



**Vlaanderen**  
is lokaal bestuur

# Innovaties in lokale democratie

*Right to Challenge, e-participatie & mini-publics*

Uitgevoerd door

**KU Leuven**

Victor De Groof

Robbe Van Hoof

Prof.dr. Trui Steen

AGENTSCHAP  
BINNENLANDS BESTUUR

[binnenland.vlaanderen.be](http://binnenland.vlaanderen.be)

**Trui Steen** (PhD) is gewoon hoogleraar aan de KU Leuven, Instituut voor de overheid en vice-decaan onderzoek van de Faculteit Sociale Wetenschappen. Haar onderzoek beslaat diverse thema's zoals burgerparticipatie en coproductie van publieke diensten, professionalisme, en samenwerking en innovatie binnen de overheid. Zij is hierbij ook in het bijzonder geïnteresseerd in de werking van lokale besturen (*stafpagina*). Contact via e-mail: [trui.steen@kuleuven.be](mailto:trui.steen@kuleuven.be)

**Victor De Groof** werkt als onderzoeker aan het KU Leuven Instituut voor de Overheid.

**Robbe Van Hoof** werkt als onderzoeker aan het KU Leuven Instituut voor de Overheid.

DRAFT



# Inhoud

1	Inleiding	5
2	Right to Challenge	6
2.1	Algemene inleiding	6
2.2	Beschrijving indicatoren in functie van categorisering Right to Challenge initiatieven	10
2.2.1	Betrokken actoren	10
2.2.2	Openheid politiek en administratie	11
2.2.3	Manier waarop de burger kan participeren	12
2.2.4	Toepasselijke fasen in de beleidscyclus	13
2.2.5	Wettelijk kader	13
2.2.6	Beleidssectoren en type lokale besturen	19
2.2.7	Motieven betrokken actoren	21
2.2.8	Verdeling machtsverhouding en verantwoordelijkheden tussen overheid en burger	23
2.2.9	Initiatief, intensiteit van (burger)betrokkenheid en tijd gerelateerde kenmerken	23
2.3	Beschrijving van de effecten van de verschillende right to challenge initiatieven	25
2.3.1	Dienstverlening	25
2.3.2	Democratisering	26
2.3.3	(D)evolutie van de relatie tussen politici, ambtenaren en (participerende) burgers	27
2.4	Verklarende variabelen	28
2.4.1	Succesfactoren	28
2.4.2	Obstakels	29
2.5	Conclusie	32
3	E-participatie	35
3.1	Algemene inleiding	35
3.1.1	E-government	35
3.1.2	Open Government	36
3.1.3	E-democracy	37
3.1.4	E-participatie	38
3.2	Beschrijving indicatoren in functie van categorisering e-participatie-initiatieven	39
3.2.1	Participatievorm of participatietool	39
3.2.2	Betrokken actoren	39
3.2.3	Rol politiek en administratie	40
3.2.4	Communicatie	41
3.3	Positionering e-participatie-initiatieven binnen de beleidscyclus	45
3.4	Beschrijving van de effecten van e-initiatieven	47
3.4.1	Impact op dienstverlening	47
3.4.2	Democratische kwaliteit	47
3.4.3	Relatie burger en overheid	53
3.5	Succesfactoren en valkuilen	54
3.5.1	Verwachtingen goed managen	54
3.5.2	Organisational design: koppeling van e-participatie-initiatieven en backoffice-organisatie	56
3.5.3	Niet vertrouwen op technologie alleen	57
3.6	conclusie	59
4	Mini-publics	62
4.1	Algemene inleiding	63
4.2	Beschrijving indicatoren in functie van categorisering coproductie-initiatieven	66
4.2.1	Betrokken actoren	66
4.2.2	Beleidssectoren	72
4.2.3	Initiatief	74



