

Nieuwe participatiemethoden: Digitale Burgerpanels en Burgerjury's

Voorzitter werkgroep: Sietze Haven (Gemeente Zwolle)

Inleiders: Henk van der Kolk (Universiteit Twente), Jeroen Jonker (Gemeente Enschede), Rob van de Peppel (I&O Research).

Voorzitter: Sietze Haven (Gemeente Zwolle)

De voorzitter leidt het onderwerp, "*Nieuwe participatiemethoden: Digitale burgerpanels en burgerjury's*" kort in en geeft vervolgens het woord aan de eerste inleider, Dr. Henk van der Kolk van de Universiteit Twente.

Inleiding Henk van de Kolk, Universiteit Twente

Henk van der Kolk legt het verschil, de voor- en nadelen uit van deliberatieve steekproeven, burgerfora en burgerjury's. Deze vormen worden afgezet tegen besluiten genomen in de gemeenteraad op of basis van referenda.

Voor- en nadelen besluiten referenda en gemeenteraad

Als eerste worden de bestaande besluitstructuren onder de loep genomen. Er wordt getwijfeld of de besluitvormers bij deze methoden een afspiegeling van de bevolking vormen.

In het geval van de gemeenteraad gaat het slechts om een klein aantal mensen dat de gehele bevolking moet representeren. Referenda bereiken meer mensen maar zijn een stuk lastiger te organiseren en kunnen ook niet altijd worden gebruikt. Bovendien zijn de burgers die hun mening geven in een referendum vaak niet goed geïnformeerd. Ook zijn de kosten van een referendum in vergelijking met de kosten van besluitvorming door de gemeenteraad vrij hoog. Bij een referendum wordt gestemd over één bepaald onderwerp. Daardoor kan niet echt een goede afweging gemaakt worden tussen meerdere factoren. In de gemeenteraad kan dat juist weer wel. Samengevat scoren de gemeenteraad als besluitvormingsorgaan en het referendum op de verschillende onderdelen of zeer positief of zeer negatief, er zijn duidelijke voor en nadelen, maar er bestaat niet echt een tussenweg. Daarom is het goed om te kijken wat er voor mogelijke alternatieven zijn.

Deliberatieve participatie

Bij deliberatieve participatie bijvoorbeeld wordt een groep burgers deskundig geïnformeerd over een bepaald onderwerp, waarna uiteindelijk een beleidsaanbeveling komt. Het is bij deze vorm van belang, dat het onderwerp duidelijk is. Er zijn verschillende vormen van deliberatieve participatie. Deze verschillen onder meer in de manier waarop de groep wordt samengesteld en naar de omvang van de groep. Daarnaast is de mate van verschafte informatie van verschillend en is er verschil tussen de mate van discussie en of er al dan niet een collectief besluit uit komt. Een *burgerjury* heeft een klein aantal deelnemers die goed geïnformeerd zijn. Er is plaats voor discussie en er wordt uiteindelijk een collectief besluit genomen. Bij een *burgerforum* is het aantal deelnemers groot, alsmede de hoeveelheid informatie. Ook is er ruimte voor discussie en sprake van een collectief besluit. Bij een *deliberatieve peiling* is er ook sprake van een groot aantal deelnemers, de verschafte hoeveelheid informatie is echter veel minder dan bij het burgerforum. Er is eigenlijk geen sprake van discussie en er komt geen collectief besluit.

Vorm afhankelijk van doel

Om te kiezen uit één van de vormen moet de overheid afwegen wat in een bepaald geval het meest belangrijk is; brede participatie of meer kennis. Er moet een afweging gemaakt worden tussen representativiteit en betrokkenheid. Ook het budget is van belang. Verder is de vraag in hoeverre er informatie verschaft wordt. Is volledige en dus ook vaak tegenstrijdige informatie noodzakelijk? Vervolgens moet gekeken worden wat met de uitkomst van de deliberatieve participatie gedaan wordt. Kan het direct worden geïmplementeerd? Moet het aan een bredere groep worden voorgelegd, bijvoorbeeld in een referendum? Of kan het slechts als advies worden gebruikt? Bij het beantwoorden van deze laatste vraag stuiten we op nog een probleem. Het werkt pas als het serieus wordt genomen en het wordt pas serieus genomen als het werkt. Dit is een lastig op te lossen kip ei probleem. Gemeenten moeten durven om dit succesvol te laten zijn.

