

Wat kan een gemeente met burgerparticipatie?

Aanbevelingen voor een handreiking meervoudige
democratie

Julien van Ostaaijen, Charlotte Wagenaar en Lance Kloos
Tilburg University, 2018

Inhoudsopgave

1	Inleiding en onderzoeksstrategie	3
2	Handreikingen voor het inzetten van burgerparticipatie	5
2.1	De handreikingen	6
2.3	De ondersteunende modellen	14
2.4	Overeenkomsten en verschillen.....	18
3	Overzicht van tweede generatie burgerparticipatie	20
3.1	Effecten van tweede generatie burgerparticipatievormen	21
	Adviesraad	21
	Dorps- en wijkraden.....	23
	Burgerforum	24
	Burgertop.....	26
	Internetforum	28
	Referendum(verordening)	29
	Formeel burgerinitiatief.....	31
	Informatiebijeenkomst en inspraakavond.....	32
	Schouw.....	33
	Stads-, dorps- of wijkgesprek.....	35
	Enquête.....	36
	Participatief begroten	36
	Right to challenge	38
3.2	Overeenkomsten en verschillen	39
4	Burgerparticipatie en waarden van goed bestuur	44
4.1	Waarden van goed bestuur.....	44
4.2	Waarden van goed bestuur en burgerparticipatie	46
5	Aanbevelingen voor een nieuwe handreiking	49
	Literatuuroverzicht.....	53

1 Inleiding en onderzoeksstrategie

In een goed functionerende lokale democratie is een belangrijke rol weggelegd voor een goede verbinding tussen bestuur en inwoners. Dat verwijst enerzijds naar de representatieve democratie. Inwoners kiezen hun lokale volksvertegenwoordigers en moeten de mogelijkheid hebben zelf tot het bestuur toe te treden. Anderzijds zijn er aanvullende vormen van (maatschappelijke) democratie. Inwoners kunnen los van het passieve en actieve kiesrecht ook op andere manieren betrokken raken bij de lokale democratie, omdat het gemeentebestuur hen daartoe uitnodigt of omdat ze zelf initiatief nemen, bijvoorbeeld voor de verbetering van hun directe leefomgeving. De Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur spreekt in dat verband van een 'meervoudige democratie' (Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, 2016: 23).

Hoewel een goed functionerende lokale democratie meer omvat dan de verbinding met inwoners (daarover later meer) blijken gemeenten toch vaak problemen te ondervinden met hoe ze die betrokkenheid van inwoners tot stand brengen. Enerzijds doen veel inwoners niet mee aan het lokaal bestuur en hebben daar ook geen zin in – noch in het proces van verkiesbaar stellen of kiezen, noch in andere manieren om actief te worden (SKON, 2016; Van Ostaaijen, 2018). Anderzijds lukt het bestuurders vaak niet om de beschikbare 'instrumenten' of 'vormen' van burgerparticipatie op een goede manier in te zetten. Ook het leveren van maatwerk in de vorm van het goed inspelen op initiatieven waar inwoners zelf mee komen, blijkt in veel gemeenten lastig.

De afgelopen jaren zijn er verschillende handreikingen verschenen die gemeenten met betrekking tot burgerparticipatie proberen te helpen. Dat kan bijvoorbeeld zijn in de vorm van vragen die gemeentelijke professionals zich zouden moeten stellen alvorens burgerparticipatie 'toe te passen'. Dergelijke handreikingen hebben betrekking op gemeentelijke initiatieven richting inwoners om te participeren, ook wel 'tweede generatie burgerparticipatie' genoemd. Het kan ook zijn dat de handreiking zich richt op hoe gemeenten met initiatieven van inwoners om moeten gaan. Die handreikingen richten zich dan op de zogenaamde 'derde generatie burgerparticipatie'.

Het doel van dit onderzoek is om aanbevelingen te geven voor het opstellen van een nieuwe of geactualiseerde handreiking die gemeenten kan helpen de lokale (meervoudige) democratie vorm te geven en te versterken. Daarvoor wordt eerst een overzicht van bestaande handreikingen gegeven, alsmede van (resultaten van) concrete vormen/instrumenten van burgerparticipatie die door gemeenten worden ingezet. Hiervoor zoeken we onder andere naar evaluaties van verschillende vormen van burgerparticipatie. We kijken tevens of in die evaluaties een koppeling is gemaakt tussen burgerparticipatie en waarden van goed bestuur. De achterliggende vraag daarbij is of ook over het doel van burgerparticipatie is nagedacht en dan

liefst in de vorm van concrete 'waarden' die op goed bestuur of een sterke lokale democratie betrekking hebben. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

Welke aanbevelingen zijn er te geven voor het opstellen van een handreiking ten behoeve van een 'meervoudige democratie' gelet op de handreikingen die er momenteel in omloop zijn, evaluaties van concrete vormen van burgerparticipatie en hoe deze zich verhouden tot waarden van goed bestuur?

Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie zal grotendeels bestaan uit een inventarisatie van wetenschappelijke literatuur (*desk-study*). Allereerst zal een inventarisatie worden gemaakt van verschillende typen handreikingen, danwel afwegingskaders of stappenplannen, in het kader van burgerparticipatie en/of de meervoudige democratie en vervolgens van de vormen waarmee burgerparticipatie vervolgens concreet kan worden ingevuld, bijvoorbeeld bewonersbijeenkomsten, burgerpanels of G1000 bijeenkomsten. We gaan als volgt te werk:

- a) We gaan op zoek naar wetenschappelijke studies waarin afwegingen tussen verschillende handreikingen worden gemaakt en naar de handreikingen zelf.
- b) We verzamelen (individuele gemeenten overstijgende) evaluaties van vormen/instrumenten van burgerparticipatie die na het toepassen van de handreiking kunnen worden ingezet.
- c) We gaan op zoek naar literatuur over waarden van (goed) lokaal bestuur, beargumenteren de voor lokale meervoudige democratie relevante waarden en analyseren hoe deze zich verhouden tot de eerder geselecteerde vormen van burgerparticipatie.

Onze eerste bevindingen leggen we voor aan enkele relevante instituten, zoals ProDemos, de VNG en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast hebben we tijdens een van de workshops op de Dag van de Lokale Democratie in Amersfoort (16 november 2018) inbreng gevraagd aan lokale ambtenaren en politici over inhoud, vorm en nut van een (nieuwe) handreiking burgerparticipatie. We danken Wieke Blijleven, onderzoeker Tilburg University, en Klaartje Peters, bijzonder hoogleraar Lokaal en regionaal bestuur Maastricht University, voor hun hulp in de zoektocht naar instrumenten en handreikingen.

Leeswijzer

In hoofdstuk twee presenteren we het overzicht van handreikingen met betrekking tot burgerparticipatie. In hoofdstuk drie analyseren we de concrete vormen/instrumenten van burgerparticipatie. Vervolgens analyseren we in hoofdstuk vier hoe burgerparticipatie en de gemeentelijke inzet daaromtrent zich verhouden tot de waarden van goed bestuur. In hoofdstuk vijf beantwoorden we de hoofdvraag in de vorm van aanbevelingen die gebruikt kunnen worden bij het opstellen van een nieuwe of geactualiseerde handreiking voor gemeenten die de lokale (meervoudige) democratie in hun gemeenten willen versterken.

2 Handreikingen voor het inzetten van burgerparticipatie

Door professionals en wetenschappers zijn de afgelopen jaren verschillende handreikingen of aanpakken opgesteld voor het werken met burgerparticipatie. In dit hoofdstuk zetten we een aantal daarvan op een rij. We beginnen met enkele als 'leidraden' of 'afwegingskaders' benoemde stappenplannen gericht op (gemeentelijke) professionals die met burgerparticipatie aan de slag willen. Dat gaat dan om de volgende:¹

- Leidraad burgerbetrokkenheid
- Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid
- Afwegingskader voor de vormgeving van interactief beleid
- Help een burgerinitiatief!
- Loslaten in vertrouwen
- Actie-instrument
- Eerste hulp bij overheidsparticipatie
- Keuzewijzer e-tools
- Online meebeslissen

Daarna volgen enkele (wetenschappelijke) ondersteuningsmodellen die zelfstandig kunnen worden gebruikt, maar soms tevens in een of meerdere handreikingen worden aangehaald. Dat gaat dan om de volgende:

- Burgerparticipatieladder
- Asset-Based Community Development
- Kan wél!
- CLEAR-model
- Burgerschaps- en betrokkenheidsstijlen
- Zelfanalyse meervoudige democratie
- Vormen van doe-democratie

¹ Het onderzoek richt zich op gemeentelijke professionals (politici of ambtenaren). Om die reden valt bijvoorbeeld het democratisch zakboekje van Democratic Challenge af. Dat richt zich op inwoners. 'Hoe dan?! De gemeenteraad in de meervoudige democratie' valt af, omdat deze zich exclusief op de gemeenteraad richt.

2.1 De handreikingen

Leidraad burgerbetrokkenheid

Naam	Leidraad burgerbetrokkenheid
Eigenaar	Movisie
Karakter	Schema met toelichting
Aantal pagina's	18
Verschenen	2015

De leidraad burgerbetrokkenheid “geeft overwegingen bij het maken van keuzes over de betrokkenheid van burgers bij het tot stand komen en uitvoeren van gemeentelijk beleid in het sociaal domein” (Movisie, 2016). De leidraad wordt in de toelichting gekoppeld aan het sociaal domein en de decentralisaties van maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en participatie, maar is desalniettemin breder toepasbaar. Aan de hand van vragen worden (de gemeente) overwegingen aangereikt bij het opstellen van beleid:

Wat beoogt u?

- Waarom vindt u burgerbetrokkenheid belangrijk? (drijfveren van professional en burgers)
- Wat wilt u bereiken met burgerbetrokkenheid? (voldoen aan de wet, draagvlak creëren of kwaliteit van beleid verbeteren)

Waar start u het proces?

- Top down en/of bottom up? (start door gemeente of vraagt de gemeente burgers te starten)
- Bouwt u voort op bestaande structuren of heft u bestaande structuren op?

Waar praat u over?

- Kiest u voor een burger- en/of cliënt-perspectief (mag iedereen meepraten of alleen betrokkenen)
- Welke onderwerpen? (burgers betrekken rondom een specifiek thema of alle domeinen die raken aan het dagelijks leven)
- Welke kennis? (ervaringskennis, ervaringsdeskundigheid en/of beleidskennis)

Wie doet wat?

- Wie agendeert de onderwerpen? (burgers of gemeente)
- In welke mate betreft u burgers? (meedenken, meepraten of meebeslissen)
- Wanneer betreft u burgers? (bij het bepalen van de agenda, het formuleren van beleid, het besluit, de wijze van uitvoeren en/of het evalueren?)
- Wat faciliteert u als gemeente? (materiële en/of inhoudelijke ondersteuning)
- Welke verandering vraagt u van de gemeentelijke organisatie? (staat de gemeente daarvoor open?)

Welke vorm?

- Kiest u voor een flexibele en/of vaste structuur? (bijvoorbeeld een adviesraad)

- Wilt u directe en/of indirecte contacten met burgers/cliënten? (al dan niet met een vertegenwoordigend orgaan ertussen)
- Op welk schaalniveau betreft u burgers? (wijkniveau, lokaal niveau en/of regionaal niveau?)

De leidraad burgerbetrokkenheid is een beknopte en overzichtelijke handreiking met concrete vragen die professionals zich moeten stellen. Het bevat echter geen koppeling met concrete burgerparticipatie-instrumenten.

Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid

Naam	Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid
Eigenaar	ProDemos: huis voor democratie en rechtsstaat
Karakter	Schema met toelichting
Aantal pagina's	8
Verschenen	Niet bekend

Het afwegingskader burgerparticipatie bij beleid is ontworpen door ProDemos: huis voor democratie en rechtsstaat. Het afwegingskader is verdeeld in drie onderwerpen, met daaronder acht vragen die beleidsambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers die zich bezighouden met burgerparticipatie zichzelf zouden moeten stellen. Elk van die acht vragen is vervolgens weer verder onderverdeeld in drie tot vijf (categorieën van) specifiekere vragen. Daarnaast is er een toelichting op het model en de vragen. De hoofdlijnen van het model zien er als volgt uit (ProDemos, z.d. e):

Onderwerp 1: Zou u dat wel doen, burgerparticipatie?

1. Leent het beleidsvraagstuk zich voor burgerparticipatie? (o.a. is het thema geschikt? Hebben inwoners iets te kiezen?)
2. Zijn noodzakelijke randvoorwaarden vervuld? (o.a. tijd, geld, politieke betrokkenheid)

[Als bij een van deze twee eerste vragen het antwoord 'nee' is, wordt burgerparticipatie afgeraden.]

Onderwerp 2: Waarom, wanneer, wie met welke rol en hoe lang?

3. Waarom? (vergroten van draagvlak voor beleid of verhogen van kwaliteit van beleid)
4. Wanneer? (bij agendavorming, beleidsvorming, besluitvorming, uitvoering of evaluatie)
5. Welke rol en verantwoordelijkheid krijgen de deelnemers? (ze worden geraadpleegd, ze adviseren, ze coproduceren, ze beslissen)²
6. Wie? (welke burgers moeten erbij betrokken worden en hoeveel?)
7. Wat is de duur van het traject?

Onderwerp 3: Welk instrument?

² Hierbij wordt verwezen naar de participatieladder (zie onder 2.2).

8. Hoe? (bepaal welke werkvorm of combinatie van verschillende instrumenten het beste lijkt)

Voor het kiezen van een instrument wordt verwezen naar de website www.participatiewijzer.nl. Daarop staan beschrijvingen van 41 instrumenten (peildatum: september 2018), van burgerpanels tot adviesraden.

Het afwegingskader burgerparticipatie is een beknopt en overzichtelijk kader dat betrokkenen leidt van de vraag 'waarom participatie' naar een concreet instrument. Er is wel een koppeling met concrete instrumenten, maar beperkt informatie over welke instrumenten het beste gekozen moeten worden.

Afwegingskader voor de vormgeving van interactief beleid

Naam	Afwegingskader voor de vormgeving van interactief beleid
Eigenaar	Igno Pröpper
Karakter	Boek
Aantal pagina's	207 pagina's
Verschenen	2009

Het afwegingskader voor de vormgeving van interactief beleid is te vinden in de leeswijzer van het boek "De aanpak van interactief beleid. Elke situatie is anders" van Igno Pröpper. Het afwegingskader richt zich op "iedereen die vindt dat interactief beleid niet slechts een modieus begrip is, maar een andere manier van denken en werken vergt". Het is een hulpmiddel "waarmee u een interactieve aanpak kunt vormgeven" (Pröpper, 2009: 27). Het afwegingskader is eigenlijk de samenvatting van het boek: een manier van denken over (de verhouding tussen) de volgende elementen:

- Beschrijven en analyseren van de beleidssituatie, verder onder te verdelen in: inhoudelijke problematiek, actoren, doelstellingen en (kern)voorwaarden. Enkele voorwaarden voor interactief beleid die hierbij genoemd worden, zijn: openheid, duidelijkheid over de rol en inbreng van het bestuur en van de participanten, meerwaarde van participatie, constructieve relatie tussen bestuur en participanten, geschikte problematiek, voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen (Pröpper, 2009: 52).
- (Het kiezen van een van de) bestuursstijlen: welke bestuursstijl past in welke beleidssituatie? Onder andere met behulp van de participatieladder worden zeven bestuursstijlen (faciliterend, samenwerkend, delegerend, participatief, consultatief, open autoritair en gesloten autoritair) onderscheiden. Deze zijn te onderscheiden aan de hand van de ruimte die participanten wordt geboden om in een vroeg stadium invloed te kunnen uitoefenen op beleid. Door middel van enkele vragen kunnen de verschillen in bestuursstijlen inzichtelijk worden gemaakt.
- Het uitwerken van een interactieve beleidsaanpak. Op basis van beschrijving en analyse van de beleidssituatie en bestuursstijl wordt aan een concreet plan van aanpak van interactief beleid

gewerkt dat daar het best bij past. Dit plan van aanpak bevat: politiek-bestuurlijke inkadering, organisatie en management van de interactieve aanpak, structurering van de inhoudelijke beleidsontwikkeling / structurering van de interactie, communicatiestrategie, operationele strategie, spelregels, politiek-bestuurlijke vertaling van de resultaten.

- Resultaten. De uiteindelijke resultaten kunnen positief of negatief zijn. Met het afwegingskader kunnen de redenen daarvoor worden opgespoord. Het afwegingskader wordt dan als een evaluatiekader gebruikt.

Het afwegingskader voor de vormgeving van interactief beleid is een zeer uitgebreide lijst met instructies en aandachtspunten. Het is door de omvang onoverzichtelijker dan de eerste twee handreikingen en bevat ook technischer en ambtelijker taalgebruik.

Tot nu toe is vooral gesproken over afwegingskaders die zich met name richten op initiatieven die de gemeente kan nemen met betrekking tot burgerparticipatie. Dit wordt ook wel ‘tweede generatie burgerparticipatie’ genoemd (zie onder meer Van Ostaaijen, 2018). Maar daarnaast worden gemeenten ook geconfronteerd met initiatieven uit de samenleving zelf, zogenaamde derde generatie burgerparticipatie (ook wel ‘overheidsparticipatie’ genoemd). Ook voor deze vorm van burgerparticipatie zijn enkele afwegingskaders of stappenplannen te vinden die gemeentelijke professionals kunnen helpen.

Help een burgerinitiatief!

Naam	Help. Een burgerinitiatief (uit: ‘Werkboek: Omgaan met burgerinitiatieven’)
Eigenaar/auteur	Robert Blom, Gerda Bosdriesz, Jorgen van der Heijden, Jornt van Zuylen en Kim Schamp
Karakter	Werkboek met uitleg, informatie en te nemen stappen (uitgave van het ministerie van BZK)
Aantal pagina’s	113
Verschenen	2010

De uitgave ‘Help. Een burgerinitiatief!’ bevat een werkboek voor gemeenteambtenaren die beter willen omgaan met burgerinitiatieven (“initiatieven van groepjes burgers die de handen ineenslaan”) en die hun gemeente daarin mee willen nemen. Hoewel expliciet wordt vermeld dat het geen blauwdruk of stappenplan wil zijn, worden wel enkele ‘tabbladen’ (ook ‘stappen’ genoemd) onderscheiden met daarin hulp bij verschillende onderdelen van burgerinitiatieven:

Stap 1. Visievorming: Waarom wil ik wat met burgerinitiatieven?

- Wat is een burgerinitiatief en welke initiatieven onderscheiden we?
- Waarom zijn burgerinitiatieven interessant voor mijn gemeente?
- Welke ondersteuningsbehoefte hebben initiatiefnemers?