4.2.4	<i>Tijd-gerelateerde kenmerken</i>	74
4.2.5	<i>Wettelijk kader</i>	75
4.2.6	<i>Openheid administratie en politiek ten opzichte van mini-publics</i>	76
4.2.7	<i>Machtsverhouding tussen overheid en burgers</i>	77
4.3	<b>Beschrijving van de effecten van de verschillende coproductie-initiatieven</b>	<b>79</b>
4.3.1	<i>Beleid en dienstverlening</i>	79
4.3.2	<i>Democratisering</i>	80
4.3.3	<i>Evolutie van de relatie tussen politici, ambtenaren en (participerende) burgers</i>	82
4.4	<b>Verklarende variabelen</b>	<b>83</b>
4.4.1	<i>Organisationele en procedurele aspecten die het algemeen verloop van het mini-public beïnvloeden</i>	83
4.4.2	<i>Factoren die zorgen voor impact van het mini-public op het politiek proces/beleid</i>	84
4.4.3	<i>Factoren die een impact hebben op de betrokkenheid en inbreng van deelnemers</i>	85
5	Slotbeschouwingen	88
6	Literatuurlijst	92

---

DRAFT



# 1 Inleiding

Het Agentschap Binnenlands Bestuur wil een maatschappelijk debat aanmoedigen over de toekomst van de lokale democratie in Vlaanderen. Een beschrijvend internationaal vergelijkend onderzoek naar evoluties in de lokale representatieve democratie moet een gegrond en open debat mogelijk maken. Het onderzoek richt zich daarbij op drie thema's die de afgelopen jaren steeds meer in de belangstelling zijn komen te staan: het uitdaagrecht of 'Right to challenge', e-participatie-initiatieven, en mini-publics.

In dit onderzoek worden aan de hand van een literatuuroverzicht de evoluties van deze praktijken van dichterbij bekeken. De drie thema's worden beschreven aan de hand van eenzelfde conceptueel analysekader. Allereerst worden de belangrijkste contextfactoren en -indicatoren geschetst. Hierna volgt een overzicht van de in de literatuur meest aangegeven (verwachte) effecten. Ten slotte worden een aantal verklarende variabelen aan de hand van succesfactoren en obstakels weergegeven.

Het onderzoek is dan ook geen empirisch maar eerder praktijkgericht onderzoek met als doel inzichten en inspiratie te bieden voor zowel de Vlaamse overheid als lokale besturen om vernieuwende vormen van democratie en burgerparticipatie op lokaal niveau uit te testen en in te voeren.



## 2 Right to Challenge

*Right to Challenge* (R2C)<sup>1</sup> heeft recent zijn intrede gedaan in de zoektocht naar nieuwe methoden om de veranderende verhouding tussen burger en overheid mede vorm te geven. Tot op heden hebben slechts twee landen (het Verenigd Koninkrijk<sup>2</sup> en Nederland) het ‘recht om uit te dagen’ formeel mogelijk gemaakt door middel van een (algemene) verordening. In beide landen zijn lokale besturen aan het experimenteren met het R2C, al blijven deze besturen ook daar in de minderheid. Dit maakt een internationale vergelijking van het R2C niet evident, maar wel zeer relevant. Gezien de recente invoering van R2C worden bij de analyse van dit fenomeen, naast het beperkt beschikbare academisch onderzoek vooral ook niet academische documenten aangehaald. De eerste sectie van dit hoofdstuk vormt een algemene inleiding op het R2C, waarin onder meer de meest gangbare definiëringen van het concept aan bod komen. Daarna zijn de indicatoren die het uitdaagrecht in theorie en praktijk kenmerken aan beurt. Vervolgens worden de beoogde en wezenlijk gerealiseerde effecten beschreven, om te eindigen met het omschrijven van factoren die het al dan niet succesvol verwezenlijken en bestendigen van deze nieuwe participatievorm helpen verklaren.

### 2.1 ALGEMENE INLEIDING

Een revisie van de bestaande academische en niet-academische literatuur leert dat het *Right to Challenge*, dat op het moment van publicatie enkel (formeel) wordt toegepast in het Verenigd Koninkrijk (sinds 2011) en Nederland (sinds 2015)<sup>3</sup>, geen algemeen aanvaarde en gehanteerde definitie heeft. Bovendien initiëren bevoegde entiteiten participatievormen met uiteenlopende benamingen die sterk gelijken op het R2C, waardoor het niet steeds eenvoudig is om een duidelijk onderscheid tussen het *Right to Challenge* en andere participatievormen te capteren. Onderstaande tabel illustreert daarom een aantal beschrijvingen die gebruikt worden in de onderzochte documenten<sup>4</sup>. Hoewel deze definiëringen/omschrijvingen niet uniform zijn, verwijzen ze allen naar de kernelementen van het concept (*Right to Challenge*) dat het voorwerp uitmaakt van deze studie.