Inleiding Rob van de Peppel, I&O Research

Rob van de Peppel houdt eerste een korte introductie I&O Research. Het onderzoek- en adviesbureau heeft al een aantal jaren ervaring met burgerpanels. Gemeenten willen wel graag iets doen aan E-governance en E-participatie maar in de praktijk valt het tegen. Een simpele zoekopdracht naar een chat met iemand van gemeenteraad geeft een bestand uit 2004 weer. Verder zie je op websites bijvoorbeeld een weblog van de burgermeester, maar na een paar keer bloggen wordt het overgenomen door een ambtenaar waarna het vaak verwaterd. Op digitale gastenboeken komt af en toe nog eens wat te staan. Als laatste zijn er nog de digitale burgerpanels waar I&O zich onder andere mee bezig houdt. Hierbij is van belang welke waarde gemeenten hechten aan deze panels en vervolgens wat er mee wordt gedaan.

Access panels en dedicated panels

Rob van de Peppel onderscheidt twee verschillende typen van digitale burgerpanels. Zogenaamde 'access panels', met zeer grote deelnemers aantallen, werving via internet/aanmelding, gehouden door verschillende opdrachtgevers met verschillende doelen waarbij vergoeding centraal staat en waar vooral "beroepsrespondenten" op reageren. Deze panels staan tegenover de 'dedicated panels' die veelal bestaan uit kleine aantallen deelnemers, vaak klanten of inwoners. De werving voor dit soort panels gebeurt vrijwel alleen op basis van uitnodiging. Er is een opdrachtgever/doel en betrokkenheid staat centraal, wat zorgt voor een non-financiële incentive maar zeer betrokken respondenten aantrekt. Er zijn dus verschillende mogelijkheden om een burgerpanel in te richten. Afhankelijk van het doel. Gaat het om een onderzoek of participatie instrument? Als het panel als onderzoeksinstrument gebruikt gaat worden dan is het van belang dat er sprake is van een grote representativiteit en een groot deelnemers aantal. Het is slechts in beperkte mate geschikt als een monitoring instrument. Als het panel gebruikt wordt als participatie-instrument moet de betrokkenheid van de panelleden hoog zijn. Ook moet er de mogelijkheid bestaan om door te vragen. Vervolgens moet de vraag worden gesteld of het panel kwalitatief dan wel kwantitatief van aard is? Gaat het om een structurele of om een eenmalige peiling? Op basis van de beantwoording van deze vragen kan het panel ingericht worden.

Waarom burgerpanel?

Kernvraag is waarom een overheid met een burgerpanel zou willen werken? Er is een aantal voordelen indien er gebruik wordt gemaakt van een burgerpanel. Zo worden burgers meer betrokken bij beleid. Beleidsmaker komen te weten 'wat er leeft' en de kennis van de standpunten en oordelen van de inwoners wordt vergroot. Ook wordt er een extra informatiekanaal gerealiseerd. Ook kan een panel bijdragen aan de kwaliteit van het debat in de raad. Als laatste is het onder andere goed voor de PR van de gemeente als zij actief bezig zijn met E-Participatie.

Aandachtspunten burgerpanel

Om tot een afronding te komen haalt Rob van de Peppel nog een aantal voorbeelden en ervaringen aan: vier peilingen per jaar is haalbaar, een intern aanspreekpunt is van belang, intern moet er niet te veel dichtgeregeld worden. Commitment van bestuur en raad is erg belangrijk. Het kan nuttig zijn om naast de steekproef ook aanmeldingen toe te staan. Benut het panel ook als steekproefkader. Aandacht voor kwaliteit van de vragen(lijst) en als laatste de terugkoppeling peilingen naar panel goed regelen.

Digipanel wanneer wel en wanneer niet?

Als laatste geeft Rob van de Peppel nog een aanbeveling wanneer wel en wanneer niet een digitaal burgerpanel te gebruiken. Als B&W al denken te weten wat er speelt, en als de raad denkt geen hulp nodig te hebben bij de volksvertegenwoordigende taak of als ambtenaren geen advies van de inwoners willen, dan moet je het niet doen. Er moet dan eerst wat gedaan worden aan de houding van de bestuurders op intern niveau. Als je wil weten wat er bij de inwoners speelt, en ze wilt betrekken bij beleid, óf als de gemeente een betere PR wil hebben, dan is een burgerpanel een goed idee.

Jeroen Jonker, gemeente Enschede

Doel panel: mening burger en binding burger

Jeroen Jonker werkt bij de gemeente Enschede en zal ingaan op een praktijkervaring met een burgerpanel, namelijk het Enschede panel van de gemeente Enschede. Het doel van het panel is niet om alleen de mening van de burger te peilen, maar de burger ook te binden aan de gemeente. Aan alle Enschedeërs van twaalf jaar en ouder is door de burgemeester een brief gestuurd met de vraag of zij willen participeren in het Enschede panel. Daarnaast is er een uitgebreide werving en publiciteitscampagne opgezet. Het resultaat is achtduizend aanmeldingen. Er zal door het panel vier keer per jaar een peiling uitgevoerd worden en daarnaast is ruimte voor peilingen op ad hoc basis.

