

Wat is een geschikt onderwerp voor een burgerberaad? En wat is een goede vraagstelling?

Marie Theuwis & Kristof Jacobs

Radboud Universiteit, 16/6/2023, Nijmegen

Over welk type onderwerpen worden er burgerberaden in de praktijk gehouden?

Onderwerpen van burgerberaden zijn erg divers. Ze kunnen in meer of mindere mate technisch zijn en in meer of mindere mate gepolariseerd zijn. Beleidskwesties zijn voor burgers vaak vrij technisch en vragen een zekere mate van kennis, die ze kunnen verkrijgen via informatievoorziening tijdens het burgerberaad. De onderwerpen zijn daarnaast meer of minder gepolariseerd. Hoe gepolariseerd een onderwerp is hangt af van de context: sommige kwesties liggen in de ene gemeente gevoelig, in de andere niet (denk bv. aan asielzoekerscentra of afvalverwerking). In de praktijk worden zowel minder gepolariseerde onderwerpen als gepolariseerde kwesties behandeld tijdens een burgerberaad (OECD, 2020).

Volgens onze data zijn op provinciaal niveau ongeveer 21% van de onderwerpen erg gepolariseerd.¹ Burgers zijn zeker in staat om een advies te geven over een gepolariseerd onderwerp, maar dan is de duur van het burgerberaad en de aanwezigheid van experts en onafhankelijke moderatoren extra belangrijk. We zien dat wanneer een burgerberaad over een gepolariseerde materie korter dan drie bijeenkomsten duurt of wanneer er geen experts of moderatoren aanwezig zijn, dit gepaard gaat met een lagere mate van verandering in mening of dat de meningen soms zelfs meer gepolariseerd worden na deelname.

Een belangrijke factor bij de keuze van een onderwerp is dat het een kwestie moet zijn waarin de gemeente of provincie een bepaalde bevoegdheid uitoefent. Het is dus goed om de bevoegdheid op voorhand duidelijk te communiceren om teleurstelling aangaande de mate van opvolging te vermijden.

Enkele voorbeelden van onderwerpen van burgerberaden op lokaal, regionaal en provinciaal niveau:

- Energievoorziening: bv. energie transitie (West-Brabant, Den Haag)
- Publieke diensten: bv. afvalverwerking (Dublin)
- Klimaatbeleid (bv. Gelderland, Amsterdam, Rheden)
- Openbare ruimte en infrastructuur: bv. uitbreiding van de luchthaven, planning van de omgeving (Oud-Heverlee)
- Belastingen (bv. Overijssel)
- Gezondheidszorg (bv. Zeeland)

¹ Wat betreft de onderwerpen van lokale burgerberaden zijn er op het moment van het schrijven geen volledige data beschikbaar.

Wat is een geschikt onderwerp?

Volgens ons onderzoek wordt in 92% van de gevallen het burgerberaad gebruikt voor het formuleren van beleid en voor het prioriteren van een bepaalde aanpak om dat beleid te realiseren. In 4% van de gevallen focust het burgerberaad zelfs enkel op dat prioriteren. In 8% van de gevallen beslist het burgerberaad zelf welk beleidsonderwerp ze willen behandelen. Het onderwerp wordt in de meeste gevallen dus op voorhand vastgelegd door de overheid of in samenspraak met een groep burgers (Carson, 2018). Omdat burgers dan aan de slag gaan met nadenken over beleidsdoelen en een aanpak bedenken, is het belangrijk dat het onderwerp van het burgerberaad hiervoor geschikt is.

Maar wat maakt een onderwerp nu geschikt voor een burgerberaad? Volgende richtlijnen kunnen hiervoor worden gebruikt (cf. Pratt, 2001)

Een onderwerp is **geschikt** voor een burgerberaad indien het voldoet aan de volgende criteria:

- ✓ De gemeente/provincie heeft een **bevoegdheid** betreffende het onderwerp.
- ✓ Binnen de samenleving bestaat er een **brede interesse**, het is geen onderwerp waar niemand van wakker ligt.
- ✓ Er moeten keuzes worden gemaakt, maar er zijn **geen duidelijke "juiste" keuzes**.
- ✓ Nieuwe benaderingen kunnen de samenleving **vooruit helpen**.
- ✓ Burgers hebben **nog geen gelegenheid gehad** om de verschillende aanpakken en hun gevolgen op lange termijn te overwegen.