---

<sup>1</sup> In het Verenigd Koninkrijk gekend als ‘the Community Right to Challenge’.

<sup>2</sup> Hoewel de *Localism Act (2011)* (die het R2C heeft geïntroduceerd) uitgaat van de centrale uitvoerende macht van het Verenigd Koninkrijk, is de verordening enkel van toepassing op Engeland. De bevoegdheid voor local government komt namelijk toe aan de constituerende landen van de UK, waardoor de administraties in Schotland, Wales en Noord-Ierland niet gebonden zijn door de act (Eckersley, Ferry & Zakaria, 2013).

<sup>3</sup> De oorsprong en wettelijke basis van het R2C in beide landen komt later in dit hoofdstuk aan bod in het onderdeel ‘Wettelijk kader’.

<sup>4</sup> Dit is geen exhaustieve lijst.

Bron	Definitie
Department for Communities and Local Government (2012)	<i>"The Community Right to Challenge is the right for community organisations to submit an expression of interest in running services of local authority and fire and rescue authorities on behalf of that authority."</i>
Eckersley, Ferry & Zakaria (2013, p. 534)	<i>"...to allow voluntary and community organisations, social enterprises and council employee groups (or 'mutuals') to express an interest in running any service for which the local authority is currently responsible."</i>
Open overheid (2016, p. 2)	<i>"Right to Challenge (hierna verder RtC) is het recht van buurtgebonden (sociale) ondernemers en bewonersgroepen om lokale voorzieningen en taken van de gemeente over te nemen of te coproduceren, wanneer zij denken dat het beter of anders kan."</i>
den Ouden (2016, p. 388)	<i>"Het betreft een uitdaagrecht waarmee particulieren de overheid kunnen uitdagen een publieke taak met bijbehorende budgetten aan hen over te dragen".</i>
van den Bongaardt (2018, p. 13)	<i>"Bij de Right to Challenge kunnen (groepen) inwoners taken van de gemeente overnemen, als zij denken het beter, slimmer, goedkoper of anders te kunnen doen. Zij kunnen bijvoorbeeld zelf de taak gaan uitvoeren of de budgetten overnemen, altijd in intensieve samenwerking met de gemeente."</i>
Boogaard, Driessen & den Ouden (2019, p. 2860)	<i>"Het Right to Challenge uit de Localism Act (2011) is een specifieke regeling waarmee burgercollectieven het recht hebben om een aanbestedingsprocedure tijdelijk stil te leggen om zelf een serieus bod te kunnen ontwikkelen."</i>



Nederlandse Rijksoverheid (2019, p. 2)	“... houdt in dat inwoners van de gemeente of maatschappelijke partijen de gemeente verzoeken om de feitelijke uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen, al dan niet met bijhorend budget, als zij denken deze taak beter en goedkoper te kunnen uitvoeren”.
--	---

Tabel 1: Definities Right to Challenge

Op basis van bovenstaande definities/omschrijvingen en beschreven bevindingen in de Nederlandse praktijk, gebruikt dit onderzoek volgende werkdefinitie bij de analyse van het *Right to Challenge*:

*“Het Right to Challenge is een participatievorm die individuele burgers of georganiseerde groepen/verenigingen van burgers de mogelijkheid verschaft om op basis van vooraf gedefinieerde criteria en vereisten een voorstel in te dienen om taken die in hun directe omgeving worden volbracht door of voor (i.e. in opdracht van) een betrokken overheid, over te nemen.”*

