



**METHODEN EN TECHNIEKEN VAN BURGERPARTICIPATIE:
STRATEGIEËN VOOR BETROKKENHEID VAN BURGERS BIJ HET
FEDERAAL PLAN DUURZAME ONTWIKKELING**

**Kim Loyens
Dr. Steven Van de Walle**

Rapport
D/2006/10107/005
Mei 2006
Instituut voor de Overheid

METHODEN EN TECHNIEKEN VAN BURGERPARTICIPATIE: STRATEGIEËN VOOR BETROKKENHEID VAN BURGERS BIJ HET FEDERAAL PLAN DUURZAME ONTWIKKELING SAMENVATTING

Bij burgerparticipatie moet men zich steeds de vraag stellen welke methode geschikt is in welke situatie. De concrete beleidssituatie en de participatietechniek moeten steeds op elkaar afgestemd moeten worden. Maatwerk is dus vereist. Het is echter de vraag met welke aspecten men dan precies rekening moet houden bij de vormgeving van participatief beleid. Bovendien moet men bij elke beleidskwestie de afweging maken of burgerparticipatie een zinvolle keuze is. Deze en andere kwesties worden in dit rapport uitvoerig besproken.

In het **eerste hoofdstuk** bespreken we een aantal algemene randvoorwaarden of krachtlijnen waaraan burgerparticipatie moet voldoen om succesvol te zijn. Initiatiefnemers moeten rekening houden met een aantal succes- en faalfactoren wanneer men burgers wil betrekken bij het beleid. Daarnaast wordt het beslissingsmodel van Thomas aangereikt om na te gaan of burgerparticipatie in een gegeven beleidssituatie al dan niet opportuun is. **Hoofdstuk twee** bevat de kern van het rapport met een beschrijving van een stappenplan om geschikte methoden en technieken van participatief beleid te bepalen. Voor elke doelstelling van de consultatie rond het voorontwerp van Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling wordt een overzicht gegeven van relevante methodieken. Telkens geven we aan wanneer deze bij voorkeur worden toegepast en met welke aspecten men rekening moet houden. In het **derde hoofdstuk** gaan we dieper in op mogelijke scenario's voor de consultatie rond het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Met name worden verschillende strategieën aangereikt voor de verbetering van toekomstige raadplegingen. Daarna wordt in **hoofdstuk vier** een overzicht gegeven van enkele 'best practices' van burgerparticipatie in binnen- en buitenland. Deze voorbeelden kunnen een bron van inspiratie zijn voor toekomstige consultaties van de Programmatorische Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling (POD-DO). In een **vijfde en laatste hoofdstuk** vatten we de belangrijkste conclusies samen en geven we enkele aanbevelingen.

**METHODEN EN TECHNIEKEN VAN BURGERPARTICIPATIE:
STRATEGIEËN VOOR BETROKKENHEID VAN BURGERS BIJ
HET FEDERAAL PLAN DUURZAME ONTWIKKELING
INHOUDSTAFEL**

<i>SAMENVATTING</i>	<i>1</i>
<i>HOOFDSTUK 1 KRACHTLIJNEN EN RANDVOORWAARDEN VOOR SUCCESVOLLE BURGERPARTICIPATIE</i>	<i>5</i>
1.1 INLEIDING	5
1.2 SUCCES- EN FAALFACTOREN BIJ PARTICIPATIE	6
1.2.1. Principes voor succesvolle burgerparticipatie	6
1.2.2. Barrières voor succesvolle burgerparticipatie	11
1.3 IS BURGERPARTICIPATIE OPPORTUUN?	14
<i>HOOFDSTUK 2 STAPPENPLAN VOOR HET KIEZEN VAN METHODEN OF TECHNIEKEN VOOR BURGERPARTICIPATIE</i>	<i>19</i>
2.1 INLEIDING	19
2.2 WELKE TECHNIEK VOOR WELKE DOELSTELLING?	20
2.2.1. Doelstellingen	20
2.2.2. Bewustmaking van het belang van duurzame ontwikkeling	22
2.2.3. Informatieverstrekking over het Federaal Plan	24
2.2.4. Nagaan welke opvattingen leven onder de bevolking	25
2.2.5. Het verwerven van informatie om het Plan aan te passen	27
2.2.6. Kwaliteit van beslissingen verhogen	29
2.2.7. Steun verwerven voor beslissingen	31
2.2.8. Uitvoering van beslissingen vergemakkelijken	33
2.3 PARTICIPATIETECHNIEKEN GEWIKT EN GEWOGEN	34
2.3.1. Informereren	35
2.3.2. Consulteren of raadplegen	49
2.3.3. Adviseren	75
2.3.4. Coproduceren	88
2.3.5. Meebeslissen	94
<i>HOOFDSTUK 3 STRATEGIEËN VOOR DE CONSULTATIE OVER HET VOORONTWERP VAN FEDERAAL PLAN DUURZAME ONTWIKKELING</i>	<i>97</i>
3.1 INLEIDING	97
3.2 STRATEGIEËN	98

HOOFDSTUK 4	GOEDE PRAKTIJKEN VAN BURGERPARTICIPATIE	103
4.1	INLEIDING	103
4.2	PROGRAMMA ‘BELEID MET BURGERS’ VAN HET NEDERLANDSE MINISTERIE VAN VROM	104
4.2.1.	Algemeen	104
4.2.2.	Twee sporen	105
4.2.3.	Concrete projecten van burgerparticipatie	109
4.2.4.	Evaluatie en lessen voor de toekomst	112
4.3	PROGRAMMA ‘GOVERNANCE’ VAN DE KONING BOUDEWIJNSTICHTING	115
4.3.1.	Algemeen	115
4.3.2.	Concrete projecten van burgerparticipatie	115
4.3.3.	Lessen voor de toekomst	120
HOOFDSTUK 5	SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN	123
5.1	SAMENVATTING	123
5.2	AANBEVELINGEN	127
Bijlagen		129
Bijlage 1.	Afkortingen	129
Bijlage 2.	Geïnterviewde personen	130
Bijlage 3.	Lijst van figuren	131
Bijlage 4.	Lijst van tabellen	132
Bijlage 5.	Handleidingen of toolkits voor burgerparticipatie	133
Bibliografie		135



HOOFDSTUK 1 KRACHTLIJNEN EN RANDVOORWAARDEN VOOR SUCCESVOLLE BURGERPARTICIPATIE

1.1 INLEIDING

“Participatie moet, maar de vraag blijft: waar en hoe? Al te vaak luidt hier het automatische antwoord: altijd en overal. Niet alleen om praktische redenen, zou ik willen pleiten voor: gericht en specifiek.”

(Goris, 2004)

Om op een succesvolle manier aan burgerparticipatie te doen, is het belangrijk om rekening te houden met een aantal randvoorwaarden. Deze moeten vervuld zijn alvorens men beleidsparticipatie door burgers wil overwegen. Daarom wordt in dit hoofdstuk een overzicht gegeven van de belangrijkste principes of krachtlijnen. Bepaalde factoren kunnen echter ook een barrière vormen en zorgen voor een belemmering van beleidsbetrokkenheid van de burger. De belangrijkste faalfactoren zullen we dus eveneens beknopt bespreken. Daarna gaan we dieper in op het ‘Effective Decision Model of Public Involvement’ (Thomas, 1995), waarmee een afweging kan worden gemaakt betreffende de opportuniteit van burgerparticipatie. Men moet immers steeds de vraag stellen of publieke betrokkenheid noodzakelijk, nuttig en/of interessant is in een gegeven situatie.

1.2 SUCCES- EN FAALFACTOREN BIJ PARTICIPATIE

1.2.1. PRINCIPES VOOR SUCCESVOLLE BURGERPARTICIPATIE

Burgerparticipatie kan een belangrijke meerwaarde bieden. Zowel de kwaliteit, het publiek draagvlak en de legitimiteit van het overheidsbeleid kunnen erdoor gestimuleerd worden. Om initiatieven van participatief beleid zoveel mogelijk kans op slagen te geven is het echter wel belangrijk om rekening te houden met een aantal principes. Het is immers nefast om een participatief beleid te voeren zonder oog te hebben voor deze randvoorwaarden. Hieronder volgt een uitgebreide lijst van de meest essentiële succesfactoren¹:

- Burgerparticipatie is enkel interessant als vast staat dat het een **meerwaarde** kan opleveren voor het beleid. Kan men met andere woorden van participanten verwachten dat ze nieuwe kennis of praktijkervaring kunnen bieden aan beleidsmakers en/of zorgt de participatie voor een verhoogd draagvlak?
- Men moet zich op voorhand steeds de vraag stellen of de **problematiek geschikt** is om de bevolking erbij te betrekken. Dit betekent dat het voldoende belangrijk is, zodat er interesse ontstaat bij de participanten. Daarnaast moet de problematiek hanteerbaar zijn en niet volledig uitgekristalliseerd, omdat burgerparticipatie in dat geval bijna niets meer kan toevoegen.
- Het is belangrijk om een relatie van **wederzijds vertrouwen** op te bouwen met de burger. Mogelijke maatregelen om het vertrouwen van de burger in de (overheids)organisatie te vergroten zijn: burgerparticipatie in een vroeg stadium van de beleidsontwikkeling, transparante informatieverstrekking, feedback en verantwoording van de uiteindelijke beleidsbeslissing.
- Bij aanvang van een participatie-initiatief moet duidelijk bepaald worden welke prioritaire **doelstellingen en doelgroepen** men op het oog heeft. Om zo gericht

¹ Bronnen: Environmental Protection Agency, 2001; Environmental Protection Agency, 2003; iPlan, 2006; Thomas, 1995; VLGA, 2001; XPIN, 2003; Landcom, 2002; OECD, 2001a; OECD, 2001b; Beierle & Cayford, 2002; Catt & Murphy, 2003; Swinnen, 2004; Edelenbos, 1998; Baeten, 2003; Audit Commission, 1999; Pröpper & Steenbeek, 2001; Ministerie van VROM, 2002; Elliott, Heesterbeek, Lukensmeyer & Slocum, 2005; den Hollander, Leeftang, Van der Sluis, Temme & B&A Groep Beleidsonderzoek en -advies bv Den Haag, 1998; Maes & Wymeersch, 2004; Goubin, 2005; Cabinet Office, 2000; Keygnaert, 2005a; Keygnaert, 2005b; Goubin & Vanhove, 2005; Kortom, 2002; Verbeke, 1994; Pröpper & Iedema, 2004.



mogelijk te werken, moeten deze concreet en helder geformuleerd worden. Er moet ook worden nagedacht over welke doelstellingen en doelgroepen niet of minder van belang zijn binnen de concrete beleidscontext.

- Burgerparticipatie vereist **maatwerk**. Dit betekent enerzijds dat de gekozen techniek afgestemd moet zijn op de doelgroep en doelstellingen die men beoogt. Anderzijds verwijst maatwerk ook naar het feit dat de in handleidingen beschreven technieken geen ‘recepten’ zijn die zonder meer kunnen toegepast worden. *“It offers suggestions and ideas rather than specific formula”* (Landcom, 2002). Men moet deze dus niet beschouwen als een ‘blauwdruk voor participatie’, maar eerder als een inspiratiebron en een reeks handvaten voor het betrekken van de burger bij het beleid. *“Elke situatie is anders. Inspraak en participatie laten zich niet in vaste modellen gieten”* (Goubin, 2005).
- In veel gevallen zal men een **mix van participatietechnieken** moeten inzetten om het gewenste resultaat te behalen. *“No one size fits them all. No single tool or approach will be suitable for every country or each situation, often a mix of tools and approaches will be needed”* (OECD, 2001a).
- Indien men ervoor opteert om de burger te laten participeren aan het beleid, moet er uiteraard enige **ruimte** zijn voor beleidsbeïnvloeding. Zonder deze openheid heeft de inbreng van de burger weinig zin en is burgerparticipatie louter tijdverlies. Men moet bij het bepalen van de beleidsruimte rekening houden met politieke, juridische, en maatschappelijke factoren (Baeten, 2003).
- Bepaal het **geschikte moment in de beleidscyclus**² om de burger te betrekken. Dit is de taak van beleidsmakers en hangt ondermeer af van doelstelling(en), doelgroep(en), beschikbaar budget, wettelijk kader en de beoogde impact van de resultaten op de eindbeslissing.
- Bepaal zo nauwkeurig mogelijk **welke impact de inbreng van de burger** zal hebben op de uiteindelijke beleidsbeslissing. Daarnaast moet men zeker ook nadenken over de vraag welke aspecten niet beïnvloed kunnen worden door participanten.

² Burgerparticipatie is in principe mogelijk in alle fasen van de beleidscyclus: agendavorming, beleidsvoorbereiding, besluitvorming, implementatie en evaluatie.

- **Duidelijkheid en transparantie** zijn essentiële voorwaarden voor succes. Het moet voor alle partijen (bv. initiatiefnemers, deelnemers, politici, brede publiek, enz.) duidelijk zijn wat de opzet en doelstellingen van het participatieproces zijn en hoever de invloed van de burger reikt. Als bij de uiteindelijke beslissing geen rekening wordt gehouden met bepaalde aanbevelingen van burgers, moet bovendien duidelijk beargumenteerd worden waarom.
- **Creëer realistische verwachtingen** bij de deelnemers over waar het participatieproces om draait. Dit kan door heldere communicatie over de ideeën en motieven die aan de grondslag liggen van het participatieproces, zoals doelstelling(en), doelgroep(en), tijdsduur en mate van interactie. Indien hierover duidelijkheid bestaat, krijgt de deelnemer een correct beeld van het initiatief, zodat er minder kans is op teleurstelling.
- Om geloofwaardig over te komen bij de bevolking, moeten de initiatiefnemers duidelijk **toewijding of ‘commitment’** tonen door voldoende hulpmiddelen beschikbaar te stellen, feedback te geven, de inbreng van de bevolking ernstig te nemen, informatie te geven over de consequenties van het (niet) nemen van een bepaalde maatregel, tonen hoe men kan participeren aan het beleid, gelijke toegang van informatie voorzien in de samenleving, enz.
- De **communicatie** naar de deelnemers en brede samenleving moet eerlijk, betrouwbaar, ‘to-the-point’, relevant en tijdig zijn.
- Het is belangrijk dat de burger **voldoende en verstaanbare informatie** (in ‘gewone mensentaal’) krijgt om op een adequate manier te participeren aan het beleidsproces. Dit kan bijvoorbeeld door de samenwerking met experts of door een overzichtelijke infobrochure.
- Erken dat de tijd, aandacht en ideeën die burgers inbrengen bij een participatieproject **kostbaar** zijn.
- Burgers zullen meer geneigd zijn te participeren aan het beleid als er een duidelijke **vertaalslag** gemaakt is naar hun concrete leefwereld. Dan wordt deelname voor hen meer aantrekkelijk, relevant en interessant. Tracht dus steeds te vertrekken vanuit het perspectief van de burger in plaats van enkel uit te gaan van de noden en behoeften van de overheid. Voor het beleidsdomein ‘duurzame ontwikkeling’ is deze vertaalslag zeker haalbaar, omdat het veel raakvlakken heeft met het dagelijks leven. Thema’s als



milieu, energie, tewerkstelling, armoede, openbaar vervoer en vergrijzing staan dicht bij de concrete werkelijkheid van de bevolking. Specifiek voor het voorontwerp van Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling is het wel een uitdaging om de abstract geformuleerde acties duidelijk te concretiseren.

- De **beschikbare financiële en personele capaciteit** moet toereikend zijn om alle doelstellingen te realiseren. Doorgaans zijn er voor interactief beleid meer hulpmiddelen nodig dan bij niet-interactief beleid. Indien men niet over het nodige *budget* beschikt om de ambities waar te maken, stelt men deze bij voorkeur bij zodat het participatieproces wel realistisch en te verwezenlijken is. Het gebrek aan *bekwaam personeel* om het participatieproces te organiseren, kan gecompenseerd worden door training en opleiding (bv. communicatievaardigheden of technische kennis van beleidsdomein) of door uitbesteding aan / samenwerking met een gespecialiseerd extern bureau.
- **Feedback** aan de participanten (en bij voorkeur ook aan het brede publiek) tijdens en na afloop van het participatieproces is uitermate belangrijk. Terugkoppeling zorgt er immers voor dat de deelnemende burgers zich erkend voelen, omdat hun inbreng gehoor krijgt. *“Burgers die hun tijd en energie steken in deelname aan een (...) beleidsproject hebben recht om te weten hoe de resultaten van ‘hun’ project in beleidsvoorstellen zijn terug te vinden. Ook als er weinig of niets met die resultaten kon worden gedaan, dienen de overwegingen daartoe aan de deelnemers te worden uitgelegd”* (Ministerie van VROM, 2002). De wijze waarop feedback wordt gegeven kan erg uiteenlopend zijn³, maar wordt best afgestemd op de doelgroep die men wil bereiken. Richt men zich op het brede publiek, dan is een mix van communicatiemiddelen de beste optie.
- Plan op voorhand op welke manier, wanneer en volgens welke criteria het participatieproces **geëvalueerd** zal worden. Burgerparticipatie is immers een continu leerproces. De afweging die men telkens moet maken is of de baten van het participatieproces de kosten overstijgen, zodat het werkelijk een meerwaarde biedt voor het beleid.

³ Bv. persoonlijke brief, persconferentie, krantje of informatieblad, rapport versturen, website, informele kanalen, krantenartikel meeting, enz.

- Bepaalde subgroepen in de samenleving zijn niet of nauwelijks betrokken bij beleidsparticipatie. Het betreft hier bijvoorbeeld mensen in armoede, laaggeschoolde langdurig werklozen, kansarmen, ouderen, allochtonen, mensen zonder papieren, thuislozen, sociale huurders, vereenzaamden, (ex-)gedetineerden, minder mobiele personen, enz. Deze groepen noemt men ook wel **personen met minder behartigde belangen of MBB's** (Keygnaert, 2005a; Keygnaert, 2005b). Indien beleidsmakers hen toch wensen te betrekken bij het beleid, moeten ze wel enkele bijkomende maatregelen nemen⁴:
 - o Deze doelgroepen moeten vaak *nog meer gemotiveerd* worden voor beleidsparticipatie. Omdat zij vaak al genoeg problemen aan hun hoofd hebben in het dagelijks leven (bv. armoede, gezondheid, huisvesting, werkloosheid, enz.), zoeken ze immers vlug een excuus om niet te hoeven participeren. Door het initiatief aantrekkelijk te maken, duidelijk aan te geven wat het voordeel voor hen is en te wijzen op het belang van hun inbreng kan men hen toch stimuleren tot deelname.
 - o Via traditionele communicatie- en informatiekanalen bereik je weinig groepen met minder behartigde belangen. Daarom is er nood aan een *aangepaste wervingsstrategie*, bijvoorbeeld via bestaande groepen of organisaties van/voor MBB's⁵ of persoonlijk contact (hoewel dit laatste moeilijk is op federaal niveau). Wil men toch schriftelijke media gebruiken dan zijn folders, affiches, artikels in tijdschriften en spots op TV of radio het meest geschikt, mits deze toegankelijk en aantrekkelijk zijn⁶. De individuele burgers uit deze doelgroep – en vooral de meest kwetsbare – zijn erg moeilijk te bereiken. Vaak slaagt men er slechts in om georganiseerde groepen van MBB's te betrekken.
 - o Veel MBB's hebben – op basis van negatieve ervaringen in het verleden – geleerd dat *hun mening er toch niet toe doet*. Dit vormt een hoge drempel voor beleidsparticipatie, omdat ze moeilijk kunnen geloven dat ze deze keer wel

⁴ Bronnen: gesprek met Ines Keygnaert; gesprek met Hans De Greve; Goubin, 2005; Cabinet Office, 2000; Keygnaert, 2005a; Keygnaert, 2005b; Goubin & Vanhove, 2005; Kortom, 2002; Verbeke, 1994.

⁵ Bv. Verenigingen waar armen het woord nemen, bewonersgroepen, ouderenadviesraad, welzijnsorganisaties, sociaal netwerk van personen uit de doelgroep, enz.

⁶ Bv. eenvoudige taal, opvallend, zo weinig mogelijk woorden, illustraties die aansluiten bij de leefwereld, enz.



gehoord worden. Daarom is het de taak van de overheid om duidelijk te maken dat hun inbreng wel waardevol is. Het is hierbij vooral belangrijk om de doelgroep ernstig te nemen.

- Het is bij deze groepen nog belangrijker om participatie te organiseren rond een thema dat *aansluit op de concrete leefwereld*. Hoewel dit op lokaal vlak gemakkelijker is – aangezien het beleidsdomein dicht bij het dagelijks leven van de bevolking staat – kan het zeker ook op bovenlokaal niveau (bv. federaal, regionaal, supranationaal) mits een goede vertaalslag. Het is belangrijk om hierbij te vertrekken vanuit het referentiekader van het doelpubliek.
- Participatie wordt bij voorkeur georganiseerd in een *vertrouwde omgeving* en in aanwezigheid van een *vertrouwde begeleider*. Een andere locatie of vreemden kunnen immers bedreigend overkomen.
- Bij MBB's moet men – in vergelijking met het brede publiek – doorgaans langer op voorhand beginnen met participatie, omdat ze *meer tijd* nodig hebben om hun inbreng te doen.
- Houd steeds rekening met *intellectuele drempels* door de doelgroep niet te laten verdrinken in een 'overload' aan informatie en geen technisch of moeilijk taalgebruik te hanteren. Het aanwenden van 'gewone mensentaal' in plaats van jargon of abstract taalgebruik is bij hen nog belangrijker dan bij andere groepen.

1.2.2. BARRIÈRES VOOR SUCCESVOLLE BURGERPARTICIPATIE

Natuurlijk kunnen bepaalde factoren ook een barrière vormen voor burgerparticipatie. Vaak mislukt een participatie-initiatief omdat hier geen rekening mee wordt gehouden. Hoewel men niet alle knelpunten steeds kan voorkomen of oplossen, is het toch voornaam om er oog voor te hebben. Men moet de problemen erkennen en aan de bevolking communiceren.

Hieronder volgen enkele belangrijke factoren die een participatieproces negatief kunnen beïnvloeden⁷:

- Participatie mislukt vaak omdat men **te impulsief** kiest voor bepaalde (veel gebruikte⁸) methoden zonder dat men op voorhand heeft nagedacht over wat men precies wil bereiken.
- Burgerparticipatie is **niet** – zoals soms beweerd wordt – automatisch of **onvoorwaardelijk goed en geschikt** in elke situatie. De specifieke beleidscontext en concrete organisatie van een initiatief zorgen voor de meerwaarde van participatie. *“All too often, participation is pursued because it is considered a good thing in and of itself, and particular mechanisms are used because project planners are most familiar with them”* (Beierle & Cayford, 2002). Vooraleer men overgaat tot burgerparticipatie moet men dus nagaan of het onderwerp zich hiertoe leent en welke meerwaarde een interactieve aanpak in de gegeven omstandigheden precies kan of zal hebben. *“Some issues are better resolved with public involvement and other issues without (...) poorly planned involvement can be as hazardous as excluding the public”* (Thomas, 1995).
- Een ander probleem treedt op wanneer de relatie tussen bestuur en participanten **onvoldoende constructief** is. Men moet zich dus de vraag stellen of beide partijen in staat en bereid zijn om opbouwend samen te werken.
- Burgerparticipatie bij zeer **technische en complexe thema's** is niet eenvoudig. Mits de nodige voorzorgsmaatregelen (bv. samenwerking met experts & degelijke informatieverstrekking) is actieve betrokkenheid van het brede publiek bij dergelijke materies wel mogelijk. Initiatiefnemers kunnen de kwaliteit van de participatie echter nog doen afnemen door te weinig aandacht te besteden aan het verstrekken van adequate informatie en de nodige achtergrondkennis.
- Burgers hebben vaak de indruk dat hun inbreng **geen impact** zal hebben op de uiteindelijke beleidsbeslissing en dat participatie dan ook geen zin heeft.

⁷ Bronnen: Environmental Protection Agency, 1996; Environmental Protection Agency, 2001; XPIN, 2003; Huitema, van de Kerkhof & van Tilburg, 2005; Maes & Wymeersch, 2004; Department of Urban Affairs and Planning, 1999; Goubin, 2005; Irvin & Stransbury, 2004; Baeten, 2003; Pröpper & Steenbeek, 2001; Ministerie van VROM, 2002; Thomas, 1995; Ministerie van VROM, 2005; Pröpper & Iedema, 2004.

⁸ Bv. publieke hoorzitting, adviesraden, enz.



- Er is vaak een **gebrek aan tijd** voor de burger om te participeren aan het beleid. Dit komt enerzijds doordat burgerparticipatie pas laat in de beleidscyclus plaats vindt en anderzijds omdat het proces zeer snel moet verlopen.
- Het is niet aangewezen om aan de burger de indruk te geven dat zijn inbreng nog impact kan hebben op de beleidsbeslissing, terwijl er hier in werkelijkheid zo goed als geen ruimte meer voor is. Dergelijke **schijnparticipatie of symbolisch interactief beleid** werkt enkel nefast. In gevallen waarin alles toch al beslist is, is louter informeren een meer geschikte optie.
- De **participatie- en digitale kloof** zorgen ervoor dat gelijke participatie van alle groepen in de samenleving een utopie blijft (Loyens & Van de Walle, 2006). Eén mogelijke oplossing om hieraan tegemoet te komen, is het hanteren van een evenwichtige participatiemix met verschillende methoden en technieken. Wanneer men vooral moeilijk bereikbare groepen wil betrekken, kan men gebruik maken van enkele aangepaste methodieken. Zie hiervoor: ‘De participatiehefboom voor participatie van groepen met minder behartigde belangen’ (Keygnaert, 2005a; Keygnaert, 2005b).
- **Teleurstellingen** die burgers in het verleden hebben opgelopen in contact met de overheid, maken het (opnieuw) opbouwen van een vertrouwensrelatie niet eenvoudig.
- Wanneer de **periode** tussen het participatieproces en de definitieve besluitvorming erg **lang** is, raken veel burgers gedemotiveerd of teleurgesteld.
- Er kan **participatiemoedigheid** ontstaan wanneer de burger overbevraagd wordt door de overheid. Participatie moet dus selectief worden ingezet.
- Vanwege de overheid is er vaak een **gebrek aan creativiteit** wanneer men de burger wil betrekken bij het beleid. Daarom grijpt men regelmatig terug op traditionele technieken die vooral bedoeld zijn om de burger te informeren, maar weinig of geen actieve participatie toelaten. *“Yet (...) with a bit of imagination, it is possible to involve citizens even at national level”* (Ministerie van VROM, 2005).

1.3 IS BURGERPARTICIPATIE OPPORTUUN?

Om na te gaan of burgerparticipatie in een gegeven situatie al dan niet opportuun is, kan gebruik gemaakt worden van het ‘Effective Decision Model of Public Involvement’ (Thomas, 1995). Thomas onderscheidt zeven stappen die men moet doorlopen om te bepalen of en welke vorm van participatie het meest geschikt is. De eerste vraag in het beslissingsmodel houdt verband met **kwaliteitseisen** waaraan de beslissing moet voldoen. Vaak moet men immers rekening houden met technische, wettelijke en budgettaire beperkingen. Deze moeten op voorhand duidelijk zijn, omdat publieke invloed hierdoor beperkt kan worden. Indien de organisatie zelf niet beschikt over de nodige kennis, kunde of beschikbare financiële en personele capaciteit kan men eventueel beroep doen op externe partners. Wat het wettelijk kader betreft, geeft Schuerman de aanbeveling: “*Wat niet verboden is, mag*” (Schuerman, 2006). Het feit dat de wet niet expliciet voorziet in de mogelijkheid om de burger te betrekken bij beleidsvorming, kan volgens haar dus geen argument zijn om niet aan burgerparticipatie te doen. Creativiteit is hier belangrijk: “*Wees creatief bij het kiezen van een participatiemethodiek of ga creatief om met formele procedures*” (Schuerman, 2006). Omgekeerd kan de wettelijke verplichting om burgers te bevragen over beleidsvoorstellen als het voorontwerp van Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling ook creatief ingevuld worden, door bijvoorbeeld participatie te organiseren rond een aantal specifiek geselecteerde thema’s. Hierover werd naar aanleiding van de zes provinciale hoorzittingen over het tweede Federale Plan Duurzame Ontwikkeling het volgende opgemerkt: “*Daarenboven moet men ook opletten dat de participatie niet kapot gemaakt worden door een verplicht nummertje (...)*”⁹

In een tweede stap moet de vraag gesteld worden of men beschikt over de nodige **informatie** om een kwaliteitsvolle beslissing te nemen. Naarmate deze informatie minder aanwezig is, neemt de nood aan publieke betrokkenheid toe. Burgers kunnen immers een interessante bron van informatie zijn met betrekking tot publieke voorkeuren, praktische uitvoerbaarheid van een beslissing en zelfs technische kennis. Ten derde moet men nagaan of het **beleidsprobleem gestructureerd** is of niet. Als de oplossingsmogelijkheden niet ter discussie kunnen staan en de keuze voor bepaalde opties te sterk is voorbepaald kunnen

⁹ ‘Kruimels voor de toekomst’, verslag van 6 hoorzittingen over het Tweede Federale Plan Duurzame Ontwikkeling (in samenwerking met 11.11.11, Bond Beter Leefmilieu, VIBOSO, VODO en VOSEC).



burgers immers weigeren om deel te nemen omwille van het gebrek aan beleidsruimte. Beleidsmakers moeten dus kiezen: laat men de burger reeds participeren wanneer de verschillende beleidsopties of oplossingsmogelijkheden worden bepaald of beperkt men de invloed door hen enkel te laten kiezen tussen op voorhand bepaalde alternatieven? Dit laatste geeft minder beleidsvrijheid aan de participanten, maar zorgt wel voor een betere sturing van het proces door beleidsmakers. Belangrijk is evenwel om steeds duidelijk te communiceren over de opzet en intenties van het participatieproces.

De vierde stap in het model heeft betrekking op de eventuele **nood aan publieke aanvaarding** van een beslissing. Indien acceptatie van de burger cruciaal is voor een geslaagde implementatie, dan stijgt het belang van burgerparticipatie. Als dit niet het geval is, moet men zich de volgende vraag stellen: zal de beslissing door de bevolking geaccepteerd worden als de beleidsmakers hen niet raadplegen? Bij een positief antwoord op deze tweede vraag beveelt Thomas aan om als beleidsmaker(s) een *autonome beslissing* te nemen. Wanneer er echter wettelijke verplichtingen zijn om te burger toch te betrekken bij het beleid, is een minimale publieke betrokkenheid volgens hem de beste keuze. Hiermee komt men tegemoet aan wettelijke eisen, maar wekt men bij de burger niet de verwachting dat er een brede beleidsruimte is. Publieke hoorzittingen zijn hier een goed voorbeeld van. Een *aangepaste autonome beslissing* is geschikt als men nood heeft aan meer informatie van de burger om een kwalitatieve beslissing te nemen, maar publieke aanvaarding niet echt noodzakelijk is voor een geslaagde implementatie (of als acceptatie al aanwezig is). Beleidsmakers beslissen in dit geval wel zelfstandig, maar zoeken via diverse kanalen informatie over de aspiraties, behoeften en voorkeuren van de burger zonder dat deze rechtstreeks betrokken wordt bij de beslissing.

De vijfde stap wordt gezet als men tot de conclusie is gekomen dat de betrokkenheid van de burger bij het beleid opportuun is wegens de nood aan informatie en publieke aanvaarding. Men gaat dan op zoek naar **relevante actoren**. Dat zijn zij die beschikken over specifieke kennis of ervaringsdeskundigheid, zij die de implementatie van beleidsbeslissingen kunnen faciliteren en/of zij die (in)direct geraakt worden door het beleid in kwestie (Ministerie van VROM, 2002). In deze fase brengt men ook in kaart of het relevante publiek bestaat uit één of meerdere georganiseerde actoren, het brede publiek of bepaalde segmenten van de bevolking (bv. personen met een handicap, jongeren, kansarmen, enz.). Dit is een cruciale fase, omdat bewuste of onbewuste uitsluiting van bepaalde (groepen) actoren kan

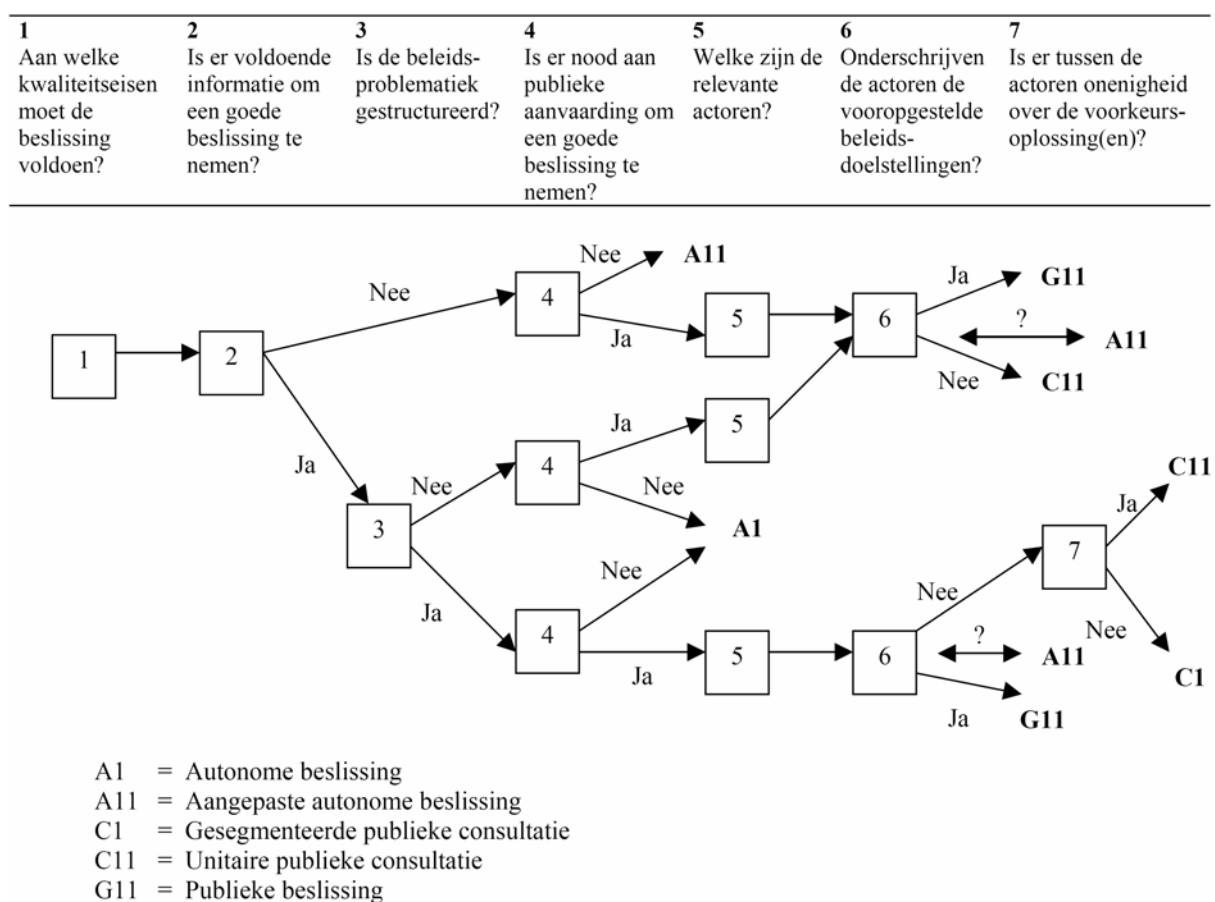
leiden tot verzet. Thomas verwijst in volgend citaat naar dit gevoelig evenwicht: “*Focusing on too broad a public can unnecessarily complicate decision making, while overlooking an important group risks later failure if that group mobilizes around the issue*” (Thomas, 1995).