- Wat kan en wil een gemeente voor burgerinitiatieven betekenen?
- Wat doet mijn gemeente met burgerinitiatieven?

Stap 2. Activiteiten: Wat kan ik doen om burgerinitiatieven te ondersteunen?

- Welke aanknopingspunten zijn er voor activiteiten van gemeenten om burgerinitiatieven te ondersteunen?
- Welke rol is er bij burgerinitiatieven in directe relatie met de eigen taak en belangen van de gemeente?
- Hoe ziet een ondersteunende rol eruit van gemeenten die openstaan voor burgerinitiatieven als zodanig?

Stap 3. Organisatie: Hoe kan ik de activiteiten organiseren?

- Front office: vinden van en gezien worden door initiatieven
- Back office
- Externe communicatie
- Moeilijk bereikbare doelgroepen
- Plan van aanpak / beleidsplan

Stap 4. Uitvoering: Contact en begeleiding van initiatief

- Aandachtspunten bij het ondersteunen per projectfase
- Contact met initiatiefnemers
- Verhouding met de politiek
- Algemene tips

Stap 5. Evaluatie en doorwerking

- Doorwerking: wat betekenen initiatieven voor het beleid?
- Opschalen: waarom niet succes uitbreiden?

Het werkboek is een brede en diepgaande leidraad en maakt de koppeling met de interne (gemeentelijke) organisatie. Het geeft suggesties hoe initiatieven ondersteund kunnen worden. Het is een stuk omvangrijker dan de Leidraad burgerbetrokkenheid en het Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid.

Loslaten in vertrouwen

Naam	Loslaten in vertrouwen
Eigenaar/auteur	Raad voor het openbaar bestuur
Karakter	Rapport/advies
Aantal pagina's	86
Verschenen	2012

Het rapport 'Loslaten in vertrouwen' biedt overheden handvaten in het kader van de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving. De centrale vraag van dit rapport is: "Op welke wijze en onder welke voorwaarden kan het politieke bestuur publieke taken loslaten en overlaten aan andere dan overheidsorganisaties?" (Rob, 2012: 15). De Raad concludeert dat de samenleving over voldoende vitaliteit beschikt, en dat beleid zich vooral moet richten op het geven van ruimte aan die vitaliteit. Van de overheid vergt dit volgens de Rob (2012) een paradigmashift van *sturen* naar *loslaten*. Om deze paradigmashift in de praktijk te brengen, geeft de Raad enkele concrete aanbevelingen toegespitst op politici, ambtenaren, maatschappelijke organisaties en burgers:

- Politici worden geadviseerd om te leren los te laten om zo ruimte te geven aan maatschappelijk initiatief. Bij loslaten wordt er niet langer op inhoud gestuurd, maar wordt er geaccepteerd dat de uitvoering op een andere manier kan worden gedaan.
- Ambtenaren worden aangeraden meer te sturen met communicatie in plaats van met financiële middelen en regelgeving. De nieuwe werkwijze van overheidsparticipatie betekent dat ambtenaren vaker in een horizontale relatie tot de burger staan en dat ze de omslag moeten maken van beleidsmaker naar procesmanager.
- Maatschappelijke organisaties zullen opnieuw de verbinding met de samenleving moeten opzoeken. Ze zijn ooit begonnen als maatschappelijk initiatief, maar zijn gaandeweg overgenomen door de overheid. Concreet betekent dit dat de belanghebbenden rondom deze organisaties hun invloed terug moeten zien te krijgen.
- Burgers kunnen zelf voor meer ruimte zorgen door allereerst eerst zonder betrokkenheid van de overheid hun initiatief vorm te geven. Een initiatief zonder overheidsfinanciering heeft meer vrijheid en bevordert de creativiteit. Daarbij kunnen ze, door het creëren van draagvlak, gebruik maken van bestaande netwerken voor kennis en ervaring.

Het rapport tracht overheden te helpen bij het maken van de keuze voor een passende rol voor de omgang met maatschappelijk initiatief. Hiervoor introduceert de Raad de overheidsparticipatieladder, die een vijftal treden kent: reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren en loslaten. Des te hoger de overheid op de ladder komt, des te minder ruimte er voor het maatschappelijk initiatief over blijft. Overigens dient opgemerkt te worden dat geen van de rollen per definitie het beste is, maar dat per situatie beoordeeld dient te worden welke rol het meest geschikt is.

Het rapport verschaft achtergrond rondom burgerschap, bevat een internationale vergelijking en aanbevelingen. Het rapport is echter geen stappenplan zoals eerder besproken handreikingen dat wel zijn.

Actie-instrument

Naam	ACTIE-instrument
Eigenaar/auteur	Bas Denters, Evelien Tonkens, Imrat Verhoeven en Judith Bakker
Karakter	Boek (uitgave van Platform31)
Aantal pagina's	60
Verschenen	2013

Het Actie-instrument richt zich op frontlijnambtenaren, bestuurders en politici die bezig zijn met burgerparticipatie. Kern is de vraag: "hoe kunnen wij aansluitend bij een concreet initiatief passende ondersteuning bieden?" (Denters e.a., 2013) Het antwoord bestaat uit vijf elementen "die bepalen of burgers in actie komen en of zij een initiatief tot een goed einde zullen kunnen brengen" (Denters e.a., 2013: 35).

- Animo: motivaties en de drijfveren van burgers om hun initiatief gestalte te geven.
- Contacten: contacten met buurtgenoten, organisaties in de buurt en instanties.
- Toerusting: de mate waarin de groep burgers beschikt over middelen (geld of natura), tijd en vaardigheden.
- Inbedding: de manier waarop organisaties zijn ingericht om bewonersinitiatieven te ondersteunen.
- Empathie: het vermogen van de professionals en hun organisaties om zich te verplaatsen in burgers.

Het Actie-instrument geeft inzicht in de factoren die bepalen of burgers initiatief nemen en in hoeverre ze succesvol zullen zijn. Dat resulteert in concrete aanknopingspunten om initiatieven te ondersteunen. Als boek is het wel omvangrijker dan enkele andere handreikingen.

Eerste hulp bij overheidsparticipatie

Naam	Eerste hulp bij overheidsparticipatie
Eigenaar/auteur	Lokale Democratie in Actie / Vincent van Stipdonk
Karakter	Overzicht met aandachtspunten voor het werken met inwonersinitiatieven
Aantal pagina's	13
Verschenen	2017

Eerste hulp bij overheidsparticipatie is een initiatief van de beroeps- en belangenverenigingen van raadsleden, wethouders, burgemeesters, griffiers en gemeentesecretarissen, de VNG en het ministerie van BZK. Het is opgesteld voor "gemeenteambtenaren die bezig (willen of moeten) zijn met overheidsparticipatie. Het stuk is gemaakt op basis van gesprekken met een groep participatieambtenaren die proberen de samenleving centraal te stellen." Uit de gesprekken haalt de auteur vijf terugkerende thema's. Eerste hulp bij overheidsparticipatie bevat veel tips en hulpmiddelen voor het werken met overheidsparticipatie en deze worden aan de hand van de vijf thema's geclusterd:

- *Doen*. Je moet er gewoon mee beginnen.

- *Doel.* Overheidsparticipatie is in essentie geen doel maar een middel. Denk na over wat je er (persoonlijk) mee wilt bereiken.
- *Gemeenteraad.* Het is belangrijk om raadsleden mee te nemen, wat soms ook betekent dat raadsleden het inhoudelijke werk aan anderen over moeten laten.
- *Geld.* Bespreek hoe financieel moet worden omgegaan met maatschappelijke initiatieven.
- *Organisatieverandering.* Aan de slag gaan met overheidsparticipatie betekent ook een culturomslag.

De publicatie bevat bewust geen stappenplan, omdat 'lokale situaties elke keer weer anders zijn'. Het stuk bevat desalniettemin veel tips en aandachtspunten voor professionals die met overheidsparticipatie aan de slag willen.

Naast het onderscheid tweede generatie en derde generatie burgerparticipatie zijn er ook leidraden of afwegingskaders die zich expliciet richten op digitale participatie.

Keuzewijzer e-tools

Naam	Keuzewijzer e-tools
Eigenaar/auteur	Movisie
Karakter	10 tips, 21 e-tools en 15 praktijkvoorbeelden
Aantal pagina's	44
Verschenen	2018

De keuzegids wil (gemeenten) ondersteunen bij het maken van keuzes over digitale burgerparticipatie. De keuzegids bevat van 21 e-tools een overzicht in welke fase van de beleidsvorming ze inzetbaar zijn (agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie) alsmede om welke vorm van invloed het dan gaat (met name adviseren of meebeslissen). Daarnaast bevat de keuzewijzer tien tips voor gemeentelijke professionals:

1. Maak een plan (bepaal onder meer doel, doelgroep, vorm, benodigde informatie, duur en wie waarvoor verantwoordelijk is).
2. Wees concreet en transparant.
3. Garandeer privacy.
4. Pas je aanpak aan de doelgroep aan (pas bijvoorbeeld taalgebruik aan of bied extra ondersteuning voor mensen met een beperking).
5. Zorg voor een goede mix (zowel binnen online als tussen online en offline instrumenten).
6. Test vooraf (nodig daarvoor inwoners uit).

7. Maak het kenbaar (investeer in communicatie en PR).
8. Analyseer de resultaten (maak daarvoor voldoende tijd en middelen vrij).
9. Informeer deelnemers over de uitkomst (inclusief wat de volgende stappen zijn).
10. Evalueer, verbeter en verhaal.

De keuzegids biedt een uitgebreid overzicht van bestaande e-tools, geeft tips voor de efficiënte inzet van tools en koppelt tools aan fasen in beleidsvorming. Anderzijds vormen de tips nog geen stappenplan.

Online meebeslissen

Naam	Online meebeslissen. Lessen uit onderzoek naar digitale burgerparticipatie voor het Europees Parlement
Eigenaar/auteur	Rathenau Instituut
Karakter	Rapport
Aantal pagina's	25
Verschenen	2017

In dit op onderzoek gebaseerd rapport worden ervaringen gedeeld over de mogelijkheden om burgers online te laten meebeslissen. Om digitale betrokkenheid van burgers vervolgens ook tot betere besluitvorming te laten leiden, worden de volgende zes voorwaarden gepresenteerd:

1. Verbind het proces aan een concrete agenda of besluit.
2. Wees helder over het proces en doel.
3. Geef feedback aan de deelnemers.
4. Doe meer dan handtekeningen verzamelen (vraag ook meningen, ga de dialoog aan, et cetera).
5. Mobiliseer op maat: online en offline (lever maatwerk met digitale instrumenten maar ook in combinatie met offline mogelijkheden).
6. Herhaal en verbeter.

Het onderzoek schetst voorwaarden onder welke digitale participatie tot betere besluitvorming leidt. Dit is niet uitgewerkt als een stappenplan.

2.3 De ondersteunende modellen

Naast diverse aanpakken, vaak complete stappenplannen op weg naar burgerparticipatie, zijn er ook enkele ondersteunende modellen die bijvoorbeeld typen burgerparticipatie of typen burgers inzichtelijk maken. Dat

kan behulpzaam zijn bij het bepalen welke vorm van burgerparticipatie ingezet moet worden. Dergelijke modellen komen vaak van wetenschappers of zijn op wetenschappelijk onderzoek gebaseerd. In dit deel van het hoofdstuk bespreken we enkelen van die modellen. Sommige daarvan spelen ook een rol in de eerder besproken afwegingskaders.

Burgerparticipatieladder

De burgerparticipatieladder is een “glijdende schaal waarin de mate van interactief beleid tot uiting komt” (De Graaf 2007: 26). De burgerparticipatieladder – vaak ook visueel als ladder uitgebeeld – laat verschillende gradaties zien van de rol die inwoners in een bepaald (beleids)proces hebben. In de oorspronkelijke variant kent de burgerparticipatieladder acht treden (Arnstein, 1969). Er zijn echter verschillende variaties mogelijk. Zo komen we in Nederland verschillende keren een ladder met de volgende vijf treden tegen (De Graaf, 2007; Edelenbos en Monnikhof, 2001):

- Meebeslissen
- Coproduceren
- Adviseren
- Raadplegen
- Informeren

Onderaan de ladder gaat het om vormen van burgerparticipatie waarvan de ruimte die inwoners hebben om daadwerkelijk iets bij te dragen, beperkt is. Pas op de hoogste treden is er een op zijn minst gelijkwaardige relatie met bestuurders. Uit onderzoek naar gemeentelijke participatienota's bleek dat hoewel gemeenten relatief weinig verwijzen naar 'wetenschappelijke' instrumenten rondom burgerparticipatie een verwijzing naar de participatieladder relatief vaak voorkwam (De Graaf & Van Ostaaijen, 2010).

Asset-Based Community Development

De Asset-Based Community Development (ABCD) is een wat oudere methodiek, afkomstig uit het opbouwwerk in de Verenigde Staten. De methode is desalniettemin behulpzaam bij het stimuleren van actief burgerschap en zelforganisatie. Volgens Engbersen & Rensen (2014) bestaat de ABCD uit vijf stappen:

- Het in kaart brengen van de aanwezige capaciteiten en vaardigheden in de wijk aan de hand van een uitgebreide vragenlijst. Deze inventarisatie richt zich op de capaciteiten van individuele bewoners, maar ook op informele netwerken, de welwillendheid van instituties en de fysieke kwaliteiten in de buurt.
- Bouwen aan relaties tussen hulpbronnen in de buurt, in contact brengen van individuen met anderen, met organisaties en instituties.

- Het activeren van een buurt rond economische ontwikkelingen en een communicatienetwerk.
- Het samenbrengen van een wijk rond een visie en een plan voor de gemeenschap, gericht op de lange termijn en het oplossen van concrete problemen.
- De zoektocht naar steun van buiten. Hier probeert de wijk externe middelen aan te boren en vrij te maken ter ondersteuning van de lokaal aangestuurde ontwikkelingen, in aanvulling op de stevige basis van eigen bronnen.

Kan wél!

Bij Kan wél! dat raakvlakken heeft met de ABCD methode staat het realiseren van bewonersinitiatieven centraal: “In Kan wél! gaat een buurtcoach gedurende een periode van vijftien maanden met bewoners aan de slag om een idee voor een initiatief in de buurt om te zetten in actie. De buurtcoach gaat van start met een kennismaking met buurt en bewoners en inventariseert waar mogelijkheden voor initiatieven liggen. De buurtcoach brengt Kan wél! onder de aandacht bij bewoners, werft initiatiefnemers en selecteert uiteindelijk een aantal initiatieven om mee aan de slag te gaan. Vervolgens helpt de buurtcoach de bewoners om hun idee uit te voeren. Er wordt een plan van aanpak gemaakt, de buurtcoach helpt eventueel bij het maken van een begroting en gaat mee naar belangrijke afspraken” (Movisie, 2011).

CLEAR model

Het CLEAR model richt zich op de rol van inwoners. Het model draait minder op de feitelijke rol van inwoners in een bepaald beleidsproces – zoals bij de burgerparticipatieladder –, maar vooral op bevorderende omstandigheden voor burgerparticipatie in de lokale context (De Graaf & Van Ostaaijen, 2010; Lowndes, Pratchett & Stoker, 2006). Volgens het model zijn aan die omstandigheden vijf elementen verbonden (de eerste letters van de Engelse namen vormen samen het woord CLEAR):

- Can do – kunnen burgers participeren, dat wil zeggen, zijn zij competent, hebben zij zelf genoeg capaciteiten om te participeren; spreken ze bijvoorbeeld de taal?
- Like to – willen burgers participeren; dat wil zeggen: zien burgers voor zichzelf voldoende redenen of nut om zich in te spannen, zijn zij gemotiveerd?
- Enabled to – worden burgers in staat gesteld om te participeren, dat wil zeggen wordt hun de mogelijkheid geboden om te participeren, krijgen zij de kans?
- Asked to – worden burgers gevraagd om te participeren: is er een externe positieve stimulans tot participatie?
- Responded to – wordt er naar burgers teruggekoppeld, over zowel de inhoud als het proces?

Het CLEAR model kan gezien worden als een ideaaltype – wat is nodig voor burgerparticipatie? – maar is vooral een analyse instrument. Het kan gebruikt worden om te kijken of participatie passend is, zowel voor- als achteraf.

Burgerschaps- en betrokkenheidsstijlen

Een in verband met burgerparticipatie veel aangehaald onderscheid is dat tussen verschillende burgerschaps- en daarmee betrokkenheidsstijlen. Dit onderscheid volgt uit onderzoek van Motivaction en deelt de (Nederlandse) bevolking op in vier categorieën. Het zijn algemene schetsen die ook relevant zijn voor burgerparticipatie: “Verantwoordelijken – 30 tot 35 procent van de stemgerechtigde bevolking – zijn veelal bereid om de uitdagingen die beleidsmakers hun voorleggen, op te pakken. Een deel van de bevolking, zo’n 15 procent, kan worden gekenmerkt als Volgzaam: ze weten zich minder toegeest om effectief invloed uit te oefenen op beleid, maar ze zijn gezagsgetrouw. Ruim een kwart, 25 tot 30 procent, van de bevolking betitelden we als Pragmatici: ze zijn, zo nodig, goed in staat om voor hun belangen op te komen maar voelen zich nauwelijks aangesproken door de uitdagingen van nationale beleidsmakers. Critici ten slotte voelen zich door datzelfde aanbod overvraagd en dreigen te vervallen in een houding van wij-tegen-zij: kritisch, op het randje van afhaken” (WRR, 2012: 203).

Zelfanalyse meervoudige democratie

De zelfanalyse geeft aan de hand van vijf stappen een handreiking aan raadsleden, collegeleden, ambtenaren en inwoners om gezamenlijk de stand van zaken van de (meervoudige) democratie in een specifieke gemeente in kaart te brengen, alsmede hoe het beter kan. De stappen luiden als volgt:

1. Startgesprek (Wat gaat er gebeuren en waarom?)
2. Foto (Hoe staat het en hoe gaat het?)
3. Analyse (Duiden en kiezen)
4. Bewegen (Ontwerpen, uitproberen, doen)
5. Verankeren (Borgen, verbreden, overdragen)

De handreiking is opgesteld aan de hand van experimenten met negen gemeenten in een ‘Testlab Democratie’. Met de resultaten verwerkt in de handleiding kunnen ook andere gemeenten een zelfanalyse uitvoeren. De handreiking is vooral procedureel. De inhoud is aan de gemeenten.

Vormen van doe-democratie

In het boek ‘Doe-democratie’ wordt onderscheid in vier typen actief burgerschap in de wijk gemaakt (Van de Wijdeven, 2012). Van de Wijdeven onderscheidt daarvoor of inwoners structureel betrokken zijn of ad-hoc en of ze *meebeslissen* – participeren in of beïnvloeden van officiële besluitvormingsprocessen – of juist

meedoen – concrete projecten in de wijk oppakken (Van de Wijdeven, 2012: 175 e.v.). Op basis daarvan ontstaat een vierdeling met vier typen van actieve burgers, zie figuur 1.