Hoewel het R2C reeds in 2011 geïntroduceerd werd in de UK<sup>5</sup>, wordt er in de praktijk weinig van gebruikgemaakt (de Bruijn et al., 2016). In Nederland, waar stakeholders het uitdaagrecht trachten uit te breiden naar andere beleidsdomeinen en fasen in de beleidscyclus, heeft het R2C wel zijn ingang gevonden en wordt het meer gefrequeenteerd. Het verschil in omvang met betrekking tot de aanwezigheid van bronnen en praktijkvoorbeelden kan mede hierdoor verklaard worden. Dit hoofdstuk is bijgevolg grotendeels gebaseerd op de Nederlandse praktijk, maar wordt waar mogelijk aangevuld met bronnen die handelen over het R2C in het Verenigd Koninkrijk. Bij het afsluiten van deze inleidende sectie is het tenslotte aangewezen twee bijkomende zaken te vermelden. Om te beginnen gaf de Vlaamse overheid reeds in 2016, in navolging van Nederland en het Verenigd Koninkrijk, in het ‘Groenboek bestuur’ aan te willen experimenteren met het R2C (Departement Kanselarij & Bestuur Vlaamse overheid, 2016). Het concept is dus niet onbekend in Vlaanderen, maar werd voorlopig nog niet formeel (wettelijk) verankerd door de regionale overheid (het niveau dat bevoegd is voor de lokale besturen) of de lokale besturen zelf. Het doel van deze studie bestaat er in de kennis van de Vlaamse beleidsmakers omtrent het R2C uit te breiden en mogelijke *best practices*, knelpunten en *missing links* ervaren in de praktijk in kaart te brengen. Daarnaast verwezen een aantal

---

<sup>5</sup> Gelijktijdig met het R2C werden nog een aantal andere community rights gelanceerd, waaronder het Community Right to Bid, het Community Right to Provide (Clarke & Cochrane, 2013), het Community Right to Build en de Neighbourhood planning (Department for Communities and Local Government, 2012). Deze andere vormen van buurtrechten komen niet verder aan bod in dit onderzoek.





Nederlandse beleidsmakers/politici (voornamelijk met een CDA-signatuur) in hun pleidooien ten voordele van het R2C ook naar Denemarken ter de illustratie van bestaande voorbeeldcases<sup>6</sup>. We konden evenwel geen Deense cases en/of wettelijke verankeringen terugvinden, waardoor deze studie Denemarken niet in scope neemt bij de analyse van het R2C<sup>7</sup>.

### **Illustratie 1: Benamingen *Right to Challenge* in Nederlandse gemeenten**

Nederlandse lokale besturen die het *Right to Challenge* reeds hebben geïmplementeerd in het eigen participatiebeleid, gebruiken verschillende termen om naar het concept te verwijzen. Zo spreekt Utrecht over het 'Bewonersbod' (een naam die bedacht werd door de bewoners zelf), staat het uitdaagrecht bij de inwoners van respectievelijk Roermond en Tilburg bekend als 'Ik kan het beter'/'Dat kan ik beter' en gebruikt de gemeente Zutphen het adagium 'Wij gaan het zelf doen' om naar het R2C te verwijzen. De gemeenten Goes, Gouda, Hellendoorn en Rotterdam hanteren dan weer simpelweg de benaming '*Right to Challenge*' zelf<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Zie onder meer: <https://www.cda.nl/noord-holland/bloemendaal/actueel/nieuws/fractie-dient-initiatiefvoorstel-right-to-challenge-in/>; <https://www.cda.nl/utrecht/woudenberg/actueel/nieuws/cda-neemt-initiatief-voor-right-to-challenge/>; <https://www.tilburgers.nl/tag/right-to-challenge/>; <http://cdaachtkarspelen.nl/actueel/nieuws/spreekbuis-right-to-challenge> en <https://cda-utrecht.nl/cda-wil-right-challenge-utrecht/>.

<sup>7</sup>Navraag bij collega's Jacob Brix (PhD., Associate Professor, Aalborg University) en Anne Tortzen (PhD., Center for Borgerdialog) leidde tot de conclusie dat in Denemarken het 'recht op uitdaging' niet werd geïnstitutionaliseerd. Er zouden lokale voorbeelden zijn waar het maatschappelijk middenveld welvaartstaken of gemeentelijke gebouwen overnemen, maar dit zou niet gebaseerd zijn op specifieke wet- of regelgeving. Er werd aangegeven dat er mogelijk enige verwarring is ontstaan doordat de Deense lokale overheden openbare aanbestedingen hebben uitgeschreven voor bijvoorbeeld zorg voor ouderen in hun eigen huis tegen 'particuliere marktomstandigheden' waarbij de burgers konden kiezen tussen de openbare dienstverlening of de dienstverlening van de particuliere organisatie. De lokale overheid heeft het initiatief genomen omdat de nationale wetgeving dit mogelijk maakte in het kader van NPM-hervormingen. Tot slot werd gewezen op mogelijke verwarring met de zogenaamde 'recht op betwisting'-regeling, het recht van gemeenten en particuliere bedrijven om staatsregels met betrekking tot welzijnzorg aan te vechten.