Bij de keuze van participanten spelen ook een aantal dilemma’s. Ten eerste moet men zich de vraag stellen of de deelnemers *representatief* moeten zijn voor de totale bevolking. Deze keuze hangt vooral af van de doelstelling(en) die men vooropstelt. Wil men vooral het draagvlak voor beleid versterken, dan is representativiteit een goede optie. Dit is echter niet noodzakelijk als men vooral vernieuwende en originele ideeën of oplossingen wil genereren. Als men kiest voor representativiteit, dient men wel te beslissen in welke zin de groep participanten een dwarsdoorsnede moet zijn van de bevolking. Zo kan men opteren voor een gelijkaardige afspiegeling van sociografische kenmerken, maar ook van belangen of interesses (Beierle & Cayford, 2002). Een tweede punt is het bepalen van de *grootte* van de groep participanten. Mogelijke voordelen van een grote groep zijn inhoudelijke verrijking door een grotere hoeveelheid aan ideeën, draagvlakontwikkeling en toenemende representativiteit. Nadelig is echter dat het – in vergelijking met een kleine groep – moeilijker is om diepgang te bereiken in de discussie, dat het niet eenvoudig is om tot consensus te komen en dat het proces mogelijk onoverzichtelijk wordt (Huitema et al., 2005; Pröpper & Steenbeek, 2001). Een derde dilemma betreft de mate waarin de deelnemers op voorhand worden *geïnformeerd* over de problematiek. Bij volledig ‘ingewerkte’ burgers bestaat het risico dat de frisse kijk op de zaken belemmerd wordt of dat hun mening te sterk gestuurd wordt door eenzijdige informatieverstrekking. Indien burgers daarentegen enigszins ‘blanco’ hun inbreng hebben, raakt men mogelijk niet helemaal tot de kern van de zaak of getuigen de deelnemers van een te beperkte visie betreffende de beleidskwestie (Huitema et al., 2005; Pröpper & Steenbeek, 2001).

De zesde vraag in het model houdt verband met de mate waarin de actoren de **vooropgestelde beleidsdoelstellingen onderschrijven**. Is er op dit vlak voldoende overeenstemming, dan is het opportuun om hen te laten meebeslissen over de kwestie (publieke beslissing). Als beleidsmakers echter veel tegenkantingen verwachten, is het beter om slechts weinig ruimte voor beïnvloeding aan het publiek toe te vertrouwen. Consultatie kan dan een optie zijn. Men kan zich dan enerzijds richten tot de doelgroep in haar geheel (unitaire consultatie) of anderzijds aparte consultaties organiseren voor verschillende segmenten ervan (gesegmenteerde consultatie). Unitaire consultatie is geschikt onder een



aantal voorwaarden: er is nood aan bijkomende informatie, het probleem en de alternatieve beleidsopties zijn niet volledig voorgestructureerd, effectieve implementatie is enkel mogelijk door publieke aanvaarding en de actoren zijn het niet eens met de beleidsdoelstellingen. Als het probleem en de alternatieve oplossingen op voorhand wel reeds zijn bepaald of gestructureerd, hangt de beslissing af van de zevende en laatste vraag: Is er binnen de doelgroep **onigheid over de voorkeursoplossing**? Als er inderdaad conflict is, kiest men best voor een *unitaire consultatie*. Hierdoor worden de tegenstellingen binnen de groep actoren snel duidelijk, zodat men de dilemma's die verbonden zijn aan de beleidskwesities beter begrijpt. Als de doelgroep het daarentegen onderling eens is, maar – als 'één blok' – gekant tegen de beleidsdoelstellingen, dan is *gesegmenteerde raadpleging* de beste optie.



Figuur 1 – ‘The Effective Decision Model of Public Involvement’ van Thomas¹⁰

¹⁰ Bron: Thomas, J. C. (1995). Public Participation in Public Decisions. New Skills and Strategies for Public Managers. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. 211 p.

Thomas onderscheidt dus **vijf beslissingsmodaliteiten** (Thomas, 1995). Wanneer er geen sprake is van burgerparticipatie, spreekt hij over een *autonome beslissing* of een *aangepaste autonome beslissing*. Deze laatste is in die zin verschillend dat men – in tegenstelling tot de autonome beslissing – bij de besluitvorming wel rekening houdt met relevante informatie uit de samenleving, zonder de burger echter rechtstreeks te consulteren¹¹. Participatie kan volgens Thomas enerzijds via consultatie, en anderzijds door de beslissing volledig over te laten aan de relevante actoren via *publieke beslissing*. Bij consultatie wordt verder nog een tweedeling gemaakt afhankelijk van de doelgroep. Richt men zich in één consultatie op de volledige groep, dan is er sprake van een *unitaire consultatie*. Bij een *gesegmenteerde raadpleging* tracht men segmenten van de totale doelgroep apart te bereiken in afzonderlijke consultaties.

Naast het afwegingskader van Thomas bestaan er uiteraard nog andere factoren die van belang zijn wanneer men wil bepalen of de beleidsproblematiek al dan niet geschikt is voor een interactieve aanpak. Het is met name belangrijk om aandacht te besteden aan de complexiteit van de problematiek, mate van onzekerheid, urgentie, relevantie, schaal van het probleem, dynamiek in de omgeving, ernst en politieke context (Pröpper & Steenbeek, 2001).

¹¹ Deze informatie kan bekomen worden via andere bronnen, zoals wetenschappelijke studies, opgedane kennis van relevante organisaties, media, enz.



HOOFDSTUK 2 STAPPENPLAN VOOR HET KIEZEN VAN METHODEN OF TECHNIEKEN VOOR BURGERPARTICIPATIE

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk beschrijven we een stappenplan op basis waarvan we kunnen bepalen welke participatietechniek geschikt is in welke situatie. In het **eerste gedeelte** wijzen we op het belang om een koppeling te maken tussen doelstelling en participatietechniek. Vertrekkende vanuit zeven concrete doelstellingen die men (al dan niet expliciet) vooropstelde bij de tweede consultatie over het voorontwerp van Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling (2004), wordt gezocht naar het meest geschikte participatieniveau en bijhorende technieken. Hierbij vermelden we enkel deze methoden die relevant kunnen zijn voor toekomstige consultaties omtrent het voorontwerp van Federaal Plan.

In het **tweede deel** wordt vervolgens een gedetailleerde beschrijving gegeven van specifieke participatiemethoden, met telkens aandacht voor sterke en zwakke punten, tips bij gebruik en de kostprijs. De indeling van deze technieken gebeurt aan de hand van de participatieladder (Edelenbos & Monnikhof, 2001). Informatie over participatiemethoden en – technieken werd bekomen door analyse van 24 handleidingen of toolkits voor burgerparticipatie (zie bijlage). De beschreven instrumenten worden echter niet exhaustief overgenomen, aangezien sommige vooral bedoeld zijn voor het creëren van publieke betrokkenheid op lokaal vlak. Er werd dus een selectie gemaakt van technieken die bruikbaar zijn op federaal vlak en relevant voor toekomstige raadplegingen over het Federaal Plan. Belangrijk is echter om de beschreven technieken vooral te beschouwen als een inspiratiebron op basis waarvan men een participatie-initiatief organiseert dat afgestemd is op de concrete beleidssituatie en de bredere context. Maatwerk is immers een cruciale succesfactor bij burgerparticipatie (Wauters, 2006).

2.2 WELKE TECHNIEK VOOR WELKE DOELSTELLING?

2.2.1. DOELSTELLINGEN

In het eerste rapport van het onderzoeksproject ‘Duurzame ontwikkeling duurzaam ontwikkelen: Beter beleid door participatie’ (Loyens & Van de Walle, 2006) noemden we zeven belangrijke **doelstellingen** die vooropgesteld werden bij de tweede consultatie over het voorontwerp van Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. De federale ‘Algemene Beleidsnota Duurzame Ontwikkeling’ (2003) bespreekt de volgende doelstellingen (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2003):

- Informatieverstrekking over het Federaal Plan
- Verwerven van informatie om het Plan aan te passen
- Nagaan welke opvattingen leven onder de bevolking
- Bewustmaking van het belang van duurzame ontwikkeling

Het Federaal Plan vermeldt daarenboven nog drie andere doelstellingen (Federale Regering, 2004):

- Kwaliteit van beslissingen verhogen
- Steun verwerven voor beslissingen
- Uitvoering van beslissingen vergemakkelijken

In wat volgt zal worden nagegaan welk niveau en welke technieken van burgerparticipatie gehanteerd kunnen worden om de genoemde doelstellingen zo effectief mogelijk te realiseren. Voor het bepalen van het participatieniveau wordt gebruik gemaakt van de **participatieladder** met een onderverdeling in vijf niveaus van participatie (Edelenbos & Monnikhof, 2001):

- *Informeren*: Politiek en bestuur houden de burgers op de hoogte van genomen beslissingen. Burgers kunnen geen input leveren bij de beleidsontwikkeling.
- *Consulteren of raadplegen*: Politiek en bestuur bepalen zelf de beleidsrichting, maar beschouwen de burger als gesprekspartner. De resultaten van de consultatie vormen mogelijke bouwstenen voor beleid, maar worden door beleidsmakers niet als bindend beschouwd.



- *Adviseren*: Politiek en bestuur geven burgers de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van het beleid. De politiek erkent weliswaar de volwaardige rol van de ontwikkelde ideeën, maar kan hier bij de uiteindelijke besluitvorming al dan niet beargumenteerd van afwijken.
- *Coproduceren*: Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een probleemagenda overeen, waarna men samen op zoek gaat naar oplossingen. De politiek verbindt zich ertoe om deze oplossingen te respecteren bij de uiteindelijke besluitvorming.
- *Meebeslissen*: Politiek en bestuur laten de beleidsontwikkeling en de besluitvorming over aan de betrokkenen/burgers, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.

Naast de doelstellingen en het niveau op de participatieladder wordt bij de specifieke methoden indien mogelijk ook telkens aangegeven welk segment van de bevolking men kan bereiken. We maken een onderverdeling in volgende **doelgroepen**¹²:

- Gewone bevolking, brede publiek
- Georganiseerde stakeholders, vertegenwoordigers van belangengroepen
- Experts
- Ervaringsdeskundigen
- Jongeren
- Groepen met minder behartigde belangen of MBB's: bv. mensen in armoede, laaggeschoolde langdurig werklozen, kansarmen, ouderen, allochtonen, mensen zonder papieren, thuislozen, sociale huurders, kamerbewoners, woonnomaden, vereenzaamden, (ex)gedetineerden, (ex)psychiatrische patiënten, minder mobiele personen, langdurig zieken, enz. (Keygnaert, 2005a; Keygnaert, 2005b).

¹² De doelgroepen 'jongeren' en 'MBB's' werden toegevoegd, omdat deze bij de tweede consultatie over het voorontwerp van Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling als prioritair werden beschouwd, zonder dat er echter bijzondere maatregelen werden genomen om hen te bereiken (Delbaere, Dresselaers, et al., 2005).

2.2.2. BEWUSTMAKING VAN HET BELANG VAN DUURZAME ONTWIKKELING

Een eerste doelstelling bij de consultatie over het voorontwerp van Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling is de bewustmaking van het belang van duurzame ontwikkeling. Aangezien hier slechts sprake is van éénrichtingsverkeer – van de overheid naar de burger – geraakt men op de participatieladder niet verder dan ‘informereren’. Hiervoor zijn verschillende methoden mogelijk. **Traditioneel** gebeurt dit via geschreven informatie onder de vorm van brochures, affiches, nieuwsbrieven, folders, artikels in tijdschriften of kranten, enz. Ook de publieke hoorzitting is een zeer bekend instrument om aan informatie-uitwisseling te doen. Hoewel burgers bij dergelijke bijeenkomsten een zekere inbreng kunnen hebben, blijkt het toch geen geschikte consultatiemethode. Meer **recente technieken** voor ‘bewustmaking’ zijn evenementen, audiovisuele media en websites. Ook via digitale debatten kan men aan de bevolking de nodige informatie verstrekken, maar bestaat bovendien de mogelijkheid tot tweerichtingsverkeer. Dit is in principe ook het geval bij Interactieve Televisie, dat toelaat om de burger te informeren of te consulteren. Het is echter af te wachten hoe dit medium zal evolueren en welke rol het in de toekomst zal spelen bij beleidsparticipatie van het brede publiek.

Wat de **doelgroep** betreft, valt op dat al deze technieken geschikt zijn voor overheidscommunicatie naar een breed publiek. *Moeilijk bereikbare doelgroepen* worden bij voorkeur benaderd via audiovisuele media, evenementen en aangepaste schriftelijke informatie. Voor *jongeren* zijn daarnaast ook websites en in de toekomst eventueel Interactieve Televisie interessante media. Natuurlijk is het altijd belangrijk om de informatie zoveel mogelijk af te stemmen op die groepen die men vooral wil bereiken.



Tabel 1 – *Bewustmaking van het belang van duurzame ontwikkeling*

Techniek	Participatieniveau	Doelgroep
<i>Audiovisuele media</i>	Informereren	Breed publiek, waaronder vooral ook MBB's en jongeren
<i>Digitaal debat</i>	Informereren Consulteren	Grote groep gewone burgers, belanghebbenden of experts
<i>Geschreven informatie</i>	Informereren	Brede publiek; mits voldaan aan specifieke randvoorwaarden ook geschikt voor MBB's en jongeren
<i>Interactieve Televisie</i>	Informereren Consulteren	Breed publiek van gewone burgers; ook interessant voor jongeren
<i>Publieke hoorzitting</i> <i>Openbare bijeenkomst</i> <i>Meeting</i>	Informereren	Relatief grote groep geïnteresseerde burgers
<i>Tentoonstelling</i> <i>Evenement</i>	Informereren	Breed publiek van geïnteresseerde burgers; ook interessant voor jongeren
<i>Website</i>	Informereren	Brede publiek (opletten met participatiekloof); ook interessant voor jongeren

2.2.3. INFORMATIEVERSTREKKING OVER HET FEDERAAL PLAN

Ook bij informatieverstrekking over het Federaal Plan blijft men op het eerste participatieniveau. Enerzijds moet de burger in staat zijn om zelf correcte en volledige informatie op te vragen – dit is **passieve** informatieverstrekking – maar anderzijds is het uiteraard ook belangrijk om als overheid **actief** te communiceren naar de bevolking (OECD, 2001b; OECD, 2001a). De technieken die men kan hanteren om de burger te informeren over het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling zijn quasi hetzelfde als bij de eerste doelstelling. Enkel het instrument ‘digitaal debat’ lijkt hier niet zo geschikt. Het grote verschil met de vorige doelstelling is dat de communicatie in dit geval meer gericht moet zijn, zodat de burger zich een duidelijk beeld kan vormen van de rol van het Plan binnen het brede – en voor velen abstracte – domein van duurzame ontwikkeling.

Tabel 2 – *Informatieverstrekking over het Federaal Plan*

Techniek	Participatieniveau	Doelgroep
<i>Audiovisuele media</i>	Informeren	Breed publiek, waaronder vooral ook MBB's en jongeren
<i>Interactieve Televisie</i>	Informeren Consulteren	Breed publiek van gewone burgers; ook interessant voor jongeren
<i>Geschreven informatie</i>	Informeren	Breed publiek; mits voldaan aan specifieke randvoorwaarden ook geschikt voor MBB's en jongeren
<i>Publieke hoorzitting Openbare bijeenkomst Meeting</i>	Informeren	Relatief grote groep geïnteresseerde burgers
<i>Tentoonstelling Evenement</i>	Informeren	Breed publiek van geïnteresseerde burgers; ook interessant voor jongeren
<i>Website</i>	Informeren	Brede publiek (opletten met digitale kloof); ook interessant voor jongeren



2.2.4. NAGAAN WELKE OPVATTINGEN LEVEN ONDER DE BEVOLKING

Als men in algemene zin wil nagaan welke opvattingen er leven onder de bevolking met betrekking tot het beleidsdomein duurzame ontwikkeling is ‘consulteren’ of zelfs ‘adviseren’ het meest geschikt. Afhankelijk van de **grootte en aard van de doelgroep** kan men kiezen voor één of meerdere technieken in onderstaande tabel. Indien men meer in de diepte wil werken met een kleine groep participanten zijn burgerjury, consensusconferentie, focusgroep en Brainbox interessante technieken. Via methoden als de survey, burgerpanel, Deliberative Polling® en World Café kan men dan weer grote – al dan niet representatieve – groepen burgers betrekken. Voor deelname van middelgrote groepen kan men een Zoekconferentie, Dynamic Mindmapping of een Fishbowl discussie organiseren. Dit zijn zeer intensieve methoden om gewone burgers te laten participeren aan de ontwikkeling van beleid. Bij een Zoekconferentie of Scenarioplanning spreekt men immers ook over ‘coproduceren’ als er voldoende beleidsruimte is voor de burger. Wanneer men heel specifiek wil nagaan hoe de houding van de burger is ten aanzien van **sterk afgelijnde beleidsvoorstellen** zijn keuze-enquête en referendum mogelijke technieken. Het voordeel van de keuze-enquête is dat er meer dan twee verschillende beleidsvoorstellen met de mogelijke gevolgen tot in detail zijn uitgewerkt.

Natuurlijk kan men ook via het **internet** nagaan welke opvattingen leven onder de bevolking. Dit kan via een digitaal debat of een elektronische enquête. De digitale kloof zorgt er echter voor dat men bij deze technieken op voorhand al een grote groep burgers uitsluit van participatie. Interactieve televisie kan in de toekomst misschien een oplossing worden voor dit probleem, omdat de meeste burgers wel over een TV beschikken.

Tabel 3 – *Nagaan welke opvattingen leven onder de bevolking*

Techniek	Participatieniveau	Doelgroep
<i>Burgerjury</i>	Adviseren Meebeslissen	Kleine groep (12 à 20) toevallig geselecteerde gewone burgers
<i>Burgerpanel</i> <i>Internetpanel</i>	Consulteren Adviseren	Grote aselect samengestelde groep burgers (1000 à 3000) met enige representativiteit naar de bevolking
<i>Consensusconferentie</i>	Adviseren Meebeslissen	Beperkte groep gewone burgers
<i>Deliberative Polling®</i> <i>Deliberative opinion poll</i>	Consulteren	Grote aselect samengestelde en representatieve steekproef van de bevolking
<i>Dialogomethode</i>	Adviseren Coproducteren	Grote groep burgers met een specifieke ervaringsdeskundigheid, zoals bijvoorbeeld MBB's
<i>Digitaal debat</i>	Informereren Consulteren	Grote groep gewone burgers, belanghebbenden of experts (oplettend met digitale kloof)
<i>Dynamic mindmapping</i>	Consulteren	Kleine of middelgrote groep gewone burgers
<i>Elektronische consultatie of Webconsultatie</i>	Consulteren	Breed publiek van gewone burgers (oplettend met digitale kloof)
<i>Enquête of Survey</i>	Consulteren	Grote aselect samengestelde groep burgers
<i>Fishbowl discussie</i>	Consulteren	- Panel: 3 à 5 zorgvuldig geselecteerde personen - Deelnemers: grote groep gewone burgers
<i>Focusgroep</i>	Consulteren	- Kleine groep van specifieke stakeholders of ervaringsdeskundige burgers (6 à 15) - MBB's
<i>Interactieve Televisie</i>	Informereren Consulteren	Breed publiek van gewone burgers; ook interessant voor jongeren
<i>Keuze-enquête</i>	Consulteren Adviseren Meebeslissen	Kiesgerechtigde bevolking
<i>Referendum</i>	Meebeslissen	Kiesgerechtigde bevolking
<i>Versnellingskamer, Brainbox of Group decision room</i>	Consulteren Coproducteren	Beperkt aantal deelnemers (10 à 15)
<i>World Café of Café Dialogo</i>	Adviseren Coproducteren	- Vrij grote groep gewone burgers - MBB's
<i>Zoekconferentie</i> <i>Future search conference</i> <i>Scenarioplanning</i>	Consulteren Coproducteren	- Relatief beperkte groep specifieke stakeholders of belanghebbenden (20 à 65) - Ook MBB's



2.2.5. HET VERWERVEN VAN INFORMATIE OM HET PLAN AAN TE PASSEN

Deze doelstelling situeert zich op hetzelfde participatieniveau als de vorige – namelijk ‘consulteren’ of ‘adviseren’ – maar hier gaat men meer gericht te werk. Het is immers de bedoeling om specifieke informatie te verzamelen als basis voor eventuele aanpassingen van het Plan. De meeste participatietechnieken zijn dus gelijkaardig met de vorige doelstelling, maar er zijn ook duidelijke verschillen.

Er worden hier met name twee methoden toegevoegd om **deskundigen en experts** bij het overheidsbeleid te betrekken. Het betreft dan complexe of hoogtechnologische kwesties die moeilijk toegankelijk zijn voor de gewone bevolking. Via de Delphi-methode en expertpanel kan men vooral de kwaliteit van beslissingen over dergelijke thema's verhogen. Het effect op het maatschappelijk draagvlak is minimaal omdat de individuele burger geen stem krijgt. Dit is ook min of meer het geval bij adviescommissies en de vraag naar schriftelijke reacties. Hier zijn het niet enkel experts, maar vooral ook leden van maatschappelijke organisaties en vertegenwoordigers van overheidsorganen die een rol krijgen in beleidsontwikkeling. Ook hier komt de individuele burger weinig of niet aan bod. Dit is wel het geval bij ‘Stellingen ter discussie’, een methode die er expliciet op gericht is om beleidsplannen op een toegankelijk manier voor te stellen aan **gewone burgers** en hen de kans te geven om er doelgericht over te discussiëren. Enkele consultatietechnieken, zoals Interactieve Televisie, keuze-enquête, referendum en Dynamic Mindmapping zijn in deze context minder geschikt.

Tabel 4 – Het verwerven van informatie om het Plan aan te passen

Techniek	Participatieniveau	Doelgroep
<i>Adviescommissie of Adviescomité</i>	Adviseren	Leden van maatschappelijke organisaties, experts en vertegenwoordigers van overheidsorganen
<i>Burgerjury</i>	Adviseren Meebeslissen	Kleine groep (12 à 20) toevallig geselecteerde gewone burgers
<i>Burgerpanel Internetpanel</i>	Consulteren Adviseren	Grote aselect samengestelde groep burgers (1000 à 3000) met enige representativiteit naar de bevolking
<i>Consensusconferentie</i>	Adviseren Meebeslissen	Beperkte groep gewone burgers
<i>Deliberative Polling® Deliberative opinion poll</i>	Consulteren	Grote aselect samengestelde en representatieve steekproef van de bevolking
<i>Delphi-methode</i>	Consulteren Adviseren	Experts; het aantal hangt af van methodiek (face-to-face of digitaal)
<i>Dialoogmethode</i>	Adviseren Coproducteren	Grote groep burgers met een specifieke ervaringsdeskundigheid, zoals bijvoorbeeld MBB's
<i>Digitaal debat</i>	Informereren Consulteren	Grote groep gewone burgers, belanghebbenden of experts (opleten met digitale kloof)
<i>Elektronische consultatie of Webconsultatie</i>	Consulteren	Breed publiek van gewone burgers (opleten met digitale kloof)
<i>Enquête of Survey</i>	Consulteren	Grote aselect samengestelde groep burgers
<i>Expertpanel</i>	Adviseren	Kleine groep experts
<i>Fishbowl discussie</i>	Consulteren	- Panel: 3 à 5 zorgvuldig geselecteerde personen - Deelnemers: grote groep gewone burgers
<i>Focusgroep</i>	Consulteren	- Kleine groep van specifieke stakeholders of ervaringsdeskundige burgers (6 à 15) - MBB's
<i>Stellingen ter discussie</i>	Consulteren	Kleine tot middelgrote groepen gewone burgers
<i>Versnellingskamer, Brainbox of Group decision room</i>	Consulteren Coproducteren	Beperkt aantal deelnemers (10 à 15)
<i>Vraag naar schriftelijke reactie/bijdrage</i>	Consulteren	Groot potentieel bereik van belanghebbenden, experts, georganiseerde stakeholders, vertegenwoordigers van belangenorganisaties
<i>World Café of Café Dialoog</i>	Adviseren Coproducteren	Vrij grote groep gewone burgers; ook MBB's
<i>Zoekconferentie Future search conference Scenarioplanning</i>	Consulteren Coproducteren	- Relatief beperkte groep van specifieke stakeholders of belanghebbenden (20 à 65) - Ook MBB's



2.2.6. KWALITEIT VAN BESLISSINGEN VERHOGEN

Een volgende doelstelling is het verhogen van de kwaliteit van beslissingen. Participatie van de burger kan immers leiden tot inhoudelijke verrijking van het beleid. Enerzijds is dit natuurlijk mogelijk door het betrekken van **experts of georganiseerde stakeholders** die met kennis van zaken spreken. Methoden als Delphi, expertpanel, adviescommissies en de vraag naar schriftelijke bijdragen komen dus ook hier weer aan bod. Charette of Design Workshop is een andere mogelijkheid. Het participatieniveau bij deze methode is wel hoger dan bij de vorige technieken. Men spreekt hier al van ‘coproduceren’, omdat de deelnemers intensief samenwerken met beleidsmakers. Anderzijds kan men zich ook richten op het **brede publiek**. Bij Zoekconferenties wordt de kwaliteit van de beslissing beter, omdat men aandacht heeft voor de lange termijn. Hierdoor kan het beleid meer duurzaam worden. Ook een Consensusconferentie kan kwaliteitsverhogend werken, omdat de deelnemers geïnformeerd worden door experts wat meestal resulteert in meer beargumenteerde adviezen. Open Space is eveneens interessant, aangezien men debatteert over thema's die voor de participanten echt belangrijk zijn en de verschillende perspectieven uitgebreid aan bod komen. Kwaliteitsverhoging kan daarnaast ook via het betrekken van **ervaringsdeskundige burgers**, zoals MBB's. In een dialoogmethode worden de resultaten immers losgekoppeld van individuele ervaringen, zodat duidelijk wordt wat de structurele knelpunten zijn en er expertise ontstaat die erg relevant kan zijn voor beleidsmakers.

Het verhogen van de kwaliteit van beslissingen via burgerparticipatie kan dus op **verschillende niveaus**, namelijk ‘consulteren’, ‘adviseren’, maar ook ‘coproduceren’ en zelfs ‘meebeslissen’.

Tabel 5 – Kwaliteit van beslissingen verhogen

Techniek	Participatieniveau	Doelgroep
<i>Adviescommissie of Adviescomité</i>	Adviseren	Leden van maatschappelijke organisaties, experts en vertegenwoordigers van overheidsorganen
<i>Charette Design workshop</i>	Coproduceren	Deelnemersgroep samengesteld uit personen van diverse subgroepen in de samenleving; omvang kan sterk variëren (30 à 1000)
<i>Consensusconferentie</i>	Adviseren Meebeslissen	Beperkte groep gewone burgers
<i>Delphi-methode</i>	Consulteren Adviseren	Experts; het aantal hangt af van methodiek (face-to-face of digitaal)
<i>Dialogomethode</i>	Adviseren Coproduceren	Grote groep burgers met een specifieke ervaringsdeskundigheid, zoals bijvoorbeeld MBB's
<i>Expertpanel</i>	Adviseren	Kleine groep experts
<i>Open Space Technology</i>	Coproduceren	- Grote groep gewone burgers (100 à 1000) - MBB's
<i>Vraag naar schriftelijke reactie/bijdrage</i>	Consulteren	Groot potentieel bereik van belanghebbenden, experts, georganiseerde stakeholders, vertegenwoordigers van belangenorganisaties
<i>Zoekconferentie Future search conference Scenarioplanning</i>	Consulteren Coproduceren	- Relatief beperkte groep van specifieke stakeholders of belanghebbenden (20 à 65) - Ook MBB's



2.2.7. STEUN VERWERVEN VOOR BESLISSINGEN

Wanneer men vooral de publieke steun voor beleidsbeslissingen wil verhogen, gelden meestal de regels ‘hoe **hoger het participatieniveau**, hoe meer steun’ of ‘hoe **vroeger in het beleidsproces**, hoe beter’. Wanneer de burger immers intensief en/of vroeg betrokken wordt bij het beleid, krijgt hij het gevoel dat er daadwerkelijk rekening wordt gehouden met zijn mening. Dit kan het draagvlak stimuleren. Het is echter essentieel om steeds de nodige terugkoppeling of feedback te geven, zodat de participanten duidelijk op de hoogte zijn van de effecten van hun inbreng op de uiteindelijke beslissing.

Bij Deliberative Polling® / Deliberative opinion poll en Burgerpanel neemt de steun voor het beleid vooral toe omdat er sprake is van **representativiteit**. Bij een burgerjury, keuze-enquête en referendum kan de burger **echte beslissingsmacht** krijgen wat de aanvaardbaarheid van het beleid – als men rekening houdt met hun inbreng – sterk doet toenemen. Andere technieken – zoals Brainbox, Open Space Technology, Dialoogmethode en Café Dialoog – zorgen voor **intensieve participatie** (coproduceren), zodat de burger het gevoel krijgt dat hij serieus genomen wordt. Ook dit kan het maatschappelijk draagvlak versterken. Een Fishbowl discussie heeft een gelijkaardig effect, omdat er bij het debat ‘eigenaarschap’ ontstaat door de uitdieping van verschillende standpunten. Adviescommissies versterken vooral de **steun van maatschappelijke organisaties** voor beleidsinitiatieven. Het instrument Interactieve Televisie kan het draagvlak dan weer stimuleren door de (in de toekomst mogelijke) grote **zichtbaarheid**. Bij Dynamic Mindmapping ontstaat de steun vooral door het **vroegtijdig** betrekken van de burger. Een Consensusconferentie tenslotte kan ook draagvlakverhogend werken, omdat burgers de kans krijgen om advies te geven over een **complex beleidsthema**.