Een onderwerp is **minder geschikt** voor een burgerberaad indien:

- ⊗ Het zeer technisch is en **een technische oplossing vereist**.
- ⊗ Er enkel een **"ja" of "nee"** antwoord nodig is.
- ⊗ Er een specifieke aanpak is waarover **reeds is beslist** en de burgers slechts pro forma hun goedkeuring moeten geven.
- ⊗ Er **onmiddellijke actie nodig** is.
- ⊗ Het enkel **relevant is voor een kleine belangengroep**.

Wat is een geschikte vraagstelling?

Nadat er een onderwerp is gekozen, is het goed om deze te gieten in een vraag die de burgers tijdens het burgerberaad beantwoorden. Op die manier zijn de discussies tijdens het burgerberaad meer gefocust en is de kans groter dat er uitvoerbaar beleid wordt geformuleerd door de deelnemers.

De vraag moet breed genoeg zijn om meerdere aanbevelingen mogelijk te maken, maar ook specifiek genoeg om te voorkomen dat de burgers in overbodige discussies verzeild raken (OECD, 2020). Een heel open vraag geeft burgers uiteraard meer ruimte om met eigen voorstellen te komen, maar leidt in de praktijk vaak tot vage voorstellen die weinig uitvoerbaar zijn (Michels, 2021). Hoe meer open de vraag is, hoe meer tijd burgers nodig hebben om aanbevelingen te formuleren. Daarnaast is het belangrijk om in de vraagstelling transparant te zijn over de bestaande afwegingen en beperkingen (OECD, 2020).

Enkele richtlijnen voor een **goede vraagstelling** (cf. Carson, 2018):

- ✓ Zorg ervoor dat de vraag **zo precies mogelijk** weergeeft waar de besluitvormer uiteindelijk een beslissing over zal nemen.
- ✓ Streef naar **beknoptheid en duidelijkheid**.
- ✓ Neem de **afwegingen** op in de vraag of in de ondersteunende verklaring.
- ✓ **Test** je vraag uit met iemand buiten de organiserende groep (bijvoorbeeld een focus-groep). Controleer **of de vraag voor een gewone burger duidelijk is**.
- ✓ **Deel het probleem/dilemma**; verkoop geen oplossing.

Vermijd volgende zaken qua vraagstelling:

- ⊗ Stel **geen vragen die met 'ja' of 'nee'** beantwoord kunnen worden.
- ⊗ **Vermijd samengestelde vragen** (twee vragen in één). Houd elke vraag apart (Carson, 2018).
- ⊗ Leid de deelnemers niet naar **een vooraf bepaalde uitkomst**. Wek, zelfs onbedoeld, ook niet de indruk dat je dat wel doet.

Voorbeelden

Enkele voorbeelden van goede vraagstellingen, dus waar deelnemers tevreden waren met de vraag en tot een uitvoerbaar advies kwamen, zijn de volgende:

- Aangaande watervoorziening: “We moeten een evenwicht vinden tussen prijs en service dat voor iedereen eerlijk is. Hoe kunnen we dit doen?” → deze vraag bevat een duidelijke afweging.
- “Hoe kunnen we 2 miljoen euro het beste besteden om onze gemeenschap te verbeteren door middel van infrastructuuruitgaven?” → zeer specifiek doel, bedrag en afbakening.
- “Onze provinciale raad is ontslagen. Hoe willen we democratisch vertegenwoordigd worden door een toekomstige raad?” → de achtergrond wordt in vijf woorden uitgelegd en de vraag is nauwkeurig en beknopt (Carson, 2018).

Is de vraag niet 100% geslaagd? Wees dan bereid om de vraag aan te passen tijdens het burgerberaad indien een meerderheid van de deelnemers hier om vraagt.

Bibliografie

- Carson, L. (2018). *Framing the Remit*. newDemocracy. https://newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2018/07/docs_researchnotes_2018_July_RampD_Note_-_Framing_the_Remmit.pdf
- OECD. (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>
- Pratt, J. (2001). *A Guidebook for Issue Framing*. Kettering Foundation. http://www.wvciviclifefoundation.org/downloads/WVCCL_Issue_Framing_Guide%20.pdf