<sup>8</sup> Deze opsomming van gemeenten is uiteraard niet exhaustief.

## 2.2 BESCHRIJVING INDICATOREN IN FUNCTIE VAN CATEGORISERING RIGHT TO CHALLENGE INITIATIEVEN

### 2.2.1 Betrokken actoren

De beschikbare literatuur laat niet toe om algemeen geldende aannames te maken over de socio-demografische kenmerken van de actoren die in de praktijk aan de non-gouvernementele zijde betrokken zijn bij R2C-initiatieven. Wie volgens de opgelegde voorwaarden in aanmerking komt, zich engageert als initiatiefnemer of (al dan niet gewenst) betrokken wordt, hangt sterk af van de doelen die een lokaal bestuur vooropstelt bij het faciliteren van een R2C (de Bruijn et al., 2016). Dat initiatiefnemers eerder hoog opgeleid zijn (Boogaard, Driessen & den Ouden, 2019) mag vanwege de vaak complexe context waarin R2C-initiatieven kunnen geïnitieerd worden niet verwonderen. Wel rijst de vraag of ook in achtergestelde gebieden, vergeleken met wijken/districten waarin voornamelijk middenklassengezinnen gehuisvest zijn, voldoende sociaal kapitaal aanwezig is om ten minste dezelfde toegang tot de aangereikte mogelijkheden te garanderen (Jones & Ormston, 2014). Indien een lokaal bestuur aan deze bezorgdheid wil tegemoetkomen, is het aangewezen om potentiële initiatiefnemers te betrekken bij het uitwerken van het regelgevend raamwerk en de voorwaarden waaraan een initiatief zou moeten voldoen (de Bruijn et al., 2016). Op die manier kan een gemeente een aantal regels en condities formuleren die aansluiten bij de beoogde doelstellingen en is het R2C (vlotter) toegankelijk voor de beoogde doelgroepen (de Bruijn et al., 2016).

Een onderzoek in opdracht van het Nederlandse Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) waarin casussen zowel vanuit het oogpunt van buurtinitiatieven als vanuit het perspectief van gemeenten worden bestudeerd en beschreven, stelt vast dat (althans wat betreft de onderzochte casussen) langs de zijde van een lokaal bestuur zowel de uitvoerende macht (het college van burgemeester en wethouders) als de wetgevende macht (de gemeenteraadsleden) en de ambtenarij betrokken worden (de Bruijn et al., 2016). Uit deze cases blijkt dat in regel het primaat van de politiek geldt aangezien het kader waarbinnen een initiatief zich kan ontwikkelen voornamelijk door het politieke bestuur en slechts in beperkte mate door de ambtenarij gecreëerd wordt (Boogaard, Driessen & den Ouden, 2019). Hoewel observaties aangeven dat ambtenaren in het kader van dit onderwerp veeleer een ondersteunende en faciliterende rol toebedeeld krijgen, maakt deze vaststelling hen niet minder cruciaal met het oog op een succesvolle totstandkoming en duurzame bestending van een *challenge*.



## 2.2.2 Openheid politiek en administratie

Zowel de steun van het politieke niveau als de bijstand van het ambtelijk apparaat worden doorslaggevend geacht voor het slagen van een individuele *challenge* en bij uitbreiding van de overkoepelende werking van het R2C-principe in een lokaal bestuur. Een breed herkend knelpunt in Nederland betreft de discrepantie in de mate waarin plaatselijke politici en ambtenaren het recht om uit te dagen beschouwen. (Lokale) politici worden verondersteld burgerinitiatieven en dus ook het R2C in algemene zin te steunen, zonder daarbij elke initiatief blind te ruggeven (den Ouden, Boogaard & Driessen, 2019), terwijl ambtenaren zich vaker terughoudend zouden opstellen ten opzichte van de praktische en operationele uitwerking ervan (Boogaard, Driessen & den Ouden, 2019). Een ambtenaar die zich op dezelfde golflengte bevindt als de *challengers* en de politici kan echter een zeer cruciale succesfactor vormen. Waar het initiatiefnemers bijvoorbeeld ontbreekt aan een overzicht van de mogelijkheden en specifieke kennis omtrent het inleiden van een *challenge*, zijn ambtenaren cruciaal in de ondersteuning en sturing van organiserende burgers (den Ouden, Boogaard & Driessen, 2018).