Tabel 6 – Het stimuleren van de steun voor beslissingen

Techniek	Participatieniveau	Doelgroep
<i>Adviescommissie of Adviescomité</i>	Adviseren	Leden van maatschappelijke organisaties, experts en vertegenwoordigers van overheidsorganen
<i>Burgerjury</i>	Adviseren Meebeslissen	Kleine groep (12 à 20) toevallig geselecteerde burgers
<i>Burgerpanel Internetpanel</i>	Consulteren Adviseren	Grote aselect samengestelde groep burgers (1000 à 3000) met enige representativiteit naar de bevolking
<i>Charette Design workshop</i>	Coproduceren	Deelnemersgroep samengesteld uit personen van diverse subgroepen in de samenleving; omvang kan sterk variëren (30 à 1000)
<i>Consensusconferentie</i>	Adviseren Meebeslissen	Beperkte groep gewone burgers
<i>Deliberative Polling® Deliberative opinion poll</i>	Consulteren	Grote aselect samengestelde en representatieve steekproef van de bevolking
<i>Dialogmethode</i>	Adviseren Coproduceren	Grote groep burgers met een specifieke ervaringsdeskundigheid, zoals bijvoorbeeld MBB's
<i>Dynamic mindmapping</i>	Consulteren	Kleine of middelgrote groep gewone burgers
<i>Fishbowl discussie</i>	Consulteren	- Panel: 3 à 5 zorgvuldig geselecteerde personen - Deelnemers: grote groep gewone burgers
<i>Interactieve Televisie</i>	Informereren Consulteren	Breed publiek van gewone burgers; ook interessant voor jongeren
<i>Keuze-enquête</i>	Consulteren Adviseren Meebeslissen	Kiesgerechtigde bevolking
<i>Open Space Technology</i>	Coproduceren	- Grote groep gewone burgers (100 à 1000) - MBB's
<i>Referendum</i>	Meebeslissen	Kiesgerechtigde bevolking
<i>World Café of Café Dialog</i>	Adviseren Coproduceren	- Vrij grote groep gewone burgers - MBB's



2.2.8. UITVOERING VAN BESLISSINGEN VERGEMAKKELIJKEN

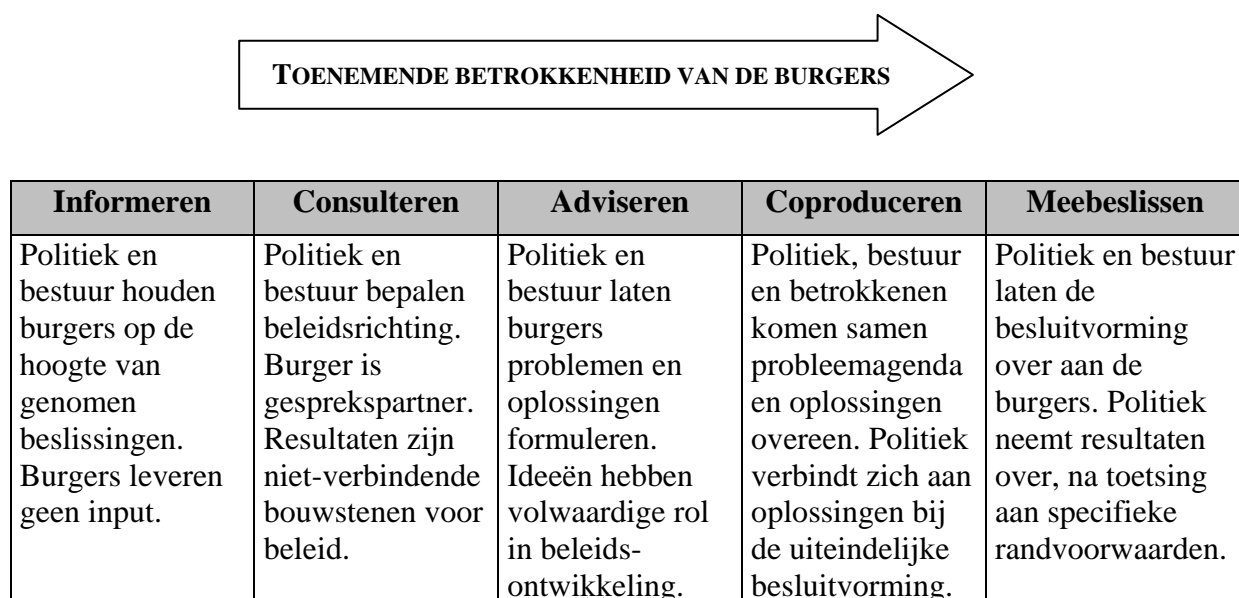
Een laatste doelstelling van de consultatie over het voorontwerp van Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling is het faciliteren van de uitvoering van beslissingen. Een eerste interessante methode hiervoor is de **Zoekconferentie** of **Scenarioplanning**. Hier wordt de uitvoering van beslissingen vereenvoudigd omdat er concrete acties worden voorgesteld die soms zelfs onmiddellijk geïmplementeerd worden. Ook bij **Charette** is het de bedoeling om concrete beleidsprojecten samen te stellen die direct na het proces geïmplementeerd worden. Een **adviescommissie** zorgt dan weer voor een betere samenwerking met maatschappelijke organisaties – die vaak belangrijk zijn bij de uitvoering van beslissingen – door het vroegtijdig overleg tussen overheid en middenveld. Tenslotte kan ook de **dialoogmethode** een gunstig effect hebben op de implementatie. Hier betreft men immers ook organisaties en verenigingen die bij de uitvoering van bijvoorbeeld het armoedebeleid nuttige medewerking kunnen verlenen.

Tabel 7 – *Uitvoering van beslissingen vergemakkelijken*

Techniek	Participatieniveau	Doelgroep
<i>Adviescommissie of Adviescomité</i>	Adviseren	Leden van maatschappelijke organisaties, experts en vertegenwoordigers van overheidsorganen
<i>Charette Design workshop</i>	Coproduceren	Deelnemersgroep samengesteld uit personen van diverse subgroepen in de samenleving; omvang kan sterk variëren (30 à 1000)
<i>Dialoogmethode</i>	Adviseren Coproduceren	Grote groep burgers met een specifieke ervaringsdeskundigheid, zoals bijvoorbeeld MBB's
<i>Zoekconferentie Future search conference Scenarioplanning</i>	Consulteren Coproduceren	- Relatief beperkte groep van specifieke stakeholders of belanghebbenden (20 à 65) - Ook MBB's

2.3 PARTICIPATIETECHNIEKEN GEWIKT EN GEWOGEN

In wat volgt worden de verschillende methoden en technieken voor burgerparticipatie per niveau op de participatieladder gedetailleerd besproken¹³. De indeling gebeurt op basis van de participatieladder (Edelenbos & Monnikhof, 2001). Bij elke methode wordt eerst een omschrijving gegeven, waarna een toelichting volgt van de sterke en zwakke punten. Vervolgens geven we enkele tips bij het gebruik van de techniek en wordt gewezen op het potentieel doelgroepbereik. Tenslotte gaan we nog kort in op de kostprijs. Dit laatste kan een factor zijn die meespeelt in de keuze voor een bepaalde participatietechniek, maar om meerwaarde te creëren is het is veel belangrijker dat de methode afgestemd wordt op de doelstelling(en) en doelgroep(en) die men wil bereiken.



Figuur 2 – Participatieladder volgens Edelenbos en Monnikhof (2001)

¹³ Zie ook onze website: <http://www.burgerparticipatie.be>.



2.3.1. INFORMEREN

AUDIOVISUELE MEDIA

I. Omschrijving

Via radio en televisie kan de overheid informatie verspreiden bij een breed publiek. Concreet kan het gaan over een TV- of radiospot, een videofilm, teletekst en een nieuwsbericht of reportage op TV.

II. Sterke punten

- Het is een medium dat snel bij de doelgroep terecht komt.
- Groot en breed potentieel bereik.
- De kijker of luisteraar moet slechts minimale inspanningen doen om de informatie te ontvangen.
- Er is geen nood aan een soort ‘leescultuur’ bij de doelgroep.
- De combinatie van woord, beeld en geluid is zeer aantrekkelijk voor de televisiekijker.
- Nagenoeg alle burgers (ook MBB’s) zijn vertrouwd met het medium.
- Audiovisuele media zijn geschikt om een signaleringsfunctie te vervullen bij aanvang van een campagne.
- Via lokale radio en regionale televisie kunnen ook plaatselijke accenten gelegd worden.

III. Zwakke punten

- Er is (voorlopig) weinig mogelijkheid tot interactie en feedback.
- De kostprijs kan erg hoog oplopen als men een radio- of TV-spot wenst te maken.
- Het is een erg vluchtig medium en daardoor niet echt geschikt voor het verspreiden van complexe informatie.

IV. Tips bij gebruik

- Bij een voorlichtingsfilmpje of radiospot heeft de zender de productie en verspreiding van de boodschap zelf in de hand. Dit is niet het geval bij een nieuwsbericht of reportage.

- Teletekst laat toe om de informatie op eigen tempo te raadplegen. Het is vooral geschikt voor volwassenen, omdat de meeste jongeren het saai vinden. Er is bovendien een 'leescultuur' nodig bij de kijker.

V. Bereik

Breed publiek van gewone burgers, waaronder vooral ook MBB's en jongeren (Goubin & Mestian, 2003).

VI. Kostprijs

Het is een vrij duur medium.

DIGITAAL DEBAT

I. Omschrijving

In een digitaal debat kan de overheid uitgebreid in discussie treden met burgers, deskundigen, maatschappelijke organisaties en andere overheden over talloze aspecten van een bepaald beleidsprobleem. Dit gebeurt door het uitwisselen van getypte bijdragen via internet. Op deze manier wordt het debat breder, kan een onderwerp uitgediept worden en kan men nieuwe ideeën genereren. Het doel van internetdebatten is zoveel mogelijk mensen de kans te geven om hun mening te geven – onafhankelijk van tijd en plaats – en een meer evenwichtig standpunt in te nemen ten aanzien van een bepaald beleidsonderwerp.

Hoe dit precies gebeurt, kan variëren. Men kan bijvoorbeeld uitgaan van een aantal stellingen, vragen, losse thema's, concrete beleidsvoorstellen, enz. Deelnemers hebben ook de kans om te reageren op een bijdrage van iemand anders of zelf een nieuwe deeldiscussie te starten. Digitale debatten kunnen gesloten zijn, in die zin dat de deelnemers worden uitgenodigd en alleen toegang krijgen tot een debat met een depersonaliseerde code. Natuurlijk kunnen ze ook open zijn. Dan doen de deelnemers anoniem mee, waardoor moeilijk is na te gaan of ze serieus hun mening geven. Bovendien bestaat dan het risico dat bepaalde personen enkel deelnemen om de discussie bewust te polariseren. Aan de andere kant kan anonimiteit juist een voordeel zijn bij debatten over gevoelige thema's, waarrond veel taboes heersen.

Als de overheid initiatiefnemer is, moet ze eerst duidelijk maken waarom zij dit internetdebat organiseert, wat de bedoeling is en wat zij met de eventuele resultaten of



conclusies gaat doen. Ervaringen in het verleden hebben geleerd dat internetdebatten hooguit in combinatie met andere instrumenten enig nuttig effect kunnen hebben. Burgers hebben er in het algemeen immers weinig vertrouwen in dat er wat met hun inbreng zal gebeuren. Het aantal deelnemers en de kwaliteit van hun inbreng stellen dan ook vaak teleur.

II. Sterke punten

- De discussie is niet gebonden aan tijd of plaats.
- De snelheid van de responsmogelijkheden is in bepaalde gevallen een duidelijk voordeel.
- Een digitaal debat heeft een hoog potentieel bereik, omdat het de mogelijkheid biedt om een groot aantal individuele personen te laten deelnemen.
- Het is mogelijk om op een snelle manier een grote variëteit aan reacties te verzamelen.
- Het instrument kan vooral een dienst bewijzen bij meer gecompliceerde onderwerpen, omdat een digitaal debat ook de mogelijkheid biedt om aan deelnemers informatie over het beleidsonderwerp te verstrekken en omdat de deelnemers tijdens het debat bijkomende informatie kunnen opzoeken.

III. Zwakke punten

- De antwoorden zijn meestal niet representatief voor de totale bevolking, omdat niet iedereen toegang heeft tot het internet. Daarom is dit digitaal instrument bij voorkeur slechts een onderdeel van een bredere mediamix (online en offline).
- Burgers die onvoldoende kennis hebben van internet en niet beschikken over de nodige vaardigheden om bijdragen in te typen worden uitgesloten van participatie.
- Het lezen van getypte bijdragen op internet spreekt niet alle burgers aan. Zelfs mensen die wel (eens) internet en e-mail gebruiken, zullen niet makkelijk aan een internetdebat meedoen. Mogelijke redenen hiervoor zijn het feit dat er nog onwennigheid is om deel te nemen aan een digitaal debat of het ontbreken van een 'leescultuur' bij bepaalde groepen in de samenleving.
- De motivatie om deel te nemen ontbreekt vaak, omdat men er niet op vertrouwt dat de overheid de resultaten in rekening zal brengen bij de besluitvorming.
- Het risico bestaat dat sommigen de discussie bewust polariseren.

IV. Tips bij gebruik

- Het is aangeraden om een onafhankelijke moderator te voorzien om de kwaliteit en relevantie van de bijdragen op te volgen. De bijdragen gaan dan eerst naar de moderator die deze vervolgens op de publieke site plaatst.
- Politici en ambtenaren kunnen ook een rol krijgen in het digitale debat. Ze kunnen vanuit hun politiek programma of hun ambtelijke deskundigheid informatie geven of in discussie treden met de burger. Hierover moeten van te voren wel de nodige afspraken gemaakt worden om te voorkomen dat het debat ontaardt in een verbaal gevecht tussen politiek, bestuur en boze burgers.
- Het is belangrijk om de bijdragen op een overzichtelijke wijze weer te geven op de webpagina. Dit kan bijvoorbeeld door een onderverdeling in thematische titels en een aantrekkelijke lay-out.
- Voor een zo groot mogelijke kans op succes is veel publiciteit en ondersteuning van relevante organisaties en instellingen nodig (bv. link naar debatsite op de website van verschillende organisaties).
- Zorg ervoor dat de technische systeemvereisten voor de deelnemers niet te hoog zijn, zodat zo weinig mogelijk personen worden uitgesloten van participatie.

V. Bereik

Groot potentieel bereik van gewone burgers, vertegenwoordigers van belangengroepen of maatschappelijke organisaties, deskundigen en andere belanghebbenden.

VI. Kostprijs

De kostprijs is relatief laag en bestaat voornamelijk uit het technisch ontwikkelen en onderhouden van een discussiepagina en daarnaast eventueel een financiële bijdrage voor de moderator. Er is echter ook budget en tijd nodig voor de analyse van de reacties indien deze in overweging worden genomen bij de besluitvorming.



GESCHREVEN INFORMATIE

I. Omschrijving

Via geschreven informatie kan men de burger informeren over het gevoerde beleid of de inhoud van nieuwe voorstellen presenteren. Dit kan in verschillende vormen, zoals een gedetailleerd beleidsplan, handboek, brochure, folder, nieuwsbrief, affiche, persoonlijke brief en persartikel. Belangrijk is om inhoud, taalgebruik, detailniveau, lay-out, verspreidingswijze en grafische vormgeving telkens af te stemmen op de doelgroep die men wil bereiken. Ga er dus niet van uit dat één geschreven informatiebron geschikt is voor alle burgers in de samenleving. Wil men bijvoorbeeld **personen met minder behartigde belangen** bereiken met schriftelijke informatie dan moeten enkele randvoorwaarden¹⁴ (Goubin & Mestian, 2003) vervuld zijn:

- Eenvoudig en begrijpelijk taalgebruik met korte actieve zinnen¹⁵
- Aanknopingspunten met de eigen omgeving van de doelgroep
- Verwijzing naar het (onmiddellijke) voordeel of nut van de informatie (~ kosten-batenanalyse)
- Opletten met info-overload
- Geen vakjargon
- Ondubbelzinnige en niet-abstracte informatie
- Overzichtelijke lay-out
- Concrete 'to-the-point' informatie die relevant is voor hun hier-en-nu-problemen
- Geschreven vanuit de bril van de gebruiker
- Geen overbodige randinformatie ("schrijven is schrappen")
- Opvallende titels
- Geschikte vindplaats van de informatie (bv. via verenigingen of welzijnsorganisaties)
- Vertrouwenwekkend karakter
- Zo persoonlijk mogelijk (bv. face-to-face, SMS of gepersonaliseerde brief)
- Gratis (of goedkoop) opvraagbare informatie

¹⁴ Bron: presentatie van Eric Goubin & Annick Vanhove (Memori), 'Communicatie naar kwetsbare bewoners' in Brugge op 01/02/2005 tijdens 'Trefmoment Participatiewatte?'; 'Overheidscommunicatie voor moeilijk bereikbare groepen', Congres Kortom – Vereniging voor overheidscommunicatie, 17 januari 2002.

¹⁵ Doorgaans spreekt men over een leesniveau van 14 jaar.

- Positieve verwoording van de boodschap (bv. “Nu kom ik rond”¹⁶)
- Enz.

Om naar **jongeren** te communiceren zijn er ook enkele belangrijke aandachtspunten: niet te lange teksten, aandachttrekkende titel bij elk artikel, jongeren zelf aan het woord laten, thema's die de doelgroep direct aanbelangen, enz.¹⁷.

II. Sterke punten

- Men kan gedetailleerde informatie overbrengen. Wel moet men zorgen voor een goede afstemming van het taalgebruik op de doelgroep.
- De burger kan de informatie bijhouden om later (nogmaals) te bekijken of dieper te analyseren.
- Het medium is relatief goedkoop.
- Folders hebben het voordeel dat ze de indruk geven dat je snel relevante informatie kan opdoen. Dit doet de bereidheid tot lezen meestal toenemen.
- Geschreven informatie is een noodzakelijke aanvulling van elektronische informatie op de website die niet voor iedereen toegankelijk is.

III. Zwakke punten

- Om MBB's te bereiken moet men bijkomende inspanningen doen, aangezien bij deze doelgroep vaak een 'leescultuur' ontbreekt.
- Bij folders, brochures en flyers speelt vaak het probleem van de moeilijke vindbaarheid ervan¹⁸.
- Affiches worden bovendien vaak op plaatsen gehangen waar men niet moet of kan stilzitten of –staan. Geschikte plaatsen hiervoor zijn: wachtzaal, bus(halte), tram, winkelcentrum, rode lichten, bibliotheek, vrijetijdscentrum, postkantoor, enz. Een

¹⁶ Zie: Goubin, E., Bosmans, P. en Gielen, M. (1995). 'Nu kom ik rond!: méér dan budgetbegeleiding'. Kluwer Praktijkids management lokale besturen, december, 15 blz.

¹⁷ Bron: Veerle Devos (Maks), 'Communiceren met jongeren: een evenwichtsoefening'.

¹⁸ Zo zijn een postkantoor of gemeentehuis meestal niet echt geschikt, omdat deze plaatsen niet zo vaak bezocht worden en vaak niet zo gemakkelijk toegankelijk zijn.



belangrijk probleem bij affiches is dat er veel ‘concurrentie’ is, zodat het moeilijk is om de aandacht van de burger te trekken.

- Geschreven informatie is vaak onpersoonlijk, wat vooral bij MBB’s een probleem kan zijn.
- Veel folders en brochures verdwijnen ongelezen als papierafval.

IV. Tips bij gebruik

- Om de effectiviteit van een schriftelijke informatiecampagne te verhogen kan men volgende basisvragen stellen (Goubin & Mestian, 2003):
 - 1) Welke (sub)doelgroep willen we bereiken?
 - 2) Welke hoofdeffecten willen we realiseren?
 - 3) Wat is de gewenste verandering die we teweeg willen brengen: kennis-, houdings-, besef- of gedragsverandering?
 - 4) Welke boodschap wil de overheid meegeven?
- Het is belangrijk om in kaart te brengen welke informatiebehoefte er leven bij de specifieke doelgroep(en) die men wil bereiken. In feite zou er dus bij elke voorlichtings- of informatiecampagne een doelgroepenanalyse gemaakt moeten worden. Op die manier kan men volgens Memori “*vermijden dat goed bedoelde communicatieboodschappen verkeerd begrepen worden*” (Goubin & Mestian, 2003).
- Voorzie voldoende tijd en personeel voor het design van geschreven informatiebronnen.
- Vooraleer je overgaat tot de inhoudelijke boodschap, zorg je er best voor eerst de aandacht te trekken. Op die manier wordt de burger gemotiveerd om verder te lezen. Aandacht trekken kan vooral door vormelijke aspecten, maar ook door opvallende slogans of titels.
- Een brochure is vooral geschikt bij een publiek met een vrij grote leesbereidheid, dat al enige interesse toonde voor het thema.
- Brochures, folders, nieuwsbrieven zijn meer laagdrempelig dan gedetailleerde beleidsplannen, rapporten of handboeken.
- Affiches zijn vooral geschikt als aandachtstrekker, omdat men er vaak mee geconfronteerd wordt en omdat er meestal opvallende slogans gebruikt worden.

- Indien men zich wil richten tot de allochtone bevolking is een vertaling meestal essentieel.

V. Bereik

Hoog potentieel bereik, maar de nodige variatie in materiaal is nodig om verschillende doelgroepen te kunnen bereiken.

VI. Kostprijs

Relatief goedkoop, maar sterk afhankelijk van de vorm en verspreiding.

INTERACTIEVE TELEVISIE

I. Omschrijving

De digitalisering van de televisie kan leiden tot een nieuw interactief instrument. Via interactieve televisie kan de overheid de burger snel informeren op een toegankelijke, visuele en aantrekkelijke manier. Daarenboven laat dit instrument toe om consultaties te organiseren over uiteenlopende beleidsthema's door burgers te laten stemmen (met de afstandbediening) of zelfs via digitale debatten¹⁹ en 'e-conferenties'.

II. Sterke punten

- Omdat bijna iedereen over een televisietoestel beschikt, maar niet over een PC, bestaat de kans dat interactieve televisie op termijn een oplossing wordt voor de digitale kloof²⁰. Op die manier kunnen bepaalde groepen uit de samenleving – die men anders waarschijnlijk niet zou bereiken – toch betrokken worden bij het beleid. Natuurlijk staat digitale televisie momenteel nog in de kinderschoenen, omdat slechts een klein gedeelte van de bevolking er voorlopig toegang toe heeft. De toekomst zal uitwijzen of de verspreiding over de Belgische populatie toereikend zal zijn om van digitale televisie een succesvol informatie- en/of participatie-instrument voor het brede

¹⁹ Voor digitale debatten via de televisie heeft men wel een toetsenbord nodig. Dit zal wellicht de drempel om eraan deel te nemen voor veel burgers verhogen.

²⁰ Bron: presentatie van E., Hardy, 'Digitale TV om de digitale kloof te dichten' op 01/12/2005 tijdens het Lustrumcongres van Kortom (Vereniging voor Overheidscommunicatie) 'Als 't maar communiceert. Overheidscommunicatie en creativiteit'.



publiek te maken. Steve Morrison, ‘Chief Executive’ van Granada televisie in het Verenigd Koninkrijk, zei hierover: *“Television reaches parts of society other technologies don’t reach. As integrated digital television sets develop, you’ll be able to access the internet. Television is easy and unintimidating (...) closing the gap between the information-rich and the information-poor (...) and can create a genuinely inclusive society of Digital Citizen”* (CRC, 2006).

- Televisie is een laagdrempelig medium dat voor veel burgers meer toegankelijk is dan een PC.
- Men kan een grote groep burgers op hetzelfde moment informeren en laten deelnemen aan publieke consultaties.
- Digitale televisie is een geschikt instrument als men de bevolking bewust wil maken van het belang van een specifiek beleidsthema.

III. Zwakke punten

- Momenteel is het medium digitale televisie nog te weinig verspreid onder de bevolking om er al op succesvolle wijze gebruik van te maken.
- Het is de vraag of die groepen in de samenleving die momenteel weinig of niet hun mening laten horen over het gevoerde beleid, dit wel zullen doen als ze toegang hebben tot interactieve televisie.
- Interactieve televisie is momenteel nog erg duur.
- Door de vluchtigheid van het medium bestaat het risico dat de bijdrage van de burger weinig gedetailleerd of beargumenteerd is.
- Wellicht zal er via digitale televisie snel een overaanbod zijn aan programma’s, informatie en entertainment, zodat het voor de overheid niet eenvoudig zal zijn om de ‘concurrentie’ het hoofd te bieden.

IV. Tips bij gebruik

Het instrument wordt bij voorkeur gebruikt als het beleidstopic belangrijk is voor het brede publiek en men wil peilen naar de mening van een groot aantal burgers.

V. Bereik

Men kan een grote groep gewone burgers informeren en betrekken bij het beleid. Als de kostprijs van digitale televisie afneemt, kan men zelfs bepaalde moeilijk bereikbare doelgroepen bereiken.

VI. Kostprijs

Aan interactieve televisie is momenteel nog een hoge kostprijs verbonden.

PUBLIEKE HOORZITTING – OPENBARE BIJEENKOMST – MEETING

I. Omschrijving

Dit is een bijeenkomst waar burgers informatie krijgen aangeboden over een specifiek (beleids)topic. Men begint meestal met een centrale plenaire introductie waarin één of meerdere presentaties worden gegeven door initiatiefnemers. Vervolgens krijgen de aanwezigen de kans om in het openbaar vragen te stellen en eventueel bijkomende opmerkingen te formuleren, waarop plenaire feedback mogelijk is. Ondanks de mogelijkheid voor burgers om te reageren op beleidsvoorstellen, is deze techniek niet echt geschikt als consultatie-instrument.

II. Sterke punten

- Er kunnen veel burgers betrokken worden bij deze activiteit.
- Men kan op transparante wijze gedetailleerde informatie verstrekken aan het brede publiek.
- Elke burger mag zijn mening openlijk delen.

III. Zwakke punten

- Vaak is er een lage opkomst voor dergelijke bijeenkomsten of is enkel een bepaald segment van de samenleving aanwezig (bv. specifieke belangengroepen). In dit laatste geval bestaat het risico dat de discussie eenzijdig wordt, omdat er enkel vragen worden gesteld of opmerkingen worden gegeven vanuit één specifieke invalshoek.
- Wanneer er onvoldoende planning en voorbereiding aan vooraf ging, bestaat het risico dat er geen duidelijke focus is, zodat de meeting zijn doel mist.



- Vaak is de opzet vrij strikt en formeel, wat de aantrekkingskracht van deze initiatieven doet afnemen.
- Sommige mensen vinden het bedreigend om te spreken in een grote groep.
- De discussie kan gedomineerd worden door bepaalde groeperingen of door assertieve personen, zodat de andere aanwezigen niet of nauwelijks aan bod komen. Om het proces in goede banen te leiden, is er dus nood aan een bekwame gespreksleider.
- Wegens de vaak beperkte tijd, kunnen er slechts weinig personen aan bod komen om hun mening te uiten.
- Deze techniek laat de burger weinig ruimte voor beleidsbeïnvloeding.

IV. Tips bij gebruik

- Voldoende publiciteit via verschillende kanalen is een belangrijke succesvoorwaarde.
- Geef 'to the point' informatie om het publiek bewust te maken van het belang van het thema.
- Zorg voor een goede selectie van sprekers om het geheel boeiend te houden.
- Een bekwame moderator is essentieel om de bijeenkomst in goede banen te leiden.
- Men past deze techniek bij voorkeur toe als onderdeel van een groter pakket aan initiatieven.
- Dit instrument kan nuttig zijn om een maatschappelijk debat op gang te brengen, waarna meer intensieve participatiemethoden kunnen ingezet worden.
- Er is openheid nodig vanwege beleidsmakers om effectief rekening te houden met opmerkingen van burgers.

V. Bereik

Bij voorkeur richt men zich op een zo breed mogelijk publiek. Op die manier wordt de informatie verspreid over verschillende subgroepen in de samenleving.

VI. Kostprijs

De relatief beperkte kostprijs kan ondermeer bestaan uit huur van accommodatie, financiële tegemoetkoming aan sprekers, publiciteit, versnaperingen en eventueel technische apparatuur die nodig is voor de presentaties.

TENTOONSTELLING / EVENEMENT

I. Omschrijving

Bij een tentoonstelling wordt de informatie op een dusdanige manier weergegeven dat nadere toelichting niet nodig is (bv. foto's, informatiepanelen, plannen, videomateriaal, enz.). Bij voorkeur wordt dit geïntegreerd in een breder evenement, zodat het grote publiek via een gevarieerd aanbod aan activiteiten geïnformeerd wordt over een bepaald topic of een beleidsdomein. Bovendien kan de burger geactiveerd worden om zelf een bijdrage te leveren aan de voorgestelde beleidsproblematiek (bv. maatregelen om milieuverontreiniging tegen te gaan, duurzame bouwmaterialen, milieuvriendelijke wagens, enz.) of om in de toekomst deel te nemen aan beleidsparticipatie binnen het domein.

II. Sterke punten

- Deze vorm van informatieverstrekking is toegankelijk voor het brede publiek.
- Men kan de aandacht van de burger of van belangengroepen vestigen op een specifieke beleidskwestie, waarna eventueel een maatschappelijk debat tot stand komt.
- Op een evenement kan veel informatie in papieren versie (bv. brochure, folders) verspreid worden onder de bevolking.

III. Zwakke punten

- De opkomst is vaak laag, tenzij men de nodige maatregelen neemt om het geheel aantrekkelijk te maken.
- Een goede voorbereiding van een evenement neemt veel tijd in beslag.

IV. Tips bij gebruik

- Om voldoende deelnemers te bekomen, moet men zorgen voor de nodige aantrekkingskracht van het initiatief en voldoende publiciteit.
- Tracht de doelgroepen die je wil bereiken via verschillende kanalen te stimuleren om aanwezig te zijn.



V. Bereik

Als een evenement goed georganiseerd wordt, als men inspanningen doet om de doelgroep te motiveren tot deelname en als men zorgt voor voldoende publiciteit, kan een relatief grote groep burgers bereikt worden.

VI. Kostprijs

De prijs is afhankelijk van de opzet van het initiatief, de publiciteit, het aantal deelnemers dat men wil bereiken, enz.

WEBSITE

I. Omschrijving

Via een website kan men de burger op een laagdrempelige manier toegang verschaffen tot een grote hoeveelheid up-to-date informatie over een beleidsthema of een specifiek beleidsvoorstel. Daarnaast kan men via een website ook in interactie treden met de burger (zie: elektronische consultatie, digitaal debat).

II. Sterke punten

- Men kan een vrij grote groep burgers informeren over een beleidskwestie. Bovendien kan men deze informatie raadplegen waar en wanneer men wil.
- Een website biedt talloze mogelijkheden tot interactie met de burger.
- De informatie kan gemakkelijk geüpdatet worden.
- Internettoepassingen zijn flexibel inzetbaar.

III. Zwakke punten

- Aangezien burgers op het internet zelf actief op zoek moeten naar specifieke websites, bestaat het risico dat men enkel die groep bereikt die al geïnteresseerd is in het thema.
- Slechts een bepaald gedeelte van de bevolking heeft toegang tot internet (digitale kloof).
- Informatie ‘overload’ en slecht design maken het soms moeilijk om op een website precies te vinden wat je zoekt.

IV. Tips bij gebruik

- Besteed veel aandacht aan webdesign. De lay-out moet zowel overzichtelijk als aantrekkelijk zijn en de informatie moet gemakkelijk te vinden zijn. Zorg er ook voor dat alle links werken en dat de informatie up-to-date blijft.
- Zorg voor voldoende publiciteit bij de lancering van een nieuwe website om zoveel mogelijk burgers te 'lokken'.
- Voorzie andere informatiekkanalen voor zij die niet beschikken over een internetaansluiting.
- Vermeld het webadres steeds op schriftelijke documentatie van uw organisatie.

V. Bereik

Er is een zeer groot potentieel bereik van gewone burgers, met jongeren als belangrijke doelgroep. Toch sluit men een vrij groot gedeelte van de bevolking uit omwille van de digitale kloof.

VI. Kostprijs

Het is een erg kosteneffectief instrument als men informatie wil verspreiden of interactie met de burger tot stand wil brengen. Het opzetten en onderhouden van een website vergt wel een aanzienlijke tijdsinvestering.



2.3.2. CONSULTEREN OF RAADPLEGEN

BURGERPANEL / INTERNETPANEL

I. Omschrijving

Een **burgerpanel** bestaat uit een grote aselect samengestelde groep burgers (1000 à 3000 deelnemers), waarbij men zoveel mogelijk representativiteit nastreeft qua geslacht, leeftijd, etniciteit en opleidingsniveau. De deelnemers maken deel uit van een relatief permanent forum dat gedurende 2 à 4 jaar op geregelde tijdstippen (minimum 3 maal per jaar) geraadpleegd wordt over een grote variëteit aan beleidsmaatregelen. De consultatie gebeurt doorgaans via telefonische of postenquêtes, maar men kan de leden ook uitnodigen om deel te nemen aan andere participatie-initiatieven zoals een burgerjury, een ‘deliberative poll’ of een consensusconferentie. Bij de enquête is het echter niet de bedoeling om burgers te laten antwoorden op duidelijk afgelijnde vragen met gesloten antwoordcategorieën en zo een momentopname te maken van hun opvattingen. Men tracht de deelnemers daarentegen te laten nadenken over hun ervaringen en prioriteiten, zodat men vanuit dat perspectief suggesties en aanbevelingen kan doen met betrekking tot een bepaalde beleidsproblematiek. Er is dus een veel grotere betrokkenheid dan bij gewone surveys. Naarmate het gewicht van de input in de besluitvorming toeneemt, spreekt men eerder van adviseren in plaats van consulteren.

Een variant hierop is het **internetpanel**. Dit is een gelijkaardige methodiek, maar aangezien deze via het internet verloopt kan men de frequentie verhogen (bv. één keer per maand). De gegevens kunnen immers sneller verzameld en geanalyseerd worden. Het is dan wel belangrijk om ook hier de representativiteit van de deelnemersgroep te garanderen. Dit is echter niet eenvoudig omwille van de digitale kloof.

II. Sterke punten

- Burgerpanels of internetpanels kunnen een belangrijke bron van informatie zijn voor beleidsmakers, die niet steeds op de hoogte zijn van wat er leeft onder de bevolking.
- De resultaten zijn representatief voor de totale populatie.
- Burgerpanels kunnen gebruikt worden als klankbord om na te gaan of er draagvlak is voor bepaalde nieuwe ideeën.

- Mogelijkheid om houdingen, kennis, gedragingen, noden en behoeften van de bevolking vast te stellen en eventuele veranderingen doorheen de tijd na te gaan.
- Mogelijke toename van publieke steun voor beslissingen.
- Deze techniek staat open voor een grote en brede groep burgers, waaronder ook minderheidsgroepen.
- Men kan de opvattingen van verschillende groepen in de samenleving onderling vergelijken.
- Continuïteit in de deelname kan een stimulans zijn voor publiek engagement.

III. Zwakke punten

- Het is niet altijd eenvoudig om voldoende gemotiveerde leden te vinden.
- Het risico bestaat dat panelleden hun interesse voor deelname verliezen.
- Uitval van deelnemers vóór het verstrijken van de termijn zorgt voor een daling van de representativiteit. Vervanging door anderen is dan een optie.
- De voorbereiding is erg tijdsintensief.
- De databank van persoonlijke gegevens van deelnemers (bv. adressen) moet voortdurend geüpdatet worden.
- Door de participatie te beperken tot het invullen van vragenlijsten worden burgers niet echt actief betrokken bij het beleidsproces.
- Door langdurige deelname kunnen er leereffecten optreden bij de panelleden, wat afbreuk doet aan de representativiteit.

IV. Tips bij gebruik

- Het is niet de bedoeling dat burgerpanels beslissingen nemen. Hun feedback kan wel interessant zijn om beleidsmakers beter te informeren met het oog op besluitvorming en die topics te bepalen waarvoor verder onderzoek nodig is. Wanneer de resultaten zichtbaar worden meegenomen in de politieke beraadslagingen kan dit voor de deelnemers wel een 'symbolische betaling' of erkenning zijn.
- Let op dat er bij de panelleden geen participatiemoedigheid ontstaat door een overdaad aan consultatie.
- Zorg ervoor dat de topics interessant en gewichtig genoeg zijn om de belangstelling van de leden te blijven wekken.



V. Bereik

Grote aselect samengestelde groep burgers (1000 à 3000), die een zekere representativiteit heeft naar de bevolking of een specifiek deel ervan.

VI. Kostprijs

De kostprijs is vrij hoog (bv. telefonische enquêtes). In vergelijking met gewone surveys spaart men nochtans aanzienlijke kosten, omdat men geen middelen moet inzetten om bij elke bevraging telkens opnieuw een steekproef uit de bevolking te trekken. Als men een internetpanel gebruikt, dalen de kosten drastisch.