Representativiteit

Achtduizend deelnemers is een mooi aantal, maar de vraag is natuurlijk hoe representatief deze groep is. De resultaten van het panel zijn via statistische methoden generaliseerbaar voor de Enschedese bevolking (vergelijkbaar met een reguliere steekproef). Maar er zijn, zowel bij steekproeven als bij vrije aanmelding voor panels, altijd groepen die je moeilijker bereikt. Zolang deelnemers niet verplicht worden om deel te nemen, zal er selectie optreden. Dit heeft onder andere te maken met de verschillende burgerschapsstijlen en de verschillende bevolkingsgroepen binnen een gemeente.

Dilemma soort vragen

Daarnaast hangt de betrokkenheid en de respons af van de vragen die je stelt, alsmede wat er met de resultaten gedaan wordt. Dit sluit aan bij het verhaal van Henk van de Kolk die het kip ei probleem aanhaalt. Het is dus belangrijk welke onderwerpen er behandeld worden. Interessante onderwerpen zijn vaak ook gevoelig en dat maakt het lastig. Indien de agenda wordt bepaald door de raad en het college bestaat het risico van pacificatie. Besluitvormers willen het dan niet op de spits drijven en komen met neutrale onderwerpen, terwijl het vanuit het oogpunt van 'politieke participatie' voor bewoners juist aansprekend is om een controversieel onderwerp aan de orde te stellen. Dat besluitvormers dit niet willen is wel begrijpelijk, want peilingen krijgen namelijk hoe dan ook gewicht (8000 Enschedeërs vinden....), terwijl nog niet helder is wat de status of waarde is die men er politiek aan wil hechten.

Panel geen politiek gevoelige vragen

Het panel is vanwege die overwegingen vooralsnog vooral gericht op nuttige en kwalitatieve input, op het verbeteren van beleid, niet op het voorleggen van gevoelige politieke dilemma's of het voeren van discussies daarover. Maar het optimaal benutten van de mogelijkheden vergt een betere en meer omvattende afweging tussen politieke participatie (discussies, dilemma's, keuzes) aan de ene kant en verbetering van beleid (door input van bewoners) aan de andere kant. En daarover zal 'de traditionele politiek' zich moeten uitspreken. Hoe dan ook: het Enschedepanel heeft een groot aantal deelnemers en is erg laagdrempelig, daardoor vormt het een goed instrument om te luisteren. Bovendien biedt het veel mogelijkheden voor de toekomst. Zo kan er aanvullende werving plaatsvinden om extra deelnemers aan te trekken, maar er kan bijvoorbeeld ook een selectie gemaakt worden binnen de panelleden om specifieke vraagstukken te behandelen. Huidige panelleden kunnen als ambassadeur optreden om zo meer leden te werven.

Grenzen participatie

Om af te sluiten geeft Jeroen Jonker nog een paar punten ter discussie. Zo vraagt hij zich af of de hoge verwachtingen waargemaakt kunnen worden. Waar liggen de grenzen van participatie binnen het traditionele representatieve systeem? Jeroen Jonker daagt ons uit ons te verplaatsen in de deelnemer.

Groepsdiscussie

Na de inleidingen neemt de voorzitter het woord en vraagt aan de zaal wat gedacht wordt van de verschillende vormen en voorbeelden van burgerparticipatie, hoe die zich onderling verhouden en welke binnen een gemeente aangepakt kunnen worden? Welke zaken worden herkend?

J. Kors (Travers) zegt bezig te zijn met deliberative pollings, maar mist hierbij draagvlak bij het bestuur. Hij vraagt of hier misschien wat meer over valt te zeggen. Het idee is vaak leuk, maar uiteindelijk leggen B&W dan belemmeringen op.

P. Scheffer (Provincie Overijssel) vraagt wie in dit geval het opdrachtgeverschap moet hebben, is dit de gemeente of wellicht de provincie of moet dit juist van buitenaf gebeuren? Is het niet waardeloos als het opdrachtgeverschap vanuit een overheid komt?

J. Jonker (Gemeente Enschede) antwoordt dat het niet waardeloos is, de politieke waarde is wel gering indien de raad en de wethouders erop zitten. Als het meer van buitenaf komt dan is de waarde groter. De vraag is wel wat je er vervolgens mee doet. Het is zonde als je er vervolgens niks mee kunt.