De succesfactoren en obstakels die ervaren worden in de samenwerking tussen uitdagers, politici en ambtenaren worden beschreven in deel 3 van dit hoofdstuk, maar het is aangewezen om hier al even kort stil te staan bij de elementen die de medewerking (of het ontbreken daarvan) van ambtenaren in dit samenwerkingsverband sturen. Doorheen de verschillende fase van de concrete uitwerking van een 'uitdaging' dienen ambtenaren te waken over de respectering van bestaande wet- en regelgeving (Boogaard, Driessen & den Ouden, 2019), van bij de beoordeling van de validiteit van een *challenge* tot en met de concrete uitwerking ervan en dit soms verschillende jaren na de start bij initiatieven met een planning op middellange of lange termijn. Ook de naleving van bestaande beleidsprocessen, een non-discriminatoire eerbieding van de toegekende budgetten en de coördinatie overheen verschillende beleidsdomeinen binnen de gemeentelijke organisatie behoren tot de verantwoordelijkheden van de (leidende) ambtenaren (Boogaard, Driessen & den Ouden, 2019). Deze en andere factoren maken dat de ambtelijke steun en coöperatie, zoals uitvoering beschreven in deel 3, onontbeerlijk zijn in de context van het *Right to Challenge*.

Ten slotte valt op dat in een casestudie van de gemeente Utrecht gewezen wordt op de 'opvallende' betrokkenheid van (alle) gemeenteraadsleden bij de invoering van het R2C (de Bruijn et al., 2016). De geëngageerdheid van de raad was voor de stad Utrecht een belangrijke randvoorwaarde bij het uitwerken van een kader rond het recht op uitdagen. Uit evaluaties blijkt dat de raadsleden van bij de start konden participeren in het installatieproces en dat ze daadwerkelijk actief deelnamen aan de stadsgesprekken (de Bruijn et al., 2016). Deze bevinding kan belangrijk zijn in de Vlaamse lokale



bestuurlijke context gelet op de beperkte rol van zowel gemeenteraadsleden van de coalitiepartijen zonder uitvoerend mandaat als de oppositieraadsleden in de vormgeving van beleid in een gemeente vergeleken met uitvoerende mandatarissen, of zoals Boogers en Reynaert (2019) stellen: “In Vlaanderen hoort men dat raadsleden van coalitiefracties geen deuk in een pakje politieke boter mogen slaan vanwege de fractiediscipline, terwijl de leden van de oppositie zich schor schreeuwen tegen de wind in” (Boogers & Reynaert, 2019, p. 7).

### 2.2.3 Manier waarop de burger kan participeren

Inzake de gebruikte technologieën om specifieke participatiemethoden binnen *challenges* te faciliteren of burgers in de eerste plaats aan te sporen tot initiatief, zijn in de bestaande literatuur vooralsnog geen beschrijvingen geïllustreerd. De methoden zelf komen, hetzij behoorlijk summier, wel aan bod. Jones & Ormston (2014) beperken zich tot het stellen dat derde partijen<sup>9</sup> een specifieke dienst kunnen overnemen van een lokale overheid. De hoger beschreven studie in opdracht van het Nederlandse Ministerie van VWS onderscheidt daarentegen drie manieren waarop buurtinitiatieven een challenge kunnen aangaan (de Bruijn et al., 2016), zowel ter aanvulling van gemeentelijke taken als ter (gedeeltelijke) vervanging van bestaande gemeentelijke dienstverlening (Nederlandse Rijksoverheid, 2019). Om te beginnen kan een lokaal bestuur initiatiefnemers uitdagen om een uitvoerende taak over te nemen, waarbij het de mogelijkheid schept om (een deel van) een specifieke dienstverlening te realiseren in de plaats van de overheid zelf of andere aanbieders die handelen in opdracht van de overheid. Dit lijkt, gelet op de meest gebruikte definiëringen van het R2C, naar Brits voorbeeld de meest voor de hand liggende methode (Harmsen, 2015). De wetgever in het Verenigd Koninkrijk verduidelijkte inderdaad dat het R2C in de UK uitsluitend van toepassing is op het uitvoeren van diensten en het geen additionele mogelijkheid creëert om de verantwoordelijkheid over de taken en functies waarvoor een relevante autoriteit instaat, te delegeren (Department for Communities and Local Government, 2012). Daarnaast kan ook het opdrachtgeverschap, waarbij een (buurt)initiatief zeggenschap verwerft over de wijze waarop een dienst verleend wordt in een buurt, worden overgedragen<sup>10</sup>. Het ‘bestuur’ komt dan onder controle van de *challengers*, maar de uitvoering van (een deel van) het takenpakket kan wel worden overgelaten aan professionals. Tot slot kan een lokaal bestuur een georganiseerd verband van burgers de mogelijkheid verschaffen om het gemeentelijk inkoop- en opdrachtaanbestedingsbeleid uit te dagen. Een gemeente kan dan worden *gechallengd* om bij de uitbesteding van een dienst in een buurt/wijk het plan eerst voor te leggen aan een