DELIBERATIVE POLLING®²¹ / DELIBERATIVE OPINION POLL

I. Omschrijving

Deze techniek is ontwikkeld om representatieve opvattingen van geïnformeerde burgers te bekomen over belangrijke beleidskwesties. Gewone enquêtes en opiniepeilingen gaan er van uit dat mensen over van alles en nog wat een duidelijke mening hebben die zich met een aantal vragen laat meten. Het uitgangspunt van **Deliberative Polling®** is echter dat opinies van burgers er niet zomaar zijn en al helemaal geen vaste vorm hebben. Ze worden daarentegen gevormd in gesprekken met anderen en in wisselwerking met boodschappen van massamedia en opinieleiders. Het proces van deze methode leidt dan ook tot conclusies die de bevolking zou trekken als men de mogelijkheid zou krijgen om meer betrokken te worden bij beleidsontwikkeling en men voldoende geïnformeerd zou zijn over de verschillende belangen die meespelen. Er wordt in de eerste plaats een aselecte steekproef getrokken uit de bevolking, waarvan de leden vervolgens deelnemen aan een survey. Hieruit wordt een subgroep geselecteerd om verder te onderhandelen over het thema in een face-to-face groepsgebesprek of online. In een laatste fase wordt er bij deze groep nog een survey georganiseerd om een analyse te maken van de veranderingen in kennis of houding. In vergelijking met een gewone enquête biedt deze techniek de meerwaarde dat de participanten voldoende tijd en ondersteuning krijgen om inzicht te verwerven in een bepaalde thematiek,

²¹ De techniek is ontwikkeld door professor James S. Fishkin, Director van het 'Center for Deliberative Democracy'. Deze methode is voor iedereen beschikbaar, maar wanneer expliciet gebruik wordt gemaakt van de naam is aanwezigheid en autorisatie van de eigenaars verplicht (zie: <http://cdd.stanford.edu>).

zodat men beter in staat is een weloverwogen en beargumenteerde mening te vormen. Deze methode wordt bij voorkeur gebruikt bij thema's die van groot publiek belang zijn en waarover sterk verschillende meningen en perspectieven bestaan. Bovendien moeten beleidsmakers de bedoeling hebben om het beslissingsproces in grote mate te laten beïnvloeden door de burger en op die manier demonstreren dat publieke onderhandelingen wel degelijk een verschil kunnen maken in het beleidsproces.

Een aangepaste versie van deze methode is '**deliberative opinion poll**'. Het deelnemersaantal bedraagt hier slechts 100 à 300 personen, eveneens 'at random' en representatief samengesteld. Door het kleinschalig karakter is het mogelijk om alle participanten op één locatie uit te nodigen om een eerste – verkennende – vragenlijst in te vullen. Nadien wordt men opgesplitst in kleinere groepen om te debatteren (face-to-face), waarna de deelnemers dezelfde vragenlijst nogmaals invullen. Deze techniek vergt minder voorbereidingstijd en is qua kostprijs aanzienlijk goedkoper dan de vorige.

II. Sterke punten

- Participerende burgers krijgen een beredeneerde mening over complexe onderwerpen en kunnen bijgevolg een meer beargumenteerde inbreng leveren aan het beleidsproces.
- De resultaten zijn representatief voor de opvattingen van de bevolking.
- Deliberative Polling® heeft de expliciete doelstelling om het beleidsproces in grote mate te laten beïnvloeden door de inbreng van burgers, zodat de steun voor de beslissing toeneemt.
- Men kan nagaan hoe opvattingen beïnvloed worden door debat.

III. Zwakke punten

- Het is een vrij dure techniek.
- Een goede voorbereiding neemt veel tijd in beslag.
- Omdat er van de deelnemers een intensieve betrokkenheid wordt gevraagd is het niet altijd eenvoudig om voldoende kandidaten te vinden. Bovendien moet men steeds rekening houden met uitval.
- Groepsprocessen spelen een belangrijke rol, omdat bepaalde deelnemers dominantier zijn dan andere.



- De veelheid aan meningen en opvattingen van een grote groep deelnemers maakt grondige analyse, interpretatie en synthese van de resultaten niet eenvoudig.

IV. Tips bij gebruik

- Politiek engagement om daadwerkelijk rekening te houden met de resultaten is cruciaal bij deze techniek.
- Het is belangrijk om de deelnemers de nodige feedback te geven over het gevolg dat aan de resultaten wordt gegeven.
- Idealiter maakt deze techniek deel uit van een breder participatietraject, zodat de deelnemers in een follow-up periode ondersteund en gestimuleerd worden om iets te ondernemen met de opgedane kennis en eventueel gewijzigde houding.

V. Bereik

De groep deelnemers is een aselekt samengestelde en representatieve steekproef van de bevolking. Door gebruik te maken van surveys kan men een groot aantal burgers betrekken bij het beleid.

VI. Kostprijs

De techniek is vrij duur, omwille van de kosten voor design, steekproeftrekking, ontwikkelen van de vragenlijst, dataverwerking (pre en post), transport, moderator(s), sprekers, (eventueel) tegemoetkoming aan deelnemers, rapportage, bekendmaking, accommodatie, interactieve media (bij digitaal debat), enz.

DELPHI-METHODE

I. Omschrijving

Delphi is een iteratief proces, waarin deelnemers met een zekere expertise in een bepaald domein tijdens opeenvolgende ronden individueel ondervraagd worden aan de hand van een schriftelijke (face-to-face proces) of elektronische vragenlijst (digitaal proces²²) met gesloten of open karakter. In elke ronde vult de deelnemer de vragenlijst in en krijgt vervolgens – na

²² Dit kan via internet of e-mail.

een samenvattende presentatie – feedback van andere participanten. Na deze informatie gehoord te hebben vult men de vragenlijst opnieuw in, waarbij men de antwoorden die in strijd waren met de reacties van anderen duidelijk beargumenteert en becommentarieert²³. Het is uiteraard ook mogelijk dat de opvattingen van de deelnemers – op basis van de nieuwe informatie – in een andere richting evolueren. Men herhaalt dit proces zo vaak als nodig is. In de meeste gevallen streeft men een zekere consensus na. Op het einde kan een groepsdiscussie (eventueel digitaal) georganiseerd worden waarin gemeenschappelijke conclusies worden vastgesteld en/of uitgediept.

II. Sterke punten

- De deelnemers hebben kennis van zaken en worden gestimuleerd om creatief te zijn. Op basis hiervan kunnen alternatieve oplossingen gegenereerd worden.
- Men kan met deze methode in de diepte werken door open vragenlijsten en feedback bij elke ronde.
- Wanneer het proces digitaal georganiseerd wordt kunnen veel personen deelnemen, terwijl ze zich toch niet hoeven te verplaatsen.
- De respondenten kunnen leren van elkaars ideeën en argumentatie.
- Als er geen face-to-face contact is (digitale versie), spelen eventuele negatieve aspecten van ‘groepsdruk’ (bv. dominantie van bepaalde personen) of ‘groupthink’ niet.
- Men laat experts toe om een complex probleem op een systematische manier te behandelen.
- Deze methode laat toe om de aanvaardbaarheid van en steun voor bepaalde beslissingen te achterhalen.
- Het is een transparante en democratische techniek.
- Wanneer het proces digitaal verloopt, blijven de kosten beperkt.

III. Zwakke punten

- Het is niet altijd eenvoudig om consensus te bereiken.
- Deelnemers moeten de nodige inhoudelijke expertise hebben.

²³ Bijvoorbeeld: voor- en nadelen of argumentatie van eigen standpunt met betrekking tot een beleidskwestie.



- Delphi is een intensieve participatietechniek. Er wordt dus veel gevraagd van de deelnemers, wat rekrutering niet altijd eenvoudig maakt.
- Als het proces te lang duurt kan uitval van deelnemers een probleem worden.
- De deelnemersgroep is niet representatief voor de bevolking.

IV. Tips bij gebruik

- Delphi is vooral geschikt bij complexe beleidsproblemen.
- Probeer ervoor te zorgen dat de deelnemersgroep zo divers mogelijk is en gespecialiseerd in het thema.
- De resultaten moeten na elke ronde op een heldere wijze gepresenteerd worden. Belangrijk is dat de verschillende perspectieven telkens opnieuw aan bod komen, zodat men zich niet vastpint op één specifieke benadering.
- Zorg voor een bekwame moderator.

V. Bereik

De Delphi-methode richt zich vooral op een publiek van experts. Het aantal deelnemers varieert sterk en is afhankelijk van de opzet. Gebeurt het proces face-to-face dan is de deelnemersgroep bij voorkeur niet te groot om de discussie beheersbaar te houden. Bij een organisatie via het internet kunnen veel meer personen deelnemen.

VI. Kostprijs

Het rekruteren van experts kost het meeste tijd en energie. Wanneer men Delphi digitaal organiseert blijven de kosten zeer minimaal. Wel moet voorzien worden in een deskundige moderator om het proces in goede banen te leiden. Er is ook nood aan budget voor aangepaste communicatiemiddelen.

DIGITAAL DEBAT

Zie 'informereren' (2.3.1)

DYNAMIC MINDMAPPING

I. Omschrijving

Dynamic mindmapping is een participatiemethode die vooral geschikt is aan het begin van een beleidsproces, omdat men volledig vertrekt van de inbreng van de deelnemers. Elk van hen noteert bij aanvang drie (of meer) aandachtspunten binnen een bepaald beleidsdomein. Daarna somt ieder deze punten in een plenaire bijeenkomst op, terwijl de gespreksleider ze in kernwoorden noteert op een bord. Indien mogelijk worden ze thematisch gegroepeerd. Terugkerende aandachtspunten worden aangeduid met streepjes, zodat op het einde blijkt welke thema's de belangrijkste prioriteiten zijn. In kleine werkgroepen wordt daarna een grondige discussie gehouden per thema, waarna een plenaire afronding volgt met een bespreking van de belangrijkste conclusies.

II. Sterke punten

- Deze methodiek laat toe om veel informatie te verzamelen op korte tijd, omdat men zich beperkt tot de belangrijkste thema's.
- Tijdens de discussies worden enkel die thema's besproken die de meerderheid als prioritair beschouwt binnen het beleidsdomein.
- Omdat elk lid persoonlijk enkele aandachtspunten moet formuleren, komt iedereen aan het woord, waardoor de zwijgende groep kleiner wordt.
- Het draagvlak voor beleid kan toenemen als bij het verdere verloop van het beleidsproces wordt verder gebouwd op de aangereikte prioriteiten.

III. Zwakke punten

- Er is een grote zaal met veel bewegingsruimte nodig, waar men de werkgroepen kan onderbrengen in verschillende lokalen.
- Voor de meeste mensen is het onwennig om al in zo'n vroeg stadium van beleidsontwikkeling betrokken te worden. Toch apprecieert men het meestal wel.

IV. Tips bij gebruik

- Beleidsmakers moeten bereid zijn om in een vroeg stadium te luisteren naar de mening van betrokkenen.



- Om zoveel mogelijk mensen aan te moedigen tot actieve deelname aan de discussie is het belangrijk om alle betrokkenen het gevoel te geven dat hun mening en hun opmerkingen waardevol zijn.
- De methodiek moet afgestemd worden op de grootte van de groep.
- Zorg voor een neutrale en deskundige verslaggever om de belangrijkste conclusies te noteren waarover consensus is bereikt.
- Zorg voor terugkoppeling of opvolging tijdens het verdere verloop van het beleidsproces.

V. Bereik

Deze methode is geschikt voor deelname van een kleine of middelgrote groep gewone burgers.

VI. Kostprijs

De kostprijs is relatief laag.

ELEKTRONISCHE CONSULTATIE / WEBCONSULTATIE

I. Omschrijving

Via een elektronische consultatie kan men op digitale wijze interactie opwekken met de burger. Dit is een vragenlijst – met open of gesloten vragen – over een specifiek thema, die via internet kan ingevuld worden. Hoewel deze participatietechniek lijkt op een internetsurvey (die hierna wordt behandeld) is er één belangrijk verschil. Het invullen van een elektronische consultatie gebeurt op basis van zelfselectie. Er wordt dus geen steekproef getrokken uit de bevolking, zodat de deelnemers geen representatieve groep vormen. Het belangrijkste doel is om op een snelle en efficiënte manier zoveel mogelijk informatie van een grote en gevarieerde groep burgers te verzamelen.

II. Sterke punten

- Men kan de opvattingen van een aanzienlijke groep burgers in kaart brengen.
- Door de digitale dataverzameling kan de informatie gemakkelijk beheerd worden.
- Een elektronische consultatie is niet gebonden aan een bepaald tijdstip of aan een bepaalde plaats.

- Er zijn geen beperkingen voor wat betreft het aantal deelnemers.

III. Zwakke punten

- De resultaten zijn niet representatief voor de bevolking.
- Door de digitale kloof bereikt men slechts een klein gedeelte van de bevolking.
- Dit is een erg individugerichte benadering van participatie, zodat er niet of nauwelijks dialoog of debat ontstaat.

IV. Tips bij gebruik

- Internettoepassingen zijn interessant om de bestaande participatiemethoden aan te vullen, maar zijn niet geschikt om deze te vervangen.
- Zorg ervoor dat de resultaten gebruikt worden bij beleidsontwikkeling en dat de mate waarin de stem van de burger invloed heeft gehad ook gecommuniceerd wordt naar de deelnemers.

V. Bereik

Er is een groot potentieel bereik, maar men sluit een groot gedeelte van de bevolking uit van participatie (digitale kloof).

VI. Kostprijs

De kostprijs is relatief laag.

ENQUÊTE – SURVEY (FACE-TO-FACE, TELEFONISCH, POST OF ELEKTRONISCH)

I. Omschrijving

Een enquête is een grootschalig onderzoek waarin men peilt naar de mening van een representatieve groep burger. Dit kan op verschillende manieren. Bij een **postenquête** gebeurt dit door het invullen van een gesloten of open vragenlijst die via de post wordt verspreid. De vragenlijst kan echter ook **telefonisch** of **face-to-face** worden afgenomen. De kostprijs wordt dan wel hoger. Om de bevolking op een snellere en meer efficiënte wijze te consulteren kan een **elektronische enquête** worden georganiseerd via internet of e-mail. Dan moeten wel



bijkomende maatregelen worden genomen om de representativiteit van de antwoorden te garanderen²⁴. Als men de deelname laat bepalen door zelfselectie (zie: elektronische consultatie) kan dit wel interessante informatie opleveren, maar mag men deze zeker niet beschouwen als representatief voor de totale bevolking. Na de dataverzameling worden de resultaten van de survey statistisch geïnterpreteerd en samengevat in een rapport dat als input kan dienen voor besluitvorming.

II. Sterke punten

- Via deze methode kan in beeld worden gebracht hoe ‘de bevolking’ denkt over bepaalde thema’s of specifieke beleidsvoorstellen.
- De resultaten zijn representatief voor de totale bevolking.
- Bij herhaling van gelijkaardige enquêtes kunnen eventuele veranderingen in opvattingen doorheen de tijd worden vastgesteld.
- Wanneer de vragenlijst anoniem kan ingevuld worden (niet bij face-to-face) zijn de antwoorden doorgaans meer waarheidsgetrouw.
- Met deze techniek kan men die burgers bij het beleid betrekken die nooit deelnemen aan andere participatie-initiatieven.
- Je moet de bevolking niet mobiliseren om zich actief te verplaatsen voor een activiteit of vergadering.
- De drempel tot deelname is vrij laag, omdat je slechts een beperkte hoeveelheid tijd van de respondenten in beslag neemt.
- Men kan veel gedetailleerde informatie verzamelen die op kwantitatieve wijze verwerkt kan worden.

III. Zwakke punten

- De responsgraad kan vrij laag zijn bij enquêtes. Dit is problematisch, omdat zij die niet reageren vaak andere opvattingen hebben dan de groep die wel reageert. Wanneer

²⁴ Bijvoorbeeld: Personen van een aselecte steekproef ontvangen een brief met webadres, logincode en wachtwoord. Hiermee zijn ze in staat de vragenlijst in te vullen en terug te sturen. Omdat de vragenlijst slechts éénmaal kan ingevuld worden, kan men de mate van representativiteit opvolgen.

men zich richt op specifieke belangengroepen kan de responsgraad wel verhoogd worden.

- Deze techniek heeft een hoge kostprijs en is zeer tijdsintensief (bv. voorbereiding & data-analyse).
- Surveys zijn minder geschikt voor complexe beleidskwesties, omdat dan debat en afweging van verschillende belangen centraal staan.
- Vermijd overbevraging van de bevolking, want dit kan zorgen voor participatiemoedigheid.
- Bij internetenquêtes is het moeilijker om een representatieve steekproef te trekken. Omdat niet iedereen toegang heeft tot het internet, sluit men bepaalde mensen immers al op voorhand uit van deelname.
- Houd altijd rekening met sociale wenselijkheid. Dit is het feit dat respondenten vaak datgene antwoorden wat de enquêteur volgens hem of haar graag wil horen. Vooral bij face-to-face of telefonische enquêtes vormt dit vaak een probleem.
- Surveys gaan uit van een erg individugerichte benadering van participatie, zodat er niet of nauwelijks dialoog of overleg ontstaat.

IV. Tips bij gebruik

- Bij voorkeur wordt een onderzoeksinstituut ingeschakeld om een representatieve steekproef uit de bevolking te trekken, de vragenlijsten op te stellen en de gegevens te analyseren.
- Om zoveel mogelijk personen te bereiken, moet de vragenlijst eenvoudig en niet te lang zijn en gemakkelijk in te vullen / terug te sturen.

V. Bereik

Surveys bieden de mogelijkheid om een grote groep burgers te bevragen. De samenstelling van de deelnemersgroep gebeurt op aselechte wijze, zodat de antwoorden representatief zijn voor de populatie.



VI. Kostprijs

Als men een grote groep respondenten wil bekomen, is de kostprijs van deze techniek erg hoog. Natuurlijk is de prijs ook afhankelijk van de techniek die men hanteert. Face-to-face enquêtes zijn het duurst en elektronische enquêtes kosten het minst.

FISHBOWL DISCUSSIE

I. Omschrijving

Een Fishbowl discussie is een techniek om het brede publiek te laten participeren aan beleidsvorming betreffende een complexe of controversiële problematiek. De leden van een klein panel – met 3 à 5 personen die enkele specifieke standpunten vertegenwoordigen – geven gedurende enkele minuten elk een uiteenzetting van hun visie op de behandelde beleidskwestie. Dit gebeurt in een figuurlijke ‘visbokaal’, wat wil zeggen dat de overige deelnemers zich rond het panel bevinden en de presentaties beluisteren. Na de uiteenzetting krijgt het panel de kans om nog een twintigtal minuten onderling te debatteren over de kwestie, waarna de overige participanten de ‘visbokaal’ kunnen binnenstappen om hun persoonlijke opvattingen toe te lichten. Die verschillende perspectieven worden nadien in kleine discussiegroepen (8 à 10 personen per groep) – met in elke groep één lid van het panel – meer in de diepte geanalyseerd. Elke groep richt zich op één specifiek standpunt waarover men een rapport samenstelt met de belangrijkste pro’s en contra’s. Tenslotte wordt de kwestie in haar geheel besproken en tracht men te komen tot enkele conclusies of aanbevelingen.

II. Sterke punten

- Deze participatiemethode kan het begripsvermogen van de bevolking betreffende een beleidskwestie doen toenemen. Door de toelichting van de mogelijke standpunten en het daaropvolgende debat kan de burger wellicht meer begrip opbrengen voor de diverse perspectieven en wordt de complexiteit van het issue duidelijk.
- De deelnemers krijgen meestal het gevoel dat ze een inbreng hebben gehad in het beleidsdebat. Zelfs al heeft men het eigen standpunt niet persoonlijk toegelicht, toch voelt men zich betrokken als andere deelnemers argumenten aanhalen die men zelf onderschrijft. Op die manier groeit het besef van ‘eigenaarschap’ van het beleid.
- Het is een transparante participatietechniek.
- De discussies kunnen leiden tot creatieve oplossingen.

III. Zwakke punten

Voor sommige personen is deze vorm van participatie bedreigend, omdat men moet spreken in een groep die ‘langs alle kanten bekeken wordt’ (fishbowl).

IV. Tips bij gebruik

- Zorg dat in de presentaties zoveel mogelijk verschillende standpunten worden toegelicht.
- Publiciteit is een must.
- Een getrainde moderator is noodzakelijk.

V. Bereik

Dit is een techniek die gericht is op het brede publiek. De panelgroep is klein (3 à 5 personen) en moet zorgvuldig worden samengesteld. De andere deelnemers zijn bij voorkeur personen uit diverse subgroepen van de bevolking met verschillende opvattingen en belangen.

VI. Kostprijs

De kostprijs van een Fishbowl discussie is relatief laag. Men moet zorgen voor een geschikte locatie, technische apparatuur voor de presentaties en een getrainde moderator.

FOCUSGROEP

I. Omschrijving

Bij deze techniek wordt gedurende één dag (2 à 3 uur) een zeer gericht face-to-face gesprek georganiseerd met specifieke stakeholders of ervaringsdeskundige burgers in een veilige omgeving. Door de veelheid aan perspectieven en inzichten kan een focusgroep nuttige informatie opleveren voor een beleidsprogramma. De deelnemers worden zeer gericht geselecteerd uit belangenorganisaties of specifieke bevolkingsgroepen met een – bij voorkeur gelijkaardige – ervaringsdeskundigheid. Door hun kleine omvang (6 à 15 personen) krijgt elke deelnemer de kans om een bijdrage te leveren aan de discussie. In een eerste fase ontvangt de groep de nodige informatie, waarna hun opvattingen en reacties in groep (en eventueel ook individueel) worden besproken. De techniek is geschikt bij een eerste verkenning van een beleidstopic, als men creatieve ideeën wil genereren en inzicht wil krijgen



in de redenen waarom mensen bepaalde opvattingen hebben, maar niet om informatie te verwerven bij het brede publiek of om beslissingen te nemen.

II. Sterke punten

- De besproken topics kunnen in de diepte uitgewerkt worden door de zeer gedetailleerde input van de deelnemers. Zo kan men op zoek gaan naar de wortels van het probleem, inzicht verwerven in de denkwijzen en gevoelens van de deelnemers en achterliggende motieven voor een bepaalde handelswijze aan het licht brengen.
- Elke deelnemer kan een bijdrage leveren, mits er een goede facilitator is.
- Men kan op korte tijd veel informatie opdoen.
- Omdat elk lid van de focusgroep ervaringsdeskundig is in het besproken onderwerp kan er zeer specifieke informatie verworven worden.
- Interessante techniek om creatieve ideeën te genereren.
- Mogelijkheid om een momentopname te maken van opvattingen, noden en behoeften die leven bij specifieke subgroepen in de samenleving. Dit is interessant als er te weinig middelen zijn voor een brede consultatie van de bevolking.
- Relatief goedkoop.
- Flexibel en eenvoudig instrument dat bruikbaar is voor nagenoeg alle beleidstopics.
- De discussie vindt plaats in een veilige omgeving, wat openheid creëert.
- Deze methodiek is geschikt om het draagvlak voor nieuwe maatregelen te testen.

III. Zwakke punten

- De resultaten zijn niet representatief voor de opvattingen van de totale bevolking. Toch kan men een goede dwarsdoorsnede maken van (een bepaalde groep uit) de samenleving.
- De flexibiliteit van het instrument zorgt ervoor dat het proces moeilijker kan gecontroleerd worden door de initiatiefnemers.
- Het risico bestaat dat de reacties niet de uitdrukking zijn van individuele opvattingen, maar eerder getuigen van 'group think'.
- Betrouwbare analyse van de resultaten is niet eenvoudig en vergt vooral veel tijd.
- Het kan moeilijk zijn om mensen te motiveren tot deelname, omdat de participatie intensief en de discussie erg diepgaand is.

- Voor sommige mensen kan het bedreigend zijn om in alle openheid hun mening in groep te delen. Dit is ook afhankelijk van de gevoeligheid van het thema.

IV. Tips bij gebruik

- Expliciteer op voorhand steeds de bedoeling van de bijeenkomst.
- Het is meestal niet opportuun om de informatie al op voorhand ter beschikking te stellen. Niet iedereen zal die immers (even grondig) doornemen, zodat het risico bestaat dat de ‘startpositie’ van de deelnemers erg verschillend is.
- Het is essentieel dat de communicatie plaats vindt in een open sfeer, zodat er onder de deelnemers snel een vertrouwensband kan worden opgebouwd.
- Zorg voor een bekwame moderator, die erop toeziet dat álle deelnemers actief participeren tijdens de bijeenkomst en dat het gesprek voldoende interactief verloopt.
- Creëer een informele sfeer onder de participanten.
- Maak de groepen niet te groot, omdat dit een negatieve impact kan hebben op de diepgang van de discussie.
- Men bereikt de beste resultaten als met meerdere, verschillend samengestelde focusgroepen wordt gewerkt.
- Beschouw elke mening als even waardevol. Ga ervan uit dat er geen juiste of foute meningen bestaan. Zeker bij MBB’s is het belangrijk hen het oprechte gevoel te geven dat hun meningen, kennis of ervaring er werkelijk toe doen.
- Bereid op voorhand duidelijke vragen voor die de nodige discussie opleveren.
- Om de groep zo representatief mogelijk samen te stellen begin je met het vaststellen van een aantal criteria waaraan de leden moeten voldoen. De concrete selectie gebeurt op toevallige wijze. Reserveer hier zeker voldoende tijd voor.

V. Bereik

Kleine groep van 6 à 15 specifieke stakeholders of ervaringsdeskundige burgers. Ook MBB’s zijn interessante doelgroepen om via een focusgroep aan het woord te laten. Bij hen moet dan nog meer aandacht besteed worden aan het feit dat de omgeving open en niet bedreigend overkomt.



VI. Kostprijs

De kostprijs van dit instrument is vrij laag. De kosten zijn vooral afhankelijk van het aantal deelnemers en de duur van het proces. Er is ondermeer budget nodig voor:

- Personeel: moderator of facilitator
- Promotie van het initiatief
- Deelnemers: rekrutering, eventueel financiële tegemoetkoming, reiskostenvergoeding
- Accommodatie: locatie voor één dag, drank en lunch
- Informatiebrochure voor participanten

INTERACTIEVE TELEVISIE

Zie 'informereren' (2.3.1)

KEUZE-ENQUÊTE

I. Omschrijving

Een keuze-enquête is een survey onder de kiesgerechtigde bevolking over een bepaald onderwerp, waar voor ieder alternatief de mogelijke gevolgen worden aangegeven. De techniek kan gebruikt worden als alternatief voor een referendum. Het grote verschil tussen beide is dat de burger bij een keuze-enquête kiest voor één van de vele uitgewerkte alternatieven, in tegenstelling tot het referendum waar de 'ja-nee' vraag centraal staat. Hierdoor worden bepaalde nadelen die verbonden zijn aan het referendum ondervangen. Het belangrijkste doel van de keuze-enquête is om de beredeneerde mening van de kiesgerechtigde bevolking te achterhalen betreffende een bepaalde beleidskwestie. Deze methode kan beschouwd worden als een consultatie, maar als het belang dat beleidsmakers eraan hechten groter wordt kan men ook spreken van adviseren of zelfs meebeslissen.

II. Sterke punten

- De keuze-enquête biedt een meerwaarde op een gewoon referendum, omdat de keuze wordt uitgebreid tot verschillende alternatieven met elk bepaalde gevolgen en er dus niet uitsluitend een 'ja-nee' antwoord gegeven moet worden.
- De kiezer krijgt de kans om een meer afgewogen oordeel te vormen, omdat bij elke keuze wordt aangegeven wat de waarschijnlijke gevolgen zijn.

III. Zwakke punten

- Aangezien deelname wordt bepaald door zelfselectie bestaat het risico dat de resultaten niet representatief zijn voor de totale kiesgerechtigde bevolking.
- Het formuleren van alternatieven is een gevoelige kwestie. Daarom kan dit best gebeuren door een onafhankelijke projectgroep.
- Het inzichtelijk maken van de gevolgen van elke keuze en de kans op eventuele onvoorziene gevolgen vergt veel tijd en inspanning. Bovendien kan men nooit met zekerheid zeggen waartoe de keuze voor één specifiek alternatief zal leiden.
- Deelname aan een keuze-enquête vergt meer vaardigheden van de burger dan een referendum. De onderlinge verschillen tussen de alternatieven zijn immers niet altijd groot, zodat het afwegingsproces niet eenvoudig is.
- Dit is een erg individugerichte benadering van participatie, zodat er niet of nauwelijks dialoog of overleg ontstaat.

IV. Tips bij gebruik

- Creëer duidelijkheid over de geldigheid van de uitslag van een keuze-enquête. Moet een alternatief bijvoorbeeld de meerderheid van de stemmen krijgen om een beslissing te nemen of kiest men gewoon voor het alternatief met het hoogste aantal stemmen?
- De bereidheid om te gaan ‘stemmen’ wordt in grote mate bepaald door de impact van de resultaten op de besluitvorming. Om mensen te motiveren tot deelname houdt men bij voorkeur dus veel rekening met de uitslag.

V. Bereik

Deze methode richt zich op de totale kiesgerechtigde bevolking.

VI. Kostprijs

De kostprijs is vrij hoog en bestaat uit kosten voor de organisatie van de stemming, de campagne door voor- en tegenstanders die op voorhand gevoerd wordt en de bekendmaking van de keuze-enquête.



STELLINGEN TER DISCUSSIE

I. Omschrijving

Werken met stellingen is erg geschikt bij toetsing van een lijvig inhoudelijk document, zoals een beleidsnota, structuurplan of voorontwerp. Het is de bedoeling om het document te vertalen in een aantal stellingen (40 à 50). Dit kan bijvoorbeeld per thema of beleidsdomein. Na een korte presentatie van alle stellingen moeten de deelnemers er enkele (3 à 5) uitkiezen die ze (niet-)prioritair vinden of waar ze het al dan niet mee eens zijn. Dit gebeurt meestal door het plakken van bolletjes naast de stellingen op grote vellen papier. Visueel is dan onmiddellijk duidelijk waar de prioriteiten liggen, waar consensus is en waarover nog gediscussieerd moet worden. Vervolgens krijgt elke deelnemer vijf post-its om de eigen mening verder te verduidelijken. De gespreksleider overloopt deze opmerkingen per thema en vraagt – indien nodig – mondelinge toelichting. De belangrijkste aandachtspunten per thema worden genoteerd.

II. Sterke punten

- Men krijgt snel zicht op de punten waarover nog discussie bestaat en waarover de deelnemers het eens zijn. Stellingen bakenen met andere woorden duidelijk de relevante onderwerpen voor overleg af.
- Een volledig beleidsdossier wordt samengevat in grote thema's, zodat het concreter en duidelijker wordt voor de bevolking.
- Voor alle betrokkenen is dit een confronterende oefening over de inhoud van het dossier. Zo kan men bijvoorbeeld nagaan of het een consequent geheel is.
- Men gaat enkel dieper in op die thema's die het meeste discussie uitlokken of die men het belangrijkste vindt.

III. Zwakke punten

- De vertaling van een beleidsdocument naar stellingen is erg arbeidsintensief.
- Men moet waken voor te sterke vereenvoudiging en vervlakking van het dossier.

IV. Tips bij gebruik

- Geschikte/buikbare stellingen moeten een aantal kenmerken hebben:
 - o Eenduidig

- Helder, klaar en duidelijk
- Concreet
- Positief geformuleerd
- De stellingen moeten zo geformuleerd worden dat de deelnemers een standpunt kunnen innemen over de vraag of het een goed of slecht voorstel is en of men er mee akkoord kan gaan of niet.
- Men dient de stellingen scherp en uitdagend te formuleren, zodat er discussie kan worden uitgelokt.
- Men moet een zaal voorzien waar voldoende bewegingsruimte is.

V. Bereik

Deze methode is geschikt voor deelname van een kleine tot middelgrote groep gewone burgers.

VI. Kostprijs

De kostprijs is relatief laag. Er moet wel rekening worden gehouden met een erg tijdsintensieve voorbereiding.

VERSNELLINGSKAMER – BRAINBOX – GROUP DECISION ROOM

I. Omschrijving

Een Versnellingskamer, ook wel Group Decision Room of Brainbox genoemd, is een kamer gevuld met computers. In aanwezigheid van een facilitator – die de sessie begeleidt – neemt iedere deelnemer plaats achter een beeldscherm en typt zijn bijdragen over het gekozen beleidsthema in. Deelnemers zien de regels die anderen typen wel op hun scherm, maar ze zien niet van wie die afkomstig zijn. Men heeft de mogelijkheid om antwoord te geven op een centrale vraag of stelling, maar men kan ook onderling ideeën of meningen uitwisselen (elektronisch vergaderen). De deelnemende personen kunnen bijvoorbeeld reageren op bijdragen van andere personen. Dit werkt drempelverlagend en ondervangt het sociale fenomeen van ‘groupthink’ (de belangrijkste of meest dominante persoon wordt naar de mond gepraat). Anonimiteit bevordert ook het inbrengen van bepaalde ideeën die men niet durft uit te spreken, maar die toch de kern kunnen vormen van nieuwe creatieve oplossingen. Doordat een kleine groep deelnemers tegelijkertijd druk zit te typen wordt in korte tijd enorm veel



input verzameld. Bij afloop wordt op basis van de verworven informatie een verslag opgesteld. Na de ‘typsessie’ volgt een mondelinge discussie, waarin men tot conclusies of aanbevelingen komt. Uit praktijkervaringen blijkt dat de meeste mensen er geen enkel probleem mee hebben om meningen die zij anoniem hebben gegeven op dat moment toch openlijk te verdedigen.

Brainbox is een elektronisch vergadersysteem dat gebruikt kan worden voor verschillende soorten sessies, met name het verzamelen van aanwezige kennis in de groep, het genereren van draagvlak, het gezamenlijk zoeken van nieuwe creatieve oplossingen en het bepalen van prioriteiten met betrekking tot alternatieve beleidsopties.

