.

### Tijdsduur

Een kwaliteitspanel heeft net zoals het burgerpanel een permanent karakter. Het panel kan regelmatig geraadpleegd worden.

### Aantal deelnemers

Het aantal deelnemers kan variëren. Het panel mag echter niet te klein zijn. Anders kan er geen goed beeld worden verkregen. Omdat het een (semi-) permanent karakter heeft wordt er meestal voor gekozen om periodiek de samenstelling te veranderen.

### Kosten

De kosten voor een kwaliteitspanel zijn hoog. Dit komt door de omvang van het panel en het permanente karakter. Verder kunnen de bevindingen van het panel leiden tot extra kosten. Een laatste kostendrijver is de noodzaak van (ambtelijke) ondersteuning.

### Doel

Inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van de producten die een overheid levert aan haar burgers.

### Meerwaarde

Participatiegraad: gemiddeld  
Sociale samenhang: laag  
Sociale duurzaamheid: gemiddeld

### Resultaat

Instrument om permanent input te krijgen over de kwaliteit van de uitvoering van beleid.

### Tips/valkuilen

- Zorg dat het panel niet eenzijdig is samengesteld;

- Voor de deelnemers aan het panel dient het zichtbaar te zijn wat er met de resultaten gedaan wordt;
- (Ambtelijke) ondersteuning is noodzakelijk voor het goed functioneren van het panel;
- Zorg voor een regelmatige doorstroom.

### **Voordelen**

- Door het kwaliteitspanel kan de overheid gebruik maken van een goed geïnformeerde groep burgers met betrekking tot het onderwerp van evaluatie. Dit vergroot in hoge mate de legitimatie van de desbetreffende evaluatie;
- Inzicht in welke verbeterprocessen dienen te worden ingezet.

### **Nadelen**

- Hoge kosten die het kwaliteitspanel met zich brengt;
- Bruikbaarheid opgeleverde informatie. Is deze informatie daadwerkelijk beter of bruikbaarder dan de informatie die uit de gebruikelijke beleidsevaluaties verkregen zou zijn?

### **Stappenplan**

Stap 1: Omvang onderwerpen kwaliteitspanel vaststellen. Tevens randvoorwaarden bepalen, o.a. budget en (ambtelijke) ondersteuning. Aangeven hoe het panel wordt vernieuwd.

Stap 2: Aanstellen projectleider/projectgroep

Stap 3: Selecteren deelnemers kwaliteitspanel.

Stap 4: Bepalen van de manier waarop panel wordt geraadpleegd.

Stap 5: Tijdsplanning.

Stap 6: Koppeling van resultaten naar relevante overheidsmedewerkers.

Stap 7: Gevolgen van kwaliteitspanel communiceren met deelnemers kwaliteitspanel.

### **Ervaringen**

#### ***Kwaliteitspanel Rotterdam***

In 1991 wordt in Rotterdam, als experiment, een stedelijk kwaliteitspanel geïnstalleerd. Nu, ruim 10 jaar later, heeft het kwaliteitspanel een vaste plaats verworven. Doel van het panel is dat gebruikers en klanten de kwaliteit van geleverde diensten toetsen. In 1994 bestaat het panel uit 29 personen uit ouderenwerkgroepen, migranten, bewonersgroepen, gehandicapten en uitkeringsgerechtigden. De leden van het Kwaliteitspanel Rotterdam kiezen zelf de onderwerpen, werken mee aan de ontwikkeling van de kwaliteitstoets en voeren de kwaliteitsinventarisatie uit. Vervolgens gaan ze de dialoog aan met dienstverlenende organisaties over resultaten en aanbevelingen. Die dialoog wordt beschouwd als een essentieel onderdeel van de methode. Per project bepalen de leden hoe ze de gegevens voor de kwaliteitstoets verzamelen. Uit gedocumenteerde voorbeelden blijkt

dat is gewerkt met interviews, observatie en enquêtes en inventarisatie van ingediende klachten. Waar nodig wordt externe deskundigheid voor onderzoek ingehuurd om deze fase te begeleiden.

In de loop der jaren heeft het panel een groot aantal onderwerpen onderzocht. Een bloemlezing:

- Wachtijden bij diverse gesubsidieerde instanties;
- Behandeling van klachten door instanties;
- Toegankelijkheid van buurthuizen;
- Leesbare en duidelijke formulieren van gemeentelijke instanties;
- Warme maaltijdvoorziening (tafeltje dekje projecten).