Figuur 1: vier typen van actief burgerschap in de wijk

	Structurele betrokkenheid		
Beïnvloeden officiële (besluitvormings)processen (meebeslissen)	Wijkexperts	Buurtbouwers	Realiseren concrete projecten in de wijk (meedoen)
	Casusexperts	Projectentrekkers	
	Ad hoc betrokkenheid		

2.4 Overeenkomsten en verschillen

Er zijn veel overeenkomsten en verschillen tussen de verschillende in dit hoofdstuk besproken handreikingen. De ‘Leidraad burgerbetrokkenheid’, het ‘Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid’ en het ‘Afwegingskader voor de vormgeving van interactief beleid’ hebben met elkaar gemeen dat ze zich richten op de mogelijkheden van gemeenten om burgerparticipatie mogelijk te maken. Het gaat dan om de tweede generatie burgerparticipatie: de initiatieven die gemeenten zelf nemen om inwoners (buiten verkiezingen om) te betrekken. Deze handreikingen geven bovendien alle drie aan dat burgerparticipatie niet simpel een kwestie is van het (al dan niet) doen, maar dat er verschillende vragen en dilemma’s zijn die het succes bepalen. Alle drie proberen ze de gemeentelijke professional daar zo goed mogelijk op voor te bereiden. Verschillende vragen en aandachtspunten komen daarom in de verschillende handreikingen terug. Dat gaat dan onder meer over waarom en wanneer burgerparticipatie moet worden ingezet, wie in het proces welke rol heeft en wie betrokken moet worden. Van de ondersteunende modellen is vooral de participatieladder in de handreikingen veel terug te zien. En verschillende handreikingen maken onderscheid in het participeren in verschillende delen van een (schematisch opgezet) beleidsproces: agendavorming, besluitvorming, uitvoering en evaluatie.

Er zijn echter ook verschillen tussen de drie handreikingen. Zowel de ‘Leidraad burgerbetrokkenheid’ als het ‘afwegingskader burgerparticipatie bij beleid’ zijn in feite lijsten met vragen die professionals zich zouden moeten stellen als zij zich met burgerparticipatie (willen) bezighouden. Het ‘Afwegingskader voor de vormgeving van interactief beleid’ is daarentegen een uittreksel van een omvangrijk boek over interactief bestuur. Hoewel het in tegenstelling tot de andere twee mee heeft dat het (meer) aandacht heeft voor zaken

als de stijlen van bestuurders en de resultaten van interactief beleid is het door de grote ambitie en omvang ook onoverzichtelijker. Daarnaast is het taalgebruik technischer en ambtelijker.

Ook tussen de 'Leidraad burgerbetrokkenheid' en het 'afwegingskader burgerparticipatie bij beleid' zijn verschillen. Zo is de 'Leidraad burgerbetrokkenheid' voor het sociaal domein ontworpen en dat is in enkele onderdelen terug te zien, zoals in de relatief grotere aandacht voor het al dan niet kiezen voor een adviesraad of het voldoen aan wettelijke bepalingen omtrent burgerbetrokkenheid. De leidraad heeft daarnaast een korte handige woordenlijst met (burgerparticipatie-)termen en hun betekenis. Het 'afwegingskader burgerparticipatie bij beleid' verwijst dan weer naar een omvangrijk (digitaal) overzicht van instrumenten die uiteindelijk ingezet kunnen worden. Bovendien is dit afwegingskader het meest expliciet in de stelling dat het in sommige gevallen beter kan zijn burgerparticipatie niet in te zetten. Dat heeft te maken met zaken die in alle handreikingen aanwezig zijn, namelijk dat er enkele randvoorwaarden zijn om burgerparticipatie te laten slagen, zoals tijd, geld en betrokkenheid.

Als we vervolgens kijken naar de handreikingen gericht op burgerinitiatieven (derde generatie burgerparticipatie), 'Help een burgerinitiatief!', 'Loslaten in vertrouwen' en het 'Actie-instrument', dan valt op dat de ondersteuning er anders uitziet dan bij de handreikingen voor de tweede generatie. Dat is ook te zien in ondersteunende modellen als de Asset-Based Community Development en 'Kan wél!'. In tegenstelling tot de tweede generatie gaat het hier onder meer om het vinden en herkennen van burgerinitiatieven (als ze zich niet zelf bij de gemeente aandienen) en de relatie met de gemeentelijke 'back office' bij het leveren van maatwerk. Daarnaast zijn er ook overeenkomsten met de tweede generatie modellen. Bij beide komen zaken terug als nadenken over het 'waarom' van deze vorm van burgerparticipatie, het leveren van maatwerk (in het algemeen), het belang van een goed doordacht en vooraf opgezet plan, goede communicatie en evaluatie.

Datzelfde geldt voor de modellen voor digitale participatie ('Keuzewijzer e-tools' en 'Online meebeslissen'). Enerzijds zien we daar aandachtspunten die specifiek op digitale participatie betrekking hebben, zoals aandacht voor de techniek en het testen ervan of het feit dat sommige mensen misschien (meer) hulp nodig hebben om ervan gebruik te maken. Anderzijds komen ook hier zaken terug die ook in het algemeen bij burgerparticipatie van belang zijn en ook in andere modellen terug te zien zijn of van belang zijn, zoals het goed doordenken, de aanpak op de doelgroep aanpassen en een goede terugkoppeling aan deelnemers. Tot slot benadrukken digitale modellen het belang van de combinatie van online met offline participatie.

3 Overzicht van tweede generatie burgerparticipatie

In dit hoofdstuk worden verschillende instrumenten voor burgerparticipatie besproken. We hebben een selectie gemaakt uit de tientallen bestaande varianten en geven een overzicht van diverse veelvoorkomende of juist innovatieve varianten. Binnen en tussen de besproken instrumenten bestaan veel variaties, en de terminologie is in praktijk en wetenschappelijk niet altijd helder: namen en definities worden geregeld door elkaar gebruikt. Voor de instrumenten waarbij dat in het bijzonder het geval is, geven we dat aan in de inleidende tekst. We onderscheiden in dit hoofdstuk de volgende instrumenten:³

- Adviesraad
- Territoriale raad, zoals dorps- of wijkraad
- Burgerforum
- Burgertop
- Internetforum
- Referendum(verordening)
- Burgerinitiatief(verordening)
- Informatiebijeenkomst en inspraakavond
- Schouw
- Stads-, dorps- of wijkgesprek
- Enquête (schriftelijk of digitaal)
- Participatief begroten / burgerbegroting
- Right to challenge

Het is in algemene zin interessant om te weten of deze instrumenten van burgerparticipatie ergens toe leiden. Opvallens is echter dat er, ondanks de toenemende inzet en diversiteit van instrumenten, weinig evaluaties beschikbaar zijn. Die conclusie werd al eerder getrokken (zie bijvoorbeeld Van Ostaaijen, 2018; Peters et al, 2014). Wanneer er bovendien evaluaties beschikbaar zijn, is er vaak geen sprake van systematische evaluaties (Pröpfer, 2009). Van Houwelingen (2014) wijt het gebrek daaraan aan het feit dat

³ In dit hoofdstuk richten we ons met name op instrumenten uit de tweede generatie burgerparticipatie. Daarbij zijn we ons ervan bewust dat de tweedeling niet altijd even scherp is; sommige instrumenten kunnen ook vanuit maatschappelijke actoren kunnen worden ingezet en daardoor als derde generatie worden beschouwd. Dat geldt in dit hoofdstuk in het bijzonder voor de burgertop, die vaak vanuit maatschappelijk initiatief werd georganiseerd. De uitwerking in dit hoofdstuk is op onderdelen een uitgebreide en geactualiseerde versie van hoofdstuk vijf uit: Van Ostaaijen, 2018.

zulke evaluaties moeten berusten op heldere criteria voor succes of falen, en dat zulke criteria vaak omstreden zijn. Bovendien zijn de effecten van participatie instrumenten vaak moeilijk te meten of te onderscheiden van andere invloeden. Tot slot is burgerparticipatie vaak dynamisch: betrokkenen, doelstellingen en onderwerpen kunnen tussentijds veranderen, wat systematische evaluatie bemoeilijkt (Van Houwelingen, 2014).

Elk instrument van burgerparticipatie kent eigen sterke eigenschappen alsook zwakten, die kunnen voortkomen uit het ontwerp van het instrument of blijken uit de toepassing in de praktijk. Dat laatste is niet altijd eenvoudig te achterhalen, vanwege het bovengenoemde gebrek aan overkoepelende analyses en evaluaties. Waar zulke informatie niet of nauwelijks beschikbaar is, verwijzen we soms naar voorbeelden van specifieke gemeenten om een indicatie te geven van de positieve effecten alsook uitdagingen waar burgers en beleidsmakers tegenaan lopen. Aan het einde van de bespreking van elk instrument geven we een indicatie van sterkten en zwakten van het instrument. Van belang is dat een langer lijstje aan sterkten niet per definitie betekent dat het instrument beter is dan een ander; hetzelfde geldt voor het aantal zwakten. De context en het beoogde doel van het instrument zijn betere indicatoren voor de beste keuze in een specifieke situatie. De genoemde sterkten en zwakten kunnen wel bijdragen aan het afwegen van die keuze.

3.1 Effecten van tweede generatie burgerparticipatievormen

Adviesraad

Middels adviesraden wordt door een bepaalde doelgroep met de gemeente gepraat over bestaande of gewenste (beleids)maatregelen. Adviesraden worden geopperd om een balans te bieden tussen de paradox dat er vanuit waarden van goed bestuur een noodzaak is om cliënten meer te betrekken maar er tegelijkertijd twijfel is over de capaciteiten van deze cliënten (Van de Bovenkamp & Vollaard, 2015). Leden van adviesraden worden doorgaans middels een vacature gerekruteerd. Veel adviesraden richten zich op een specifiek thema. De meest voorkomende adviesraad is volgens de Participatiemonitor Burgerparticipatie 2018 van ProDemos de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning)-adviesraad (komt voor in 74% van de gemeenten), al nam het gebruik daarvan in de afgelopen jaren wel af (in 2016 was dit nog 85%). Ook populair is de Cliëntenraad Sociale Zaken/Wet Werk en Bijstand (65%). Ook raden voor specifieke groepen komen voor: Gehandicaptenplatform (37%), Seniorenraad (37%) en de Jeugd- of Jongerenraad (36% – daarmee bijna verdubbeld ten opzichte van 2016). Het minst voorkomend zijn adviesraden gericht op economische zaken of integratie (beiden 8%), al verdriedubbelde het aantal gemeenten met een integratie- of migrantenraad (ProDemos 2018). Al met al zien we veel wisselingen, wat erop kan duiden dat veel typen raden tamelijk flexibel worden ingezet. Slechts 11% van de gemeenten geeft aan geen enkele adviesraad te benutten.

Hoewel de adviesraden dicht tegen de klassieke representatieve democratie aanleunen (net als de raad vertegenwoordigen zij bepaalde groepen in de samenleving) lijkt hun formele invloed in de praktijk beperkt. In slechts 16% van de gemeenten kunnen adviesraden ook onderwerpen op de agenda van de gemeenteraad zetten. Enkele jaren eerder was dat nog 40% (ProDemos, 2016). In de helft van die 16% bleek dat ook daadwerkelijk gebeurd te zijn.

Doelen van een adviesraad zijn enerzijds het vergroten van de democratische betrokkenheid van cliënten en anderzijds het kunnen leveren van maatwerk (Van de Bovenkamp & Vollaard, 2015). De bedoeling is om het gat te verkleinen tussen uitgevoerd beleid en de behoeften vanuit de samenleving op dat terrein, zoals in het geval van Wmo-raden de ondersteuningsbehoefte van cliënten. De adviesraad is dan ook in de eerste plaats een methode van beleidsadvisering. Een adviesraad wordt ingesteld door het college of, minder vaak, door de gemeenteraad en is een structureel instrument voor burgerparticipatie (Leyenaar, 2009; ProDemos, 2012). Steeds meer gemeenten experimenteren naast meepraten met nieuwe rollen voor adviesraden, zoals een signalerende of controlerende rol (Kuiper & Sok, 2016).

In 2017 ondervroeg Movisie 100 Wmo en Sociaal Domein adviesraden over facilitering vanuit de gemeente en aandachtspunten voor de toekomst. Verschillende gemeenten hebben initiatieven ondernomen om een meer onafhankelijke positie voor adviesraden te ontwikkelen. Het doel is dat de raden op termijn meer de eigen agenda gaan bepalen en ongevraagd advies kunnen leveren. Daartoe is er enerzijds behoefte aan instrumenten om de achterban actiever te betrekken, mede door inzet van ervaringsdeskundigen, om daar signalen op te halen. Anderzijds is er behoefte aan een sterkere verbinding met de politiek, bijvoorbeeld door een actievere rol in te nemen bij het opstellen van partijprogramma's in de aanloop naar verkiezingen. Een andere uitdaging voor de adviesraden is de toenemende intergemeentelijke samenwerking (regionalisering), waardoor afstemming bemoeilijkt wordt (Panhuijzen & Lucassen, 2017).

Onderzoek toont aan dat adviesraden in staat zijn kwetsbare groepen die vanouds niet worden gehoord te vertegenwoordigen (Van de Bovenkamp & Vollaard, 2017). Een veelgehoorde klacht bij bestuurders en ambtenaren is echter dat de adviesraden geen goede afspiegeling zijn van de beoogde doelgroepen. Voornamelijk in adviesraden die gaan over specifieke voorzieningen, zoals de Wmo-raad, wil het bovendien nog wel eens voorkomen dat er, in de ogen van ambtenaren en wethouders, ontevreden of 'vervelende' burgers in zitten. Dat kan soms het beeld van de hele adviesraad bepalen. De informele invloed van de adviesraad wordt dan nog verder ingeperkt doordat wethouders de raad zoveel mogelijk gaan vermijden.

Het probleem in het betrekken van kwetsbare doelgroepen is dat er in weinig gevallen sprake is van een combinatie van ervaringsdeskundigheid en beleidsvaardigheid (Van Munster, Sok, Verschelling & Lucassen, 2012). Kuiper en Sok (2016) bepleiten dat het succes van adviesraden dan ook afhangt van de competenties van leden en de ondersteuning vanuit de raad. Leden hebben specifieke competenties nodig

om effectief in contact te komen met doelgroepen (bijvoorbeeld netwerk- en gesprekvoeringsvaardigheden), om individuele signalen te vertalen in een collectieve boodschap en om behoeften te vertalen in beleidsadvies. Door de complexiteit van de noodzakelijke vaardigheden kan de verzamelde ervaringskennis deels verloren gaan. In sommige gemeenten worden adviesraden om die reden ambtelijk ondersteund, bijvoorbeeld door het toekennen van een eigen beleidsmedewerker of secretariaatsmedewerker aan de adviesraad.

Ook slagen adviesraden er niet altijd in om doelgroepen te bereiken. Zo bleek uit onderzoek dat veel ouderen de adviesraden als afstandelijk en onpersoonlijk ervaren. Ook de formaliteit weerhoudt hen ervan om ermee in contact te komen. Bovendien wisten veel ouderen überhaupt niet van het bestaan van de raden af (Douma et al., 2017). Adviesraden scoren bovendien matig tot slecht op informatievoorziening en slecht op inclusiviteit en intensiteit (Leyenaar, 2009). Overigens loopt de mate van invloed van adviesraden tussen gemeenten erg uiteen. Zo bleek bijvoorbeeld uit een studie naar adviesraden in het sociaal domein in diverse (middel)grote gemeenten dat cliënten uit adviesraden in Haarlemmermeer en Alphen aan den Rijn een belangrijke stem ervoeren te hebben, terwijl dat door cliënten uit Utrecht en Delft niet zo werd ervaren (Heijboer, 2016).

Een potentieel nadeel van adviesraden is tot slot dat zij niet democratisch zijn gekozen, maar worden ingesteld door gemeenteraden om burgers te vertegenwoordigen (Van de Bovenkamp & Vollaard, 2015).

Sterkten	Zwakten
<ul style="list-style-type: none"> • Vertegenwoordiging van slecht gehoorde groepen • Doorgaans dicht op de besluitvormers; contact met bestuurders • Onderwerp-specifiek; gericht advies 	<ul style="list-style-type: none"> • Beperkte impact • Participatie beperkt tot een selecte – niet gekozen – groep burgers uit een specifieke doelgroep

Dorps- en wijkraden

Dorps- en wijkraden zijn ‘binnengemeentelijke vormen van representatie binnen duidelijke territoriale grenzen’ (Necker van Naem, 2013). De gemeente is als het ware opgeknipt in deelgebieden en in ieder deelgebied is een groep inwoners die dat deelgebied representeert en in die hoedanigheid overlegt met raadsleden, collegeleden of ambtenaren. Het doel van deze raden is de kloof tussen overheid en burger te verkleinen (Ministerie van BZK, 2013). Om dit doel te bereiken, vervullen de raden diverse functies, namelijk die van belangenbehartiger, platform voor burgerinitiatieven en vertegenwoordiger van de inwoners richting

de gemeente (Necker van Naem, 2013). In 80% van de gemeenten waar een dorps- of wijkraad actief is heeft deze enkel een raadplegende of adviserende rol (Dinjens, 2010).

Dorps- en wijkraden zijn een instrument van burgerparticipatie dat constant aanwezig is en dus niet ad hoc wordt georganiseerd, zoals bijvoorbeeld bij het referendum en de burgertop wel het geval is. Enkele jaren terug telden onderzoekers in Nederland 1.165 dorpsraden en 1.028 wijkraden (Necker van Naem, 2013). Uit de ‘Monitor Burgerparticipatie’ van ProDemos (2018) blijkt dat bijna 60% van de gemeenten dergelijke territoriale raden benut. In de praktijk is er nog veel verschil tussen de vele raden (Necker van Naem, 2013). Zo kunnen de leden worden gekozen of benoemd, kan er verschil zijn in bekostiging en kan ook voor verschillende rechtsvormen worden gekozen. De onderzoekers stellen vast dat dorps- en wijkraden voor gemeenten gewaardeerde ‘oren en ogen’ zijn. Ze constateren wensen en problemen op straatniveau en geven die door. Daarnaast dragen ze bij aan identiteitsvorming, sociale cohesie en lokale visievorming.