II. Sterke punten

- De belangrijkste meerwaarde is dat het instrument drempelverlagend werkt voor alle deelnemers. Door de anonimiteit wordt elke mening op dezelfde manier gehoord. De mogelijke barrières – die in gewone dialogen verschil in macht, kennis en positie met zich mee kunnen brengen – zijn immers weggenomen.
- Deze techniek biedt de mogelijkheid om in korte tijd een maximale hoeveelheid ideeën en meningen te genereren.
- De input wordt onmiddellijk digitaal opgeslagen en dus bewaard. Bovendien bestaan er PC-programma's die de mogelijkheid bieden om de gegevens op een bepaalde manier te ordenen (bv. naar prioriteiten).

III. Zwakke punten

- Deze methode is enkel geschikt voor deelnemers die voldoende vertrouwd zijn met PC's en de nodige redactionele vaardigheden hebben.
- Er kan slechts een beperkte groep deelnemers participeren.
- De kostprijs is relatief hoog.

IV. Tips bij gebruik

- Bij voorkeur bestaat de groep uit personen met diverse achtergronden en verschillende belangen.
- Een facilitator is essentieel om het participatieproces te begeleiden.

- Zorg dat de ‘juiste mensen’ deelnemen. De oplossing van een probleem moet immers potentieel al in de groep zitten.
- Besteed ongeveer evenveel aandacht aan divergentie (ideeën verzamelen) als aan convergentie (inzoomen, verbeteren, de beste kiezen, consensus). Wanneer men zich enkel focust op het genereren van ideeën zonder tot conclusies of aanbevelingen te komen, werkt dit demotiverend voor de deelnemers.

V. Bereik

Deze techniek is geschikt voor een beperkt aantal deelnemers.

VI. Kostprijs

De kostprijs van deze methode is relatief hoog, terwijl men slechts een kleine groep deelnemers kan betrekken bij het proces. De kosten bestaan vooral uit rekrutering, technische apparatuur, facilitator, data-analyse en rapportage.

VRAAG NAAR SCHRIFTELIJKE REACTIE/BIJDRAGE

I. Omschrijving

Deze methode heeft als doelstelling om de burger te laten reageren op quasi afgewerkte beleidsplannen. Schriftelijke bijdragen kunnen de vorm aannemen van een brief, antwoorden op een open vragenlijst, een paper of een ander document. Ze bevatten bij voorkeur een heldere argumentatie, verklaringen en voldoende details. Beleidsmakers kunnen nadien gebruik maken van deze informatie om hun oorspronkelijk beleidsvoorstel aan te passen. Omwille van het complexe karakter van deze techniek is ze beter geschikt voor beleidsparticipatie van georganiseerde stakeholders, vertegenwoordigers van belangenorganisaties en experts.

II. Sterke punten

- Beleidsmakers kunnen gedetailleerde informatie verzamelen over een specifiek beleidsplan.
- Belangengroepen en andere middenveldorganisaties kunnen hun mening kwijt over een concreet beleidsvoorstel.



III. *Zwakke punten*

- Deze vorm van participatie is vrij passief. Er is immers enkel sprake van eenrichtingsverkeer, zodat er geen gelegenheid is tot discussie.
- Het is geen geschikt instrument als men de opvattingen van het brede publiek in kaart wil brengen. Vooral georganiseerde stakeholders en experts nemen er aan deel, omdat zij meestal beschikken over de nodige kennis, vaardigheden en tijd.
- Het vergt veel tijd en energie om een degelijke schriftelijke bijdrage te leveren, wat ontmoedigend kan werken voor potentiële deelnemers.
- De analyse van de bijdragen is een erg tijdsintensieve bezigheid.
- De responsgraad is bij dit soort initiatieven vaak laag.
- Vaak reageren tegenstanders van een beleidsvoorstel meer dan overtuigde voorstanders. Dit kan een vertekend beeld opleveren van de opvattingen die leven onder de bevolking.
- Omdat de participatiegraad bij dit instrument vrij laag is, wordt deze methode vaak gebruikt wanneer men vooral tegemoet wil komen aan wettelijke consultatieverplichtingen zonder dat men de burger echt intensief wil betrekken bij het beleid.

IV. *Tips bij gebruik*

- Het is belangrijk dat degenen die gebruik willen maken van deze participatiemethode voldoende tijd hebben om hun reacties op papier te zetten.
- Men moet een zekere tijdsperiode uittrekken voor de analyse van de bijdragen en de aanpassing van het oorspronkelijke beleidsvoorstel.
- Het is aan te raden om deze vrij intensieve participatiemethode als beleidsmaker enkel toe te passen als men daadwerkelijk van plan is om rekening te houden met de resultaten en men hierover een beargumenteerde terugkoppeling zal geven aan de deelnemers en bij voorkeur ook aan het brede publiek.

V. *Bereik*

Groot potentieel bereik van belanghebbenden, experts, georganiseerde stakeholders en vertegenwoordigers van belangenorganisaties.

VI. Kostprijs

De kostprijs van een dergelijke consultatie is vooral afhankelijk van de opzet, maar blijft relatief laag. Men moet vooral budget en personeel voorzien voor de bekendmaking van het beleidsplan, de analyse van de reacties en feedback.

ZOEKCONFERENTIE – FUTURE SEARCH CONFERENCE – SCENARIOPLANNING

I. Omschrijving

De doelstelling van zoekconferenties is het in kaart brengen van verschillende lange termijn scenario's van huidige maatschappelijke ontwikkelingen. Hiervoor maken de deelnemers eerst een probleeminventarisatie en –definiëring over een specifieke beleidskwestie in het heden, waarna mogelijke ontwikkelingen in de toekomst geschetst worden. Men brengt deze dan in verband met een wenselijk toekomstbeeld. Op basis hiervan worden aanbevelingen voor concrete acties geformuleerd, die vervolgens op een bord worden genoteerd tijdens de samenkomst zelf. Het is vooral de bedoeling om een gedeelde visie te bekomen over de toekomst van een bepaalde beleidsproblematiek. Deze bijeenkomst neemt doorgaans 2 à 3 dagen in beslag en is geschikt voor een relatief kleine groep deelnemers van 20 à 65 personen. Een deelnemersgroep van 64 personen wordt door velen als ideaal beschouwd, omdat er op die manier acht groepen van acht gevormd kunnen worden. Dit is groot genoeg om veel gezichtspunten aan bod te laten komen, maar toch nog klein genoeg om het zelforganiserend vermogen te behouden. Bij voorkeur worden alle belanghebbende stakeholders (geen experts) uitgenodigd, zodat de deelnemersgroep een soort dwarsdoorsnede vormt van de samenleving.

II. Sterke punten

- Omdat er op voorhand geen vaste probleemdefiniëring is, worden burgers zeer vroeg betrokken in het beleidsproces. Hierdoor hebben ze de vrijheid om eigen perspectieven en ervaringen aan bod te laten komen.
- Er worden onmiddellijk concrete acties geformuleerd voor de implementatie van de aanbevelingen. Dit doet de uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen toenemen.
- Men bekomt (idealiter) een gemeenschappelijke visie en gezamenlijke doelstellingen.
- Men tracht zowel wenselijke als haalbare objectieven te formuleren.



- Dit instrument kan gebruikt worden bij uiteenlopende beleidskwesties, maar is vooral geschikt voor ongestructureerde en complexe problemen waarbij meerdere stakeholders betrokken zijn.
- Men richt zich op de lange termijn, wat de duurzaamheid van beslissingen ten goede komt.
- Zoekconferenties zetten ‘het hele systeem in één kamer’: iedereen die belang heeft in de beleidsagenda wordt uitgenodigd, terwijl deze personen elkaar gewoonlijk niet ontmoeten.
- Men kan de standvastigheid en flexibiliteit van een beleid toetsen door zich de vraag te stellen of het nog zal standhouden in de toekomst.
- Deze techniek is ook geschikt om MBB's bij het beleid te betrekken. door het scheppen van verschillende scenario's wordt de toekomst voor hen minder onzeker en bedreigend, maar net vatbaar omdat ze zelf een motor voor verandering zijn. Indien men deze groepen wil betrekken duurt het proces bij voorkeur langer, zodat men de deelnemers de nodige tijd kan geven om – vertrekkende van hun concrete ervaringen – te komen tot enkele wenselijke scenario's.

III. Zwakke punten

- Het is niet eenvoudig om tot een consensus te komen. Conflicten en verschillen worden dus niet steeds opgelost.
- Bij gebrek aan goede begeleiding van het proces kan het resulteren in onrealistische verwachtingen en onhaalbare doelstellingen.
- Indien er geen professionele moderator is, bestaat het risico dat niet alle standpunten aan bod komen.

IV. Tips bij gebruik

- Zorg ervoor dat alle belangrijke stakeholders aanwezig zijn, zodat zoveel mogelijk perspectieven aan bod kunnen komen en men rekening kan houden met de verschillende belangen in de samenleving.
- Professionele ondersteuning door een bekwame moderator is een succesvoorwaarde.
- Besteed in de voorbereiding vooral veel tijd aan het rekruteren van de deelnemers om een zo gevarieerd en ‘volledig’ mogelijke groep te bekomen.

V. Bereik

- Relatief **bepaalde groep** specifieke stakeholders, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties of belanghebbende personen (20 à 65) die erg betrokken zijn bij het thema, maar niet behoren tot de groep van experts.
- Deze techniek is ook geschikt om **groepen met minder behartigde belangen** te betrekken bij het beleid.

VI. Kostprijs

De kostprijs is vooral afhankelijk van het aantal deelnemers en de opzet (bv. huur van locatie, eventuele financiële tegemoetkoming voor moderator, data-analyse en rapportage). Als de opzet erg groot is, vergt het veel financiële middelen en inzet, maar het is een techniek die bij complexe problemen kostenefficiënter is dan maanden- of jarenlang debat.



2.3.3. ADVISEREN

ADVIESCOMMISSIE – ADVIESCOMITÉ

I. Omschrijving

Een adviescommissie is een (semi-)permanent orgaan dat meestal samengesteld is uit leden van maatschappelijke organisaties, vertegenwoordigers van diverse overheden en experts. Binnen een bepaald domein kunnen zij advies geven over specifieke beleidskwesties en op die manier vanuit het maatschappelijk middenveld input geven aan beleidsmakers.

II. Sterke punten

- Door inschakeling van een adviescommissie kan men eventuele kritiek van belangengroepen minimaliseren, omdat hun vertegenwoordigers kunnen wegeen op de besluitvorming. Men creëert dus vooral draagvlak bij het maatschappelijk middenveld.
- Het is een intensieve vorm van beleidsparticipatie.
- Omdat een adviescomité een (semi-)permanent orgaan is, gebeurt de participatie niet slechts ad hoc, maar op continue wijze.

III. Zwakke punten

- Door het permanent karakter van deze vorm van beleidsparticipatie is er een voortdurende nood aan financiële en personele middelen om het voortbestaan van de commissie te verzekeren.
- Het is mogelijk dat de bevolking de aanbevelingen niet onderschrijft. Dit risico is zeer reëel wanneer de resultaten vooral bestaan uit compromissen waarin niemand zich echt kan vinden.
- Mogelijk gebrek aan representatieve samenstelling.

IV. Tips bij gebruik

- Dit instrument is vooral nuttig bij complexe en controversiële beleidstopics.
- Er is nood aan opvolging en adequaat management om te vermijden dat adviescommissies vooral uit zijn op het eigenbelang van de leden en minder op het algemeen belang van de burgers die ze vertegenwoordigen.

- Stel duidelijke en strikte criteria op voor lidmaatschap (bv. wat verwacht je aan input, welke ‘bagage’ moet elk lid hebben) en communiceer duidelijk binnen welke grenzen de adviescommissie kan werken.
- Wanneer beleidsmakers afwijken van de aanbevelingen die adviescommissies geformuleerd hebben, is een duidelijke argumentatie noodzakelijk. Het formele karakter van dergelijke commissies of comités wekt immers de verwachting dat de adviezen een aanzienlijke impact zullen hebben op het beleid.
- Het is belangrijk om de brede bevolking voldoende geïnformeerd te houden om het maatschappelijk draagvlak te stimuleren.
- Streef een zo representatief mogelijke samenstelling van het adviesorgaan na.
- Wanneer de groep qua grootte beperkt blijft (max. 15 leden) is het bereiken van consensus eenvoudiger.

V. Bereik

Mogelijke leden van een adviescommissie zijn vertegenwoordigers van overheidsorganen, maatschappelijke organisaties en experts.

VI. Kostprijs

Door het (semi-)permanent karakter van deze participatiemethode is er een voortdurende nood aan werkingsmiddelen.

BURGERJURY

I. Omschrijving

Een burgerjury is samengesteld uit 12 à 20 toevallig geselecteerde burgers. In de eerste plaats worden zij door experts (‘getuigen’) geïnformeerd over een belanghebbende beleidsproblematiek (‘bewijsmateriaal’), waarbij de juryleden de mogelijkheid hebben om vragen te stellen. Vervolgens vinden er overlegmomenten plaats waarin de verschillende standpunten van de leden besproken worden. Indien wenselijk kunnen er diverse rondes worden gehouden van informatie-uitwisseling, het stellen van bijkomende vragen en onderling overleg. Het eindresultaat is een rapport met beargumenteerde aanbevelingen dat aan de initiatiefnemende beleidsmakers wordt overhandigd. Zij mogen hier enkel na



expliciete motivering van afwijken. Het volledige proces neemt doorgaans 4 à 5 dagen in beslag.

II. Sterke punten

- Deze techniek is toepasbaar voor diverse uiteenlopende topics, waaronder economische, sociale, politieke en milieuaangelegenheden.
- Er wordt engagement gevraagd van de beleidsmakers om de aanbevelingen ernstig in overweging te nemen.
- Intensieve betrokkenheid van een kleine groep burgers bij het beleid.
- De bevraging van experts en de bekendmaking van de resultaten gebeuren in openbaarheid, zodat alle geïnteresseerde burgers er deel van kunnen uitmaken.
- Dit instrument is erg geschikt om een beleidstopic in de diepte te analyseren.
- Er wordt beargumenteerde beleidsinput geleverd door een goed geïnformeerd publiek.
- Indien de burgerjury een soort afspiegeling of doorsnede vormt van de samenleving, kan het publiek zich ermee identificeren. Hierdoor wordt draagvlak gecreëerd voor hun ‘beslissingen’.
- De methode biedt een transparant participatieproces, waardoor het als onafhankelijk en geloofwaardig wordt aanzien.

III. Zwakke punten

- De voorbereiding vergt veel tijd en energie (bv. formulering van relevante vragen of dilemma’s binnen het beleidsdomein, rekrutering van juryleden, experts en moderator, agendabepaling, inschakelen van media, beslissing over eventuele vergoeding, praktische regelingen, enz.)
- Er worden maar weinig burgers actief betrokken bij het beleidsproces.
- De kwaliteit van het resultaat hangt af van de inzet en toewijding van de juryleden.
- Door de kleine omvang kan een burgerjury niet representatief zijn voor de bevolking. Het risico bestaat dus dat hun ‘beslissingen’ niet gedragen worden door het brede publiek. Toch vormt een burgerjury – door de gevarieerde samenstelling – een soort afspiegeling van de bevolking
- Het is voor de jury niet altijd eenvoudig om tot een unaniem besluit te komen, maar dit is ook niet steeds vereist.

- Een burgerjury is tijdsintensief voor juryleden en experts.
- Het is een erg dure participatietechniek.
- Er is geen garantie dat de aanbevelingen werkelijk invloed zullen uitoefenen op de uiteindelijke besluitvorming.
- Groepsprocessen kunnen een belangrijke rol spelen bij burgerjury's. Bepaalde juryleden zijn vaak dominanter dan anderen.

IV. Tips bij gebruik

- Deze techniek is erg bruikbaar wanneer één of meerdere alternatieve oplossingsmogelijkheden geselecteerd moeten worden, als er een afweging moet gebeuren van verschillende belangen, als de beleidscase zich in één of meerdere duidelijk geformuleerde dilemma's laat vangen of als men controversiële thema's wil behandelen.
- De burgerjury moet qua samenstelling een soort afspiegeling zijn van de samenleving en vormt in die zin een soort 'microkosmos' van de populatie.
- Zorg voor een goede follow-up bij afloop van het participatieproject: persconferentie, evaluatie door deelnemers en initiatiefnemers, finaal rapport en bekendmaking van de belangrijkste resultaten aan het brede publiek.
- De juryleden moeten beschikken over de nodige communicatieve (bv. onderhandeling, conflicthantering) en redactionele vaardigheden.
- Zorg ervoor dat de 'getuigen' nagenoeg alle mogelijke perspectieven van het beleidsprobleem aan bod laten komen, zodat de juryleden een zo volledig mogelijk beeld krijgen van het topic.
- Omdat een burgerjury doorgaans veel media-aandacht krijgt, moet er een strategie bepaald worden over hoe men hiermee om zal gaan.

V. Bereik

De burgerjury bestaat uit 12 à 20 toevallig geselecteerde gewone burgers. Het brede publiek wordt betrokken bij de bekendmaking van de resultaten.

VI. Kostprijs

Het is een erg duur instrument. Er moet budget voorzien worden voor:



- Vergoeding van juryleden, moderator en getuigen (experts)
- Reiskostenvergoeding voor juryleden, moderator en getuigen
- Geschikte accommodatie
- Maaltijden
- Rekrutering van deelnemers
- Publiciteit en promotie rond het initiatief

BURGERPANEL / INTERNETPANEL

Zie 'consulteren' (2.3.2)

CONSENSUSCONFERENTIE

I. Omschrijving

Een consensusconferentie is een van oorsprong Deens instrument waarin een beperkt aantal burgers in een periode van enkele dagen (3 à 4) deel uitmaakt van een 'lekenpanel', om op basis van de nodige informatie en na onderling debat een advies uit te brengen – waarover consensus bestaat – betreffende een concreet en bij voorkeur complex beleidsprobleem. Het belangrijkste doel van een consensusconferentie is het bevorderen van de legitimiteit van beleid door goed geïnformeerde leken een beleidsadvies te laten opstellen vanuit het perspectief van burgers.

De methode bestaat uit vijf verschillende stappen. In de **voorbereidingsfase** krijgen de deelnemende burgers een korte training of is er een voorbereidende bijeenkomst waarin uitleg wordt gegeven over de opzet van het initiatief en wat er precies van hen verwacht wordt. Daarna worden de deelnemers inhoudelijk geïnformeerd over de beleidskwestie via een informatiepakket. Ze krijgen bovendien de kans om professionals, politici, deskundigen en belanghebbenden **te raadplegen**. In deze fase mogen de deelnemers vrij bepalen welke informatie zij nodig hebben. Soms wijst men zelfs een budget toe aan de deelnemende burgers zodat ze zelf deskundigen kunnen uitnodigen. Deze tweede stap van het proces is openbaar en gebeurt bij voorkeur in aanwezigheid van de pers en geïnteresseerde burgers. Bij de **deliberatie** discussiëren de participanten met elkaar. Er kunnen dan verschillende visies en ervaringen aan bod komen, zodat men tot diverse oplossingen komt. De deelnemers moeten echter consensus bereiken, omdat enkel die **adviezen** en suggesties waarmee iedereen akkoord is worden opgenomen als beleidsaanbeveling. Ondersteund door professionele

tekstschrijvers stelt de deelnemersgroep vervolgens een rapport op dat aan de betrokken beleidsvoerders wordt aangeboden. In een vijfde en laatste fase gebeurt een **terugkoppeling**. De politieke bestuurders geven feedback aan de deelnemers (en de brede samenleving) over wat er met de adviezen en suggesties in de praktijk gedaan is en waarom. De terugkoppeling kan in een aparte bijeenkomst of schriftelijk.

II. Sterke punten

- Het is een goed instrument om het draagvlak voor overheidsbeleid te verhogen.
- Men geeft aan leken de kans om beter geïnformeerd te worden over beleidskwesties.
- Men kan bij de besluitvorming rekening houden met een diversiteit aan perspectieven.
- De kloof tussen experts en leken kan verkleind worden.
- Deze techniek kan leiden tot nieuwe en creatieve oplossingen.
- Een consensusconferentie biedt de mogelijkheid om het debat over bepaalde beleidskwesties te verbreden.

III. Zwakke punten

- Dit instrument vereist intensieve voorbereiding en begeleiding, waardoor de kosten kunnen oplopen (bv. als deelnemers experts kunnen uitnodigen).
- Het is niet eenvoudig om een evenwichtig samengestelde deelnemersgroep te bekomen waarin zoveel mogelijk verschillende perspectieven en opvattingen aan bod komen.
- De resultaten zijn niet representatief voor de bevolking, hoewel men er op moet toezien dat de deelnemersgroep zo gevarieerd mogelijk wordt samengesteld.
- Bij gebrek aan vaardigheden van de deelnemers of de nodige begeleiding levert het instrument een eindresultaat van minder goede kwaliteit op.

IV. Tips bij gebruik

- Men organiseert een consensusconferentie best gedurende twee of drie opeenvolgende weekenden, zodat de deelnemers ook tussen de sessies door nog informatie kunnen vergaren of voorstellen formuleren. Dit verhoogt echter de intensiteit van de participatie en bemoeilijkt de praktische uitvoering ervan.



- Het thema is bij voorkeur relatief nieuw voor de deelnemers. Het is geen goed idee om dit instrument te gebruiken voor beleidsproblemen die door maatschappelijk debat al volledig 'uitgekauwd' zijn.
- Het is belangrijk dat de informatie niet te gespecialiseerd is en voldoende toegankelijk voor leken.
- Deze techniek kan het best gebruikt worden bij controversiële, complexe of technische beleidskwesties.
- De deelnemersgroep bestaat bij voorkeur uit een heel divers publiek. Op die manier kan men vertrekken van uiteenlopende perspectieven en opvattingen, zodat zoveel mogelijk belangen worden meegenomen bij de adviezen.
- De deelnemers moeten bereid zijn te luisteren naar de ideeën van anderen zonder zich krampachtig vast te houden aan hun eigen opvattingen. Bovendien is het belangrijk dat men zich engageert om het eigen standpunt te verhelderen en indien nodig te staven met steekhoudende argumenten.

V. Bereik

De deelnemersgroep bestaat uit een kleine groep gewone burgers. Door publiciteit kan het bredere publiek ook enigszins betrokken worden bij het gebeuren, wat een gunstige invloed heeft op het draagvlak voor de genomen beslissingen.

VI. Kostprijs

De kostprijs kan hoog oplopen door de intensieve voorbereiding, de rekrutering van participanten en het uitnodigen van experts. Omdat het evenement enkele dagen in beslag neemt, is er ook een aanzienlijk budget nodig voor de opzet en organisatie. Men moet dus steeds de afweging maken of de voordelen opwegen tegen de vrij hoge kostprijs.

DELPHI-METHODE

Zie 'consulteren' (2.3.2)

DIALOOGMETHODE

I. Omschrijving

De dialoogmethode is uitermate geschikt om de beleidsparticipatie van personen met minder behartigde belangen te stimuleren. Men gaat ervan uit dat niemand beter weet wat de noden en behoeften zijn van deze doelgroep dan de doelgroep zelf en daarom vertrekt men vanuit hun ervaringsdeskundigheid. Bij voorkeur brengt men die in kaart via talloze bijeenkomsten met informele gesprekken georganiseerd door Samenlevingsopbouw Vlaanderen of het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen²⁵. Belangrijk is dat deze eerste fase enkel voorbehouden is voor de doelgroep die men wil bevragen (MBB's of andere ervaringsdeskundigen). Als de belangrijkste structurele knelpunten bekend zijn, kunnen in de verenigingen experts worden uitgenodigd om de oorzaken van deze specifieke problemen verder toe te lichten. Op basis van de ervaringen van de doelgroep en de expertise van deskundigen wordt een rapport opgesteld met een gedetailleerde beschrijving van het probleem en beleidsaanbevelingen. Indien het een grootschalig participatieproject betreft (bv. regionaal of federaal) kan de informatie die verenigingen verzameld hebben, gebundeld worden tot een rapport dat men vervolgens overhandigt aan beleidsmakers. Op basis van vroegere participatie-initiatieven beschikken het Vlaams Netwerk en Samenlevingsopbouw Vlaanderen momenteel reeds over veel expertise die grotendeels gebaseerd is op de ervaringsdeskundigheid van de doelgroep zelf. Beleidsmakers kunnen dus een beroep doen op deze organisaties wanneer ze op basis van de ervaringsdeskundigheid van MBB's een duurzaam beleid wensen te voeren²⁶.

Bovenstaand proces kan enerzijds ontstaan vanuit de doelgroep zelf of vanuit hun vereniging, maar kan anderzijds ook geïnitieerd worden door beleidsmakers. Wanneer er sprake is van 'bottom up' participatie laat men de keuze van de thema's ook best over aan de mensen zelf. Enkel dan is de doelgroep overtuigd van het belang ervan en vindt men het de

²⁵ De mensen die in armoede leven voeren hier zelf het woord onder begeleiding van een maatschappelijk werk(st)er. Naast beleidsparticipatie houden deze verenigingen zich uiteraard ook bezig met andere groepsactiviteiten.

²⁶ Bijvoorbeeld betreffende de thema's 'strijd tegen de armoede en voor sociale inclusie', 'vergrijzing van de bevolking op vangen', 'gevaaren voor de volksgezondheid beperken' en 'vervoerssysteem verbeteren' van het voorontwerp van Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2004-2008. Belangrijk is wel dat de thema's voldoende concreet worden voorgesteld aan de doelgroep, zodat de relatie met hun dagelijks leven duidelijk wordt.



moeite waard om er gedurende een lange periode over te communiceren. Wel houden initiatiefnemers best op voorhand al rekening met de haalbaarheid en het politieke draagvlak rond bepaalde thema's. Dit om te vermijden dat het langdurige participatieproces uiteindelijk geen enkele weerslag vindt in het beleid.

II. Sterke punten

- Men kan groepen bereiken die gewoonlijk niet deelnemen aan participatieprojecten. Dit is belangrijk omdat MBB's door hun specifieke ervaringsdeskundigheid essentiële partners zouden moeten zijn in het beleid rond diverse thema's (bv. duurzame ontwikkeling, welzijn, onderwijs, enz.). De dialoogmethode geeft hen de kans om op te treden als volwaardige gesprekspartner.
- Het is een laagdrempelige participatiemethode.
- De kracht van de dialoogmethode is het feit dat via de ervaringen van individuele personen een gedeelde mening wordt gevormd betreffende het probleem en de mogelijke oplossingen.

III. Zwakke punten

- Deze methode neemt er veel tijd in beslag, omdat men tijdens het hele proces het (meestal trage) ritme van de deelnemers moet blijven respecteren.
- Het kan voor beleidsmakers frustrerend zijn om lang te moeten wachten op de resultaten van een dialoogproces met de doelgroep.

IV. Tips bij gebruik

- Houd er rekening mee dat de dialoogmethode veel tijd in beslag neemt. MBB's hebben meestal een jaar nodig om een specifieke problematiek volledig uit te diepen en aanbevelingen te formuleren.
- Het is belangrijk om aan de deelnemers voldoende respect te tonen. Beleidsparticipatie komt voor hen meestal erg bedreigend over. Geef hen dan ook het gevoel dat hun inbreng van essentieel belang is.
- Het is noodzakelijk om professionele of vrijwillige begeleiders in te zetten bij de dialoog.

- Bij voorkeur worden de samenkomsten steeds op dezelfde plaats georganiseerd en op een locatie die voor de deelnemers vertrouwd is.
- Probeer de deelnemersgroep zo samen te stellen dat er een grote diversiteit aan ervaringen en kennis ontstaat.
- Het is belangrijk om de deelnemers bij elke beslissing te betrekken en hen op de hoogte te houden van alle ontwikkelingen in het dialoogproces.
- Zorg ervoor dat je taalgebruik naar de doelgroep voldoende toegankelijk is.

V. Bereik

De dialoogmethode is geschikt om beleidsparticipatie van MBB's en andere groepen met een specifieke ervaringsdeskundigheid mogelijk te maken.

VI. Kostprijs

Doordat deze participatiemethode erg intensief is en veel tijd in beslag neemt, kan de kostprijs hoog oplopen. Daarom is het belangrijk om samen te werken met bestaande structuren zoals Samenlevingsopbouw Vlaanderen en het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen. Zij beschikken immers over de nodige expertise en ervaring inzake participatie van MBB's.

EXPERTPANEL

I. Omschrijving

Wanneer vooral nood is aan de input van deskundigen en minder van de gewone bevolking, kan een expertpanel een geschikte techniek zijn. Een kleine groep van experts – die allen gespecialiseerd zijn in een specifiek domein – behandelt dan een hoog technologische of uitermate complexe beleidskwestie. Na grondig debat over mogelijke beleidspistes, is het de bedoeling om concrete adviezen te formuleren betreffende datgene waarover consensus is bereikt. De opzet van expertpanels kan op twee manieren gebeuren. Enerzijds kan men een panel samenstellen dat enkel debatteert over één specifiek beleidsprobleem, maar anderzijds is het ook mogelijk om gedurende een bepaalde periode een semi-permanent panel te creëren dat geregeld advies geeft over beleidskwesties binnen een bepaald domein.



II. Sterke punten

- Dit is een nuttige techniek wanneer de beleidskwestie complex en controversieel is en wanneer er bij de bevolking sterk uiteenlopende meningen over bestaan.
- De geloofwaardigheid van het beleid neemt toe, omdat men vertrekt van de opvattingen van experts.
- Beleidsmakers ontvangen gespecialiseerde adviezen die in bepaalde domeinen essentieel zijn voor een optimale beleidsbeslissing.

III. Zwakke punten

- Het brede publiek wordt niet betrokken bij de beleidsontwikkeling, waardoor de invloed op het maatschappelijk draagvlak zeer klein of zelfs onbestaande is.
- Het is niet eenvoudig om voldoende experts te 'boeken' op dezelfde dag.
- Het inschakelen van experts kan een dure aangelegenheid zijn.

IV. Tips bij gebruik

- De panels worden bij voorkeur multidisciplinair samengesteld, zodat rekening kan worden gehouden met de expertise binnen verschillende domeinen.
- Het inschakelen van een bekwame moderator is nodig om het debat in goede banen te leiden.
- Bij voorkeur wordt er door beleidsmakers veel belang gehecht aan de resultaten van het expertpanel en engageert men zich om enkel gemotiveerd af te wijken van de aanbevelingen.

V. Bereik

De deelnemersgroep bestaat uit een kleine groep van experts met een deskundigheid in één of meerdere specifieke domeinen. Deze techniek is dus niet geschikt om het brede publiek bij het beleid te betrekken.

VI. Kostprijs

De kostprijs is relatief laag en hangt grotendeels af van de tegemoetkoming die experts vragen.

KEUZE-ENQUÊTE

Zie ‘consulteren’ (2.3.2)

WORLD CAFÉ / CAFÉ DIALOOG

I. Omschrijving

World Café is een creatief proces om een dialoog tot stand te brengen en kennis uit te wisselen over een bepaald thema. Essentieel is dat men een informele sfeer creëert door de grote groep deelnemers op te splitsen in kleinere groepjes van vier mensen die het gekozen onderwerp bespreken aan kleine ‘café-tafels’. De samenstelling per gesprekstafel wisselt, omdat men in een aantal korte conversatierondes (20 à 30 minuten) telkens doorschuift naar een ander groepje. Er blijft echter altijd één persoon aan de tafel zitten als ‘gastheer/vrouw’²⁷. Hierdoor ontstaat een snelle informatie-uitwisseling en creëert men gedeelde kennis. Alle ideeën worden nauwkeurig genoteerd op een groot vel papier dat steeds op dezelfde tafel blijft liggen. Aan het begin van elke nieuwe ronde verwelkomt de ‘gastheer/vrouw’ de nieuwe groepsleden en vat kort de belangrijkste ideeën en thema’s samen die net besproken werden. Op het einde van het proces verzamelt men de verschillende vellen papier en worden de resultaten gepresenteerd in een plenaire sessie.

II. Sterke punten

- De informele setting zet de deelnemers aan tot actieve deelname. Het is voor hen gemakkelijker om een bijdrage te leveren aan de discussie.
- De Café Dialoog formule is flexibel en geschikt voor verschillende situaties.
- Men kan draagvlak creëren voor het beleid.
- Deze methode is geschikt om een beleidsprobleem in de diepte uit te werken, zodat nieuwe ideeën en oplossingen ontstaan.
- Door mensen aan verschillende gesprekken te laten deelnemen, zullen ideeën, inzichten en vragen verbonden worden, zodat er een coherent en evenwichtig geheel ontstaat.

²⁷ Per ronde is er een andere ‘gastheer-gastvrouw’.



III. Zwakke punten

- Rekrutering van deelnemers is niet eenvoudig.
- Mensen worden door deze aanpak geënthousiasmeerd en aangemoedigd tot actie. Als beleidsmakers er niet op aansluiten met een vervolgstap, zorgt dit voor ontmoediging.

IV. Tips bij gebruik

- Zorg ervoor dat de deelnemers voldoende belang hechten aan de behandelde topics, zodat ze bereid zijn er intensief mee aan de slag te gaan.
- De informele sfeer kan misschien de illusie wekken dat deze participatiemethode vrijblijvend is en niet serieus moet worden genomen. Toch is het essentieel dat beleidsmakers rekening houden met de adviezen en aanbevelingen die geformuleerd worden. Zoniet is deze participatiemethode uiteraard overbodig.
- De methode is niet geschikt om gedetailleerde implementatieplannen op te stellen.

V. Bereik

Deze techniek is geschikt voor deelname van grote groepen gewone burgers. Ook voor het betrekken van MBB's biedt Café Dialoog mogelijkheden.

VI. Kostprijs

Deze participatiemethode is erg goedkoop. Men heeft vooral een geschikte locatie nodig met een gezellige en gastvrije uitstraling. Belangrijk is wel dat men op voorhand voldoende publiciteit maakt om bekendheid te geven aan het initiatief.