H. Cok (ministerie van VROM) is van mening dat het goed is dat gemeenten dit opdrachtgeverschap op zich nemen, maar hij vindt dat er een voor de burger duidelijk onderscheid gemaakt moet worden tussen wat participeren een meebeslissen is en wat enkel gaat om een peiling. Het moet duidelijk zijn of het gaat om de informatieve waarde en niet zo zeer om het medebesluiten.

S. Haven voegt hier aan toe dat het voor de burger belangrijk is dat ze het gevoel hebben dat er ook daadwerkelijk iets wordt gedaan met hun mening. Enkel informeren draagt hier dus niet echt aan bij.

M. Ahne (Gemeente Deventer). Vraagt of mensen nog wel actief willen deelnemen? Peilen kan als het neutraal is, hij mist de nuance. Indien dit niet wordt ingebracht in een vragenlijst die aan de burger wordt voorgelegd zul je onherroepelijk tegen de kritiek aanlopen dat er om het probleem heen wordt gedraaid. Bij het maken van een dergelijke vragenlijst zal altijd discussie ontstaan over welke vragen er nu wel en niet in moeten komen. Partijen zullen altijd proberen om vragen er op een dusdanige manier in te zetten dat deze in hun straatje passen zodat het lijkt of er goed werk wordt geleverd. De echte scherpste raak je hierdoor kwijt, je moet de vragenlijst daarom zo neutraal mogelijk maken, maar dit stuit op discussies met de betrokken partijen.

R. van de Peppel (I&O Research) is het er mee eens dat de plaats van de burger duidelijk moet zijn, en dat het duidelijk moet zijn welke rol de burger in het proces speelt. Hij vind echter dat dit niet perse voor minder animo zorgt. Het gaat er om mensen te betrekken die niet in de raad zitten maar om mensen die af en toe eens een vraag willen beantwoorden of hun mening geven. Het is van belang dat het aan de raad en het college van B&W duidelijk wordt gemaakt dat dit niet bedreigend is. Er moet worden voorkomen dat de vragenlijst onderwerp wordt van debat.

J. Kors is van mening dat er tegenwoordig te veel "issue gestuurd" wordt. Dit werkt niet goed, omdat alles in een bepaalde verhouding staat tot elkaar. Er is een beperking op het kunnen van mensen die mee willen doen. Ook bestaat er een verschil tussen denkers en doeners. Het is van belang dit te zien en te accepteren. Dit verschil moet geaccepteerd worden, en er moet niet op gestuurd worden om dit te veranderen.

S. Haven waarschuwt dat het wel van belang is niet steeds dezelfde mensen te horen en te betrekken.

Er komt een voorstel uit de zaal om mensen te betalen voor participatie. Zo kun je groepen betrekken die anders niet mee zullen doen.

M. Ahne zegt dat de meeste weerstand uit "slechte" wijken komt. Bewoners van deze wijken doen in de regel niet mee in participatie trajecten, maar uit dezelfde hoek komt achteraf het meeste commentaar omdat deze groep zich dan niet gehoord voelt. Je kunt hier natuurlijk aan voorbij gaan maar dan heb je het over ongeveer 40% van de bevolking.

J. Kors sluit zich hier niet bij aan, zelfs de 8000 deelnemers uit het project van de gemeente Enschede is niet representatief.

R. van de Peppel zegt dat er bij die 8000 wel mensen zitten die niet gaan stemmen en dat dit een voorbeeld is dat dit misschien toch een groter deel van de bevolking vertegenwoordigt dan gedacht wordt. Het panel van 8000 is misschien wel minder representatief dan een steekproef met enquête, maar deze kan weer op minder respons rekenen. Bovendien blijven door het initiatief van de gemeente Enschede de mensen wel betrokken bij de publieke zaak.

H. van de Kolk zegt dat de juiste middelen voor de juiste doelen ingezet moeten worden.

R. van de Peppel zegt dat er gekeken moet worden in hoeverre iets leeft. Gaat het om 20% of 80%? Het panel is nuttig om dit te meten. Via internet kunnen chatsessies uitgelokt worden om representativiteit te bevorderen.

M. de Nobel (Universiteit Twente) vraagt of er dan open of gesloten vragen gesteld moeten worden?

J. Jonker antwoordt dat het wel goed is om een open vragenlijst te maken maar dat dit waarschijnlijk te veel resources zal kosten, en dat daarom een tussenweg gevonden moet worden.

S. Haven sluit af met de conclusie dat volledige representativiteit lastig te bereiken is, maar dat projecten zoals in Enschede een stap in de goede richting zijn.