Het Kwaliteitspanel Rotterdam kan zich verheugen in een grote belangstelling zowel in de eigen stad, als in andere gemeenten. De gemeentelijke overheid in Rotterdam ziet het middel als een belangrijke toetssteen van haar dienstverlening en als een middel tot directe, gestructureerde communicatie tussen burgers en bestuur. Over elk van de onderzochte onderwerpen is een rapport beschikbaar. Dit rapport is in eerste instantie bedoeld voor bestuurders en werknemers binnen de gemeentelijke organisatie. De rapporten zijn ook beschikbaar voor inwoners en geïnteresseerden.

De gemeente Rotterdam subsidieert het Kwaliteitspanel. Met die subsidie wordt een projectleider gefinancierd die veel voorbereidend en ondersteunend werk verricht. Op grond van de ervaringen in Rotterdam zijn de volgende voorwaarden geformuleerd voor het werk van het kwaliteitspanel:

- Het onderzochte onderwerp moeten buiten actuele lokale conflicten staan;
- De kwaliteitsmeting moet systematisch en betrouwbaar zijn;
- Beknopte en beperkte rapportages verdienen de voorkeur boven dikke rapporten die ongelezen blijven;
- Rapportages zijn in de eerste plaats gericht op gemeentebestuur en gemeentelijke politiek;
- Zoek de publiciteit met de bevindingen van kwaliteitsverkenningen;
- In 1994 werkte het Rotterdamse Kwaliteitspanel met een begroot budget van f 113.000 (ruim € 57.000) incl. personeelskosten.<sup>18</sup>

## Meer informatie

### Artikelen en boeken

Van Meeuwen, *Stedelijk Kwaliteitspanel, instrument voor bestuurlijke vernieuwing*, Den Haag, 1994.

---

<sup>18</sup> Jos van Meeuwen, *Stedelijk Kwaliteitspanel, instrument voor bestuurlijke vernieuwing*, Den Haag, 1994.

/80/

*Sites*

[www.qualiteit.nl/rotterdam.htm](http://www.qualiteit.nl/rotterdam.htm)

[www.instrumentwijzer.nl](http://www.instrumentwijzer.nl)

[www.lokaalsociaal.net](http://www.lokaalsociaal.net)

[www.kwaliteitspanel.nl](http://www.kwaliteitspanel.nl)

[www.participatiewijzer.nl](http://www.participatiewijzer.nl)



## **Kwaliteitsschouw**

### **Definitie**

De fysieke rondgang van burgers en ambtenaren (of medewerkers van uitvoeringsorganisaties) door een buurt of wijk (of andere openbare ruimten), waarbij problemen worden gesignaleerd. Met behulp van een checklist worden problemen geïnventariseerd. Het kenmerkende voor de kwaliteitsschouw is het bijeenbrengen van professionals van allerlei organisaties, waarbij de buurt of wijk als uitgangspunt wordt genomen.

### **Geschiedenis**

De kwaliteitsschouw – ook bekend onder de naam wijkschouw – is al in verschillende gemeenten ingezet. Het is een vrij modern instrument. In de meeste gevallen wordt het gebruikt om inzicht te krijgen in de wensen en problemen die op fysiek vlak in een wijk worden ervaren.

### **Tijdsduur**

De kwaliteitsschouw is een incidenteel instrument. Een kwaliteitsschouw zelf hoeft niet langer dan enkele uren tot een dagdeel te duren. Uitvoering van de resultaten hangt af van de geconstateerde gebreken.

### **Aantal deelnemers**

Het aantal deelnemers kan variëren. Houd echter rekening met de verhouding tussen het aantal burgers en ambtenaren. Indien er teveel burgers zijn, bestaat de kans dat bepaalde deelnemers niet aan bod komt.

### **Kosten**

De schouw is een arbeidsintensief instrument. Ten aanzien van de kosten moet vooral rekening worden gehouden met de kosten die het verhelpen van de geconstateerde gebreken opleveren. Een gedeelte van de maatregelen kan wel uit bestaand budget worden opgebracht.

### **Doel**

Concreet en direct de problemen die door wijkbewoners worden gesignaleerd aanpakken.