2.3.4. COPRODUCEREN

CHARETTE – DESIGN WORKSHOP

I. Omschrijving

Charette is een intensieve multidisciplinaire face-to-face workshop waarin personen uit diverse subgroepen in de samenleving gedurende een korte tijd (4 à 5 dagen) bepaalde beleidskwesties behandelen totdat men tot consensus komt. Dit gebeurt via een snel en dynamisch uitwisselingsproces tussen diverse stakeholders (bv. mensen uit de praktijk, brede samenleving, belangengroepen, enz.). De resultaten worden nadien bekend gemaakt tijdens een openbare bijeenkomst. Bovendien wordt ook een finaal rapport opgesteld met de belangrijkste conclusies, aanbevelingen, strategieën en specifieke beleidsmaatregelen. Belangrijk is dat de implementatie onmiddellijk aansluit op de ‘post-charette’ fase. Daarom tracht men tijdens de bijeenkomsten zeer concrete projecten uit te werken.

II. Sterke punten

- Het is een interessante methode als men in tijdsnood is en snel moet overgaan tot concrete actie.
- Charette bevordert creativiteit, wat tot nieuwe oplossingsmogelijkheden kan leiden.
- Door gebruik te maken van deze methode verhoogt de kans dat de beleidsbeslissing gedragen wordt door de bevolking.
- De implementatie van beleidsbeslissingen wordt gefaciliteerd.
- Transparante besluitvormingstechniek.
- Charette leidt doorgaans tot realistische oplossingen, omdat de deelnemers voortdurend rekening moeten houden met de implementatie die kort na de overlegperiode van start gaat.
- De intensieve samenwerking kan leiden tot nieuwe netwerken en maatschappelijke verbanden of zorgen voor een versteviging van de bestaande.
- De multidisciplinair samengestelde charette groep kan het beleidsprobleem op een holistische wijze behandelen.
- De bevolking wordt zeer actief betrokken bij beleidsvoering.



- De concrete gevolgen van het participatieproces zijn door de snelle implementatie vlug zichtbaar, wat de motivatie van de deelnemers (en de bredere bevolking) voor deelname aan toekomstige participatie-initiatieven kan stimuleren.
- Effectieve manier om snel tot consensus te komen.

III. Zwakke punten

- In de fase vóór de eigenlijke charette is er nood aan veel voorbereiding om de beleidsproblematiek zeer concreet te identificeren en te bepalen binnen welke grenzen de groep participanten kan werken.
- Deze erg intensieve participatiemethode vergt veel tijd, vaardigheden en kennis van de deelnemers. Men moet bijvoorbeeld constructief kunnen samenwerken in groep en analytisch kunnen denken. De samenstelling van de groep is bijgevolg niet eenvoudig.
- Door het samenwerken in groep kunnen bepaalde personen het gesprek naar zich toe trekken en is 'groupthink' een risico. Om dit te ondervangen is een professionele moderator geen overbodige luxe.
- De deelnemersgroep is niet representatief voor de totale bevolking.
- Het is moeilijk om die personen te motiveren tot deelname die zelden of nooit participeren aan het beleid.
- Consensus bereiken is – vooral bij complexe en delicate beleidskwesties – niet eenvoudig.

IV. Tips bij gebruik

- Als de nadruk ligt op het verhogen van de kwaliteit van beleidsbeslissingen, kan men ervoor opteren om de deelnemersgroep vooral te laten bestaan uit experts. Het nadeel hiervan is dat de 'stem van de samenleving' niet wordt gehoord, zodat het maatschappelijk draagvlak voor het beleid eronder kan lijden.
- Vooral geschikt voor complexe beleidskwesties.
- Een deskundige facilitator is belangrijk om het proces in goede banen te leiden.
- Het is belangrijk dat beleidsmakers veel gewicht toekennen aan de uitkomst van het participatieproces.

- Zorg ervoor dat het brede publiek goed op de hoogte wordt gebracht van het proces en de uitkomst. Hierdoor stimuleert men het maatschappelijk draagvlak voor de beslissing.

V. Bereik

De deelnemers zijn bij voorkeur samengesteld uit personen van verschillende subgroepen in de samenleving. Qua omvang is een grote variëteit mogelijk. Zo zijn er voorbeelden bekend van 30, maar ook van meer dan 1000 deelnemers. De beheersbaarheid is natuurlijk groter wanneer er slechts een kleine groep participanten is.

VI. Kostprijs

De kostprijs is vrij hoog. Budget is nodig voor de inventarisatie van achtergrondmateriaal, de rekrutering van geschikte deelnemers, een professionele moderator, accommodatie en een eventuele financiële tegemoetkoming aan de deelnemers (zeker als het proces enkele dagen duurt). De kostprijs neemt uiteraard toe als men kiest voor een publiek met voornamelijk experts. Toch is deze manier van werken meestal kostenefficiënt, omdat men op korte tijd concrete beleidsprojecten kan ontwikkelen.

DIALOGMETHODE

Zie 'adviseren' (2.3.3)

OPEN SPACE TECHNOLOGY

I. Omschrijving

Open Space Technology is een conferentietechniek die ontwikkeld werd door Harrison Owen. Het is een effectieve 'bottom-up' participatiemethodiek die vooral bedoeld is om grote groepen gewone burgers te betrekken bij beleidsontwikkeling op een laagdrempelige wijze. Belangrijk is dat er geen vooraf vastgestelde agenda is, maar enkel een complexe vraagstelling die door een moderator voorgelegd wordt. Aan de deelnemers wordt gevraagd om op basis van deze vraagstelling enkele interessante thema's op de agenda te plaatsen. Dit zijn de kwesties waarrond discussiegroepen worden opgezet. Elke deelnemer kiest zelf aan



welke discussiegroep hij wenst deel te nemen. Er wordt dus voornamelijk in kleine (ca. 5 personen) – steeds wisselende – groepen gewerkt met telkens een werksessieleider²⁸. Elke gespreksronde duurt ongeveer één uur en de conclusies van elk gesprek worden onmiddellijk in de computer ingetypt en uitgeprint. De deelnemers zijn volledig vrij om tijdens de sessie te verhuizen naar een andere groep. Bijgevolg krijgen oninteressante sessies geen deelnemers of verliezen ze die gaandeweg, terwijl interessante sessies nog in omvang kunnen toenemen. Na afloop van alle discussies volgt er een afsluitend plenair gesprek en sluit men de bijeenkomst af met het uitdelen van het verslag, dat een goede basis vormt voor verdere besluitvorming.

Deze methode – die een duurtijd kan hebben van enkele uren tot enkele dagen – heeft vooral de bedoeling om de betrokkenheid en bijdrage van de stakeholders zo groot mogelijk te houden en hen de ruimte te geven om kwesties te bespreken waar ze zelf de voorkeur aan geven met gesprekspartners die zij verkiezen. Om dit te bereiken tracht men een informele sfeer te creëren wat blijkt uit volgend citaat: *“De tongen komen toch pas los in de wandelgang, bij het glas achteraf of in de koffiekamer. Een ‘Open Space’ schept net die sfeer en maakt de tongen los op de vergadering zelf”* (Keygnaert, 2005a). Het is daarom belangrijk om bij Open Space de volgende zeven principes te hanteren:

- 1) Wie er ook komt, het zijn altijd de juiste mensen.
- 2) Wat er ook gebeurt, het is goed dat het gebeurt.
- 3) Omstandigheden zijn gewoon zoals ze zijn.
- 4) Toeval bepaalt de samenstelling van de groepen.
- 5) Iedereen begint wanneer hij of zij wil beginnen.
- 6) Iedereen stopt als hij of zij vindt dat het genoeg is geweest.
- 7) De wet van de twee voeten: iedereen heeft het recht om te gaan en te staan waar hij of zij wil.

II. Sterke punten

- Aangezien de conclusies van elk gesprek onmiddellijk worden ingetypt is het verslag op het einde van de bijeenkomst af, zodat men direct aan de slag kan gaan met de conclusies.

²⁸ Hiervoor kunnen mensen zich vrijwillig opgeven in de plenaire openingssessie.

- Het is een netwerkbevorderende participatiemethode, omdat de deelnemers vaak in discussie treden met personen die ze normaal niet zouden ontmoeten rond thema's die voor allen belangrijk zijn.
- Door de nadruk op creativiteit is het een ideale manier om nieuwe ideeën en alternatieve oplossingen te genereren.
- Open Space biedt de mogelijkheid tot het sluiten van compromissen en het bereiken van consensus over bepaalde beleidskwesties.
- De bijeenkomst is zelforganiserend, wat erg motiverend kan werken en een gevoel van verantwoordelijkheid en 'eigenaarschap' creëert bij de deelnemers.
- Enkel degenen die echt geïnteresseerd zijn in een topic zullen deelnemen aan de discussie, waardoor deze levendig blijft.
- De techniek kan een positief effect hebben op het maatschappelijk draagvlak voor beslissingen.
- Het is een zeer flexibel instrument.
- Deze methode is erg laagdrempelig, wat stimulerend is voor de participatiebereidheid van het brede publiek.

III. Zwakke punten

- Door de intensieve betrokkenheid wekt men hoge verwachtingen bij de deelnemers. Als beleidsmakers weinig of geen rekening houden met de conclusies die tijdens de bijeenkomst(en) geformuleerd werden, heeft dit een zeer demotiverend effect.
- Het risico bestaat dat de bijeenkomst chaotisch verloopt. Daarom zijn goede afspraken, een aangepaste accommodatie en een deskundige facilitator van essentieel belang.

IV. Tips bij gebruik

- Het is erg belangrijk dat de vraagstelling waarmee de Open Space aanvangt duidelijk geformuleerd wordt. Bovendien moet het over een voldoende complexe problematiek gaan om de discussies levendig te houden.
- Zorg ervoor dat de locatie aangepast is aan de voortdurende verplaatsing van groepen mensen en geschikt is voor discussiegroepen van verschillende omvang.



V. Bereik

- Het is een techniek waarbij een **grote groep** mensen betrokken kan worden (100 à 1000). Bij voorkeur is de deelnemersgroep zo divers mogelijk zodat alle standpunten aan bod kunnen komen.
- Open Space is ook geschikt om **groepen met minder behartigde belangen** te laten participeren aan het beleid. De werving is dan wel moeilijker dan bij het brede publiek, maar kan via bestaande verenigingen, eenvoudige folders en affiches. Bovendien organiseert men de Open Space bij voorkeur op een voor hen vertrouwde locatie.

VI. Kostprijs

Er is meestal budget nodig voor de huur van een geschikte locatie, versnaperingen en PC's. De kostprijs is relatief laag.

VERSNELLINGSKAMER – BRAINBOX – GROUP DECISION ROOM

Zie 'consulteren' (2.3.2)

WORLD CAFÉ / CAFÉ DIALOOG

Zie 'adviseren' (2.3.3)

ZOEKCONFERENTIE – FUTURE SEARCH CONFERENCE – SCENARIOPLANNING

Zie 'consulteren' (2.3.2)

2.3.5. MEEBESLISSEN

BURGERJURY

Zie 'adviseren' (2.3.3)

CONSENSUSCONFERENTIE

Zie 'adviseren' (2.3.3)

KEUZE-ENQUÊTE

Zie 'consulteren' (2.3.2)

REFERENDUM

I. Omschrijving

Bij een referendum wordt een overheidsbeslissing tot voorwerp van een volksstemming gemaakt. In concreto legt men de burger een bepaalde vraag voor die beantwoord kan worden met 'ja' of 'neen'. Hiermee geven burgers aan of ze respectievelijk akkoord of niet-akkoord gaan met de voorgestelde beleids optie. Het doel van een referendum is om na te gaan wat de mening van de totale (kiesgerechtigde) bevolking is betreffende een specifieke beleidskwesitie. In principe is de uitslag bindend, maar dit is afhankelijk van het type referendum dat ook louter raadgevend kan zijn.

II. Sterke punten

- Men kan een zeer grote groep burgers betrekken bij de besluitvorming.
- Als het resultaat bindend is, werkt dit motiverend voor de burger. Men heeft immers het gevoel dat er geluisterd wordt naar de wensen van de bevolking. Hierdoor neemt de betrokkenheid van de burger bij politieke besluitvorming mogelijk toe.
- Een referendum verplicht volksvertegenwoordigers om in begrijpelijke en duidelijke taal de argumenten pro en contra van een beslissing te formuleren.
- Het referendum kan een preventieve werking hebben, aangezien politici zich genoodzaakt voelen om bij aanvang van de beleidscyclus reeds draagvlak te creëren voor bepaalde beleidsbeslissingen.



III. Zwakke punten

- De burger wordt genoodzaakt om een 'ja-nee' antwoord te geven, waardoor de inbreng vrij beperkt blijft. Burgers kunnen immers geen nieuwe ideeën of oplossingen genereren en worden niet geacht een integrale afweging te maken betreffende de beleidskwestie.
- De beleidskwestie wordt sterk gepolariseerd en vereenvoudigd, omdat complexe problemen gereduceerd worden tot een simplistische keuze.
- De uitslag van een referendum wordt sterk bepaald door de manier waarop het beleidsprobleem voorgesteld wordt in de media.
- Het is vaak moeilijk om de uitslag van een referendum te duiden, omdat de redenen voor het stemgedrag (pro of contra) niet gekend zijn.

IV. Tips bij gebruik

- Het is – net zoals bij andere technieken – erg belangrijk om de status (bv. bindend of niet) van het referendum of de volksstemming op voorhand duidelijk te maken aan de bevolking.
- Stel duidelijke criteria op voor het bepalen van de geldigheid van de uitslag (bv. opkomstpercentage). Communiceer hier ook duidelijk over naar de burger.

V. Bereik

Een referendum is gericht op de totale kiesgerechtigde bevolking.

VI. Kostprijs

De kostprijs van een referendum is vrij hoog, maar hangt vooral af van de opzet (bv. lokaal versus federaal).

HOOFDSTUK 3 STRATEGIEËN VOOR DE CONSULTATIE OVER HET VOORONTWERP VAN FEDERAAL PLAN DUURZAME ONTWIKKELING

3.1 INLEIDING

In het vorige deel van dit rapport werd een overzicht gegeven van de verschillende technieken die overheden kunnen gebruiken om burgers beter bij het beleid te betrekken. De hoofdvraag van de onderzoeksopdracht heeft echter betrekking op de consultatie over het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling zelf. Men name hoe deze verbeterd kan worden. In het eerste rapport werden een aantal zwakke punten van de consultatie genoemd (Loyens & Van de Walle, 2006):

- Er was een **vermenging van verschillende doelstellingen** zonder dat dit resulteerde in een gediversifieerd aanbod aan participatiemogelijkheden afgestemd op elk van de genoemde doelstellingen. Deze werden dus door elkaar gehaald waardoor de kans op realisatie kleiner werd.
- Burgers kregen de indruk dat in de consultatie een aantal **zaken bevroegd werd waarover reeds een beslissing was genomen**. Een groot aantal van de maatregelen stond immers al in het Federaal Regeerakkoord en het document was op voorhand al getoetst door een Interkabinettenwerkgroep. Bovendien werden enkele maatregelen al geïmplementeerd voordat de respons op de consultatie verwerkt was.
- Tijdens de raadpleging werd een zeer **brede waaier van thema's** ter consultatie voorgelegd aan de bevolking. Hoewel 'duurzame ontwikkeling' een integratie inhoudt van al deze sterk uiteenlopende thema's lijkt een opsplitsing in deelthema's noodzakelijk om de toegankelijkheid van het Plan voor de bevolking te verhogen. Het Plan op zich lijkt immers weinig betekenis te hebben voor de burger, maar is vooral belangrijk vanuit politiek/ambtelijk standpunt.
- Duurzame ontwikkeling wordt door velen nog sterk **gelinkt aan milieu-thema's**, zodat men bij de consultatie over het gehele Plan vooral milieuverenigingen bereikte.
- Er werd geen eenduidig standpunt ingenomen wat betreft de **doelgroepen** die men wilde betrekken bij de consultatie.
- De **leesbaarheid** van het Federaal Plan was problematisch door het abstract en moeilijk taalgebruik, de omvang en het hoog technisch gehalte.

- Hoewel de bekendmaking een vrij hoge kostprijs had, viel het **deelnemersaantal** toch tegen.
- In vergelijking met de eerste consultatie was er een vrij grote **daling van het aandeel van individuele burgers**. Men kreeg vooral veel reacties van georganiseerde stakeholders en minder van het brede publiek.
- Hoewel er weliswaar **feedback** werd gegeven in het ‘Overwegingsdocument betreffende reacties op de raadpleging in verband met het tweede Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling 2004-2008’, was ook hier de leesbaarheid een belangrijk knelpunt. Positief is wel dat dit document een volledige weergave geeft van de aanpassingen aan het voorontwerp, zodat de verschillen tussen het voorontwerp en het uiteindelijke plan duidelijk worden.

3.2 STRATEGIEËN

Op basis van deze tekortkomingen sommen we hieronder vijf strategieën op voor het verbeteren van de volgende consultatie. Deze kunnen een oplossing bieden voor één of meerdere problemen, maar kunnen uiteraard niet alles tegelijk oplossen. Bovendien zijn er bij sommige strategieën ook implicaties voor budget, tijd en personeelsbehoeften. Er werd wel rekening gehouden met het wettelijk kader. De wet van 5 mei 1997 stelt dat: “*De Koning de maatregelen bepaalt om het voorontwerpplan een zo ruim mogelijke bekendheid te geven en om de bevolking erover te raadplegen*” (Federale Regering, 1997). Het ‘Koninklijk Besluit van 2 april 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 januari 2000 tot bepaling van de algemene regels van de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling’, vertrouwt de organisatie van de burgerconsultatie toe aan de POD-DO. Het besluit geeft aan de POD een opdracht van bewustmaking, informatie en vorming in verband met het begrip ‘duurzame ontwikkeling’ (Federale regering, 2003).

De eerste strategie bestaat erin om opnieuw **één brede consultatie** te organiseren. Het is dan wel belangrijk om enkele aanpassingen te doen aan het huidige plan, met name wat betreft leesbaarheid, lengte en taalgebruik. Bovendien kan men er via een meer gerichte en aantrekkelijke communicatiecampagne beter in slagen om het brede publiek te motiveren tot deelname. Ten slotte is het ook belangrijk om bepaalde drempels voor participatie weg te



werken. Door nadruk te leggen op de digitale reactiewijze sluit men immers een groot gedeelte van de bevolking uit van participatie. Burgers hadden weliswaar de mogelijkheid om op papier te reageren, maar het vrij lage aantal ‘papierreacties’ kan erop wijzen dat er te weinig bekendheid was gegeven aan deze optie. Met deze strategie bereik je – mits de nodige aanpassingen – een gedeeltelijke status-quo. Positief is dat er op die manier een consultatie gebeurt over ‘het plan’ als geheel. Bovendien is er geen wijziging qua budgettaire en personele capaciteit. Nadelig is echter dat de knelpunten van de vorige consultatie slechts gedeeltelijk worden aangepakt.

De tweede strategie bestaat uit **verschillende inhoudelijk homogene consultaties**. De bedoeling is om de raadpleging op te splitsen in verschillende consultaties over de zes deelthema’s, met elk een eigen en aangepaste methodiek (zie: overzichtstabel). De verantwoording van een dergelijke optie is dat ‘duurzame ontwikkeling’ een (te) brede waaier aan thema’s – gericht op uiteenlopende doelgroepen – bevat om binnen één enkele consultatie aan te pakken. Bovendien dekt de algemene term ‘duurzame ontwikkeling’ ook thema’s af die sommige mensen er niet onder verwachten, zodat zij niet geneigd zijn aan de consultatie deel te nemen. De implicatie van deze strategie is dat er niet één maar zes consultaties georganiseerd worden, wat de nood aan personele en financiële capaciteit drastisch doet toenemen. Positief is wel dat er veel meer informatie wordt verzameld en dat meerdere doelgroepen bereikt kunnen worden. Uiteraard is het noodzakelijk om voldoende personeel te voorzien dat instaat voor de verwerking van deze schat aan informatie. Om toch de aandacht te vestigen op de integratie van thema’s in het beleid rond duurzame ontwikkeling is de organisatie van een informatiecampagne over de volledige inhoud van het Plan een optie. Zo wijst men toch op het grote geheel. Bij de consultatie(s) is het wellicht beter om de thema’s afzonderlijk te behandelen, zodat duidelijk wordt waar het precies over gaat. Momenteel lijkt het immers over alles, maar toch ook over niets te gaan.

Een derde mogelijkheid is een **consultatie over een selectie van thema’s**. Men bepaalt jaarlijks enkele kernaandachtspunten op basis van inhoudelijke of beleidsmatige criteria (bv. 2006: transport; 2007: hernieuwbare energie). Het grote voordeel is dat je zo een meer diepgaande betrokkenheid van de burger bij een bepaald thema realiseert. De verschillende stappen in het beleidsproces kunnen bovendien in hetzelfde jaar afgedekt worden, wat

resulteert in de mogelijkheid om op basis van de overzichtstabel een keuze te maken voor de meest geschikte participatietechniek in elke fase van de beleidscyclus. Rond eenzelfde thema kan je dan informatie verzamelen, draagvlak meten, de spreiding van verschillende opinies in kaart brengen, nieuw beleid ontwikkelen met burgers, informatiecampagnes organiseren en participatieve evaluatie van het beleid voorzien. Nadelig is dat het Plan niet telkens als geheel wordt afgedekt. Het grote verschil met de vorige strategieën is dat er jaarlijks duidelijk een selectie wordt gemaakt van thema's, waardoor de financiële en personele implicaties binnen de perken blijven.

In de vierde strategie wordt ook een **selectie gemaakt van thema's**. Dit gebeurt echter niet op basis van inhoudelijke criteria, maar aan de hand van de **fase binnen de beleidscyclus**. Het is hier de bedoeling om het Plan op te splitsen in maatregelen waarover je informatie wil verzamelen bij experts of burgers, thema's waarover je enkel wil informeren (omdat de beslissing al genomen is), zaken waarover je draagvlak wil meten of opinies in kaart wil brengen, thema's waarover je samen met burgers beleid wil maken (coproduceren), enz. Welke techniek(en) wordt ingezet, hangt af van de doelstelling, te betrekken doelgroep(en), participatieniveau, enz. (zie: overzichtstabel). Positief is dat je een zeer heterogeen geheel aan thema's kan behandelen en dat het voor de burger duidelijk is welke rol zij nog kunnen spelen bij de beleidsontwikkeling.

In de vijfde en laatste strategie wordt de link gelegd tussen **thema en doelgroep**. Hier wordt bij elke thema nauwkeurig bepaald welke doelgroep betrokken zal worden. Een interessante piste is om technische en abstracte thema's laten behandelen door de FRDO of via technieken als een burgerjury (die geïnformeerd wordt door experts), expertpanel of Delphi. Daarnaast kan men met meer toegankelijke thema's (bv. vervoer en vergrijzing) naar het brede publiek stappen. Een bijkomende optie is de bevraging van specifieke doelgroepen in verband met bepaalde thema's (bv. armoede: focusgroepen van armen of dialoogmethode bij verenigingen waar armen het woord nemen). Deze strategie komt vooral tegemoet aan de vaststelling dat bij de tweede consultatie een bepaald gedeelte van de raadpleging gericht was op het brede publiek (bv. 'voedselveiligheid' en 'blijven werken na 55 jaar'), en het andere meer op specialisten en maatschappelijke organisaties (bv. 'geïntegreerd beheer van de Noordzee' en



‘ondernemers en de agrarische wereld’) (Loyens & Van de Walle, 2006). De koppeling van thema’s aan bepaalde doelgroepen maakt meer gerichte informatieverzameling mogelijk.

HOOFDSTUK 4 GOEDE PRAKTIJKEN VAN BURGERPARTICIPATIE

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden twee interessante ‘best practices’ van burgerparticipatie besproken. Het is vooral de bedoeling om inzicht te geven in de doelstellingen en organisatie van deze participatieprojecten. Daarnaast wordt ook de organisatiestructuur toegelicht. Hieruit kunnen immers lessen worden getrokken voor de consultatie over het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling. In de eerste plaats wordt dieper ingegaan op het programma **‘Beleid met burgers’** van het Nederlandse Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer of kortweg VROM. Via dit programma tracht men beleidsmakers en VROM-medewerker te stimuleren en enthousiasmeren om individuele burgers actief te betrekken bij het beleid. De tweede case is het programma **‘Governance’**, een initiatief van de Koning Boudewijnstichting in de periode 2002–2005. Via allerhande projecten werden individuele burgers, maatschappelijke organisaties en experts in uiteenlopende domeinen benaderd om een inbreng te hebben in het maatschappelijk debat en het beleidsproces. In hetgeen volgt worden beide goede praktijken afzonderlijk besproken, met bijzondere aandacht voor de opzet, concrete initiatieven en lessen voor de toekomst.

4.2 PROGRAMMA ‘BELEID MET BURGERS’ VAN HET NEDERLANDSE MINISTERIE VAN VROM

4.2.1. ALGEMEEN

Het **Nederlandse Ministerie van VROM** – dat werd opgericht in 1982 – bestaat uit drie Directoraten Generaal, overeenkomstig de bevoegdheidsdomeinen Wonen, Ruimte en Milieu. Daarnaast ressorteren ook de VROM Inspectie en Rijksgebouwendienst onder het Ministerie. De missie van VROM is *“bevlogen bezig zijn met de duurzame relatie tussen mens en samenleving in de context van de fysieke leefomgeving”*²⁹. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is het centraal stellen van de burger. Het beleid van VROM wil zich met name richten op de problemen zoals de bevolking die ervaart. Naar aanleiding van de ervaren kloof tussen overheid en burger op het vlak van milieubeleid stelde Tweede-Kamerleden Feenstra, Klein Molenkamp en Augusteijn-Esser in 2001 een amendement voor aan de VROM-begroting 2002. In dit amendement werd voorzien in de oprichting van een meerjarig stimuleringsprogramma om het milieubeleid meer ván, vóór en dóór de burger te maken (Edelenbos et al., 2003). Toen dit amendement in 2002 aanvaard werd, startte het Stimuleringsprogramma ‘Burger en Milieubeleid’. Nadien – toen in 2004 de reikwijdte van het programma verbreed werd naar de domeinen Wonen, Ruimte en Inspectie – kreeg het de naam **‘Beleid met Burgers’**. Het programma ‘Beleid met Burgers’ past in het interdepartementale (rijksbrede) beleidsprogramma ‘Andere Overheid’ waarmee het Kabinet Balkenende II het overheidsoptreden meer participatief, minder bureaucratisch en meer burgergericht wil maken. Het doel is om de hele overheid efficiënter en beter te laten werken en te komen tot een krachtige overheid, die luistert naar de bevolking en slagvaardig is. Het Programma Andere Overheid omvat hiertoe een groot aantal verbeteracties rond vijf essentiële thema’s, zoals betere dienstverlening, bureaucratie verminderen, verbeterde organisatie, onderlinge samenwerking tussen overheden en luisteren naar burgers³⁰.

²⁹ Zie ook: <http://www.vrom.nl>.

³⁰ Cornu, C. (2005). Participatie van de burger in het beleid bij VROM (Nederland). Stageverslag in het kader van het Public Management Programme 2005 [ongepubliceerd].



Het Programma ‘Beleid met Burgers’ heeft dus als primaire doelstelling om beleid meer te laten aansluiten op wat burgers beweegt. Voor de planning en uitvoering hiervan werd een **programmamateam** opgericht dat bestaat uit een programmacoördinator, vier dienstcoördinatoren (wonen, ruimte, milieu en inspectie), drie adviseurs, een communicatieadviseur en een programmaondersteuner. Dit team is verantwoordelijk voor de implementatie van het beleidsprogramma en beschikt hiervoor over een afzonderlijk budget.

4.2.2. TWEE SPOREN

Het programma ‘Beleid met Burgers’ is opgebouwd uit twee verschillende sporen³¹. Enerzijds gaat men rechtstreeks bij de burgers op zoek naar wat zij belangrijk vinden. Dit gebeurt via het project Publieksagenda en de organisatie van Burgerplatforms (Ministerie van VROM, 2005a). De resultaten hiervan kunnen vervolgens als input dienen van het verdere beleidsproces. Anderzijds zorgt het programmamateam ook voor ondersteuning en begeleiding van beleidsmedewerkers die de burger willen betrekken bij een specifieke beleidsvraag.

I. BURGERS → BELEIDSMAKERS

In het project Publieksagenda (2004 – 2005) trachtte men in drie opeenvolgende fasen in kaart te brengen wat de burger beweegt en welke onderwerpen volgens de bevolking prioritair zijn binnen het VROM-beleid. Hiermee wil het Ministerie van VROM aansluiting vinden bij wat het brede publiek belangrijk vindt, zodat beleidsmakers meer rekening kunnen houden met de opvattingen, wensen, verwachtingen en irritaties van burgers (Ministerie van VROM 2005c). Bij aanvang stelde men aan het brede publiek de vraag: “Waarover moet VROM beleid maken?”. Dit gebeurde in de **Nationale VROM-enquête** (2004) waarin bijna 8300 individuele burgers hun mening gaven over de gewenste prioriteiten van het Ministerie. Deze enquête werd op twee manieren afgenomen. Ten eerste gaf men in de *openbare enquête* aan elke burger de kans om deel te nemen. Hier was dus sprake van zelfselectie. Aan deze enquête namen meer dan 7000 individuele burgers deel. Dit kon schriftelijk of via internet. Daarnaast was er een bevraging bij ‘De Onderzoek Groep’, een *representatief* staal uit de Nederlandse

³¹ Deze informatie werd bekomen uit een gesprek met Paul Basset, programmacoördinator van het programma ‘Beleid met Burgers’.

bevolking. Hieraan deden nog eens 1000 burgers mee. Deze tweede survey was bedoeld om na te gaan of de resultaten van de openbare enquête voldoende representatief waren voor de totale Nederlandse bevolking. Er bleek weinig verschil te zijn in de resultaten van beide surveys. Uit de resultaten van de Nationale VROM-enquête kwamen duidelijk enkele onderwerpen en subonderwerpen naar voor die voor de burger persoonlijk en maatschappelijk het meest van belang zijn (Marketresponse, 2005). In februari 2005 organiseerde VROM aansluitend vier regionale publieksbijeenkomsten, waarin 48 onderwerpen verder werden uitgediept door de 156 deelnemende burgers en 39 VROM-medewerkers.

De resultaten van de Nationale VROM-enquête vormden daarna de basis voor de volgende fase in het project Publieksagenda waarin vijf **coproductiegroepen** (2005) werden opgezet rond de vijf meest prioritaire onderwerpen. Deze coproductiegroepen waren samengesteld uit telkens vijf beleidsmedewerkers en 15 burgers. Beide partijen werkten gedurende een periode van vier maanden intensief samen³² rond de prioriteiten en stelden een groot aantal beleidsvoorstellen op. De in totaal 70 oplossingsrichtingen werden daarna in een derde en laatste fase opnieuw **ter toetsing voorgelegd** aan het brede publiek (2005). In een enquête bij meer dan 1000 burgers peilde men of de burger zich kon vinden in de adviezen van de coproductiegroepen (Ministerie van VROM, 2006a). VROM beschouwt tien beleidsvoorstellen als ‘Quick wins’ en heeft deze onmiddellijk overgenomen in het beleid. Voor 50 beleidsvoorstellen zijn plannen van aanpak geformuleerd. Negen beleidsvoorstellen tot slot zijn afgewezen.

Ook de organisatie van burgerplatforms komt tegemoet aan de doelstelling om zoveel mogelijk te vertrekken van de inbreng van individuele burgers: *“Het burgerplatform beziet VROM vraagstukken vanuit perspectieven van burgers. Het burgerplatform voegt aan de gebruikelijke politiek-bestuurlijke en vakinhoudelijke invalshoeken toe de manier waarop burgers VROM-vraagstukken beleven en beschouwen en welke oplossingen zij vanuit de praktijk van alledag zien. Het burgerplatform vertaalt de leef- en belevingswereld (inclusief opvattingen en wensen) van burgers naar de beleidswereld van VROM en beziet daarbij ook*

³² Hiervoor werd een breed scala aan werkvormen gebruikt, zoals discussies in kleine groepen, bezoek aan een project in Antwerpen, gesprekken met deskundigen en professionals, verzamelen van krantenartikels, e-mail verkeer, enz.



de rol van andere maatschappelijke actoren (andere overheden dan VROM, instellingen, ngo's, bedrijven). Het interactieve proces tussen burgers en beleidsmakers moet er toe leiden dat het burgeradvies naar vorm en inhoud zodanig is dat beleidsmakers mogelijkheden zien om het in beleidsvoorstellen om te zetten” (Boogers, Becker & Tops, 2005). Bij een burgerplatform wordt een groep van twintig geïnteresseerde burgers samengesteld die de mogelijkheid krijgt om adviezen te formuleren binnen een specifiek beleidsdomein. Belangrijk is dat deze ‘lekengroep’ een zo gevarieerd mogelijke samenstelling heeft, zodat alle lagen van de bevolking er min of meer in vertegenwoordigd zijn. Natuurlijk kan men niet spreken over een werkelijk representatieve samenstelling, maar de hoge graad van variatie (qua leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, levensinstelling/waardeoriëntatie/burgerschapstijl³³, beroeps categorie, enz.) zorgt er wel voor dat ideeën uit diverse hoeken van de samenleving aan bod kunnen komen. Men zou kunnen spreken van een ‘gecontroleerde variëteit’ (Ministerie van VROM, 2006b; QA+, 2003).