Helaas is het in de praktijk nog vaak onduidelijk wat de taken en bevoegdheden zijn. Gemeenten gaan erg top-down met de raden om en vinden het lastig om bottom-up initiatieven te stimuleren. Voor gemeenten zijn raden toch vooral van belang om het draagvlak voor gemeentelijk beleid te vergroten in plaats van de eigen verantwoordelijkheid van burgers (Necker van Naem, 2013). Verder blijkt dat een grote meerderheid van de raden financieel afhankelijk is van gemeentelijke subsidies: 80% maakt aanspraak op gemeentelijke subsidies en 30% zet eigen middelen in (Necker van Naem, 2013). Een beduidend nadeel van de dorps- en wijkraden betreft de beperkte representativiteit van de leden. In later onderzoek (Vermeij, 2015) wordt dit beeld bevestigd: sommige groepen blijven bij dorps- en wijkraden ondervetegenwoordigd en er is niet veel animo om te participeren. Geconcludeerd kan worden dat de leden van dorps- en wijkraden vaak geen goede afspiegeling zijn van diegenen die ze vertegenwoordigen.

Sterkten	Zwakten
<ul style="list-style-type: none"> • Schakel tussen gemeenteraad en inwoners • Instrument om belangen van inwoners te behartigen • In staat om concrete wensen en problemen te signaleren • Biedt platform voor burgerinitiatieven 	<ul style="list-style-type: none"> • Onduidelijke bevoegdheden en impact • Participatie beperkt tot een selecte groep inwoners • Top-down benadering van raden door gemeente • Vaak financieel afhankelijk van gemeente

Burgerforum

Onder burgerforum verstaan wij kleinschalige, maar meer regelmatige of langdurige vormen van burgerparticipatie. Burgerforum beschouwen wij als nagenoeg synoniem voor burgerpanel en burgerjury. Het

onderscheid tussen een burgerforum en een burgertop wordt in de wetenschappelijke literatuur niet altijd even duidelijk gemaakt. In beide gevallen is er sprake van kennisuitwisseling en deliberatie door een – bij voorkeur representatieve – groep burgers onder leiding van moderatoren. Wij gaan uit van een burgertop (zie volgend onderdeel) als grootschaliger, sporadischer en minder expliciet verbonden aan bestaande instituties dan het burgerforum.

Bij een burgerforum komt een groep deelnemers, vaak op initiatief van de representatieve instituties, vaak meerdere keren samen om onder begeleiding van een moderator over een beleidskwestie te discussiëren. De deelnemers krijgen vooraf schriftelijke informatie over de beleidskwestie ter beschikking gesteld en kunnen tijdens de bijeenkomsten belanghebbenden en deskundigen bevragen (Leyenaar & Nehmelman, 2017). Hierbij is het de bedoeling dat de groep aan het eind gezamenlijk een onderbouwd advies weet te geven over de betreffende beleidskwestie. Het advies is niet bindend, het orgaan dat de burgerjury heeft ingesteld, dient echter wel te reageren op het advies door ofwel het advies te volgen ofwel te verklaren waarom het advies terzijde wordt geschoven (Kummeling, 2016). Het doel van een burgerforum is het vergroten van draagvlak voor politieke beslissingen (Leyenaar, 2009).

Het aantal deelnemers blijft meestal beperkt tot maximaal 50 (Leyenaar, 2007). Burgers kunnen zichzelf niet altijd aanmelden, maar worden soms via een steekproeftrekking benaderd (Leyenaar & Nehmelman 2017). De beperkte omvang van de steekproef betekent dat de groep niet representatief is voor de hele populatie, maar dat er wel voldoende diversiteit binnen de groep bestaat zodat alle zienswijzen gehoord worden (Leyenaar, 2007). De kans bestaat echter wel dat welbespraakte en vaardige deelnemers in de discussies overwicht zullen hebben ten opzichte van minder vaardige deelnemers.

Uit eerder onderzoek van Fishkin (1995) en Luskin et al. (2014) blijkt dat burgerforums bijdragen aan het algemene kennisniveau van de deelnemers, de burgerbetrokkenheid verhogen en meer politiek zelfvertrouwen geven. Daarnaast werd geconcludeerd dat mensen gedurende het proces naar elkaar toe bewegen en begrip creëren voor elkaars standpunten. Dat kan leiden tot meer tolerantie en een vermindering van conflict tussen deelnemende groepen (Caluwaerts & Reuchamps, 2018).

Kummeling (2016) waarschuwt voor ‘cherry picking’ door beleidsmakers: alleen onpopulair beleid laten behandelen door de burgerforums en alleen adviezen overnemen die welgevallig zijn. Indien burgerforums hiervoor worden ingezet leidt dat volgens Kummeling tot nog meer wantrouwen richting de politiek. Lucardie & Leyenaar (2014) benadrukken ook dat de effectiviteit van burgerforums afhankelijk is van de welwillendheid van beleidsmakers om in eerste instantie burgerforums in het leven te roepen, en vervolgens recht te doen aan de uitkomst.

In Nederland worden pas sinds het begin van de eeuw burgerforums ingezet, zowel op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Enkele burgerjury's zijn onderzocht (Leyenaar, 2009) en de conclusie die daaruit voortvloeide is dat zowel de deelnemers als de overheden heel tevreden waren. Zo werd bevestigd dat de

deelnemers naarmate het proces vorderde meer richting consensus neigden en dat hun kennis en zelfvertrouwen significant waren gestegen. Ook bleek dat de impact van het advies zich moeilijk laat meten. Tot slot deed zich bij alle onderzochte burgerjury's het probleem rondom representativiteit voor: oververtegenwoordiging van hoogopgeleiden en politiek geïnteresseerden en een ondervertegenwoordiging van allochtonen (Leyenaar, 2009).

Sterkten	Zwakten
<ul style="list-style-type: none"> • Creëert wederzijds begrip tussen deelnemers • Zorgt voor meer draagvlak voor beleid • Draagt bij aan kennisniveau, betrokkenheid en zelfvertrouwen van deelnemers • Diversiteit deelnemers (al is dat niet altijd) 	<ul style="list-style-type: none"> • Participatie wordt beperkt tot een selecte groep burgers • Onduidelijke impact • Overwicht van welbespraakte deelnemers

Burgertop

Zoals gezegd beschouwen wij burgertop als een grootschaliger, sporadischer instrument van burgerparticipatie dan een burgerforum. Het vaakst voorkomende voorbeeld van een burgertop in en om Nederland is de zogeheten G1000-top (het oorspronkelijke idee is om 1000 inwoners van een gemeente te betrekken). De Nederlandse variant vindt in veel gevallen plaats op initiatief van actoren buiten de overheid en is dan ook minder expliciet verbonden aan bestaande instituties, alhoewel het streven wel altijd is om een link met de representatieve democratie in te bouwen (Binnema, 2018).

Hoewel een G1000 nog maar in weinig gemeenten voorkomt, heeft het instrument de laatste jaren veel aandacht gekregen. Via een G1000 wordt een groep inwoners bijeengebracht die via een open agenda of rondom een bepaald onderwerp met elkaar het gesprek aangaan om tot een gezamenlijk standpunt te komen of daaromtrent zelf actie te ondernemen. De bijeenkomsten duren vaak meerdere dagen. Experts worden uitgenodigd om informatie te verschaffen aan deelnemers en in sommige gevallen geven ook politici presentaties. De G1000 vond zijn oorsprong in België met als doel om een breder debat over de staat van de democratie te faciliteren. De bedoeling was dat het instrument nadrukkelijk een aanvulling zou zijn op bestaande democratische arena's. Om die reden werd vaak ook expliciet het nationaal of regionaal parlement bij het proces betrokken. Die hadden wel nadrukkelijk een faciliterende rol; de onafhankelijkheid van de deliberatie werd gewaarborgd (Caluwaerts & Reuchamps, 2018). In België werd de agenda vaak door experts vastgesteld.

Nederlandse G1000 “spin-offs” of anders burgertoppen, waarvan er verschillende op lokaal niveau zijn gehouden, lieten burgers juist zelf de agenda bepalen. De inzet was hierbij co-creatie in de context van de doe-democratie. Wel blijkt dat de aandragen thema’s vaak erg algemeen en divers zijn, waardoor op de burgertop alleen over hoofdlijnen kan worden gepraat. Burgertoppen met een specifiek thema (bijvoorbeeld gezondheid, energie of duurzaamheid) bleken meer richting te geven aan zowel proces als resultaat (Michels & Binnema, 2016).

Een bijzonder aspect van de oorspronkelijke G1000-bijeenkomsten is dat de deelnemers via loting – een willekeurige trekking uit het adressenbestand van de gemeente – worden gevraagd om mee te doen.⁴ Op die manier zou een G1000 een veel representatievere afspiegeling van de bevolking moeten zijn dan veel andere burgerparticipatieactiviteiten. In de praktijk blijkt dat te optimistisch gedacht. Meer dan negen van de tien mensen die ingeloot zijn, komen niet opdagen (Binnema & Michels, 2016: 65). En zij die er wel zijn, hebben een bekend profiel: ‘De typische deelnemer aan alle onderzochte burgertoppen is geboren en getogen in Nederland, ouder dan 50 jaar en heeft een hbo- of academische opleiding’ (Binnema & Michels, 2016: 66). Dat probleem is niet specifiek voor Nederlandse G1000-toppen maar algemeen erkend in deliberatieprocessen (Goodin & Dryzek, 2006). Op zich hoeft dat niet erg te zijn, al hoorde de diversiteit wel een grote kracht van de G1000 te zijn. Er zit over het algemeen veel energie bij de initiatiefnemers en deelnemers en het onderling contact kan ook waardevol zijn. Uit onderzoek blijkt wel dat deelnemers soms bij voorbaat al sterke meningen hebben over het onderwerp, en de gepresenteerde informatie ook binnen die eigen kaders interpreteren (Popkin, 1992; Parkinson, 2003).

Het is niet altijd duidelijk of het doel van een G1000 ook daadwerkelijk is om beleid te beïnvloeden. Duidelijkheid hierover naar burgers toe zou het instrument ten goede kunnen komen (Michels & Binnema, 2016). De ervaring van de afgelopen jaren leert vooral dat politici vinden dat de uitkomsten van een G1000 door de lokale samenleving zelf moeten worden opgepakt. De politieke democratie weet niet altijd goed wat er met de initiatieven gedaan moet worden. Zelfs als de aanbevelingen concreet zijn en zich richten tot bestuurders volgen vage voornemens als dat ‘men in de aankomende tijd gezamenlijk gaat kijken hoe een en ander kan worden ingevuld’ (Boogaard & Binnema, 2016: 20). Standpunten en initiatieven sterven daarom soms een stille dood, al is dat geenszins een exclusief kenmerk van de G1000. Het is overigens de vraag of deelnemers zelf altijd willen dat de besproken uitkomsten bindend zijn voor het beleidsproces: uit enquêtes na Belgische G1000 toppen bleek dat slechts een derde van de deelnemers daar uitgesproken positief over was (Caluwaerts & Reuchamps, 2018).

Uit onderzoek blijkt dat raadsleden vaak positief staan tegenover burgertoppen, maar wel nadrukkelijk met de focus op deliberatie en advies. Er is beduidend minder enthousiasme over een directere

⁴ Niet bij alle Nederlandse burgertoppen werd van loting gebruikgemaakt. Bijvoorbeeld in Uden en Amsterdam werd gebruik gemaakt van vrijwillige aanmelding (Caluwaerts & Reuchamps, 2018:139-141).

invloed op beleidsvorming. Bovendien worden raadsleden ook graag bij zowel het initiatief als deelname bij het proces betrokken (Binnema, 2018).

Sterkten	Zwakten
<ul style="list-style-type: none"> • Potentieel representatief voor de bevolking • Diepgaand debat over belangrijke thema's • Toename in kennis, vaardigheden en tolerantie van deelnemers • Mogelijkheid tot deliberatie én stemming • Potentie om burgers, politici én experts bij elkaar te brengen • Open agenda voor grotere representativiteit en legitimiteit 	<ul style="list-style-type: none"> • In praktijk vaak beperkte diversiteit van deelnemers • Vraagt veel voorbereiding en kosten • Beperkte overname van initiatieven door politici • Onduidelijkheid en teleurstelling bij deelnemers over beoogde (politieke) resultaat • Valkuil om in algemeenheden te blijven hangen bij gebrek aan specifiek thema

Internetforum

Een internetforum is toegankelijk voor alle burgers en voor politici en beleidsambtenaren. Zij kunnen discussiëren over verschillende beleidsonderwerpen door op bestaande stellingen reageren of zelf een discussie te beginnen. Ongeveer een vijfde van de ondervraagde gemeenten gaf in een onderzoek in 2018 aan gebruik te maken van een internetforum (ProDemos, 2018). Het instrument wordt daarmee minder populair. In 2012 werd het nog benut door een kwart van de gemeenten (ProDemos, 2012). Het genereren van informatie, ideeën en adviezen van burgers zijn de belangrijkste doelstellingen van een internetforum. In ongeveer driekwart van de gevallen werden die doelstellingen behaald (ProDemos, 2018).

Voordelig aan internetforums is dat burgers ook in relatief korte tijd hun mening kenbaar kunnen maken, zonder bijvoorbeeld een hele dag beschikbaar te stellen. Ook is het moment van bijdragen flexibel, wat de participatie bevordert. Een nadeel van internetforums is dat de voorstellen en commentaren vaak erg divers zijn en soms onsamenhangend (Herzberg, 2009). Het kan lastig zijn om daar als bestuurder een concreet idee of een collectieve opinie uit te destilleren.

Succesfactoren voor internetfora zijn goede communicatie over het bestaan van het forum, bij voorkeur via verschillende kanalen (online media, sociale media en offline) en het aanbieden van live chatsessies met belangrijke politieke actoren die betrokken zijn bij de besproken onderwerpen.⁵ De

⁵ Zie onderdeel 'Online Forums' in de Citizen Participation and Consultation Toolkit van eCon Planning Suite (2014).

basisstructuur van een internetforum kan ook worden uitgebreid met bijvoorbeeld videofragmenten. Van groot belang voor het succes van een internetforum is bovendien de link met het formele besluitvormingsproces. Een forum dat daar volledig los van staat wekt minder interesse onder burgers en heeft minder impact. Uit een uitgebreide studie naar digitale participatie-instrumenten in opdracht van EU blijkt ook dat online participatie niet als vervanging kan worden gezien van het offline besluitvormingsproces. Bovendien is innovatie en onderhoud, zowel in technisch opzicht als in de zin van evaluatie en inspelen op de behoeften van gebruikers, van belang om een digitaal participatie-instrument zoals een internetforum op de langere termijn tot een succes te maken (European Parliamentary Research Service, 2018). Het uitbesteden van de taken van moderatie aan private partijen is op basis van buitenlandse ervaringen niet aan te raden (Chadwick, 2011).

Sterkten	Zwakten
<ul style="list-style-type: none"> • Laagdrempelig • Beperkte tijdsinvestering • Flexibele data en tijden • Mogelijkheid om videomateriaal en live sessies aan te bieden 	<ul style="list-style-type: none"> • Digitale vaardigheden noodzakelijk bij zowel burgers als forum moderators • Relatief lage doeltreffendheid • Mogelijk divers en onsamenhangend signaal • Moderatie en onderhoud is nodig • Moet blijvend worden gevoed met nieuwe onderwerpen en informatie

Referendum(verordening)

Gemeenten kunnen de mogelijkheid om referenda te organiseren institutionaliseren door een referendumverordening op te stellen. Omdat een referendum via regelgeving van de gemeente mogelijk wordt gemaakt valt het binnen de tweede generatie burgerparticipatie. Lokale referenda zijn van rechtswege altijd adviserend en kunnen – afhankelijk van de bepalingen in de verordening – zowel op initiatief van de raad als op initiatief van de burger plaatsvinden. Burgers die een referendum willen organiseren, moeten vaak aan verschillende voorwaarden voldoen. Zo zijn er regels rondom referendabele onderwerpen, minimumaantallen steunbetuigingen en tijdslimieten. In tegenstelling tot veel andere vormen van burgerparticipatie is het referendum in eerste instantie gericht op een numerieke uitslag. De stemming gaat bovendien doorgaans over onderwerpen die al aan het einde van het beleidstraject zijn of in elk geval al tot op zekere hoogte zijn uitgedacht. Veel gemeenten kozen in navolging van de VNG modelverordening ook voor een opkomstdrempel van 30 procent, al is er veel variaties in drempels (Van der Krieken, 2017).

Sinds de jaren negentig hebben ongeveer 150 lokale referenda plaatsgevonden (Broeksteeg & Van der Krieken 2017). De helft daarvan had herindeling als onderwerp, maar daarnaast is ook de (inrichting van de) openbare ruimte een populair onderwerp. Vaak is een speciaal ingestelde referendumcommissie betrokken bij de advisering van de raad omtrent het opstellen van de referendumverordening en rondom de uitvoering van een lokaal referendum.

De gemiddelde opkomst bij referenda is 40 procent, wat betekent dat het lokale referendum er over het algemeen in slaagt een aanzienlijke groep inwoners naar de stembus te krijgen. De laagdrempelige en inclusieve participatie – elke kiesgerechtigde burger kan zijn of haar mening geven – is dan ook een pluspunt van een lokaal referendum ten opzichte van verschillende andere vormen van lokale burgerparticipatie die vaak kleinschaliger zijn en bovendien soms afhankelijk van loting en selectie. Vanwege het adviserende karakter van het referendum kan de gemeenteraad de uitslag interpreteren, waardoor de directe invloed van burgers op beleid soms beperkt blijft, zeker wanneer de opkomstdrempel niet wordt gehaald of de opkomst als laag wordt geïnterpreteerd. Opvallend is ook dat slechts 15% van de lokale referenda door burgers is aangevraagd. Hoewel alle kiesgerechtigde inwoners mogen stemmen komt de agendering dus in veel gevallen van bovenaf (Van der Krieken, 2015).

Bekende kritiek op referenda waarin voor of tegen een bestaand voorstel wordt gestemd is dat de ruimte voor nuancering zeer beperkt is (cf. Hendriks, Van der Krieken en Wagenaar, 2017). Een referendumstemming kan twee contrasterende kampen lijnrecht tegenover elkaar plaatsen in plaats van deze nader tot elkaar te brengen door debat en consensus. Om het maatschappelijk debat verder te stimuleren kunnen referenda ook drie of meer opties voorschotelen – wat in veel lokale referenda ook gebeurt – of worden gecombineerd met andere vormen van burgerparticipatie, zoals het indienen van een burgervoorstel of het organiseren van een deliberatief traject in aanloop naar de stemming.

Het lokaal referendum veroorzaakt vaak discussie in de samenleving over onderwerp van lokaal belang (Van der Krieken, 2015). Daar moet het referendum het voor haar informatievoorziening ook van hebben, want deelnemers (kiezers) hebben niet de kans zich ter plaatse in te lezen en door experts te laten informeren zoals dat bijvoorbeeld bij een burgertop kan. Uit onderzoek in België blijkt overigens dat deelnemers aan lokale referenda naderhand politiek actiever zijn dan daarvoor (Kern, 2018).