### **Meerwaarde**

Participatiegraad: laag  
Sociale samenhang: hoog  
Sociale duurzaamheid: gemiddeld

### **Resultaat**

Burgers voelen zich gehoord omdat ze betrokken worden bij het wijkbeheer.

### **Tips/valkuilen**

- Let op met het creëren van verwachtingen bij de burgers in een wijk;

- Zorg voor een goede terugkoppeling van de resultaten;
- Het organiseren van de deelname van burgers is een belangrijke succes/ faalfactor bij dit instrument;
- Om burgers betrokken te houden is het aanbevelenswaardig om de kwaliteitsschouw 1 à 2 maal per jaar uit te voeren;
- Een verantwoordelijke voor de wijk die ook bekend is bij de bewoners, kan het proces makkelijker begeleiden;
- Pas op voor budgettaire verrassingen.

### **Voordelen**

- Snelle concrete acties mogelijk;
- Integrale kijk op de wijk, wat aansluit bij de leefwereld van de burgers.

### **Nadelen**

- Kosten- en tijdsintensief, vooral bij veel klachten;
- Meninge professionals en bewoners kunnen uiteenlopen.

### **Stappenplan**

Stap 1: Selectie wijk.

Stap 2: Plannen van kwaliteitsschouw op een tijd dat veel burgers kunnen deelnemen.

Stap 3: Tijdens de rondgang van een 1 à 2 uur in gemengde groepen, (of groepen los van elkaar en later de uitkomsten met elkaar vergelijken), een rondje door de wijk lopen en verbeterpunten noteren. Ter ondersteuning kunnen foto's worden gemaakt.

Stap 4: Lijst met daadwerkelijke verbeterpunten opstellen.

Stap 5: Terugkoppelen naar wijk- of buurtbewoners van resultaten.

### **Ervaringen**

#### ***Buurtschouw in Amsterdam Oud-Zuid***

Hoe schoon, veilig en heel is een buurt? Elke maandagmiddag is er in één van de 41 buurten van stadsdeel Oud-Zuid een buurtschouw. Bewoners en ondernemers trekken dan samen met ambtenaren van het stadsdeel, de buurtregisseur, een teamleider Stadstoezicht en medewerkers van woningcorporaties door de buurt. Aan de hand van de uitkomsten van de schouw stelt het wijkcentrum daarna een actieplan op om concrete knelpunten binnen twee weken op te lossen. Het stadsdeel coördineert de actie. Wijkbeheer geeft opdracht tot uitvoeren van werkzaamheden actielijst. Een naschouw volgt en als alles goed is uitgevoerd verstuurt het stadsdeel na twee maanden een resultaatbrief aan de buurtbewoners. De deelnemers zijn tevreden over het instrument buurtschouw. Niet alleen worden daardoor knelpunten opgespoord, maar ook bevordert het o.a. de buurtcohesie, verbetert het het professionele netwerk en geeft het een goed beeld over de kwaliteit van de openbare ruimte op micro-niveau. Ondanks alle inzet heeft 65% van de respondenten van bewoners geantwoord niet tevreden te zijn met de resul-

taten. Vooral op het gebied van reiniging moet nog veel worden gedaan voor het tevreden stellen van de bewoners.

### **Meer informatie**

#### *Artikelen en boeken*

Kennisnetwerk Amsterdam, *Buurtschouw in Amsterdam als monitor van leefbaarheid*, Amsterdam, 2002

M. Boogers, F. Hendriks en S. Kensen, *Stadsbespiegelingen: ervaringen en observaties uit het stedennetwerk*, Tilburg, Katholieke Universiteit Brabant, 2002.