Concreet bestaat een burgerplatform uit drie bijeenkomsten, met name een agendabijeenkomst, adviesbijeenkomst en terugkoppelingsbijeenkomst. In de **agendabijeenkomst** maken de platformleden kennis met elkaar, met beleidsmedewerkers van VROM en het projectteam van het Burgerplatform. Vervolgens worden de deelnemers geïnformeerd over het te behandelen onderwerp en geven aan aan welke deelaspecten zij meer dan wel minder aandacht willen besteden. Verdere basisinformatie ontvangen de burgers in de daaropvolgende weken. Dit pakket bestaat uit documentatie, excursies, gesprekken met deskundigen en dergelijke meer. Belangrijk is dat de burgers zelf een selectie kunnen maken. Ze kunnen met andere woorden zelf aangeven welke informatie volgens hen nuttig en noodzakelijk is. De tweede bijeenkomst is de **adviesbijeenkomst**. Hier vindt een inventarisatie plaats van ideeën en worden de adviezen verder uitgewerkt. Meer bepaald wordt op basis van de basisinformatie eerst een volledige lijst met ideeën voor adviezen samengesteld, waarna de leden van het burgerplatform hieruit de meest interessante selecteren om verder uit te werken. De uiteindelijke adviezen worden daarna gepresenteerd aan de hoogste ambtenaar. In een derde en laatste fase wordt de doorwerking van deze adviezen in het beleid toegelicht. Dit gebeurt in de **terugkoppelingsbijeenkomst** door de bevoegde minister. Rond de Burgerplatforms wordt de nodige publiciteit gemaakt, terwijl alle

³³ Zie: <http://www.motivaction.nl>.

documenten direct op de website van VROM worden gezet zodat ‘heel’ Nederland ‘alles’ kan volgen. De afgelopen jaren werden door VROM twee Burgerplatforms georganiseerd, met name rond ‘Leefbaarheid en stedelijke vernieuwing’ (Ministerie van VROM, 2004) en ‘Prioriteiten in de handhaving’. Beide werden georganiseerd in 2004 onder de vorm van een experiment. Men wilde toen vooral ervaring opdoen met deze nieuwe vorm van burgerparticipatie en nagaan of het een interessante methodiek is die bruikbare beleidsvoorstellen kan opleveren. In het evaluatieonderzoek dat erop volgde werd de aanbeveling gegeven om de organisatie van burgerplatforms te continueren. Op 30 januari 2006 is VROM begonnen met de aanwerving voor een nieuw Burgerplatform over energiebesparing en klimaat in de maanden maart en april³⁴.

II. BELEIDSMAKERS →BURGERS

Het programmteam van het programma ‘Beleid met burgers’ bevordert ook op andere wijze een burgergeoriënteerde manier van beleid maken. Het team zorgt met name voor ondersteuning wanneer beleidsmakers zelf de keuze maken om burgers te laten participeren bij de voorbereiding en uitvoering van het beleid. Hiertoe leveren ze bij concrete participatieprojecten de nodige **advisering, ondersteuning en begeleiding**. In de eerste plaats bedenkt men samen met de projectleider manieren om burgerbetrokkenheid te realiseren in het proces van beleidsvorming. Meer bepaald betreft dit de *instrumenten, termijnen en types* van burgerparticipatie. Op basis hiervan wordt vervolgens een *projectplan* opgesteld dat als basis dient bij de keuze van een *extern bureau* dat bij het project wordt betrokken. Via de beoordeling van offertes wordt nagegaan welk extern bureau het meest geschikt is voor de realisatie van het project. Ook bij de *begeleiding en monitoring* van het project wordt de projectleider ondersteund door het programmteam. Aan het einde van het project denken het programmteam en de projectleider vervolgens na over de vraag hoe de resultaten het best *vertaald* kunnen worden in beleid, waarna hierover zowel intern als extern een *communicatieproces* op gang komt. Bij afsluiting van het project is het uiteraard essentieel om het geheel te *evalueren*. Ook hierbij zorgt het programmteam voor de nodige ondersteuning en begeleiding (Ministerie van VROM, 2006c).

³⁴ Meer informatie op <http://www.vrom.nl>.



Een tweede essentiële taak van het team is het **creëren en stimuleren van draagvlak** voor burgerparticipatie in de organisatie. Het is de bedoeling dat het programma zichzelf uiteindelijk overbodig maakt. Dit is geslaagd wanneer VROM-medewerkers in de toekomst bij concrete beleidskwesties zélf de vraag stellen naar de eventuele noodzaak en relevantie van burgerbetrokkenheid. Momenteel is draagvlakverbreding bij de eigen medewerkers echter nog een belangrijke taak van het team. Dit gebeurt ondermeer via de interne cursus ‘Beleid maken met burgers’ en allerhande interne communicatieprocessen.

Belangrijk is ten slotte ook hun rol bij **kennismanagement** van de organisatie. Het is de bedoeling om de opgedane expertise en ervaring rond burgerparticipatie op te nemen in een kenniscentrum, zodat de kennis binnen de organisatie blijft. Overdracht van kennis is verder ook mogelijk via leerconferenties, lunchbijeenkomsten, Intranet en trainingen (Edelenbos et al., 2003). Een belangrijk knelpunt in dit verband is dat men bij de projecten meestal beroep doet op externe bureaus, zodat de expertise toeneemt bij deze adviseurs en minder bij de VROM-medewerkers.

4.2.3. CONCRETE PROJECTEN VAN BURGERPARTICIPATIE

In het programma ‘Beleid met Burgers’ streeft VROM ernaar om burgerparticipatie te organiseren in alle fasen van de beleidscyclus. Enkel bij de werkelijke beleidsbeslissing acht men het niet opportuun om burgers te betrekken. Dit blijft een taak voor representatief verkozen politici. Hieronder volgt ter illustratie een kort overzicht van enkele participatieprojecten in de verschillende fasen van de beleidscyclus³⁵.

I. AGENDAVORMING

Beleidsvoering begint uiteraard bij het opstellen van een agenda. Een eerste project van burgerparticipatie in de fase van agendavorming werd hierboven reeds uitgebreid besproken. Het betreft de VROM-publieksagenda waarin aan individuele burgers de vraag gesteld wordt

³⁵ Deze lijst is niet exhaustief, maar bevat een aantal voorbeelden ter illustratie; bron: Cornu, C. (2005). Participatie van de burger in het beleid bij VROM (Nederland). Stageverslag in het kader van het Public Management Programme 2005 [ongepubliceerd].

waarover het Ministerie van VROM beleid zou moeten maken. Dit project is een inventarisatie van de ‘agenda van burgers’ op het vlak van wonen, ruimte en milieu.

Naar aanleiding van de nieuwe Toekomstagenda Milieu (Ministerie van VROM, 2005b). vond Staatssecretaris Van Geel het opportuun dat eerst de maatschappelijke agenda in kaart gebracht werd, zodat deze toonaangevend kon zijn voor het beleid. In drie enquêtes³⁶ werd gepeild naar de prioriteiten die leven bij het publiek, het draagvlak voor specifieke maatregelenpakketten en spontane reacties op de voorgestelde maatregelen. Vooral de eerste twee zijn interessant in het kader van agendavorming. In de eerste enquête trachtte men na te gaan welke voor het brede publiek de *prioriteiten* moeten zijn inzake milieubeleid. Hiervoor kregen de ondervraagden 24 milieuvraagstukken voorgelegd, waaruit men de vijf belangrijkste kon selecteren. Vervolgens kon de burger zijn of haar (on)tevredenheid uiten over het gevoerde beleid en specifieke maatregelen beoordelen. In een tweede enquête wilde men vooral een indicatie krijgen van het *draagvlak* voor specifieke maatregelenpakketten. Daarom peilde men naar de financiële offerbereidheid van de bevolking voor bepaalde milieuvraagstukken. De respondenten kregen hier de keuze uit verschillende pakketten van maatregelen met eraan gekoppeld de specifieke milieuwinst en lastenverzwaring (Mulder et al., 2005).

II. FORMULERING VAN HET MAATSCHAPPELIJK PROBLEEM

In de tweede fase van de beleidscyclus trachten beleidsmakers te komen tot een overeenkomst wat betreft de formulering van het maatschappelijk probleem. Burgers kunnen ook hier een interessante bijdrage leveren. Dit werd bewezen in de ‘Consensusconferentie omtrent Milieukwaliteit in de leefomgeving (MILO)’ (Ministerie van VROM, 2003). Een panel van 15 burgers – met een actieverleden in de milieubescherming – kreeg oorspronkelijk enkel de kans om oplossingen te bedenken. Het panel adviseerde dat burgers in de toekomst ook inspraak moeten krijgen in de probleemformulering, omdat deze al een keuze inhoudt voor de oplossingsrichting(en).

³⁶ Aantal respondenten: enquête 1 = 813; enquête 2 = 667 ; enquête 3 = 413.



III. BELEIDSVORMING

In de fase van beleidsvorming worden de verschillende beleidsalternatieven ontwikkeld. Hier kunnen burgers samen met beleidsmakers meedenken over mogelijke oplossingen voor een maatschappelijk probleem. De kracht van burgerparticipatie in deze fase schuilt vooral in het genereren van innovatieve en originele beleidsalternatieven. Een voorbeeld van burgerparticipatie bij VROM in deze fase is de organisatie van coproductiegroepen naar aanleiding van de nationale VROM-enquête. Hier was sprake van daadwerkelijke samenwerking tussen vijf beleidsmedewerkers en vijftien burgers bij het bedenken en uitwerken van beleidsvoorstellen.

In 2004 werd ook een project georganiseerd met verschillende werkgroepen die de opdracht kregen project- en beleidsvoorstellen te formuleren rond het moeilijke en abstracte begrip 'biodiversiteit'. Dit gebeurde in het project 'Biodiversiteit Hoeksche Waard' (ten Holt, Blanken & McCarthy, 2005). Hoewel het niet eenvoudig is om bij burgerparticipatie te vertrekken van een complex begrip als 'biodiversiteit', slaagde men er toch in om het concept voor de deelnemende burgers hanteerbaar te maken door samenwerking met deskundige ambtenaren die de nodige expertise aanleverden. Uit dit project bleek dat het mogelijk is om een abstract begrip te vertalen naar concrete maatregelen, en zo een omslag te maken van 'ver-van-mijn-bed' naar 'in-eigen-huis-en-tuin'. Deze vertaalslag is een belangrijke succesvoorwaarde bij burgerparticipatie. De burgers slaagden er immers in om 30 concrete projectvoorstellen te ontwikkelen.

IV. BELEIDSUITVOERING EN –HANDHAVING

De rol van burgers in de uitvoering van beslissingen houdt vooral verband met hun ervaringsdeskundigheid. Zij kunnen vaak goed inschatten hoe abstract geformuleerde beleidsmaatregelen uitwerking vinden in het dagelijks leven. Door burgers in deze fase te betrekken tracht VROM vooral de effectiviteit van de beleidsimplementatie te vergroten. Uitvoering van beleid maakte bijvoorbeeld het voorwerp uit van het Burgerplatform 'Prioriteiten in de Handhaving'. Een panel van 20 burgers boog zich over de prioriteiten van een dergelijk beleid (Boogers, Becker & Tops, 2005). Ook het project Risicokaart Gevaarlijke Stoffen past in dit kader. Het Ministerie nam hier het initiatief om het concept voor een website met de nationale Risicokaart aan een aantal burger- en expertpanels voor te leggen. Dit leverde allerhande voorstellen en suggesties op voor verbetering van de website.

V. **BELEIDSEVALUATIE**

In de laatste fase van de beleidscyclus wordt het beleid geëvalueerd. De rol van burgers kan hier uiteenlopend zijn. Ze kunnen de legitimiteit van beleidsmaatregelen nagaan, maar ook een beoordeling geven van de effectiviteit ervan. Op die manier kunnen zij tijdig een signaal geven aan bestuurders en ambtenaren die erop kunnen inspelen door de eventuele bijsturing van het beleid. Een dergelijke ‘maatschappelijke toets’ gebeurde ondermeer tijdens de Burgerconferentie over de SMOM-regeling. Het betreft de Subsidieregeling Maatschappelijke Organisaties en Milieu. In het kader van deze regeling ontvangen jaarlijks verschillende maatschappelijke organisaties (NGO's) zoals Vereniging Milieudefensie, Stichting Echte Welvaart en Stichting Natuur en Milieu een financiële ondersteuning voor hun projecten en programma's (Edelenbos et al., 2003). Op de conferentie werd hier uitgebreid over gedebatteerd door burgers, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en bedrijven. Op die manier kregen burgers de kans om meer inzicht te verwerven in de nogal technische SMOM-regeling en werd de kloof met maatschappelijke organisaties kleiner. Hoewel dit thema op het eerste zicht niet interessant of relevant lijkt voor burgers om in te participeren slaagde VROM er toch in om het op het een heldere en boeiende manier voor te stellen, zodat burgers gemotiveerd waren om hun ideeën te formuleren. Bovendien waren deze erg vernieuwend.

4.2.4. EVALUATIE EN LESSEN VOOR DE TOEKOMST

Het Ministerie van VROM heeft de afgelopen jaren duidelijk inspanningen geleverd om zowel het programma in het geheel als afzonderlijke onderdelen ervan te evalueren. Hiervan verschenen talloze evaluatierapporten. Op programmaniveau werd door de onderzoeksgroep Pytheas van onder andere TNO³⁷ en de Erasmus Universiteit te Rotterdam in 2003 een tussentijdse evaluatie gemaakt van de **inhoudelijke en procesmatige voortgang van het Stimuleringsprogramma ‘Burger en Milieu’** – de voorloper van het huidige programma (Edelenbos et al., 2003). De belangrijkste aanbeveling had toen betrekking op de *noodzakelijke organisatieverandering* om het programma succesvol te maken. Op dat moment was er immers nog weinig ruimte voor de agenda van de burger in het beleid. Dit

³⁷ TNO staat voor Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek.



werd later bijgestuurd door het project Publieksagenda. Daarnaast bleek er binnen de organisatie nog *weinig draagvlak* te bestaan voor burgerparticipatie. De intentie en doelstellingen van het programma zaten nog niet “*tussen de oren van veel beleidsmakers*” (Edelenbos et al., 2003). Dit is echter een werk van lange adem dat een cultuurverandering vergt. Gezien de korte looptijd van het programma was deze vaststelling dan ook niet vreemd. Andere aandachtspunten die werden genoemd hadden betrekking op *kennismanagement* (zie eerder) en *doorwerking* van de resultaten van een participatieproject in het beleid. De (toekomstige) bereidheid van burgers om deel te nemen aan participatieprojecten hangt immers in grote mate af van de impact van de resultaten op het gevoerde beleid.

De onderzoeksgroep Pytheas deed in 2005 ook onderzoek naar de **strategische ontwikkeling van het programma ‘Beleid met Burgers’**. Het was de bedoeling om de belemmeringen en kansen van het beleidsprogramma in kaart te brengen, vooral met betrekking tot organisatieverandering en organisatieleren. Men zocht meer bepaald naar knelpunten en kansen op drie niveaus, namelijk het individuele, het niveau van het team en het organisatieniveau (Buijs, Edelenbos & Slob, 2005). *Draagvlak* en *kennismanagement* blijven in 2005 nog steeds belangrijke aandachtspunten. Vooral het draagvlak bij het middenmanagement bleek gering te zijn, terwijl het bij de Bestuursraad groot en bij de meeste beleidsmedewerkers redelijk tot groot is. Het programma heeft zichzelf dus nog niet overbodig gemaakt en het verdient aanbeveling om het programma nog te laten bestaan als aparte entiteit in de organisatie. Een derde aandachtspunt betreft de *verbinding met andere overheden*. Aangezien de burger weinig belangstelling heeft voor de opdeling in bevoegdheidsdomeinen tussen verschillende overheden, is een betere samenwerking opportuun. Hierdoor stimuleert men immers de doorwerking van de resultaten van burgerparticipatie in het beleid.

Ook op het concrete niveau van de afzonderlijke projecten wordt bij het Ministerie van VROM aan systematisch evaluatieonderzoek gedaan. Hieronder volgen enkele voorbeelden ter illustratie. Dit is geen exhaustieve lijst, maar een kort overzicht van een aantal interessante evaluatieonderzoeken. Een eerste voorbeeld is ‘**Burgers vooruit: een procesevaluatie**’ (Le Blansch, van der Heijden & Lotze, 2004). In dit project werd aan burgers gevraagd om hun advies te geven over mobiliteit in de toekomst. Dit gebeurde in drie fasen: 1) de burgerraadpleging, 2) het burgerpanel en 3) ‘Burgers in Arena’. De belangrijkste conclusie

was dat de inzet van diverse werkvormen³⁸ geleid heeft tot een rijke opbrengst aan kennis, gezichtspunten en meningen die inspirerend kan zijn voor het beleid. Er was bij de deelnemers wel enige twijfel over het feit of het advies ergens toe zal leiden. Terugkoppeling hierover is noodzakelijk.

Ook over de toepassing van de eerder vermelde methodiek van het **burgerplatform** verscheen een uitgebreid evaluatierapport. Hierin wordt toegespitst op lessen en leerervaringen van het experiment Burgerplatform voor het programma ‘Beleid met Burgers’. De belangrijkste conclusie was dat het een interessant instrument is om “*de afstand tussen de leef- en belevingswereld van burgers en beleidswerkelijkheid van VROM te overbruggen*” (Boogers, Becker & Tops, 2005). Daarom gaf de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur ook het advies om het burgerplatform als methodiek te continueren. Toch wordt afgeraden om het een verplicht onderdeel te maken van beleidsontwikkeling, omdat het dan te routineus wordt uitgevoerd, terwijl het juist de bedoeling is bestaande normen, codes en routines voortdurend uit te dagen.

Een derde voorbeeld van projectevaluatie is de **methodische evaluatie van de Burgerdialoog Duurzame Landbouw** (Leenders et al., 2005). In dit participatieproject wilde men nagaan hoe burgers aankijken tegen duurzame landbouw, aangezien hierover nog weinig bekend was. Dit gebeurde in opdracht van de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Concreet werd een kleine, pluriforme groep deelnemers³⁹ samengesteld die gedurende enkele bijeenkomsten (Brainstorm, Dag van de Toekomst en Dialoogbijeenkomst) in dialoog zou treden over het thema. Interessant is dat vijf van de deelnemende burgers ook betrokken waren bij het bepalen van de methodiek van de burgerdialoog. Dit was van meerwaarde voor de burgeroriëntatie in (de opzet en uitvoering van) het participatietraject zelf.

³⁸ Voorbeelden van gehanteerde werkvormen: Lagerhuisdebat, focusgroepdiscussie, film, informatiemarkt, carrousel, terugkoppelingssessies, panelbijeenkomst, webpanel, enz.

³⁹ Tijdens de brainstormbijeenkomst waren 17 burgers aanwezig en de dialoogdag werd door 15 deelnemers bezocht.



4.3 PROGRAMMA ‘GOVERNANCE’ VAN DE KONING BOUDEWIJNSTICHTING

4.3.1. ALGEMEEN

Een tweede ‘best practice’ die we zullen behandelen is het beleidsprogramma ‘Governance’ (2002–2005) dat uit ging van de Koning Boudewijnstichting (KBS). In dit programma werd op twee manieren vorm gegeven aan burgerbetrokkenheid. Enerzijds trachtte de Koning Boudewijnstichting via **burgerparticipatie** individuele burgers te betrekken bij het beleidsproces. Anderzijds werd in het programma ‘Governance’ ook aandacht besteed aan maatschappelijke organisaties buiten het traditioneel overleg, die via **multi-stakeholder dialoog** betrokken werden bij beleidskwesties.

Concreet bestond het programma uit drie luiken⁴⁰. Het was in de eerste plaats gericht op het experimenteren met **nieuwe participatiemethoden** en de bekendmaking van deze vernieuwende technieken via seminars, vorming en publicaties. Het betreft voornamelijk kleinschalige methodes waarin veel belang wordt gehecht aan diepgang en dialoog, zoals het burgerpanel en focusgroepen. Daarnaast experimenteerde de KBS ook met ‘Deliberative Polling’ wat een combinatie is van een brede bevraging in opinieonderzoek en een directe dialoog met een kleine groep burgers waarin diepgang, argumentering en wederzijdse beïnvloeding van opinies centraal staan. Naast dit methodologische luik waren er twee inhoudelijke luiken met een thematische afbakening. Via allerlei projecten trachtte men de nieuwe methoden toe te passen binnen het domein van de **biomedische wetenschappen** enerzijds en het domein van **productie, consumptie en handel** anderzijds. De concrete projecten worden in het volgende deel meer uitgebreid toegelicht.

4.3.2. CONCRETE PROJECTEN VAN BURGERPARTICIPATIE

Hieronder wordt een kort en niet exhaustief overzicht gegeven van enkele concrete projecten⁴¹ binnen het programma ‘Governance’ van de Koning Boudewijnstichting. De

⁴⁰ Deze informatie werd bekomen uit een gesprek met Gerrit Rauws, directeur van het programma ‘Governance’.

⁴¹ Voor meer informatie zie de website van de Koning Boudewijnstichting: <http://www.kbs-frb.be>.

projecten worden ingedeeld volgens de thematische luiken, namelijk ‘biomedische wetenschappen’ & ‘productie, consumptie en handel’.

I. INHOUDELIJK LUIK I: ONTWIKKELING VAN DE BIOMEDISCHE WETENSCHAPPEN

Binnen het eerste inhoudelijke luik richtte de KBS zich op twee thema's, met name genetische testen en ‘brain science’. In verband met genetische testen werd begin 2003 het **publieksforum ‘Zit het in mijn genen?’** georganiseerd⁴². Op dit forum werd aan 30 burgers gevraagd naar hun visie over genetische tests in België (Koning Boudewijnstichting, 2003). De steeds toenemende mogelijkheid om genetische informatie op te slaan roept immers ethische vragen die relevant zijn voor iedereen. Daarom is het volgens de KBS niet opportuun om die beslissing enkel over te laten aan politici en experts. Na een minutieuze selectieprocedure⁴³ werd een zeer divers panel samengesteld dat gedurende drie weekends informatie kon inwinnen bij ervaringsdeskundigen en experts naar keuze om erna grondig overleg te voeren. Vervolgens presenteerde het burgerpanel haar standpunten en voorstellen aan beleidsmakers en het brede publiek. Het project werd nadien geëvalueerd door de onderzoeksgroep STEM van de Universiteit van Antwerpen (Vandenabeele, Goorden & Van Fleteren, 2003). Het belangrijkste aandachtspunt naar de toekomst toe had betrekking op de rolonduidelijkheid van zowel burgers als experts. Het was niet steeds duidelijk wat er precies verwacht werd van elke partij. Daarom is coaching en ondersteuning noodzakelijk, zowel voor de burgers – waarvan sommigen niet beschikten over de nodige vaardigheden om te doen wat van hen verwacht werd – als van experts die niet precies wisten waaruit hun bijdrage zou moeten bestaan. Interessant is wel dat uit het onderzoek bleek dat de deelnemers van het publieksforum in hun directe familiale omgeving vaak initiator waren van discussies over het thema. Een dergelijk participatieproject kan dus – zij het in beperkte mate – een maatschappelijk debat rond een specifieke beleidskwestie op gang brengen.

Hersenenwetenschappen was het thema van het Europees project ‘**Meeting of Minds**’ dat gestart en gecoördineerd werd door de KBS in samenwerking met Europese

⁴² Bijkomende informatie: <http://www.mijngenen.be>.

⁴³ In november 2002 kregen 6000 willekeurig gekozen mannen en vrouwen in België een uitnodiging voor het burgerpanel. Uit de groep die positief reageerde werden 31 personen geselecteerd op basis van hun sociologisch profiel. Er werd bij de selectie rekening gehouden met diverse criteria, namelijk leeftijd, geslacht, taal, herkomst, gezinssituatie, opleiding, beroepsbezigheid, enz. Op die manier vormde het panel een soort afspiegeling van de bevolking, hoewel het uiteraard niet representatief was samengesteld.



partnerorganisaties, zoals ondermeer de Danish Board of Technology en het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek. Aan dit participatietraject namen 126 gewone burgers deel uit negen Europese landen⁴⁴, zodat per land een panel van 14 personen kon worden samengesteld. Gedurende een jaar zijn deze burgers als Europees burgerpanel in dialoog getreden over hoe wij in de toekomst moeten omgaan met de nieuw verworven kennis over de werking van onze hersenen. De centrale vraag was: “Hoe ver kunnen we gaan met het technologisch ingrijpen in onze persoonlijkheid?” (viWTA, 2005). Gedurende deze periode werd veel aandacht besteed aan informatie-uitwisseling tussen de participerende burgers en Europese onderzoekers, ethici, stakeholders en beleidsmakers. De burgers kregen hierbij de kans om zelf de discussiethema's af te bakenen, vragen te definiëren en deskundigen te kiezen om die vragen aan voor te leggen. Hierdoor werden de gebruikelijke rollen tussen experts en burgers radicaal omgedraaid. *“European Citizens’ Deliberation... put a European public face on areas previously stamped ‘experts only’”* (Tayart de Borms, 2005). De aanbevelingen van het burgerpanel werden nadien overhandigd aan de regionale, nationale en Europese beleidsmakers, als aanzet voor een politiek debat over toekomstige ontwikkelingen op het terrein van de hersenwetenschappen (Meeting of Minds Europe, 2005).

Ook het **ADHD-traject** past binnen het thema ‘brain science’⁴⁵. De KBS organiseerde een maatschappelijke dialoog rond ADHD met ervaringsdeskundige burgers, zoals ouders, leerkrachten en zorgverstrekkers. Na de eerste discussiedagen bundelden deze doelgroepen hun aandachtspunten en mogelijke oplossingen tijdens de gemeenschappelijke dialoogdag op 1 oktober 2005. Op 30 november 2005 vond vervolgens een toetsing plaats met de standpunten van beleidsmakers en georganiseerde stakeholders, zoals farmaceutische bedrijven en organisaties die de belangen behartigen van leerkrachten, ouders en zorgverstrekkers. Van het volledige proces verscheen tenslotte een verslag met zowel bekommernissen over ADHD als wensen en voorstellen van de deelnemers (Raeymaekers, 2005).

Een derde project binnen dit thema is ‘**Grey Matters**’, een multi-stakeholderdialoog waarin experts uit diverse disciplines betrokken werden. Het was de bedoeling om met

⁴⁴ België, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

⁴⁵ Bijkomende informatie: <http://www.mijnbijzonderebrein.be>.

verschillende stakeholders na te denken over de impact van de vooruitgang in de neurowetenschappen op de toekomstige vergrijsde samenleving. Hierbij hield men het jaar 2025 voor ogen en werden scenariokaders ontwikkeld. Bij deze oefening wordt aan anticiperende reflectie gedaan om de belangrijkste drijvende krachten en onzekerheden te identificeren die in de toekomst een rol zullen spelen (Rondia & Raeymaekers, 2005). Het verliep in drie fasen. In de eerste plaats vonden er *individuele interviews* plaats met twaalf topexperts in de neurowetenschappen, waarin hun verwachtingen over de evolutie van het wetenschappelijk onderzoek binnen hun expertisedomein aan bod kwamen. Daarna kwamen deze deskundigen samen voor een *workshop* om de belangrijkste onzekerheden en drijvende krachten te bepalen die deze evolutie wellicht zullen sturen. Tenslotte werd een *brede workshop* georganiseerd om op basis van de vastgestelde krachten en onzekerheden diverse mogelijke toekomstscenario's te schetsen. Hierover verscheen een eindrapport dat bedoeld is als aanzet voor een maatschappelijk – en bij voorkeur ook politiek – debat over het thema.

II. INHOUDELIJK LUIK 2: PRODUCTIE, CONSUMPTIE EN HANDEL

Binnen het tweede inhoudelijke luik 'Productie, consumptie en handel' organiseerde de KBS ondermeer het project '**Voedselveiligheid: tot welke prijs?**'. Dit project gebeurde in samenwerking met het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV). In het eerste rapport van het onderzoeksproject 'Duurzame ontwikkeling duurzaam ontwikkelen: Beter beleid door participatie' werd hier reeds dieper op ingegaan (Loyens & Van de Walle, 2006). Het betrof een directe dialoog met 30 burgers die een burgerpanel vormden, waarin men wenste te achterhalen wat consumenten al dan niet belangrijk vinden bij de aankoop van etenswaren, welke risico's vermeden moeten worden en vooral welke prijs hier tegenover mag staan. Dit gebeurde onder de vorm van een proefproject dat nadien geëvalueerd werd. De evaluatie was overwegend positief. De panelleden drukten hun waardering uit voor de participatieve oefening waar zij aan deelnamen. Het werd ervaren als een extra inspanning van de overheid om voedselveiligheid dichter te laten aansluiten bij de visies en wensen van de bevolking. Ook apprecieerden de deelnemers de begrijpelijke manier waarop informatie werd aangeboden. De burgers stelden zich wel de vraag welke impact hun advies zou hebben op het beleidsproces en wat precies de finaliteit was van het burgerpanel. Negatief was verder dat sommige deelnemers onzeker waren over hun mandaat, omdat de resultaten van het burgerpanel niet beschouwd kunnen worden als representatief. Hierdoor



heerste twijfel over de aanvaarding van hun aanbevelingen door stakeholders en beleidsmakers (Koning Boudewijnstichting, 2004).

Ook het project ‘**Toekomst Dierlijke Productie**’ of DP21⁴⁶ past binnen het kader ‘Productie, consumptie en handel’. Dit was een multi-stakeholderdialoog over de toekomst van de dierlijke productie en consumptie in Vlaanderen. Hierbij werden alle actoren betrokken die direct of indirect met dit thema te maken hebben. Het was enerzijds de bedoeling om toekomstscenario’s te ontwikkelen omtrent de dierlijke productie en consumptie, maar anderzijds wilde het project ook de maatschappelijke behoeften en randvoorwaarden hiervoor in kaart brengen. Bovendien wilde men deze inzichten toetsen aan het duurzaamheidsprincipe (Magiels, 2003). In een eerste fase van het project werd een veertigtal *interviews* afgenomen met diverse stakeholders⁴⁷ om een beeld te schetsen van de complexiteit in verband met dierlijke productie. Fase twee bestond uit het ontwikkelen van *scenario’s of toekomstbeelden*, die relevant zijn voor de dierlijke productie in Vlaanderen. Concreet gebeurde dit in twee 2-daagse workshops (2002 – 2003) waaraan telkens ongeveer 40 personen deelnamen. Bij de selectie van stakeholders hield men zoveel mogelijk rekening met het principe van representativiteit. De resultaten van de workshops werden weergegeven in een verslag waarover de deelnemers nog verder konden reflecteren. In de derde en laatste fase werd gezocht naar mogelijke positieve en negatieve *implicaties* van elk van de scenario’s voor de dierlijke productie en consumptie in de 21^{ste} eeuw. Op 8 maart 2004 kwamen de partijen opnieuw samen op de terugkomdag. Hier werden enkele kernthema’s bepaald, zodat duidelijk werd welke thema’s voor welke stakeholders van belang zijn en wat de gemeenschappelijke grond of de gemene deler is van het hele maatschappelijke veld (Magiels, 2004).

Een derde en laatste voorbeeld binnen het domein van ‘Productie, consumptie en handel’ bestaat uit de ruimte in het programma ‘Governance’ voor **financiële ondersteuning** van organisaties die zelf een directe dialoog wilden aangaan met burgers. Dit gebeurde

⁴⁶ De partners in dit project waren DP21 vzw, de Koning Boudewijnstichting, de Administratie Land- en Tuinbouw (ALT), Industriële partners en Cera Foundation.

⁴⁷ De geïnterviewde stakeholders waren: Vlaamse overheid, federale overheid, Europese overheid, consumenten, dierenwelzijnorganisaties, landbouw, voedingsnijverheid, slachthuizen, distributiesector, mengvoederindustrie, fokkerijorganisaties, life sciences industrie, milieuorganisaties, financiële sector, ontwikkelingsorganisaties, grondstoffenhandel, onderzoeksinstituten, onderwijs, dierenartsen, opiniemakers en media.

ondermeer in de projecten ‘Consumenten aan het woord’ (De Backer, 2005) en ‘Krachtvoer voor dialoog’ (Vandenbroeck, 2005).

4.3.3. LESSEN VOOR DE TOEKOMST

In dit derde en laatste onderdeel wordt dieper ingegaan op een aantal aanbevelingen en adviezen voor succesvolle burgerparticipatie die aan bod kwamen in een interview met Gerrit Rauws, directeur van het programma ‘Governance’ (2002–2005). Hij onderscheidt de volgende essentiële **succesfactoren** voor participatie-initiatieven:

- Burgerparticipatie is enkel opportuun als er nog geen beslissing is en er dus nog *beleidsruimte* is.
- Echte dialoog gebeurt bij voorkeur via een *onafhankelijke mediator*. Bijgevolg is een proces dat volledig geregisseerd wordt door de overheid niet opportuun.
- Burgerparticipatie moet steeds georganiseerd worden rond *thema’s die aanslaan* bij de bevolking. Wanneer een begrip niet bekend is bij de burger kan het wel interessant zijn om in dialoog met individuele burgers na te gaan wat dat begrip voor hen betekent (bv. duurzame voeding). Een tweede optie is de opsplitsing van een breed en vaag thema in concrete acties die wel zichtbaar en herkenbaar zijn voor de bevolking (vgl. Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling).
- Het is tenslotte ook belangrijk om te voorzien in de nodige *doorwerking van de resultaten in het beleid*. Dit was in enkele projecten van de KBS zeer duidelijk aanwezig (bv. ‘Voedselveiligheid, tot welke prijs?’ waarin het FAVV de voornaamste partner was). In andere projecten werden de resultaten steeds gecommuniceerd naar de bevoegde ministers of overheidsdiensten. Bij bepaalde initiatieven – zoals die rond ‘brain science’ – was dit minder vanzelfsprekend, omdat het thema niet echt past binnen één specifieke overheidsdienst. Daarom moeten deze participatietrajecten vooral beschouwd worden als een instrument om een maatschappelijk (en eventueel politiek) debat op gang te brengen. Belangrijk is wel dat de wijze waarop de resultaten kunnen doorwerken in het overheidsbeleid steeds duidelijk gecommuniceerd worden naar de deelnemers en het brede publiek.



Op de vraag wanneer het opportuun is om **individuele burgers te betrekken** bij het beleid, antwoordde Rauws dat dit grotendeels afhankelijk is van drie factoren, namelijk complexiteit, onzekerheid en ambiguïteit. Wanneer de materie uitermate *complex* is, is het volgens hem voldoende om experts te bevragen. Zij beschikken immers over de nodige deskundigheid om advies te geven bij hoog technologische en complexe kwesties. Wanneer er echter *onzekerheid* heerst met betrekking tot een probleem – en experts er dus niet uitgeraken – is een bredere focus aangeraden. Het is dan opportuun om te luisteren naar verschillende stemmen in de samenleving, zoals georganiseerde stakeholders, maatschappelijke organisaties, ervaringsdeskundigen en eventueel ook individuele burgers. Een derde en laatste factor is *ambiguïteit*. Dit speelt vooral bij ethische kwesties waarin grote maatschappelijke keuzes gemaakt moeten worden. Vooral hier is burgerparticipatie van individuele burgers volgens Rauw erg belangrijk.