De uitslag van een lokaal referendum kan een duidelijk signaal voortbrengen van relatieve voorkeuren, goedkeuring of afkeuring. Voor inwoners is het bevorderlijk als van tevoren helder is wat de gemeenteraad van plan is met de uitslag te doen. Waar de gemeente ook een belangrijke taak heeft, is in het verzorgen van expliciete kaders en heldere procedures voor het lokaal referendum, vastgelegd in een specifieke referendumverordening, en goede informatievoorziening over het referenduminstrument.

Sterkten	Zwakten
<ul style="list-style-type: none"> • Laagdrempelige participatie; hoge deelname • Toegankelijk voor alle inwoners • Heldere uitslag; informele druk op politici • Expliciete kaders door, en link met, representatief stelsel • Toename maatschappelijk debat rondom opties 	<ul style="list-style-type: none"> • Weinig ruimte voor nuance • Nauwelijks tot geen ruimte voor alternatieven aangedragen door burgers • Aanzienlijke organisatorische inzet en kosten • Adviserend; formeel weinig druk op politici

Formeel burgerinitiatief

Het begrip burgerinitiatief wordt voor meerdere aanpakken gebruikt. Enerzijds wordt de term gebruikt voor allerlei, sporadische dan wel doorlopende, bottom-up dan wel top-down, mogelijkheden voor burgers om een eigen voorstel te doen.⁶ Anderzijds is er het formele burgerinitiatief, waarvoor gemeenten een verordening maken en waarmee burgers een onderwerp op de agenda van de gemeenteraad of bijvoorbeeld een stadsdeelcommissie kunnen plaatsen.

Via het formeel burgerinitiatief krijgen burgers via een verordening burgerinitiatief het recht om een thema op de agenda van de gemeenteraad te plaatsen wanneer een minimumaantal handtekeningen is verzameld (Tonkens, 2009). Ook hier gaat het dus om tweede generatie burgerparticipatie (Van Ostaaijen, 2018). In 2016 is het aantal gemeenten dat een dergelijke verordening heeft, toegenomen tot 72%. In een derde tot de helft van die gemeenten wordt jaarlijks minstens één keer van deze mogelijkheid gebruikgemaakt (ProDemos 2016). In 2018 hanteert nog 61% gebruik van een burgerinitiatief verordening (ProDemos, 2018).

Beperkte representativiteit van de indieners is voor het formeel burgerinitiatief niet problematisch omdat de gemeenteraad de uiteindelijke beslissing neemt (Tonkens, 2009). De keerzijde daarvan is de soms beperkte inzet van de gemeente in de uitvoering van initiatieven, wat gepaard gaat met ontevredenheid onder indieners en het gevoel niet serieus te worden genomen. Procedures worden bovendien soms als stroperig ervaren. In 2012 bleek uit onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK dat van de 118 ingediende formele burgerinitiatieven in gemeenten 56% niet werd overgenomen, vaak omdat het initiatief niet paste binnen het beleid van de gemeente (Ministerie van BZK, 2012).

⁶ Een greep uit het brede scala aan specifieke interventies op initiatief van burgers, maatschappelijke organisaties en gemeenten is te vinden in de kennisbank van Wat werkt in de Wijk, zie <https://www.watwerktindewijk.nl/kennisbank>. Speciaal voor gemeentelijke interventies in het sociale domein is er de databank Effectieve sociale interventies van Movisie, zie <https://www.movisie.nl/databank-effectieve-sociale-interventies>. In dit hoofdstuk zijn wij op zoek naar overkoepelende evaluaties van burgerparticipatie-instrumenten.

De mate waarin gemeenten het gebruik van het instrument aanmoedigen verschilt. Om burgerinitiatieven effectief te ondersteunen, kunnen gemeenteambtenaren initiatieven opsporen, legitimeren, inpassen in bestaand beleid en voorbereiden voor politieke besluitvorming (Blom et al., 2010). Een valkuil in de ondersteuning van burgerinitiatieven vanuit de gemeente is een te instrumentele benadering. Goede ondersteuning richt zich niet allen op de initiatiefnemers maar ook op instituties en wijk. Bemiddelen, bijsturen en institutioneel verbinden zonder het initiatief over te nemen kunnen de scheppende kracht van burgerinitiatieven vergroten (Oude Vrielink & Verhoeven, 2011).

Sterkten	Zwakten
<ul style="list-style-type: none"> • Ruimte voor eigen onderwerpen en prioriteiten van burgers • Direct contact inwoners met gemeenteraadsleden 	<ul style="list-style-type: none"> • Procedures door deelnemers als stroperig ervaren • Weinig bekend over de effectiviteit

Informatiebijeenkomst en inspraakavond ⁷

Informatiebijeenkomsten zijn openbare bijeenkomsten bedoeld voor het uitwisselen van informatie tussen burgers, politici en ambtenaren. Daarbij staat in principe één specifiek beleidsonderwerp centraal. In de ‘Monitor Burgerparticipatie 2016’ gaf meer dan 90 procent van de gemeenten aan van dit instrument gebruik te maken, wat het in 2016 tot de meest gebruikte participatiemethode maakte. Gemeenten gaven aan de informatiebijeenkomst (onder andere) te gebruiken om burgers te informeren over de gemeentepolitiek en over participatiemogelijkheden (ProDemos, 2016). In de monitor van 2018 is niet expliciet naar informatiebijeenkomsten gevraagd.

De informatiebijeenkomst vertoont veel gelijkenissen met de inspraakavond. Bij de informatiebijeenkomst ligt de nadruk meer op het enkel informeren; bij de inspraakavond is doorgaans sprake van meer interactie. Het is voor burgers soms onduidelijk of ze met een informatiebijeenkomst te maken hebben of een inspraakavond, iets dat tot frustratie onder burgers kan leiden (Van Marissing, 2006; Steyaert & Verheijen, 2006).

Bij een inspraakavond krijgen belanghebbenden de mogelijkheid om hun mening te geven over een beleidsvoornemen. Deelname aan een inspraakavond staat open voor alle inwoners. Volgens ProDemos (2018) heeft zo’n 98% van de gemeenten de afgelopen jaren een inspraakavond georganiseerd, wat het in 2018 tot de meest gekozen participatiemethode maakte. Dit hoge getal kan echter wel deels verklaard

⁷ Deze variant hoeft niet per definitie in de avond te worden gehouden, maar aangezien dat doorgaans wel het geval is, is de inspraak’avond’ als zodoende tot de meest gebruikte terminologie verworden.

worden door het feit dat gemeenten verplicht een inspraakverordening moeten instellen en dat inspraak voor sommige beleidsterreinen wettelijk verplicht is.

De inspraakavond behoort tot de participatiemethoden waar de burger de minste invloed geniet: 83% van de inspraakavonden hebben hooguit een adviserende rol (ProDemos, 2018). Het doel dat de gemeente voor ogen heeft bij het instellen van een inspraakavond is in ruim 40% van de gevallen voor het vergroten van draagvlak voor beleid. Slechts 20% geeft aan het instrument te gebruiken om informatie of ideeën van burgers te genereren. Ongeveer 86% van de gemeenten geeft echter wel aan dat de inspraakavond invloed heeft gehad op de gemeentelijke besluitvorming (ProDemos, 2018).

Ook bij de informatiebijeenkomsten en inspraakavonden blijkt de representativiteit van de deelnemers beperkt. Van Marissing, Bolt en Van Kempen (2004) concluderen dat mensen met een migratieachtergrond vaak niet ingaan op een formele uitnodiging voor een informatiebijeenkomst of inspraakavond. Ze zijn echter wel sneller geneigd te komen zodra de uitnodiging vanuit een vertrouwde omgeving persoonlijk wordt gedaan (Van Marissing, Bolt & Van Kempen, 2004). In het Lokaal Kiezersonderzoek 2016 gaf van de deelnemende burgers 4% aan dat ze de afgelopen vijf jaar een inspraakavond bezocht hebben. Daarvan vond 55% dat er met een inspraakavond weinig tot niets te bereiken viel (SKON, 2016).

Sterkten	Zwakten
<ul style="list-style-type: none"> • Inwoners hebben de mogelijkheid hun mening te geven over vaak concrete projecten • Verschaft gemeente informatie en ideeën • Biedt inzicht in voorkeuren van burgers 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan leiden tot verkeerde verwachtingen bij burgers • Onduidelijke impact • Beperkte opkomst; mogelijk geen afspiegeling van achterliggende groep of wijk

Schouw

Bij een schouw gaat een groep ambtenaren en/of politici ter plekke kijken in dorpen, buurten of wijken om te achterhalen welke problemen er leven en welke ideeën burgers hebben om dit te verbeteren (Van Ostaaijen, 2018). De voornaamste bijdrage van een schouw is aan de agendavorming van de gemeenteraad (Leyenaar, 2009). Een schouw wordt incidenteel georganiseerd en duurt vaak niet langer dan enkele uren (Rob, 2005). Gedurende de schouw gaat de groep langs enkele plaatsen waar bewoners de mogelijkheid hebben om te laten zien waar zij tegenaan lopen. Het idee achter de schouw is dat de problematiek meer gaat leven onder ambtenaren en politici wanneer zij van dichtbij zien wat er aan de hand is. Een digitale schouw is ook

mogelijk: hierbij wordt een website ontwikkeld waar bewoners ideeën en klachten kunnen melden (ProDemos, z.d. c)⁸.

De schouw heeft de afgelopen jaren aan populariteit gewonnen: waar in 2016 nog 41% van de gemeenten aangaf dit instrument de voorgaande twee jaren te hebben ingezet, lag dit percentage in 2018 op 72% (ProDemos, 2018). De invloed van de schouw op de besluitvorming is relatief hoog. In veruit de meeste gevallen (45%) was er sprake van een adviesfunctie, maar in 30% van de gevallen hadden bewoners een coproducerende of meebeslissende rol. Op de vraag met welk doel gemeenten gebruik maken van de schouw is het genereren van ideeën of informatie veruit het meest gegeven antwoord, op afstand gevolgd door het vergroten van draagvlak en kwaliteit van beleid (ProDemos, 2018).

Het voordeel van de schouw is dat het gemeentebestuur inzicht krijgt in de leefwereld van de bewoners. Door ter plaatse te gaan kijken en in dialoog te gaan met de bewoners kunnen concrete wensen en problemen gesignaleerd worden. Dit verschaft het gemeentebestuur bruikbare informatie en inzicht in lokale voorkeuren. Bewoners hebben zo invloed op hun directe woonomgeving en zullen zich gehoord voelen. Het nadeel van de schouw is dat deze vaak kosten- en tijdsintensief is (Rob, 2005). De deelnemende ambtenaren en bewoners zijn vaak minimaal een dagdeel kwijt met deze methode, waarna de geconstateerde gebreken ook nog aangepakt moeten worden. Tot slot ligt het risico op de loer dat er gedurende de schouw valse verwachtingen worden geschept door de groep ambtenaren en/of politici (Rob, 2005). Verschillende gemeentelijke evaluatie bevestigen dit beeld: de schouw wordt gezien als een nuttig instrument dat veel informatie en minder klachten oplevert, maar tegelijkertijd ook kampt met een lage opkomst en beperkte representativiteit (Hof & Hommel, 2013).

Sterkten	Zwakten
<ul style="list-style-type: none">• Direct contact tussen gemeente en inwoner• Verschaft informatie en ideeën• Biedt inzicht in lokale voorkeuren• Geeft burgers directe invloed op hun leefomgeving	<ul style="list-style-type: none">• Onduidelijke impact• Arbeidsintensief• Kan verkeerde verwachtingen creëren

⁸ Zie ook bijvoorbeeld de Burgerschouw-app: <https://view.publitas.com/centric/centric-magazine-overheid-november-2014/page/8-9>

Stads-, dorps- of wijkgesprek

Stads- dorp- en wijkgesprekken zijn bijeenkomsten tussen burgers en gemeentebesturen met als doel om op enkele thema's door middel van gesprekken en debat zoveel mogelijk ideeën van burgers te genereren (ProDemos, z.d. d). Vergeleken met de informatiebijeenkomst of inspraakavond is de insteek bij het gesprek eerder meepraten dan informeren. Er is sprake van een dialoog tussen burgers en bestuurders, waarbij burgers ook zelf ideeën en thema's kunnen aandragen en waarbij het beleid op die thema's doorgaans nog minder ver is uitgewerkt. De diversiteit van thema's is ook groter dan bij een informatiebijeenkomst of inspraakavond, waar doorgaans al sprake is van uitgewerkt beleid op een specifiek onderwerp dat aan burgers wordt voorgelegd. Anders dan bij een burgerforum staat deelname aan een stads-, dorps- of wijkgesprek open voor alle inwoners: het is een open methode. De bekendheid van de methode blijft echter achter: 44% van de ondervraagde burgers in het Lokaal Kiezersonderzoek 2016 gaf aan niet bekend te zijn met de methode 'stadsgesprek' (SKON, 2016).

Stads-, dorps- en wijkgesprekken hebben de afgelopen jaren aanzienlijk aan populariteit gewonnen. Waar 50% van de gemeenten in 2016 aangaf er gebruik van te hebben gemaakt was dit ruim 75% in 2018 (ProDemos, 2018). De mate van invloed van stads- dorp en wijkgesprekken blijft echter in driekwart van de gevallen beperkt tot maximaal een adviserende rol (ProDemos, 2018). Daarbij gaf wel 83,6% van de gemeenten die stads-, dorps- of wijkgesprekken hebben gehouden aan dat het de besluitvorming beïnvloed heeft. Wanneer gemeenten die gebruik hebben gemaakt van de gesprekken gevraagd worden naar hun doelstellingen bij deze methode zijn het genereren van ideeën en informatie en het vergroten van draagvlak de meest gegeven antwoorden.

De gemeente Utrecht heeft in 2015 naar aanleiding van de overgang naar duurzame energie een drietal stadsgesprekken gehouden. Bij de evaluatie (Gemeente Utrecht, 2016) werd het eerder geschetste beeld bevestigd: de stadsgesprekken leverden ideeën en meer draagvlak voor het uiteindelijke plan op. Nieuw was de conclusie dat de stadsgesprekken bijdroegen aan het kennisniveau van de deelnemende burgers. Een kanttekening is wel, zoals bij veel participatiemethoden ook het geval is, dat sommige bevolkingsgroepen ondervertegenwoordigd bleven (Gemeente Utrecht, 2016). Stadsgesprekken in Maassluis (2015) en Delftwijk (2018) lieten een soortgelijk beeld zien: jongeren en allochtonen blijven vaak ondervertegenwoordigd.

Sterkten	Zwakten
<ul style="list-style-type: none">• Verschaft informatie en ideeën• Biedt inzicht in lokale voorkeuren• Vergroot het draagvlak voor beleid	<ul style="list-style-type: none">• Onduidelijke impact• Ondervertegenwoordiging van specifieke doelgroepen

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Draagt bij aan kennisniveau deelnemers | |
|--|--|

Enquête

Bij een enquête krijgen inwoners een online of fysieke vragenlijst toegestuurd, met als doel het achterhalen van de publieke opinie over één of meerdere onderwerpen (ProDemos, z.d. a). De resultaten van de enquête worden gebruikt ter ondersteuning van andere instrumenten, bijvoorbeeld deliberatieve fora. De enquête kan zowel als open en als selectieve methode worden ingezet, dat wil zeggen voor alle inwoners ofwel voor een selectie daarvan.

De enquête blijkt een veelgebruikt instrument voor burgerparticipatie te zijn: 70% van de gemeenten gaf aan er afgelopen jaren gebruik van te hebben gemaakt (ProDemos, 2018). Van de gemeenten die ervan gebruikmaakten, zette 89% één tot negen enquêtes uit. De impact van de uitkomst laat echter een minder eenduidig beeld zien: ongeveer de helft van de ondervraagde gemeenten gaf aan dat de uitkomst géén beduidende invloed op de besluitvorming heeft gehad en de andere helft gaf juist aan van wel (ProDemos 2018).

Een voordeel van de enquête is het stimuleren van opinievorming onder deelnemers: deelnemers worden immers ‘gedwongen’ stelling te nemen. Daarnaast is de methode geschikt om de opvattingen onder de bevolking te meten. Ten slotte ligt de drempel om te participeren bij de enquête lager dan bij veel andere instrumenten (ProDemos z.d. a; IAP2 2006). Dit heeft tot gevolg dat burgers die normaal niet bij bijeenkomsten aanwezig zouden zijn mogelijk toch meedoen. Hier staat echter tegenover dat de enquête vaak een lage respons heeft en dat er verder geen interactie mogelijk is.

Sterkten	Zwakten
<ul style="list-style-type: none"> • Bereikt een breed publiek • Bevordert opinievorming • Biedt inzicht in de voorkeuren van burgers 	<ul style="list-style-type: none"> • Onduidelijke impact • Hoge non-respons • Geen interactie mogelijk

Participatief begroten

Bij participatief begroten (ook wel burgerbegroting genoemd) worden burgers betrokken bij het opstellen van de begroting en de besteding van het budget. De burger kan niet op de hele begroting invloed uitoefenen, maar wel op een vooraf vastgesteld gedeelte van het beschikbare budget (ProDemos, z.d. b). Burgers kunnen, bijvoorbeeld door het opsturen van ideeën, digitale deliberatie of het bezoeken van inspraakavonden, aangeven waar hun bestedingsvoorkeuren liggen (ProDemos, z.d. b). Aan de hand van deze input werkt de gemeente een aantal voorstellen uit waaruit burgers vervolgens kunnen kiezen (ProDemos, z.d. b). Het gekozen voorstel dient echter wel nog goedkeuring van de gemeenteraad te krijgen.

In 2018 gaf ruim 10% van de gemeenten aan er de afgelopen twee jaar gebruik van te hebben gemaakt, wat het tot een van de minst gebruikte methoden maakt (ProDemos, 2018). Wel heeft participatief begroten in vergelijking met andere participatie-instrumenten een grote invloed op de besluitvorming: in ruim 85% van de gevallen kunnen de bewoners beleid coproduceren of zelfs meebeslissen (ProDemos, 2018). Het genereren van informatie en ideeën is voor gemeenten de belangrijkste drijfveer om van dit instrument gebruik te maken (ProDemos, 2018). Wat echter wel opvallend is, dat bij dit instrument motieven als zelfwerkzaamheid, het bevorderen van sociale cohesie en kostenbesparing aanzienlijk vaker worden genoemd (ProDemos, 2018).