#### *Sites*

[www.instrumentenwijzer.nl](http://www.instrumentenwijzer.nl)

<http://www.kcgs.nl>



## Bijlage I

### Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Nationale coördinatie van EU-beleid: december 2004  
een politiek en proactief proces
- Commentaar op het rapport ‘Een herkenbare staat’ december 2004  
van de werkgroep-Kohnstamm
- Commentaar op de wetsvoorstellen gekozen burgemeester december 2004
- Burgers betrokken, betrokken burgers november 2004
- De GHORdiaanse knoop doorgehakt. Herkenbare geneeskundige juli 2004  
hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg*)
- Commentaar op het rapport ‘De Schaduwmacht’ juni 2004
- Commentaar op conceptwetsvoorstellen gekozen burgemeester mei 2004
- Cultuur met een FORS postuur maart 2004  
Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit
- Naar meer herkenbare kandidaten januari 2004  
Reactie op ‘Naar een sterker parlement’
- Andere openbare lichamen in de Grondwet, december 2003  
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III
- De gekozen burgemeester: november 2003  
een kwestie van kiezen
- Binnengemeentelijke decentralisatie september 2003  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Politiek en Media september 2003  
Pleidooi voor een LAT-relatie
- Trias informatica juli 2003  
ICT en overheid in vogelvlucht
- Legio voor de regio, februari 2003  
Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken

- Veiligheid op niveau, februari 2003  
Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's
- Provincies en gemeenten in de Grondwet, december 2002  
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel II
- Presteren door leren, oktober 2002  
Benchmarken in het binnenlands bestuur
- Het openbaar bestuur in de Grondwet, mei 2002  
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I
- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar april 2002  
lokale verantwoordelijkheid
- Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek maart 2002  
en samenleving
- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten december 2001  
van integraal waterbeleid
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001
- Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid november 2001  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Taakontwikkeling politie juli 2001
- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001
- De cultuur van dualisering maart 2001  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer november 2000  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000

- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie september 2000  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat *van* de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid,  
de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat;  
politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998
- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingstructuur april 1998

- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997



## Bijlage II

### Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

#### Preadviezen

- B.F. Steur, H. van Dijk en G.-J. van den Nieuwenhuijzen december 2004  
(redactie), *Democratische vergezichten, Essays over de representatieve democratie in Nederland*
- Auke J. van Dijk (redactie), *Laag voor laag, Aspecten van regionalisering* november 2003
- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, Opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, De uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

#### Overige publicaties

- Jaarverslag 2004 april 2005
- Verslag van de tweede Rob-lezing februari 2005  
*Integratie en differentiatie in de Europese Unie*
- Werkprogramma 2005 november 2004
- Evaluatie van de Rob 2000 - 2004 september 2004
- Jaarverslag 2003 maart 2004

- *Trias Informatica, Verslag van het symposium, 26 november 2003* januari 2004
- Verslag middagconferentie 28 februari 2003  
*Grondwet en openbaar bestuur* november 2003
- Verslag van de eerste Rob-lezing  
*Crisis en vernieuwing* november 2003
- Werkprogramma 2004 september 2003
- Verslag mini-symposium  
*Grondrechten in veiligheid, Zoektocht naar een balans* september 2003
- De Druppel. Zes jaar adviezen van Rob en Rfv – CD-rom maart 2003
- Jaarverslag 2002 maart 2003
- Verslag congres, *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?* november 2002
- Werkprogramma 2003 september 2002
- Varen onder dezelfde vlag – Videoproductie april 2002
- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001
- Jaarverslag 2000 maart 2001
- Verslag symposium,  
*Decentralisatie: De kunst van het overlaten* januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
- Werkprogramma 2001 september 2000
- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999
- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998

- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997

## Bijlage III

### Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- Voorzitter : de heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**,  
oud-commissaris van de Koningin in de provincie  
Noord-Holland.
- Vice-voorzitter : mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**,  
stadsdeelvoorzitter Amsterdam-Binnenstad.
- Leden : mevrouw **mr. dr. S.C. van Bijsterveld**,  
universitair hoofddocent Rechtswetenschappen aan de  
Universiteit van Tilburg;
- de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**,  
burgemeester van de gemeente Hengelo (Ov.);
- de heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**,  
hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit  
Nederland en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de  
lagere overheden aan de Universiteit Maastricht;
- de heer **drs. P.A. Lankhorst**,  
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- de heer **prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels**,  
hoogleraar Bestuursrecht, in het bijzonder omgevingsrecht  
aan de Universiteit Utrecht;
- de heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**,  
hoogleraar Conflictbeslechting aan de Universiteit Leiden;
- de heer **drs. C.J.N. Verstedden**,  
oud-griffier van de provincie Noord-Holland;
- mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,  
waarnemend burgemeester van de gemeente Drechterland;
- de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**,  
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit.
- Secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haeften**.