HOOFDSTUK 5 SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

5.1 SAMENVATTING

Om op een succesvolle manier aan burgerparticipatie te doen, is het belangrijk om rekening te houden met een aantal randvoorwaarden. Het is immers nefast om een participatief beleid te voeren zonder oog te hebben voor deze succesfactoren. Zo moet er een **wederzijds vertrouwen** worden opgebouwd tussen overheid en burger. Ook moet bij aanvang voor alle partijen duidelijk zijn welke prioritaire **doelstellingen en doelgroepen** men wil bereiken. Hierover moet **transparant** en helder gecommuniceerd worden naar de bevolking, zodat men realistische verwachtingen creëert. Ook de **impact** die de inbreng van de burger kan of zal hebben moet zo nauwkeurig mogelijk bepaald worden en nadien verduidelijkt aan de deelnemers van het participatie-initiatief. Daarnaast is het uiteraard belangrijk om voldoende **ruimte te laten voor beleidsbeïnvloeding** van de burger. Zo niet bestaat het risico dat men deze deelname beschouwt als louter tijdverlies. Bij de organisatie van participatief beleid is het vervolgens ook essentieel om **maatwerk** te leveren. De beschrijving van methoden en technieken in het tweede hoofdstuk kunnen hiervoor een bron van inspiratie zijn, maar men mag dit zeker niet beschouwen als een hapklaar recept. Er moet immers steeds een afstemming gebeuren op de concrete beleidssituatie. In veel gevallen zal men daarenboven een **mix** van participatietechnieken moeten inzetten om het gewenste resultaat te bereiken. Het is ook voornamelijk om de nodige toewijding of ‘**commitment**’ te tonen door voldoende financiële en personele **capaciteit** beschikbaar te stellen en te zorgen voor terugkoppeling van de resultaten en impact van burgerparticipatie. Indien men tenslotte **personen met minder behartigde belangen** wil betrekken bij het beleid, moet men enkele bijkomende maatregelen nemen, waaronder aansluiting van het thema op de concrete leefwereld (wat bij andere doelgroepen ook belangrijk is), drempels voor participatie wegwerken (bv. intellectueel en motivationeel) en een aangepaste wervingsstrategie.

Bepaalde factoren kunnen echter ook een barrière vormen voor het slagen van burgerparticipatie. Vaak mislukt een initiatief omdat men **te impulsief** kiest voor bepaalde veel gebruikte methoden. Belangrijk is om eerst de vraag te stellen of de beleidscontext en de doelstellingen die men wil nastreven zich lenen voor participatief beleid. Burgerparticipatie is immers **niet onvoorwaardelijk geschikt** in elke situatie. Men kan hiervoor het

afwegingsmodel van Thomas gebruiken (zie verder). Ook **schijnparticipatie** of symbolisch interactief beleid zijn uit den boze, omdat men dan aan de burgers de indruk geeft dat ze nog impact kunnen hebben op de beleidsbeslissing terwijl dit in werkelijkheid helemaal niet zo is. In gevallen waarin alles toch al beslist is, is louter informeren de meest geschikte optie. Vervolgens moet men er ook rekening mee houden dat bij overbevraging **participatiemoetheid** kan ontstaan. Burgerparticipatie moet dus selectief ingezet worden. Een **gebrek aan creativiteit** is tenslotte ook vaak een reden waarom participatief beleid niet de gewenste resultaten oplevert.

Om na te gaan of burgerparticipatie in een gegeven situatie al dan niet opportuun is, kan men gebruik maken van het 'Effective Decision Model of Public Involvement' van Thomas. Aan de hand van zeven vragen wordt bepaald of en welke vorm van burgerbetrokkenheid het meest geschikt is. De eerste vraag houdt verband met **kwaliteitseisen** waaraan de beslissing moet voldoen. Men moet immers vaak rekening houden met technische, budgettaire en wettelijke beperkingen, die de mate van publieke betrokkenheid kunnen beïnvloeden. Ten tweede moet men zich de vraag stellen of er voldoende **informatie** ter beschikking is om een goede beslissing te nemen. Naarmate deze informatie minder aanwezig is, neemt de nood aan publieke betrokkenheid toe, omdat de bevolking een interessante bron van informatie is. Een derde vraag houdt verband met de mate waarin een **beleidsprobleem gestructureerd** is. Als de definiëring van het beleidsprobleem en de verschillende oplossingsmogelijkheden niet ter discussie staan – omdat ze zijn voorbepaald door beleidsmakers – kunnen burgers weigeren om deel te nemen door gebrek aan beleidsruimte. Een vierde stap in het model betreft de mate waarin **publieke aanvaarding** van de beslissing nodig is voor een geslaagde implementatie. Als burgers de beslissing toch zullen accepteren zonder erbij betrokken te worden, beveelt Thomas aan om als beleidsmaker een (aangepaste) autonome beslissing te nemen.

Als men tot de conclusie komt dat aanvaarding van de burger wel nodig is, gaat men op zoek naar **relevante actoren**. Het betreft actoren die beschikken over specifieke kennis of ervaringsdeskundigheid, personen/organisaties die de implementatie van beleidsbeslissingen kunnen faciliteren en/of zij die (on)rechtstreeks geraakt worden door het beleid. Men moet bij de keuze van participanten steeds rekening houden met een aantal dilemma's, waaronder representativiteit of niet, grootte van de groep en mate waarin men hen op voorhand informeert. Bij de zesde stap in het model zoekt men een antwoord op de vraag of de



geselecteerde actoren de – door beleidsmakers opgestelde – **beleidsdoelstellingen onderschrijven**. Als er voldoende overeenstemming is, vindt Thomas het opportuun om de beslissing volledig over te laten aan de actoren. Als men daarentegen veel tegenkantingen verwacht, is het beter om zo weinig mogelijk ruimte voor beleidsbeïnvloeding aan het publiek te geven. Consultatie is dan een optie. Een zevende en laatste vraag wordt enkel gesteld als de probleemdefinitie en de alternatieve oplossingen op voorhand vaststaan, er nood is aan publieke aanvaarding en de actoren de beleidsdoelstellingen niet onderschrijven. Men gaat na of er binnen de doelgroep **onenigheid is over de voorkeursoplossing**. Als er hierover conflict bestaat, kiest men best voor een unitaire consultatie, wat betekent dat men de actoren als één groep benadert. Als de doelgroep het daarentegen onderling eens is, maar – als één blok – gekant tegen de beleidsdoelstellingen, is een gesegmenteerde raadpleging de beste oplossing.

In het stappenplan voor het kiezen van concrete methoden en technieken van burgerparticipatie is het belangrijk om eerst te bepalen welke **doelstelling(en)** men wil bereiken. In dit rapport gaan we uit van de zeven doelstellingen die vooropgesteld werden bij de tweede consultatie over het voorontwerp van Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling (2004). Vervolgens moet men zich de vraag stellen hoe ver de betrokkenheid van de deelnemers kan gaan. Hiervoor bepaalt men een **positie op de participatieladder**. Edelenbos en Monnikhof onderscheiden vijf niveaus, namelijk informeren, consulteren, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Bij elke van deze niveaus heeft men de keuze uit verschillende technieken. Bij het bepalen van een concrete methode kan men ten slotte ook rekening houden met de **doelgroep(en)** die men wil bereiken. Het kan bijvoorbeeld gaan over het brede publiek, maar ook georganiseerde stakeholders, experts, ervaringsdeskundigen, jongeren of groepen met minder behartigde belangen. In het rapport wordt per doelstelling een overzicht gegeven van de mogelijke **methoden en technieken**, waarna in een volgend deel elke techniek – onderverdeeld per participatieniveau – in detail besproken wordt. Bij elke methode wordt eerst een korte omschrijving gegeven. Daarna wordt gefocust op sterke en zwakke punten, tips bij gebruik en doelgroepbereik. Tenslotte wordt ook een globale inschatting gemaakt van de kostprijs.

In dit rapport werden verder vijf strategieën besproken ter verbetering van toekomstige consultaties omtrent het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling. De eerste strategie houdt min of meer een status-quo in, omdat men net zoals in 2004 een **brede consultatie** organiseert rond het gehele plan. Het is dan wel belangrijk om enkele aanpassingen te doen met betrekking tot leesbaarheid, lengte en taalgebruik van het document dat ter consultatie wordt voorgelegd. De tweede strategie is opgebouwd uit **zes inhoudelijk homogene consultaties**, telkens rond één van de zes deelthema's in het Federaal Plan. Op die manier dekt men de volledige inhoud van het Plan af, maar heeft men nood aan meer personele en financiële capaciteit. Een derde mogelijkheid is een consultatie over een selectie van thema's. De selectie wordt gemaakt op basis van **jaarlijkse kernaandachtspunten**. Men kan hierdoor diepgaande betrokkenheid van de bevolking bij een bepaald thema realiseren, maar slaagt er niet in om het volledige Plan ter consultatie voor te leggen. De personele en financiële implicaties blijven daarom binnen de perken. Bij de vierde strategie wordt eveneens een selectie gemaakt van thema's, maar hier gebeurt dit aan de hand van de **fase binnen de beleidscyclus**. Men maakt een onderscheid tussen thema's waarover men enkel wil informeren, consulteren, draagvlak verwerven en waarover men samen met burgers beleid wil maken (coproduceren), enz. Positief is dat men een zeer heterogeen geheel aan thema's kan behandelen en dat voor de burgers duidelijk is welke rol zij nog kunnen spelen bij de beleidsontwikkeling. In de vijfde en laatste strategie maakt men per thema een keuze voor het bereiken van specifieke **doelgroepen**. Technische en abstracte thema's kan men bijvoorbeeld laten behandelen door georganiseerde stakeholders, terwijl individuele burgers betrokken worden bij meer toegankelijke thema's. Hierdoor kan men gericht informatie verzamelen.



5.2 AANBEVELINGEN

Hieronder worden de belangrijkste aanbevelingen geformuleerd die afgeleid kunnen worden uit de voorgaande hoofdstukken:

- 1) Burgerparticipatie kan een belangrijke meerwaarde bieden als men rekening houdt met de genoemde **succesfactoren en barrières**. Een fout die vaak gemaakt wordt is dat betrokkenheid van burgers bij het beleid automatisch of onvoorwaardelijk als goed wordt beschouwd. Dit is niet terecht, aangezien participatief beleid moet afgestemd worden op de specifieke beleidscontext.
- 2) Hieronder wordt een overzicht gegeven van de meest essentiële succesfactoren voor burgerparticipatie:
 - Bepaal op voorhand welke prioritaire **doelstellingen en doelgroepen** men op het oog heeft.
 - Zorg voor **maatwerk** door afstemming van de participatietechniek op doelgroep, doelstellingen, beleidscontext, beschikbare financiële en budgettaire capaciteit, enz.
 - Tracht een **mix** van participatietechnieken in te zetten.
 - Creëer voldoende **beleidsruimte**.
 - Zorg voor heldere en transparante **communicatie** naar de burger over doelstelling(en), opzet en mate waarin inbreng van deelnemers invloed kan/zal hebben op uiteindelijke beleidsbeslissing.
 - Creëer **realistische verwachtingen** bij de deelnemers en het brede publiek.
 - Wees bereid om een duidelijke **vertaalslag** te maken van het abstracte beleid naar de concrete leefwereld van de burger, zodat de onmiddellijke relevantie zichtbaar wordt voor hen.
 - Voorzie de nodige **financiële en personele capaciteit**, zodat deze toereikend is om de doelstellingen te realiseren.
- 3) Als men **personen met minder behartigde belangen** wil betrekken bij het beleid, moeten bijkomende maatregelen worden genomen, zoals een aangepaste wervingsstrategie, aansluiting op hun concrete leefwereld, motivatiebevordering, wegwerken van drempels voor deelname, meer tijd voorzien en organisatie in een vertrouwde omgeving.

- 4) Hieronder worden de belangrijkste barrières voor succesvolle burgerparticipatie weergegeven:
- **Te impulsief** te werk gaan leidt vaak tot mislukking. Er moet op voorhand een duidelijke afweging gemaakt worden of burgerparticipatie al dan niet optimaal is in een bepaalde beleidssituatie.
 - **Schijnparticipatie of symbolisch interactief beleid** levert weinig meerwaarde op en kan dus best vermeden worden.
 - Door een **gebrek aan creativiteit** stellen veel participatie-initiatieven vaak teleur.
- 5) Het is belangrijk om altijd de vraag te stellen of **burgerparticipatie opportuun** is of niet. Deze afweging kan gemaakt worden op basis van het beslissingsmodel van Thomas.
- 6) Het feit dat de wet niet expliciet voorziet in de mogelijkheid om de burger te betrekken bij het beleid, is geen goed argument om het niet te doen (“Wat niet verboden is, mag”). Omgekeerd kan een wettelijke verplichting om de burger te laten participeren vaak ook vrij ingevuld worden. Wees dus **creatief** bij het kiezen van een participatiemethodiek of ga creatief om met formele procedures.
- 7) Wellicht is het **te ambitieus** om bij één grote consultatie over het voorontwerp van Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling **zeven doelstellingen** te willen realiseren. Het is dan erg moeilijk om meerwaarde te creëren. Daarom is het beter om een beperkt aantal prioritaire doelstellingen te bepalen en de participatiemethode hierop af te stemmen. Indien men toch wil blijven vasthouden aan de zeven doelstellingen kiest men best voor verschillende technieken die telkens aansluiten bij één of twee doelstellingen.
- 8) Op basis van de prioritaire doelstellingen kan men het **participatieniveau** bepalen. Hiervoor is een ernstige afweging nodig, omdat het participatieniveau aangeeft welke inbreng de burger kan hebben en in welke mate deze het beleid kan beïnvloeden.
- 9) De **overzichtstabel participatietechnieken** kan gebruikt worden als hulpmiddel om op basis van doelstellingen, doelgroepbereik en participatieniveau een geschikte techniek te vinden. De kostprijs – die ook opgenomen is in de tabel – kan uiteraard eveneens een rol spelen, maar is bij voorkeur niet van doorslaggevende aard.



BIJLAGEN

BIJLAGE 1. AFKORTINGEN

ALT	Administratie Land- en Tuinbouw
CIBE	Centrum voor overheidscommunicatie
COSLA	Convention of Scottish Local Authorities
CRC	Cooperative Research Centre for Coastal Zone
DP21	Dierlijke Productie 21 ^{ste} eeuw
FAVV	Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen
ICZM	Integrated Coastal Zone Management
iPlan	Planning information and services for New South Wales
IPP	Instituut voor Publiek en Politiek
KBS	Koning Boudewijnstichting
MBB's	Personen met minder behartigde belangen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
POD-DO	Programmatorische Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling
VIBOSO	Vlaams Instituut ter Bevordering en Ondersteuning van de Samenlevingsopbouw
viWTA	Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek
VLGA	Victorian Local Governance Association
VODO	Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling
VOSEC	Vlaams Overleg voor de Sociale Economie
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
XPIN	Expertisebureau voor innovatieve beleidsvorming

BIJLAGE 2. GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Thomas Bernheim, Europese Commissie, DG Environment, Unit G1 Sustainable Development & Economic Analysis, 22/11/2005 – ‘Beleidsparticipatie in het domein van duurzame ontwikkeling op Europees niveau’

Hans De Greve, Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen, Projectmedewerker Lokaal Sociaal Beleid, 23/01/2006 – ‘Beleidsparticipatie van groepen met minder behartigde belangen (MBB’s)’

Ines Keygnaert, Samenlevingsopbouw Vlaanderen (VIBOSO), Stafmedewerker Lokaal Sociaal Beleid & Beleidsstrategie, 25/01/2006 – ‘Beleidsparticipatie van groepen met minder behartigde belangen (MBB’s)’

Paul Basset, Ministerie van VROM (NL), Programmacoördinator Beleid met Burgers, 08/03/2006 – ‘Best practice van beleidsparticipatie’.

Gerrit Rauws, Koning Boudewijnstichting, Directeur van het programma Governance 2002–2005, 27/03/2006 – ‘Best practice van beleidsparticipatie’.



BIJLAGE 3. LIJST VAN FIGUREN

Figuur 1 – <i>‘The Effective Decision Model of Public Involvement’ van Thomas</i>	17
Figuur 2 – <i>Participatieladder volgens Edelenbos en Monnikhof (2001)</i>	34

BIJLAGE 4. LIJST VAN TABELLEN

Tabel 1 – <i>Bewustmaking van het belang van duurzame ontwikkeling</i>	23
Tabel 2 – <i>Informatieverstrekking over het Federaal Plan</i>	24
Tabel 3 – <i>Nagaan welke opvattingen leven onder de bevolking</i>	26
Tabel 4 – <i>Het verwerven van informatie om het Plan aan te passen</i>	28
Tabel 5 – <i>Kwaliteit van beslissingen verhogen</i>	30
Tabel 6 – <i>Het stimuleren van de steun voor beslissingen</i>	32
Tabel 7 – <i>Uitvoering van beslissingen vergemakkelijken</i>	33
Tabel 8 – <i>Overzichtstabel participatietechnieken</i>	96



BIJLAGE 5. HANDLEIDINGEN OF TOOLKITS VOOR BURGERPARTICIPATIE

1. Citizens as partners. OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making (OECD, 2001b)
2. Participatory Methods Toolkit. A practitioner's manual (Elliott, Heesterbeek, Lukensmeyer & Slocum, 2005)
3. Beleid met burgers. Praktische gids voor burgerparticipatie (Ministerie van VROM, 2002)
4. Elektronische Burgerconsultatie. Handleiding (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1998)
5. Spelregels voor communicatie bij interactieve besluitvorming (XPIN, 2003)
6. Community Consultation Resource Guide (VLGA, 2001)
7. Consulting communities: A renewable energy toolkit (Hinshelwood & McCallum, 2001)
8. Burgers betrekken. Een handleiding voor burgerparticipatie (Raad voor het openbaar bestuur, 2005)
9. Citizen Science Toolbox (CRC, 2006)
10. Participatiewijzer (XPIN/IPP, Gemeente Zoetermeer & Gemeente Dordrecht, 2006)
11. Community Consultation Toolkit (Warringah Council Strategy Unit, 2000)
12. Participation works! 21 techniques of community participation for the 21st century (New Economics Foundation & UK Participation Network, 1998)
13. Participation Handbook (Public Participation Team, 2004)
14. Focusing on citizens: A guide to approaches and methods (COSLA, 1998)
15. Consultation Manual. A model for effective consultation for the Alice Springs Town Council (Davis & Vincent, 2005)
16. Internetgereedschappen voor interactieve beleidsvorming (Lenos & Buurman, 2000)
17. Handleiding Interactief Werken (Gemeentebestuur Hengelo, 2005)
18. Stakeholder Consultation Workbook (Landcom, 2002)
19. Designing a citizen involvement program. A guidebook for involving citizens in the resolution of environmental issues (Howell, Olsen & Olsen, 1987)
20. Participatie aan het lokaal sociaal beleid van groepen met minder behartigde belangen. Participatiehefboom. Methoden & Handvatten (Keygnaert, 2005a; Keygnaert, 2005b)

Bijlagen

21. Participation in the ICZM processes: Mechanisms and procedures needed (King, 1999)
22. Community engagement techniques and tools (iPlan, 2006)
23. Goedele Schuerman (CIBE), 'Methoden en technieken voor een creatieve dialoog tussen burger en overheid', Opleiding Interactief Beleid, 26/01/2006 (Schuerman, 2006)
24. Joke Vandenabeele & Lieve Goorden, 'Een goed gevulde gereedschapskist' in ABC van het participatief milieubeleid (Vandenabeele & Goorden, 2004)



BIBLIOGRAFIE

- Audit Commission (1999). *Management paper. Listen up! Effective community consultation*. Londen: Audit Commission. 51 p.
- Baeten, J. (2003). *Checklist interactieve beleidsvorming. Succesfactoren en valkuilen van interactieve beleidsvorming*. NL: XPIN. 29 p.
- Beierle, T. & Cayford, J. (2002). Designing public participation processes. In: Beierle, T. & Cayford, J. *Democracy in practice. Public participation in environmental decisions*, Washington DC: Resources for the future. pp. 149.
- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2003). *Algemene Beleidsnota Duurzame Ontwikkeling*. 12 p.
- Boogers, M., Becker, B. & Tops, P. W. (2005). *Experiment Burgerplatform VROM. Lessen en ervaringen voor burgerparticipatie en beleidsinnovatie*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur. 45 p.
- Buijs, J., Edelenbos, J. & Slob, A. (2005). *Strategische Ontwikkeling Programma Beleid met Burgers. Belemmeringen en kansen*. Rotterdam: Pytheas, Erasmus Universiteit. 57 p.
- Cabinet Office (2000). *Code of Practice on Written Consultation*. Londen: UK Government
- Catt, H. & Murphy, M. (2003). What voice for the people? Categorising methods of public consultation. *Australian Journal of Political Science*, 38 (3): 407-421.
- COSLA (1998). *Focusing on citizens: A guide to approached and methods*. Edinburgh: Cosla. 118 p.
- CRC. "Citizen Science Toolbox" [Web Page]. Accessed 2006.
<http://www.coastal.crc.org.au/toolbox>.
- Davis, P. & Vincent, A. (2005). *Consultation Manual. A model for effective consultation for the Alice Springs Town Council*. Alice Springs: Alice Springs Town Council. 30 p.
- De Backer, S. (2005). *Consumenten aan het woord. Directe dialoog met consumenten:*

Bibliografie

- praktische ervaringen*. Brussel: KBS. 81 p.
- Delbaere, P., Dresselaers, P. & Gouzée, N. (2005). *Working Paper 1-05. Het gevoerde beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Brussel: Task Force Duurzame Ontwikkeling - Federaal Planbureau. 117 p.
- den Hollander, B., Leeflang, C., Van der Sluis, S., Temme, B. & B&A Groep
Beleidsonderzoek en -advies bv Den Haag (1998). *Elektronische Burgerconsultatie. Eerste ervaringen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening. 61 p.
- Department of Urban Affairs and Planning. 1999. "What stands in the way of a sustainable participation program? And what can we do to improve the potential for long-term success?" [Web Page]. Accessed 2006.
<http://www.uap.vt.edu/cdrom/intro/sustainability.htm>.
- Edelenbos, J. (1998). Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming. Dilemma's in procesontwerp en procesmanagement. *Bestuurskunde*, 7 (7): 309-316.
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma. 264 p.
- Edelenbos, J., van Buuren, M., van As, M., Duijn, M., Slob, A. & Vermeulen, W. (2003). *Milieubeleid van, voor en door de burger. Uitkomsten van het 'lerende' evaluatieonderzoek naar het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid*. Rotterdam: Pytheas, Erasmus Universiteit. 127 p.
- Elliott, J., Heesterbeek, S., Lukensmeyer, C. & Slocum, N. (2005). *Participatory Methods Toolkit. A practitioner's manual*. Brussel: viWTA en KBS. 210 p.
- Environmental Protection Agency (1996). *RCRA Public Participation Manual*. Washington DC: EPA
- Environmental Protection Agency (2001). *Stakeholder Involvement & Public Participation at the U.S. EPA. Lessons learned, barriers & innovative approaches*. Washington DC:



Bibliografie

- Office of Policy, Economics and Innovation. 31 p.
- Environmental Protection Agency (2003). *Plan and budget for public involvement*.
Washington DC: National Center for Environmental Innovation
- Federale regering (1997). *Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*.
- Federale regering (2003). *Koninklijk Besluit van 2 april 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 januari 2000 tot bepaling van de algemene regels van de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling*.
- Federale Regering (2004). *Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2004-2008*.
- Gemeentebestuur Hengelo (2005). *Handleiding interactief werken*. Hengelo:
Gemeentebestuur Hengelo. 13 p.
- Goris, J. (2004). Een stem voor iedereen. Interactief beleid met mensen in armoede:
Participatie aan het Europese armoedebeleid. *Ter Zake. Praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*(2): pp. 16-18.
- Goubin, E. (2005). Participatie: wat? waarom? hoe? voorwaarden? In: *Trefmoment Participatiewatte?*, Brugge: Memori. pp. 8.
- Goubin, E. & Mestian, B. (2003). *Elkaar vinden: bouwstenen voor het communiceren met kansarme doelgroepen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. 46 p.
- Goubin, E. & Vanhove, A. (2005). Communicatie naar kwetsbare bewoners. In: *Trefmoment Participatiewatte?*, Brugge: Memori. pp. 13.
- Hinshelwood, E. & McCallum, D. (2001). *Consulting communities: A renewable energy toolkit*. Londen: Crown. 137 p.
- Howell, R., Olsen, M. & Olsen, D. (1987). *Designing a Citizen Involvement Program. A guidebook for involving citizens in the resolution of environmental issues*. Oregon:
Western Rural Development Center. 178 p.

Bibliografie

- Huitema, D., van de Kerkhof, M. & van Tilburg, M. (2005). Burgerjury en de dilemma's van interactieve beleidsvorming. *Bestuurskunde*, 6: 23-32.
- iPlan. "Community engagement techniques and tools" [Web Page]. Accessed 2006.
<http://www.iplan.nsw.gov.au>.
- Keygnaert, I. (2005a). *Participatie aan het lokaal sociaal beleid van groepen met minder behartigde belangen. Participatiehefboom Methodes*. Brussel: Vlaams Netwerk voor verenigingen waar armen het woord nemen & Samenlevingsopbouw Vlaanderen. 123 p.
- Keygnaert, I. (2005b). *Participatie aan het lokaal sociaal beleid van groepen met minder behartigde belangen. Participatiehefboom Handvatten*. Brussel: Vlaams Netwerk voor verenigingen waar armen het woord nemen & Samenlevingsopbouw Vlaanderen. 123 p.
- King, G. (1999). *Participation in the ICZM Processes: Mechanisms and procedures needed*. Europa: ICZM. 114 p.
- Koning Boudewijnstichting (2003). *Publieksforum 'Zit het in mijn genen?'. Burgeradvies eindrapport*. Brussel: KBS. 82 p.
- Koning Boudewijnstichting (2004). *Voedselveiligheid: tegen welke prijs? De mening van de burger over voedselveiligheid. Presentatie en analyse van de resultaten van een dialoog tussen dertig Belgische burgers*. Brussel: Koning Boudewijnstichting. 70 p.
- Kortom (2002). *Verslag Congres Kortom 'Overheidscommunicatie voor moeilijk bereikbare doelgroepen'*. Kortom - vereniging voor overheidscommunicatie. 21 p.
- Landcom (2002). *Stakeholder Consultation Workbook*. Parramatta: Landcom. 35 p.
- Le Blansch, K., van der Heijden, N. & Lotze, S. (2004). *Burgers vooruit: een procesevaluatie*. Den Haag: Onderzoek en Adviesgroep Questions, Answers and More, B.V. 26 p.
- Leenders, A., Hin, K.-J., Hulsinga, M. & de Jong, S. (2005). *Burgerdialoog Duurzame*



Bibliografie

- Landbouw. Methodische evaluatie*. Den Haag: Schuttelaar & Partners, Adviesbureau voor Maatschappelijke Communicatie B.V. 16 p.
- Lenos, S. & Buurman, M. (2000). *Internetgereedschappen voor interactieve beleidsvorming*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek. 32 p.
- Loyens, K. 2006. "Participatie van de burger aan het beleid" [Web Page]. Accessed 2006. <http://www.burgerparticipatie.be>.
- Loyens, K. & Van de Walle, S. (2006). *Participatie voor iedereen? Wenselijkheid en haalbaarheid van gelijke participatie in de consultatie over het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling*. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven). 150 p.
- Maes, A. & Wymeersch, T. (2004). *Model voor inspraak en participatie in de opmaak van een gemeentelijk milieubeleidsplan*. Brussel: Tandem. 9 p.
- Magiels, G. (2003). *Dierlijke Productie & Consumptie in Vlaanderen in 2020. Toekomstscenario's*. Brussel: DP21 vzw en KBS. 46 p.
- Magiels, G. (2004). *Dierlijke productie en consumptie in de 21ste eeuw. Van dialoog naar actie*. Brussel: DP21 vzw en KBS. 34 p.
- Marketresponse (2005). *Rapport de nationale VROM-enquête*. Leusden: Marketresponse Nederland BV
- Meeting of Minds Europe (2005). *Meeting of Minds. European Citizens' Deliberation on Brain Science. Report on the 1st European Citizens' Convention*. Brussel: Meeting of Minds Europe. 8 p.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1998). *Elektronische Burgerconsultatie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken. Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening. 40 p.
- Ministerie van VROM (2002). *Beleid met burgers. Praktische gids voor burgerparticipatie*. Den Haag: VROM. 51 p.
- Ministerie van VROM (2003). *De Consensus Conferentie naar Deens model:*

Bibliografie

- Praktijkervaring in de MILO-case*. Utrecht: Environmental Resource Management. 18 p.
- Ministerie van VROM (2004). *Burgerplatform VROM Leefbaarheid en stedelijke vernieuwing*. Den Haag: VROM. 52 p.
- Ministerie van VROM (2005a). *Apparant Impenetrability. Can citizens participate in Europe?* Delft: Environmental Resources Management B.V. 30 p.
- Ministerie van VROM (2005b). *Hoofdpijnennotitie Toekomstagenda Milieu*. Den Haag: VROM. 21 p.
- Ministerie van VROM (2005c). *Publieksagenda en burgerparticipatie*. Den Haag: VROM. 4 p.
- Ministerie van VROM (2006a). *Beleid met burgers: Burgerplatform*. Den Haag: VROM. 5 p.
- Ministerie van VROM (2006b). *Beleid met burgers: Publieksagenda*. Den Haag: VROM. 4 p.
- Ministerie van VROM (2006c). *VROM Programma Beleid met Burgers ondersteunt beleidsmakers bij burgeroriëntatie*. Den Haag: VROM. 2 p.
- Mulder, S., Verhue, D. & Adriaansen, M. (2005). *Wat is het milieu ons waard? De acceptatie van milieubeleid en milieumaatregelen*. Amsterdam: TNS NIPO Consult/Veldkamp. 71 p.
- New Economics Foundation & UK Participation Network (1998). *Participation Works! 21 techniques of community participation for the 21st century*. Londen: Economics Foundation. 58 p.
- OECD (2001a). *Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making*. Parijs: OECD. 267 p.
- OECD (2001b). *Citizens as Partners: OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making*. Parijs: OECD Publications Service. 112 p.
- Pröpper, I. & Iedema, R. (2004). *Werkboek Interactieve Planvorming*. Vught:



Bibliografie

- Partners+Pröpper. 15 p.
- Pröpper, I. & Steenbeek, D. (2001). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Uitgeverij Coutinho. 211 p.
- Public Participation Team (2004). *Participation Handbook*. Edinburgh: The Scottish Parliament. 45 p.
- QA+ (2003). *Burgerparticipatie in het milieubeleid. Ervaringen met methoden en instrumenten in het stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid*. Den Haag: Onderzoek en Adviesgroep. Questions, Answers and More bv. 16 p.
- Raad voor het openbaar bestuur (2005). *Burgers betrekken: Een handleiding voor burgerparticipatie*. Den Haag: Rob. 92 p.
- Raeymaekers, P. (2005). *ADHD: een pleidooi voor gedeelde zorg*. Brussel: KBS. 55 p.
- Schuerman, G. (2006). Methoden en technieken voor een creatieve dialoog tussen burger en overheid (Deel I). In: Instituut voor de Overheid. *Opleiding Interactief Beleid*, Leuven: K.U. Leuven. pp. 27.
- Swinnen, H. (2004). Burgerparticipatie: Een verhaal vol spanning(svelden). In: *Studiedag 'Burgerparticipatie & interactieve beleidsvorming'*, Antwerpen: Kortom vereniging voor overheidscommunicatie. pp. 23.
- Tayart de Borms, L. (2005). *Meeting of Minds. European citizens' deliberation on brain science*. Brussel: KBS. 5 p.
- ten Holt, H., Blanken, H. & McCarthy, B. (2005). *Procesverslag Project 'Biodiversiteit Hoeksche Waard voor en door Burgers'*. Nijmegen: NovioConsult Van Spaendonck BV. 28 p.
- Thomas, J. C. (1995). *Public Participation in Public Decisions. New Skills and Strategies for Public Managers*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. 211 p.
- Vandenabeele, J. & Goorden, L. (2004). Een goed gevulde gereedschapskist. In: Vandenabeele, J. & Goorden, L. *ABC van het participatief milieubeleid*, Antwerpen:

Bibliografie

- Universiteit Antwerpen. pp. 42-57.
- Vandenabeele, J., Goorden, L. & Van Fleteren, M. (2003). *Publieksforum over genetische tests 'Zit het in mijn genen?'. Evaluatierapport: aandachtspunten voor de toekomst.* Brussel: KBS. 28 p.
- Vandenbroeck, P. (2005). *Krachtvoer voor Dialoog. Multi-stakeholderdialoog over voeding. Observaties en lessen.* Brussel: KBS. 29 p.
- Verbeke, L. (1994). *Participatie van kansarmen. Van slogan naar praktijk.* Brussel: Viboso. 127 p.
- viWTA (2005). *Publieksforum Hersenwetenschappen. Eindrapport van het publiekspanel.* Brussel: viWTA. 37 p.
- VLGA (2001). *Community Consultation Resource Guide.* Victoria: VLGA. 17 p.
- Warringah Council Strategy Unit (2000). *Community Consultation Toolkit.* Sydney: Warringah Council Strategy Unit. 54 p.
- Wauters, L. (2006). Methoden en technieken voor een creatieve dialoog tussen burger en overheid (Deel II). In: Instituut voor de Overheid. *Opleiding Interactief Beleid,* Leuven: K.U. Leuven.
- XPIN (2003). *Spelregels voor communicatie bij interactieve beleidsvorming.* Den Haag: Expertisebureau Innovatieve Beleidsvorming. 28 p.
- XPIN/IPP, Gemeente Zoetermeer, and Gemeente Dordrecht. "Participatiewijzer" [Web Page]. Accessed 2006. <http://www.participatiewijzer.nl>.