Een belangrijk voordeel van participatief begroten is dat het burgers activeert die gewoonlijk niet snel deelnemen: uit buitenlandse ervaringen met participatief begroten blijkt dat er zich onder de deelnemende burgers een aanzienlijk aandeel aan *unusual suspects* bevindt (Schaap, Hendriks, Frankowski & Van Ostaaijen, 2013). Daarnaast blijkt dat meer zeggenschap over de besteding van publieke middelen leidt tot meer draagvlak voor het gevoerde beleid (ProDemos, z.d. b). Tot slot biedt de participatieve begroting beleidsmakers inzicht in welke voorkeuren er onder de burger leven. Een zwaarwegend bezwaar is echter dat de participatieve begroting de bewegingsruimte van beleidsmakers beperkt (VVSG, 2009). Dit kan conflicteren met de representatieve democratie. Daarnaast komt bij dit instrument vaak een lang proces kijken (Hofman, 2011).

In de gemeente Oss heeft het dorp Geffen geëxperimenteerd met participatief begroten. Bij de evaluatie hiervan kwam naar voren dat deelnemers meer begrip voor de keuzes van de gemeente hebben gekregen, maar ook dat er geen grootse ideeën ter sprake zijn gekomen. Daarnaast werd het eerder geschetste beeld van mogelijke conflicten met de gemeenteraad bevestigd en werden controversiële onderwerpen bewust niet in de burgerbegroting behandeld (Spierings & Den Brak, 2016). In de evaluatie van participatief begroten in de gemeente Oldebroek werd een conclusie van eerder Amerikaans onderzoek bevestigd: in plaatsen waar met een participatieve begroting wordt gewerkt is het vertrouwen in het gemeentebestuur hoger (Hofman, 2016).

Sterkten	Zwakten
<ul style="list-style-type: none"> • Biedt burgers verregaande invloed over de besteding van publieke middelen • Leidt tot meer draagvlak voor beleid • Meer vertrouwen in gemeente en begrip voor haar keuzes • Activeert 'unusual suspects', bevordert 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan conflicteren met de representatieve democratie • Controversiële onderwerpen worden vermeden • Doorgaans lang proces

sociale cohesie <ul style="list-style-type: none"> • Biedt inzicht in de voorkeuren van burgers 	
--	--

Right to challenge

Het Right to Challenge (RtC) vindt zijn oorsprong in Engeland en heeft als doel de invloed van burgers op het lokaal bestuur te vergroten (VNG, z.d. a). Inmiddels begint RtC ook in Nederland voet aan de grond te krijgen. Zo is in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III opgenomen dat er ruimte wordt gegeven aan RtC en wordt er door het aannemen van de motie-Segers voor het jaareinde een landelijke RtC-regeling verwacht (Van der Krieken, 2018). RtC biedt burgers de mogelijkheid om, met bijbehorend budget, overheidstaken over te nemen als zij ervan overtuigd zijn dat zij dit beter, goedkoper of anders kunnen doen (VNG, z.d. b). Op dit moment verschilt het per gemeente welke overheidstaken en welke groepen inwoners ervoor in aanmerking RtC (VNG, z.d. c; VNG, z.d. d).

Van der Krieken (2018) heeft een inventarisatie gemaakt van de huidige stand van zaken van het RtC in Nederland. Alle gemeenten zijn benaderd om een vragenlijst in te vullen die betrekking had op een drietal onderwerpen: of de gemeente reeds regelingen, moties of verordeningen omtrent RtC heeft aangenomen, in hoeverre er taken door burgers zijn uitgedaagd ('challenged') en of er juridische, financiële, en/of organisatorische knelpunten zijn ondervonden. Van de gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld gaf ruim 60% aan nog geen regeling omtrent RtC te hebben. De gemeenten die wél een regeling hebben blijken vaak nog geen concreet uitgewerkte plannen en processen voor RtC te hebben. Op de vraag in hoeverre gemeenten daadwerkelijk uitgedaagd worden is geen eenduidig antwoord te geven. Weliswaar geeft 50% van de gemeenten aan dat ze zijn uitgedaagd, maar dit geeft vanwege een lage respons eerder een indicatie en geen representatief beeld (Van der Krieken, 2018). Veruit de meeste challenges zijn volgens de deelnemende gemeenten op het gebied van beheer/onderhoud en zorg/sociaal. De meest voorkomende knelpunten bij RtC zijn volgens de respondenten juridisch van aard (Van der Krieken, 2018).

Een voordeel van RtC is dat het ruimte biedt voor schaalverkleining (Bruijn, Van Mierlo, Nourozi, Ruijter & Turnhout, 2016). Hierdoor kan bij de uitvoering van een taak meer maatwerk geleverd worden dat aansluit op de wensen van een wijk of buurt. Daarnaast is het mogelijk door schaalverkleining een taak meer kostenefficiënt uit te voeren: bewoners hebben immers meer kennis over hun buurt of wijk. Tot slot stimuleert RtC burgers om zich te verdiepen in overheidstaken en oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken (Bruijn e.a., 2016). Wat betreft de nadelen van RtC ligt, naast de juridische knelpunten, ook een administratieve last op de loer. De schaalverkleining leidt ertoe zal er een hoeveelheid aan kleinschalige initiatieven beoordeeld en gecontroleerd dient te worden (KCWJ, 2016).

Sterkten	Zwakten
----------	---------

<ul style="list-style-type: none"> • Biedt burgers verregaande invloed • Leidt tot hogere tevredenheid burgers • Taken worden meer kostenefficiënt uitgevoerd • Stimuleert burgers zich te verdiepen in overheidstaken en oplossingen voor maatschappelijk vraagstukken 	<ul style="list-style-type: none"> • Juridische knelpunten • Leidt tot administratieve lasten • Nog weinig bekend over de impact
---	---

3.2 Overeenkomsten en verschillen

De verschillende instrumenten hebben ieder hun eigen kenmerken, al zijn er diverse patronen te onderscheiden. Verschillen en overeenkomsten hebben vooral betrekking op de deelnemers aan participatie-instrumenten (open voor iedereen of voor een selectie van burgers), de tijdsduur (permanent of sporadisch) en de beleidsfase waarop het instrument betrekking heeft (vroeg in het proces of aan het einde). We bespreken deze factoren achtereenvolgens en sluiten af met een reflectie op enkele succesfactoren en uitdagingen voor de inzet van participatie instrumenten.

Deelnemers en duur van de instrumenten

Deelname aan verschillende participatie instrumenten kan open staan voor alle inwoners of kan berusten op een geselecteerde groep. Aan open instrumenten kan elke geïnteresseerde burger op ieder gewenst moment deelnemen. Daarbij gaat het vaak om sporadisch ingezette instrumenten, zoals een informatiebijeenkomst, inspraakavond, stads-, dorps- of wijkgesprek of enquête. Het belangrijkste verschil tussen de enquête en het internetforum is dat de enquête op een specifiek moment, en vaak rond een specifiek thema wordt uitgestuurd, terwijl een internetforum – tenminste in potentie – een continue platform biedt voor de meningsuiting van burgers – weliswaar over wisselende thematiek. Ook participatief begroten is vrij open qua doelgroep en kan zijn gericht op verschillende beleidsterreinen. Deelname aan een schouw, lokaal referendum, formeel burgerinitiatief of right to challenge is voor alle burgers toegankelijk, al wordt voor het gebruik daarvan met name voor de laatste twee wel een hoge mate van initiatief en verantwoordelijkheid van de burger verwacht. Dat geldt ook voor het aanvragen van een raadgevend referendum (op initiatief van de burger). Procedures voor het raadgevend referendum, burgerinitiatief en RtC staan doorgaans vast, maar voor iedere daadwerkelijke inzet moet er opnieuw initiatief worden ondernomen en vaak aan specifieke voorwaarden worden voldaan.

Verschillende andere instrumenten zijn niet voor alle burgers toegankelijk, maar veronderstellen dat burgers worden gerepresenteerd door een selectie van medeburgers. Net als bij de instrumenten met open selectie hierboven betekent dat lang niet altijd dat die geselecteerde groep burgers een exacte afspiegeling van de samenleving of achterban vormt. Ook bij deze instrumenten kunnen we onderscheid maken tussen instrumenten van doorlopende en van sporadische aard. Adviserende raden, zoals de adviesraad en de dorps- of wijkraad, zijn doorgaans permanent aanwezig,⁹ met als belangrijkste verschil dat de adviesraad een thematische insteek heeft – bijvoorbeeld het sociaal domein – en zich daarbij ook specifiek toespitst op een specifieke doelgroep – bijvoorbeeld cliënten. De dorps- of wijkraad houdt zich doorgaans met een breder scala aan thema's bezig en poogt de inwoners van een specifiek gemeentedeel te vertegenwoordigen. Instrumenten van kortere duur zijn bijvoorbeeld het burgerforum (vaak tijdelijk, bijvoorbeeld voor enkele maanden, ingesteld om zich te verdiepen in een specifiek thema) en de burgertop (vaak eenmalig, bijvoorbeeld een weekend, en soms, maar niet altijd, gericht op een specifiek thema). Door een korte tijd intensief met het onderwerp bezig te zijn, kunnen interessante ideeën en consensus worden bereikt. Na afloop van het evenement is het echter de vraag wat er met de opbrengst gebeurt.

Relatie tussen instrumenten, beleidsfase en representatieve democratie

In veel gevallen is er een direct verband tussen de rol van de inwoner, de beleidsfase en de relatie tot de representatieve democratie. Instrumenten die vroeg in het beleidsproces worden ingezet, zijn vaak vooral gericht op het ophalen van informatie, meningen en ideeën over beleid dat van bovenaf wordt gevormd. Dat zien we bij zowel sporadisch ingezette instrumenten (inspraakavond, schouw, enquête) als bij doorlopende instrumenten (adviesraad, dorps- en wijkraad, internetforum). Hoewel het bij van bovenaf georganiseerde instrumenten, zoals de inspraakavond en enquête, vaak gaat over specifiek voorgedragen onderwerpen, kunnen bijvoorbeeld een schouw of adviesraad ook een agendavormende functie vervullen en nieuwe onderwerpen of sub-thema's op de radar van de gemeenteraad of het gemeentebestuur krijgen.

Daarnaast zijn er verschillende instrumenten die zich explicieter aan het einde van het beleidsproces bevinden. Burgers houden zich dan bezig met de beslissing over beleidsplannen (referendum en participatief begroten) of zelfs met de uitvoering van beleid (right to challenge). Daarbij moet worden opgemerkt dat het referendum ook een agendavormende functie kan hebben vanwege de formele status als niet-bindend advies. Dat is vooral het geval wanneer er meerdere alternatieven – zoals ontwerpen van ruimtelijke ordening of fusieplannen – worden voorgelegd in een vroeg beleidsstadium. De gemeenteraad kan de uitslag van het referendum dan interpreteren en meenemen in het verdere beleidstraject. Het right to challenge biedt burgers de mogelijkheid om de uitvoering van beleid in handen te nemen. Het is een relatief nieuwe

⁹ Solliciteren voor een adviesraad staat in beginsel voor elke burger open, maar een eenmaal gevormde raad wordt niet per bijeenkomst veranderd. Burgers zitten er dus ofwel voor bepaalde tijd in, ofwel niet.

aanpak van participatie, die als enige is gericht op de uitvoeringsfase van het beleidsproces. Weliswaar gaat een right to challenge project vaak over de uitvoering van een vooraf vastgesteld plan, het gaat vaak gepaard met ideeën over hoe die uitvoering het beste gedaan kan worden, en dus komen er ook elementen van beleidsvorming in terug.

Successen en uitdagingen van instrumenten

Bij veel participatie-instrumenten komen we vergelijkbare voordelen en uitdagingen tegen. Het gebrek aan overkoepelende evaluaties van veel instrumenten maakt het lastig om goede uitspraken te doen over wat wel en niet werkt. Het blijft opvallend dat we nog steeds weinig weten over de (gemeenten overstijgende) resultaten van al deze burgerparticipatie instrumenten (zie ook: Van Ostaaijen, 2018; Peters e.a., 2014). Het is relevant om te weten of deze aanpakken en instrumenten van burgerparticipatie ergens toe leiden.

De meest voorkomende argumenten van gemeenten om burgerparticipatie te stimuleren zijn het verzamelen van ideeën en het vergroten van draagvlak onder inwoners. We zien dan ook bij veel instrumenten (adviesraad, dorps-, stads- of wijkraad, inspraakavond, enquête, internetforum, burgerforum, burgertop, schouw) dat de gemeenteraad de touwtjes in handen houdt bij het nemen van het uiteindelijke besluit. Bij instrumenten waarbij burgers zich - tenminste in de praktijk - meer mengen in het ontwerp en prioriteren van beleid (burgerinitiatief, referendum en burgerbegroting) of zelfs de uitvoering van beleid overnemen (right to challenge) is de relatie tussen burgers en bestuurders van groot belang. Goede afspraken over de wederzijdse verwachtingen en de impact van burgerparticipatie kunnen het proces dan versoepelen.

Het succes van burgerparticipatie lijkt in algemene zin samen te hangen met de mate van welwillendheid van beleidsmakers om instrumenten te initiëren, te faciliteren, open te staan voor inzichten en gevolg te geven aan de uitkomsten. Wanneer het beeld bestaat dat vooral ontevreden burgers deelnemen aan participatie-instrumenten (wat bij adviesraden soms het geval lijkt te zijn), lijken beleidsmakers minder open te staan om de adviezen ter harte te nemen. Aan de andere kant maken bestuurders zich ook schuldig aan het afwentelen van impopulaire onderwerpen op burgers, zoals bij sommige burgerforums. Succes hangt ook af van communicatie over verwachtingen. Bij verschillende instrumenten zien we dat burgers ontevreden raken wanneer het voor hen onduidelijk is wat er met hun inbreng of initiatief wordt gedaan. Een helder proces waarin burgers weten wat ze op verschillende momenten kunnen verwachten kan bijdragen aan meer enthousiasme voor, en succes van, burgerparticipatie instrumenten. Ook wanneer ideeën niet worden overgenomen kan een beargumenteerde redentatie hiervan ontevredenheid aanzienlijk verminderen.

Wat betreft thematiek leidt een burgerinitiatief of burgerforum over een specifiek thema doorgaans tot meer beleidsimpact en deelnemerstevredenheid dan bijvoorbeeld een burgertop zonder vooraf vastgestelde agenda of een informatiebijeenkomst over gemeentelijk beleid waar burgers nauwelijks nog

invloed op hebben. Succes hoeft overigens niet altijd te worden afgemeten aan beleidsimpact. Diverse instrumenten zorgden ook voor een verhoging van sociale cohesie, politiek vertrouwen en begrip voor beleid en beleidsmakers. Het gaat dan met name om instrumenten waarbij er sprake is van intensieve deliberatie, zoals een burgertop, burgerforum of participatief begroten. Ook een actieve rol bij de beleidsuitvoering middels het right to challenge leidde tot hogere empowerment en tevredenheid van burgers.

Voor nagenoeg alle instrumenten geldt bovendien dat de kans op slagen groter is wanneer burgerparticipatie serieus wordt genomen en wanneer er aansluiting is bij bestaande problematiek, beleidsfase en politieke doelstellingen. Wanneer voorstellen, bijeenkomsten en raden aansluiten bij bestaande thema's, doelen haalbaar zijn binnen bestaande kaders en beperkingen en op steun kunnen rekenen van bestuurders is de kans groter dat zij effectieve invloed kunnen uitoefenen en dat de inspanningen van burgers daadwerkelijk tot input en impact leiden (STOA, 2018; Oude Vrielink & Verhoeven, 2011).

Representativiteit wordt regelmatig aangehaald in de evaluatie van participatie-instrumenten. Voor veel instrumenten geldt dat deelnemers vaak geen representatieve afspiegeling vormen van verschillende kenmerken van de bevolking. Dat geldt voor instrumenten met een open deelname maar ook voor instrumenten waar in eerste instantie selectie wordt toegepast: ingelote burgers van ondergerepresenteerde groepen hebben doorgaans minder vaak interesse om mee te doen dan van andere groepen. De vraag is echter of deze beperkte representativiteit problematisch is. Niet zelf willen deelnemen kan een bewuste keuze zijn, en wil bovendien niet direct betekenen dat de belangen van ondergerepresenteerde groepen niet worden behartigd.

Een andere uitdaging voor burgerparticipatie is de combinatie van ervaringsdeskundigheid en beleidsvaardigheid. Gemeenten stellen vaak tot doel dat de ingezette instrumenten een beeld moeten bieden van wat er speelt in de samenleving en wat burgers nodig hebben. Wanneer dat wordt gekoppeld aan het daadwerkelijk laten formuleren van een voorzet tot beleid door burgers, kan de uitdaging ontstaan dat zowel kennis van de praktijk wordt verondersteld als specifieke beleidskennis. Voor veel burgers is dat laatste niet vanzelfsprekend, wat kan leiden tot afhaken of beperkte toepasbaarheid van gegenereerde ideeën. In sommige gemeenten wordt dit ondervangen door de inzet van ambtelijke ondersteuning.

Over het algemeen is er sprake van een trade-off tussen de diepgang en de laagdrempeligheid van participatie. Laagdrempelige instrumenten zoals een enquête, internetforum of referendum leveren vaak inbreng op van een grotere en meer diverse groep burgers. De grotere groep en de kwantificering van de resultaten (vaak in de vorm van steunpercentages) kan een duidelijk signaal geven van wat de meerderheid van de bevolking van een onderwerp vindt. De keerzijde van de medaille is dat de inzichten vaak weinig toelichting of richting bevatten. Een stem voor of tegen beleid leert beleidsmakers niets over de redenen daarachter of de prioriteit die aan het beleid wordt gehecht. Een antwoord bij een enquête kan evenmin

worden toegelicht, en losse bijdragen in een internetforum komen lang niet altijd samen tot een coherent plan.

Een uitdaging kan ook bestaan in de spanning tussen eigenbelang en algemeen belang (zie ook Tonkens, 2009). Mogen burgers hun eigen wensen en belangen aankaarten wanneer zij participeren of wordt van hen verwacht dat zij zich inleven in een bredere maatschappelijke groep of het algemeen belang? Verschillende instrumenten lijken daar op verschillende manieren mee om te springen. Zo is er bij een inspraakavond of enquête veel ruimte voor individuele inbreng, terwijl bij een instrument als een burgerforum de nadruk ligt op het algemeen belang. Een adviesraad of schouw positioneert zich daartussen en komt op voor een specifieke (territoriale) doelgroep.

In de selectie van een instrument van burgerparticipatie moeten keuzes worden gemaakt. Daarbij spelen verschillende tegenstellingen een rol: een groter aantal deelnemers gaat vaak ten koste van de mate van detail en deliberatie; beleidskennis van deelnemers kan ten koste gaan van praktijkkennis en empowerment van burgers impliceert een afname van controle door beleidsmakers. Bij het selecteren van een instrument moet beleidsmakers met deze keuzes om zien te gaan.

4 Burgerparticipatie en waarden van goed bestuur

In dit hoofdstuk leggen we de verbinding tussen de (aanpakken van) burgerparticipatie en waarden van goed bestuur. We beginnen dit hoofdstuk met wat we onder goed bestuur verstaan om vervolgens te kijken in hoeverre burgerparticipatie daar, expliciet of impliciet, aan relateert.¹⁰

4.1 Waarden van goed bestuur

De vraag wat goed bestuur is, is niet eenvoudig te beantwoorden. Hendriks en Drosterij spreken over goed bestuur voor het lokale/stedelijke niveau als “werkzame arrangementen omtrent publieke vraagstukken goed uitpakken ten aanzien van essentiële kwaliteitsnormen” (Hendriks & Drosterij, 2012: 25). Maar wat die essentiële kwaliteitsnormen zijn, blijkt voor meerdere interpretaties vatbaar. Verschillende internationale instanties hanteren daarvoor hun eigen lijsten, zoals de Verenigde Naties en de Raad voor Europa:

- *Kwaliteitsnormen van de Verenigde Naties*
Participation, strategic vision, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity building, accountability, effectiveness and efficiency.
- *Principes voor goed democratisch lokaal bestuur van de Raad voor Europa*
Fair conduct of elections, representation and participation, responsiveness, efficiency and effectiveness, openness and transparency, rule of law, ethical conduct, competence and capacity, innovation and openness to change, sustainability and long-term orientation, sound financial management, human rights, cultural diversity and social cohesion, accountability.

Ook in Nederland kennen we een lijst met kwaliteitsnormen van goed bestuur. In 2009 presenteerde het ministerie van Binnenlandse Zaken de ‘Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur’ (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009). Hierin zijn verschillende ‘internationale’ normen terug te vinden. De code bevat de volgende beginselen:

- *Openheid en integriteit.* Het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat. Het bestuur geeft in zijn gedrag het goede voorbeeld, zowel binnen de organisatie als daarbuiten.
- *Participatie.* Het bestuur weet wat er leeft in de maatschappij en laat zien wat het daarmee doet.

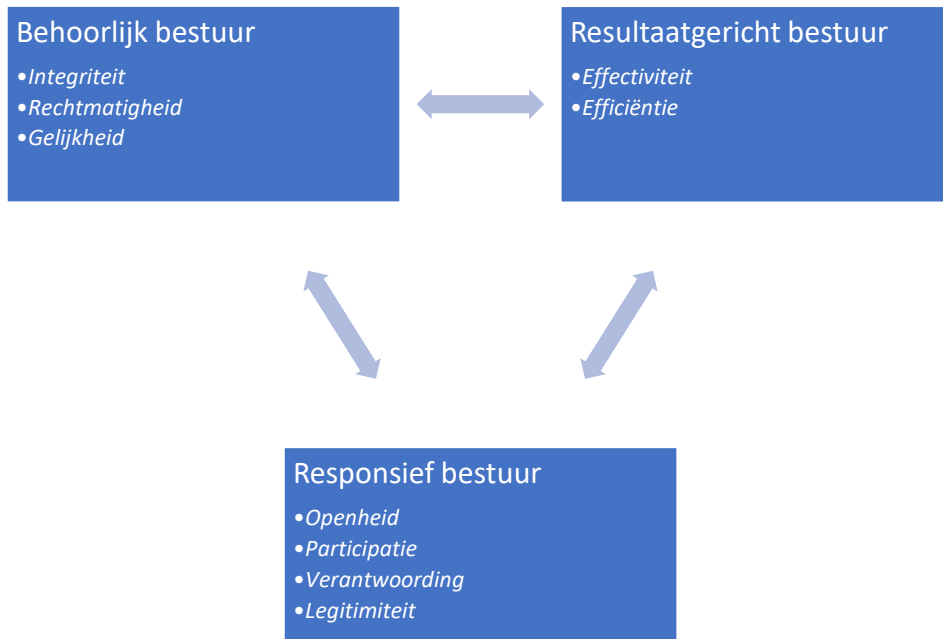
¹⁰ We spreken in aansluiting bij verschillende in dit hoofdstuk genoemde auteurs voornamelijk over ‘waarden van goed bestuur’.

- *Behoorlijke contacten met burgers.* Het bestuur zorgt ervoor dat hijzelf en de organisatie zich behoorlijk gedragen in contacten met burgers.
- *Doelgerichtheid en doelmatigheid.* Het bestuur maakt de doelen van de organisatie bekend en neemt de beslissingen en maatregelen die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen.
- *Legitimiteit.* Het bestuur neemt de beslissingen en maatregelen die het mag nemen en die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving. De beslissingen zijn te rechtvaardigen.
- *Lerend en zelfreinigend vermogen.* Het bestuur verbetert zijn prestaties en die van de organisatie, en richt de organisatie hier op in.
- *Verantwoording.* Het bestuur is bereid zich regelmatig en ruimhartig jegens de omgeving te verantwoorden.

In het onderzoek 'Publieke Waarden. De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk van ziekenhuis en gemeente' worden deze kwaliteitsnormen geclusterd (De Graaf e.a., 2013; deels gebaseerd op Bovens e.a., 2001).¹¹ Verschillende waarden(clusters) kunnen vervolgens ook met elkaar botsen. Dat is in figuur 2 gevisualiseerd.

¹¹ Sommige labels zijn desalniettemin anders, zoals effectiviteit/efficiëntie in plaats van doelgerichtheid/doelmatigheid.

Figuur 2: Botsingen tussen verschillende waardenclusters (De Graaf e.a., 2013: 33)



De waarden van goed bestuur / publieke waarden zijn dus niet altijd complementair. Dat vereist soms het maken van keuzes en op zijn minst het besef dat publiek handelen niet iedere keer aan alle waarden bij kan dragen. Maximale aandacht voor alle waarden is niet vol te houden, aldus Hendriks, die het specifiek heeft over responsiviteit, effectiviteit, veerkracht, behoorlijkheid en tegenwicht. Dat is uiteindelijk ook niet nodig. “Optimale aandacht – gevoelig voor het belang van verschillende waarden op verschillende momenten en op verschillende plekken – zou het streven moeten zijn” (Hendriks, 2012: 185).

4.2 Waarden van goed bestuur en burgerparticipatie

De waarden(clusters) hebben ook betekenis voor burgerparticipatie. Zo maakt figuur 2 duidelijk dat burgerparticipatie geen doel op zich is. Hoewel ‘participatie’ op zichzelf als een van de kwaliteitsnormen van de Verenigde Naties wordt gezien, is het verhelderend om het in het schema van De Graaf e.a. als onderdeel van responsief bestuur te beschouwen. Dat maakt (burger)participatie tot één van de manieren waarop een gemeente aan responsiviteit kan bijdragen. Dat neemt overigens niet weg dat het invoeren van burgerparticipatie niet automatisch aan een responsieve gemeente bijdraagt. De handreikingen uit hoofdstuk twee maakten al duidelijk dat daar meer bij komt kijken. Ook Michels en De Graaf (2010) kijken kritisch naar de bijdrage die burgerparticipatie aan democratie kan leveren. De onderliggende gedachte in hun werk is dat

burgerparticipatie niet als vanzelf aan verschillende waarden bijdraagt. Bovendien kunnen verschillende burgerparticipatievormen aan verschillende waarden van (democratisch) bestuur bijdragen. De auteurs onderscheiden daarvoor de volgende aspecten (uit De Graaf e.a., 2016):

- Inclusie. Hoe divers is de deelnemersgroep?
- Burgerlijke vaardigheden en deugden. Leidt het tot betere democratische burgers?
- Invloed. Wat gebeurt er met de input en ideeën van deelnemers?
- Deliberatie. In hoeverre is er sprake van dialoog tussen deelnemers?
- Legitimiteit. Steunen deelnemers het proces en de uitkomst?

Het succes van burgerparticipatie heeft daarnaast te maken met de wil en intentie van bestuurders, eerst en vooral de collegeleden, maar daarachter ook de gemeenteraad (Van Ostaijen, 2018) en met de context van de participatie. Wat in één plaats en op één bepaalde tijd werkt hoeft dat elders en op een ander moment niet te doen.

Figuur 2 maakt echter nog iets duidelijk in de relatie burgerparticipatie en waarden van goed bestuur: Zelfs een 'goede' inzet van burgerparticipatie kan niet voorkomen dat botsingen ontstaan met andere waarden, zoals effectiviteit (zie ook: Peters e.a., 2014). Uitgebreide betrokkenheid van inwoners kan snelle actie aan de kant van de overheid belemmeren. In het rapport van De Graaf e.a. (2013) worden tot op het individuele niveau van lokale ambtenaren enkele dilemma's daaromtrent besproken. Bijvoorbeeld de ambtenaar die gevraagd wordt zonder een bestemmingsplanwijziging enkele parkeerplaatsen voor inwoners mogelijk te maken of de wijkmanager die voor de keuze staat een voorstel voor een inwonersinitiatief een dag na de deadline alsnog in behandeling te nemen.

Over dit soort zaken en dilemma's spreken de evaluaties van de verschillende vormen van burgerparticipatie, maar ook de handreikingen, zich weinig uit. Van den Berg en Van Stipdonk (2017) relateren verschillende waarden aan verschillende typen burgerparticipatie en concluderen dat inspraak weliswaar inclusief is, maar vaak niet erg hoog scoort op deliberatie, terwijl instrumenten met hogere deliberatie vaak weer minder efficiënt zijn. In het eerder aangehaalde onderzoek van De Graaf e.a. (2016) doet men een poging concrete vormen van burgerparticipatie te relateren aan verschillende waarden van goed bestuur of democratie. De auteurs passen hun model in de praktijk toe door op basis van enkele case studies verschillende vormen van burgerbetrokkenheid (burgerparticipatie, lokaal referendum, overheidsparticipatie, lottocratie en deliberatieve fora, participatief begroten) te toetsen aan door hen onderscheiden waarden. Dat leidt concreet tot een 'groen', 'geel' of 'rood' oordeel. Zie figuur 3.

Figuur 3: hoe scoren vijf vormen van democratie op de vijf democratische aspecten (De Graaf e.a., 2016: 5)

Democratisch aspect	Burger-participatie	Lokaal referendum	Overheids-participatie	Lottocratie en deliberatieve fora	Participatief begroten
Inclusie	Red	Green	Yellow	Yellow	Red
Burgerlijke vaardigheden en deugden	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
Invloed	Yellow	Green	Yellow	Yellow	Yellow
Deliberatie	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Yellow
Legitimiteit	Yellow	Green	Green	Green	Yellow

In de handreikingen (en evaluaties) van instrumenten die we in dit rapport hebben behandeld, gaat het meestal niet zo ver en/of wordt het niet zo concreet. Dan wordt enkel getoetst wat inwoners van de vorm van burgerparticipatie vonden of in hoeverre de burgerparticipatie het beleid wist te beïnvloeden. De Graaf e.a. (2013) bepleiten dat niet alle waarden in elke fase van het beleidsproces van even groot belang zijn. Wanneer we dat toepassen op burgerparticipatie zou dat betekenen dat bij een instrument dat zich toespitst op beleidsvaststelling en beleidsuitvoering – dat zou dan bijvoorbeeld gaan om het lokaal referendum – vooral de verantwoording van groot belang is, terwijl bij een instrument dat zich aan de kant van agendavorming en beleidsvoorbereiding bevindt – bijvoorbeeld een adviesraad of internetforum – juist participatie van groter belang is. Legitimiteit is vooral relevant voor instrumenten die zich richten op agendavorming en beleidsvorming. Een instrument in de uitvoerende fase van het beleidstraject – bijvoorbeeld right to challenge – zijn juist doelmatigheid en doelgerichtheid van belang. Dat sluit aan bij de kernveronderstelling waarop right to challenge is gefundeerd: burgers die beleid op een betere wijze kunnen uitvoeren dan de overheid. Zaken als representativiteit zijn bij een dergelijk instrument dan ook van minder groot belang dan in de fase waarin beleid wordt uitgedacht. Waarden als openheid en integriteit zijn juist wel gedurende het gehele beleidsproces van belang. Integriteit en openheid zijn in iedere fase relevant.

5 Aanbevelingen voor een nieuwe handreiking

We zijn in dit onderzoek op zoek gegaan naar aanbevelingen voor het tot stand brengen van een (nieuwe) handreiking voor de meervoudige democratie. Hiervoor hebben we bestaande handreikingen bekeken en zijn we op zoek gegaan naar evaluaties van concrete vormen van burgerparticipatie en de relatie tussen burgerparticipatie en waarden van goed bestuur. In dit hoofdstuk behandelen we wat daaruit te leren valt voor een nog te maken nieuwe of geactualiseerde handreiking. We doen dat in de vorm van enkele aanbevelingen, gebaseerd op de verschillende onderdelen van dit onderzoek.

5.1 Aanbevelingen op basis van de bestaande handreikingen

- Houd de handreiking overzichtelijk. Verschillende handreikingen hebben een enigszins beknopt schema met een toelichting. Soms zijn de belangrijkste vragen ook in een stappenplan verwerkt. Dergelijke aandacht voor gebruiksvriendelijkheid is belangrijk voor een instrument wat beoogt praktisch hanteerbaar te zijn.
- Behandel in een handreiking bij voorkeur zowel de tweede als derde generatie burgerparticipatie, dus zowel het gemeentelijk aanbod (en waarom kies je als gemeente voor welke instrumenten) als initiatieven van inwoners (en hoe ga je daar als gemeente mee om). Beiden zijn immers vormen van burgerparticipatie. De meeste handreikingen gaan nu óf over de tweede generatie burgerparticipatie óf over de derde generatie.
- Heb in de handreiking aandacht voor het groeiende aanbod 'e-tools'. Hoewel de meeste handreikingen e-tools nu niet uitsluiten, is er niet vaak expliciet aandacht voor.
- Overweeg het opnemen in de handreiking van de door de wetenschap ontworpen ondersteunende modellen (zie hoofdstuk 2.3). Momenteel wordt vooral de participatieladder aangehaald, maar wellicht kunnen andere modellen de gemeentelijke professionals ook helpen met de vraag of en hoe burgerparticipatie in te zetten.

5.2 Aanbevelingen op basis van de evaluaties van vormen van burgerparticipatie

- Koppel (clusters van) de verschillende participatievormen zoveel mogelijk aan de handreiking. Oftewel welke concrete vorm(en) van burgerparticipatie past bij welke 'wensen' van de gemeente? Let wel: het gaat hier doorgaans om de tweede generatie burgerparticipatie.¹²
- Het doorvoeren van voorgaande aanbeveling wordt belemmerd door het feit dat er weinig gemeente overstijgende evaluaties van de verschillende vormen van (tweede generatie) burgerparticipatie te vinden zijn. In hoofdstuk drie hebben we op basis van het beschikbare materiaal - onder meer in de vorm van een sterkte/zwakte analyse – daarover zoveel mogelijk informatie proberen te geven, maar verder onderzoek naar de effecten van de verschillende participatievormen is noodzakelijk om gemeenten meer hulp bij hun keuze te kunnen bieden.
- Uit de beschikbare evaluaties van burgerparticipatievormen volgen enkele aanvullende aandachtspunten voor de inhoud van een nieuwe handreiking:¹³
 - Het belang van communicatie en verwachtingen. Communiceer duidelijk naar inwoners wat er van hen wordt verwacht, wat hun invloed kan zijn op het beleid en hoe de relatie tussen inwoner en bestuurder er in het proces uit ziet. Neem inwoners serieus.
 - Overweeg in de selectie van een instrument hoe belangrijk laagdrempeligheid is ten opzichte van diepgang, in welke mate burgers eigenbelang, deelbelangen of het algemeen geacht worden te vertegenwoordigen en in welke mate er behoefte is aan ervaringsdeskundigheid of juist beleidsvaardigheid. Verschillende instrumenten komen op verschillende wijze aan deze keuzes tegemoet.
 - Burgerparticipatie heeft de meeste kans op slagen wanneer dit aansluit bij bestaande problematiek en beleidsdoelstellingen. Dat kan een uitdaging vormen voor initiatieven omtrent problematiek die niet reeds door gemeentebestuurders (college en/of raad) zijn gesignaleerd. Overweeg de bereidheid om aan de slag te gaan met nieuwe doelen en beleidsrichtingen alvorens te kiezen voor een instrument waarbij de ruimte voor inwoners daartoe groot is.
 - Aandacht voor de beleidsfasen. Zorg dat de rol van de inwoner aansluit bij de fase waarin het beleid zich bevindt. Wil je dat inwoners inbreng leveren voor de agenda, inhoudelijke ideeën aandragen voor de beleidsvorming, hun mening kenbaar maken over een concreet beleidsvoorstel of uitvoeringstaken op zich nemen?
 - De vorm van het instrument. De mate waarin een participatie-instrument sporadisch of doorlopend

¹² Maar zie bijvoorbeeld het Actie-instrument of Help een burgerinitiatief! voor aanpakken met betrekking tot de derde generatie.

¹³ Sommige van de hieronder gegeven aandachtspunten komen ook al in een of enkele handreikingen terug.

beschikbaar is heeft invloed op de band tussen inwoner en representatieve democratie. Langdurige projecten bieden kansen voor meer verdieping en samenspel maar vragen ook meer commitment van inwoners.

5.3 Aanbevelingen op basis van de waarden van goed bestuur

- Burgerparticipatie is geen doel op zich. Denk als gemeente over het doel wat je ermee wilt bereiken. In enkele handreikingen wordt dat nu toegelicht met een keuze tussen het bevorderen van 'draagvlak' of 'kwaliteit' van beleid, maar overweeg dat meer in de vorm van waarden van goed bestuur te formuleren, bijvoorbeeld bijdragen aan de responsiviteit, effectiviteit of inclusie (maar zie een uitgebreider overzicht van waarden in hoofdstuk vier).
- Besef dat burgerparticipatie niet automatisch leidt tot een versterking van waarden van goed bestuur als 'participatie', 'responsiviteit' of 'inclusiviteit'. Het kan er zelfs een negatief effect op hebben als het niet goed wordt ingezet of uitgevoerd.
- Besef dat er een zekere *trade off* kan bestaan tussen waarden van goed bestuur onderling. Met andere woorden: een positieve bijdrage van burgerparticipatie op de ene waarde kan nadelig effect hebben op de andere. Bijvoorbeeld: de nadruk op inclusiviteit kan nadelige gevolgen hebben voor de effectiviteit (het proces wordt vertraagd). Gemeenten zullen de afweging moeten maken tot hoever dat acceptabel is.
- Aanvullend daarop: Het zou in een handreiking interessant kunnen zijn om te toetsen of, hoe en onder welke voorwaarden de vele burgerparticipatievormen bij kunnen dragen aan welke publieke waarden en welke andere waarden daarbij mogelijk in het geding zijn. Ook hierover is al enige literatuur beschikbaar (zie hoofdstuk vier), maar meer onderzoek is noodzakelijk.
- Heb aandacht voor het feit dat verschillende waarden van groter of kleiner belang kunnen zijn naar gelang de beleidsfase waarin sprake is van participatie. Uiteenlopende instrumenten passen bij verschillende beleidsfasen en moeten daarbij ook aan verschillende democratische eisen voldoen. Wees ervan bewust dat ook participatie instrumenten lang niet altijd aan alle waarden kunnen, en hoeven, voldoen.

5.4 Aanbevelingen op basis van de meervoudige democratie en overig

- Overweeg verbreding naar andere aspecten van meervoudige democratie. Het verbinden van samenleving en bestuur, zoals bijvoorbeeld verwoord in waarden als participatief en responsief bestuur, is slechts één van de aspecten waaraan goed lokaal bestuur af te meten is. Als het de ambitie is om met een nieuwe handreiking een volledig(er) beeld te geven van het functioneren van de lokale democratie, dan is het goed te overwegen om ook prestatiegericht bestuur en behoorlijk bestuur hierin een rol te geven (zie hoofdstuk vier; Democratic Challenge, 2018; Van Ostaaijen, 2018).
- Let op de titel van en het taalgebruik in de handreiking. In de sessie op de Dag van de Lokale Democratie bleek dat termen als ‘afwegingskader’ en ‘handreiking’ de indruk wekken dat zaken als ‘cultuur’, ‘maatwerk’ en ‘inspelen op’ geen rol spelen. Als een handreiking meer moet zijn dan een rationele afweging welke (tweede generatie) burgerparticipatievorm in een specifieke situatie moet worden ingezet, dan is aandacht voor dergelijke zaken desalniettemin belangrijk en moet dat ook in de taal en titel van de handreiking tot uiting komen.
- Overweeg de individuele instrumenten niet alleen op zichzelf, maar ook in combinatie. Juist bepaalde instrumenten samen kunnen een mix vormen die de democratie enerveert. Sterkten en zwakten van verschillende instrument kunnen elkaar dan compenseren. Door verschillende instrumenten in verschillende fasen van het beleidsproces in te zetten kunnen per fase ook verschillende publieke waarden worden benadrukt.

Literatuuroverzicht

- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.
- Berg, M. van den & Stipdonk, V. van (2017). Hoe dan?! De gemeenteraad in de meervoudige democratie. Democratic Challenge.
- Binnema, H.A. (2017) Burgertoppen in opkomst. Zegen of zorg voor de gemeenteraad? *Beleid en Maatschappij*, 44 (4), 282-300.
- Binnema, H.A. & Michels, A. (2016). Loting en diversiteit - te hoge verwachtingen. In: Boogaard, G & Michels, A. (red.), *G1000. Ervaringen met burgertoppen* (pp. 59-71). Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Blom, R., Bosdriesz, G., Heijden, J. van der, Zuylen, J. van & Schamp, K. (2010). *Help een burgerinitiatief! De faciliterende ambtenaar. Werkboek met informatie, suggesties en tips voor gemeenteburgemeesters die te maken hebben met initiatieven van burgers*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Boogaard, G. & Binnema, H.A. (2016). De politieke invloed van de G1000 in Amersfoort en Uden. In: Boogaard, G. & Michels, A. (red.), *G1000. Ervaringen met burgertoppen* (pp. 15-29). Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Bovenkamp, H. van de & Vollaard, H. (2015). *Decentralisatie en democratische vertegenwoordiging: een pilot-onderzoek naar de vertegenwoordigingsclaims op het lokale niveau*. Rotterdam/Leiden.
- Van de Bovenkamp, H. & H. Vollaard (2017) De democratische kwaliteit van gekozen en niet-gekozen vertegenwoordiging in gemeenten. *Bestuurswetenschappen*, 71(1), 5-22.
- Bovens, M., 't Hart, P., Twist, M. van & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Broeksteeg, J.W.L. & Krieken, K.H.J. van der (2017). Lokale referenda in Nederland: gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing. *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 178(4), 162-172.
- Bruijn, D. de, Mierlo, T. van, Nourozi, S., Ruijter, T. de & Turnhout, S. (2016). *Kompas Right to Challenge in de Wmo*. Utrecht: Vilans.
- Caluwaerts, D. & Reuchamps, M. (2018). *The Legitimacy of Citizen-Led Deliberative Democracy: The G1000 in Belgium*. London: Routledge.
- Chadwick, A. (2011). Explaining the Failure of an Online Citizen Engagement Initiative: The Role of Internal Institutional Variables. *Journal of Information Technology & Politics*, 8:1, 21-40.
- Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur. (2018). *Op weg naar meervoudige democratie. Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur*. Geraadpleegd van https://vng.nl/files/vng/2016_van_den_donk_op-weg-naar_20160603.pdf
- Democratic Challenge. (2018). *Democratisch zakboekje*. Geraadpleegd van <https://democratischzakboekje.nl/wp-content/uploads/2017/11/DC-Moleskine-compleet.pdf>
- Denters, B., Tonkens, E., Verhoeven, I. & Bakker, J.(2013). *Burgers maken hun buurt*. Den Haag: Platform31.
- Dinjens, M. (2010). *Burgerparticipatie in de lokale politiek. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. Den Haag: ProDemos.
- Douma, L., Bouwman, R. Hutter, I. Meijering, L. (2017) Lokale burgerparticipatie van 65-plussers in de steigers. Een participatief project. *Tijdschrift voor Gerontologie en Geriatrie*; 48, 4-13.
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (red.) (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Engbersen, R. & Rensen, P. (2014). *Help mij het zelf te doen. Een pleidooi voor methodisch werken aan actief burgerschap*. Utrecht/Den Haag: Platform31/Movisie.
- European Parliamentary Research Service (STOA). (2018). *Prospects for e-democracy in Europe*. Brussels: European Parliament.
- Fishkin, J. (1995). *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven/London, Verenigd Koninkrijk: Yale University Press.

- Gemeente Haarlem. (2018). *Burgeradvies Veiligheid en Handhaving, Delftwijk*. Geraadpleegd van <https://stadsgesprekken.4bis.nl/wp-content/uploads/sites/156/2018/07/Veiligheid-en-Handhaving-Delftwijk-1.pdf>
- Gemeente Utrecht. (2011). *Menukaart wijkraadpleging. Voorbeelden van onderzoeksmethoden*. Geraadpleegd van https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/initiatief-en-invoed/Informatie_voor_wijkraden/Menukaart_20wijkraadpleging_20_28juli_202011_29_1_.pdf
- Gemeente Utrecht. (2016). *Eindrapportage stadsgesprekken energie*. Geraadpleegd van <https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=utrecht&id=13a55fd2-7e23-4ee6-bc53-21118baf8602>
- Goodin, R.E. & Dryzek, J.S. (2006). Deliberative impacts: the macro- political uptake of mini- publics. *Politics & Society*. 34(2), 219– 244.
- Graaf, L.J. (2007). *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Delft: Eburon Uitgeverij.
- Graaf, L.J. de, Huberts, L. & Smulders, R. (2013). *Publieke waarden. De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk van ziekenhuis en gemeente*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Graaf, L.J. de & Ostaaijen, J.J.C. van (2010). *Noties voor participatienota's? Een verkennende analyse naar lokale participatiedocumenten in 31 Nederlandse gemeenten*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Graaf, L.J. de, Schaap, L., & Theuns, M. (2016). *Raadswerk is maatwerk*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.
- Heijboer, R. (2016). *Hoor! De client! De stem van de client in de verschillende modellen van opdrachtgeverschap: een evaluatie*. Masterscriptie Bestuur en Beleid. Universiteit Utrecht.
- Hendriks, F. (2012). Conclusie: de queeste naar beter bestuur; vergelijking, bevindingen en lessen. In F. Hendriks & G. Drosterij (red.), *De zucht naar goed bestuur in de stad*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Hendriks, F., Krieken, K.H.J. van der, Wagenaar, C.C.L. (2017). *Democratische zegen of vloek?* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Herzberg, C. (2009). *Die Solidarkommune. Lokale Democratie in Zeiten der Globalisierung* Hamburg: VSA.
- Hof, M. & Hommel, M. (2013). *Burgerparticipatie, maar dan anders*. Geraadpleegd van http://kenniswijzerzwerfafval.nl/download_document/787
- Hofman, J. (2011). *Nederland op weg naar de burgerbegroting*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Hofman, J. (2016). *Burgerbegroting. We zijn begonnen*. Deventer: Lokale Democratie.
- Houwelingen, P. van (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- IAP2. (2006). *The IAP2 public participation toolbox*. Geraadpleegd van https://www.cairns.qld.gov.au/__data/assets/pdf_file/0005/19634/IAP2-public-participation-toolbox.pdf
- KCWJ. (2016). *Handreiking Right to Challenge*. Geraadpleegd van https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handreiking_right_to_challenge_24_oktober_2016.pdf
- Kern, A. (2018). What happens after a local referendum? The effect of direct democratic decision-making on protest intentions. *Local Government Studies*, 44:2, 183-203.
- Krieken, K.H.J. van der (2015). *Het lokale referendum in Nederland: een verkenning van de lokale referendumpraktijk in Nederland en scenario's voor de toekomst*. Tilburg: Tilburg University.
- Krieken, K.H.J. van der (2017). *Handreiking lokale referenda. Tips voor de organisatie en inrichting*. Den Haag: Lokale Democratie.
- Krieken, K.H.J. van der (2018). *Right to Challenge en recht op overname in Nederland*. Den Haag: Lokale Democratie.

- Kuiper, W., & Sok, K. (2016). Nieuwe vormen vereisen competenties en investeringen van gemeenten en burgers. *Sociaal Bestek*, 78(3), 10-11.
- Kummeling, H. (2016). Het ongemak van de representatieve democratie met de burger. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 2016(3), 221–241.
- Leyenaar, M. H. (2007, 19 januari). De last van ruggespraak [Oratie]. Geraadpleegd op 20 september 2018, van <https://repository.uibn.ru.nl/bitstream/handle/2066/30093/30093.pdf?sequence=1>
- Leyenaar, M. H. (2009). *De burger aan zet. Burgerforum: theorie en praktijk*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Leyenaar, M. H., & Nehmelman, R. (2017, 20 maart). Een moderne democratie. *Binnenlands Bestuur*, 2017(12), 30–32.
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2006). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework. *Social Policy and Society*, 5(2), 281-291.
- Lucardie, P., & Leyenaar, M. H. (2014). Representatie zonder politieke partijen: van utopie naar praktijk. In: S. L. De Lange, M. H. Leyenaar, & P. De Jong (Red.), *Politieke partijen: overbodig of nodig?* (pp. 165–180).
- Luskin, R. C., O’Flynn, I., Fishkin, J. S., & Russell, D. (2014). Deliberating across deep divides. *Political Studies*, 62(1), 116– 135.
- Marissing, E. van. (2006). *Stedelijk Beleid en Sociale Cohesie*. Gouda: Habiforum.
- Marissing, E. van, Bolt, G. & Kempen, R. van. (2004). *Stedelijk Beleid en Sociale Cohesie*. Gouda: Habiforum.
- Michels, A. & Graaf, L.J. de (2010). Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477-491.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2009). *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2012). *Staat van het bestuur*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013). *Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Movisie. (2011). *Methodebeschrijving Kan wél!*. Utrecht: Movisie.
- Movisie. (2016). *Burgerbetrokkenheid bij gemeentelijk beleid en uitvoering*. Utrecht: Movisie
- Movisie. (2018). *Keuzewijzer E-tools. Voor gemeenten die inwoners online willen betrekken*. Utrecht: Movisie.
- Munster, R. van, Sok, K., Verschelling, M., & Lucassen, A. (2012). *Cliëntenparticipatie in de voorbereiding van de AWBZ-transitie*. Utrecht: Movisie.
- Necker van Naem. (2013). *Dorps- en wijkraden in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ostaaijen, J.J.C. van (2018). *Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie. Het functioneren van de lokale democratie in Nederland*. Den Haag: Boom Bestuurskunde
- Oude Vrielink, M. & Verhoeven, I. (2011). Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid. *Beleid en Maatschappij*, 38(4), 377– 387.
- Panhuijzen, B. & Lucassen, A. (2017). *Monitor gemeentelijke (Wmo) adviesraden Sociaal Domein die lid zijn van de Koepel Adviesraden Sociaal Domein*. Utrecht: Movisie.
- Parkinson, J. (2003). Legitimacy problems in deliberative democracy. *Political Studies*, 52(1), 180– 196.
- Peters, K., Stipdonk, V. van & Castenmiller, P. (2014). *Verkenning van lokale democratie in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Popkin, S. (1992). *The Reasoning Voter*. Chicago: University of Chicago Press.
- ProDemos. (2012). *Monitor Burgerparticipatie 2012*. Den Haag: ProDemos.
- ProDemos. (2016). *Monitor Burgerparticipatie 2016*. Den Haag: ProDemos.
- ProDemos. (2018). *Monitor Burgerparticipatie 2018*. Den Haag: ProDemos.
- ProDemos. (z.d. a). OPINIEWIJZER (ENQUETE). Geraadpleegd op 3 oktober 2018 van <http://www.participatiewijzer.nl/De-Participatiewijzer/Databank-methoden/OPINIEWIJZER-ENQUETE>
- ProDemos. (z.d. b). PARTICIPATIEF BEGROTEN. Geraadpleegd op 7 oktober 2018 van <http://www.participatiewijzer.nl/De-Participatiewijzer/Databank-methoden/PARTICIPATIEF-BEGROTEN>

- ProDemos. (z.d. c). SCHOUW. Geraadpleegd op 7 oktober 2018 van <http://www.participatiewijzer.nl/De-Participatiewijzer/Databank-methoden/SCHOUW>
- ProDemos. (z.d. d). STADSDEBAT (STADSGESPRESK). Geraadpleegd op 7 oktober 2018 van <http://www.participatiewijzer.nl/De-Participatiewijzer/Databank-methoden/STADSDEBAT-STADSGESPRESK>
- ProDemos. (z.d. e). *Afwegingkader burgerparticipatie bij beleid*. Geraadpleegd van <https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2016/04/Schema-burgerparticipatie-zp.pdf>
- Pröpper, I. (2009). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Raad voor het openbaar bestuur. (2005). *Burgers betrekken: een handleiding voor burgerparticipatie*. Den Haag: Rob
- Raad voor het openbaar bestuur. (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Rob.
- Rathenau Instituut (2017). *Online meebeslissen. Lessen uit onderzoek naar digitale burgerparticipatie voor het Europees Parlement*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Redactie Maassluis.nu. (2016, 22 april). Wat is er concreet gebeurd in Maassluis sinds Charlie Hebdo. Geraadpleegd op 6 november 2018 van <https://www.maassluis.nu/dossiers/dossier-veiligheid/wat-is-er-concreet-gebeurd-in-maassluis-sinds-charlie-hebdo/>
- Schaap, L., Hendriks, F., Frankowski, F., & Ostaijen, J. van (2013). Kleinschaliger besturen binnen de stad: Binnengemeentelijke decentralisatie, nieuwe stijl? *Bestuurswetenschappen*, 2013, 124-138.
- SKON. (2016). *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016*. Geraadpleegd van <http://democraticchallenge.nl/wp-content/uploads/2016/10/democratie-dichterbij-lko2016.pdf>
- Spierings, A.-M. & Brak F. den (2016). *Geffen begroten... een terugblik op de eerste burgerbegroting van Oss*. Den Haag: Lokale Democratie.
- Steyaert, J. & Verheijen, C. (2007). De participatiestad, de burger als partner. In: Smeets, J. (red.). *11x040*. Eindhoven: Trudo.
- Tonkens, E.H. (2009). Burgerparticipatie en burgerinitiatief. In: Tonkens, E.H. (red.). *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*. Amsterdam: SUN.
- Vermeij, L. (2015). *Dichtbij huis. Lokale binding en inzet van dorpsbewoners*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VNG. (z.d. a). Waar komt het Right to Challenge vandaan? Geraadpleegd van <https://vng.nl/waar-komt-het-right-to-challenge-vandaan>
- VNG. (z.d. b). Wat is het Right to Challenge? Geraadpleegd van <https://vng.nl/wat-is-het-right-to-challenge>
- VNG. (z.d. c). Taken – welke komen voor RtC in aanmerking? Geraadpleegd van <https://vng.nl/taken-welke-komen-voor-rtc-in-aanmerking>
- VNG. (z.d. d). Wie komen er in aanmerking voor Right to Challenge? Geraadpleegd van <https://vng.nl/wie-komen-er-in-aanmerking-voor-rtc>
- VVSG. (2009). *Coproduceren*. Geraadpleegd van <http://www.vvsg.be/veiligheid/gemeentelijkveiligheidsbeleid/Documents/Coproduceren.pdf>
- Westerweel, J., & Tienen, F. J. H. van (2017). Het Gemeentelijke Referendum in de Praktijk. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 188.
- Wijdeven, T. van de (2012). *Doe-democratie. Over actief burgerschap in de stadswijken*. Delft: Eburon Uitgeverij.
- WRR. (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bijlage Over de onderzoekers

Dr. Julien van Ostaaijen (1978) is als universitair docent verbonden aan het Tilburg Institute of Governance van Tilburg University en als wetenschappelijk adviseur aan ProDemos: huis voor democratie en rechtsstaat. Zijn onderzoek en onderwijs hebben voornamelijk betrekking op lokaal bestuur en (lokale) democratie. Zo heeft hij onder meer onderzoek gedaan naar de rol van de gemeenteraad, verschillende vormen van burgerparticipatie, opkomst bij verkiezingen, de aanstellingswijze van burgemeesters en wethouders en de ontwikkeling van lokale partijen. In 2018 verscheen zijn boek: "Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie. Het functioneren van de lokale democratie in Nederland".

Charlotte Wagenaar MSc (1990) is onderzoeker aan het Tilburg Institute of Governance waar zij onderzoek doet naar referenda en verkiezingsprocessen. Ze is afgestudeerd aan de universiteit van Edinburgh met een specialisatie in internationale beleidsvergelijking en beleidsleren. Zij verricht aan het Tilburg Institute of Governance onder andere onderzoek naar de condities voor succesvolle participatie instrumenten in de context van digitale participatie en jongerenparticipatie.

Lance Kloos (1995) is junior-medewerker aan het Tilburg Institute of Governance. Hij richt zich onder andere op het thema burgerparticipatie. Daarnaast is hij student Bestuurskunde en loopt hij stage bij de gemeente Tilburg waar hij onderzoek doet naar het interne proces voor bewonersinitiatieven en het *Right to Challenge*.