---

<sup>9</sup> Hierbij kan gedacht worden aan coöperaties van burgers of wijkinitiatieven, maar ook aan meer professionele organisaties.

<sup>10</sup> In de Nederlandse praktijk houdt dit dan voornamelijk de overdracht van het zeggenschap over zorg- en ondersteuningstaken in (de Bruijn et al., 2016).



burgercollectief, dat overgaat tot een beoordeling van de nood en de capaciteit van het bestaande aanbod binnen de wijk/buurt.

#### 2.2.4 Toepasselijke fasen in de beleidscyclus

Het *Right to Challenge* zoals voorzien in de *Localism Act* uit 2011 heeft initieel enkel betrekking op het uitvoeren of implementeren van diensten en staat bijgevolg niet open voor andere fasen in de beleidscyclus<sup>11</sup> zoals de besluitvormingsfase of de ontplooiing van andere activiteiten in naam en opdracht van een overheid (Mitchell, 2012). Jones en Ormston (2014) hanteren hierbij het begrip *service delivery*, wat refereert naar de implementatiefase in de beleidscyclus. Zo komt het voorzien van huis-aan-huis welzijnsdiensten bijvoorbeeld wel in aanmerking voor een *challenge*, maar het beslissen over criteria en voorwaarden met betrekking tot de toegang tot sociale hulp niet. Ook uit de *Wet maatschappelijke ondersteuning*<sup>12</sup> (2015<sup>13</sup>) blijkt dat het recht om uit te dagen in de eerste plaats voorzien is in de beleidsuitvoeringsfase (Harmsen, 2015). Desondanks leren de Nederlandse cases dat R2C-initiatieven in de praktijk ook een invloed kunnen hebben op de andere fasen en initiatiefnemers ook in de andere fasen van het beleid betrokken worden, van bij de start of in de loop van het participatieproces. Een initiatief waarbij een buurt/wijk middels een *challenge* de toestemming krijgt om gedurende een aantal jaren een plaatselijke sportcentrum of het gemeentelijk zwembad te exploiteren, krijgt niet enkel te maken met uitvoerende taken maar wordt ook geconfronteerd met problemen die zich afspelen in bijvoorbeeld de besluitvormingsfase of de evaluatie van beleid (den Ouden, Boogaard & Driessen, 2019). Hoewel het recht om uit te dagen zich in essentie dus richt op het overnemen van de uitvoerende taken van een overheid en de implementatiefase, kunnen R2C-initiatieven ook betrokken worden bij de andere componenten van de beleidscyclus.

#### 2.2.5 Wettelijk kader

Zowel in het Verenigd Koninkrijk als in Nederland bestaat een wettelijk basis ter ondersteuning van het *Right to Challenge*, hetzij met een afwijkende inhoud. De *Localism Act* (2011), die in 2011 werd aangenomen en van kracht is sinds 27 juni 2012, faciliteerde in lijn met het *big society* gedachtegoed van de regering Cameron (Eckersley, Ferry & Zakaria, 2013) en met het oog op het versterken van lokale gemeenschappen de overdracht van een aantal *community rights* (waarvan het R2C er één is) van het nationale niveau naar de lokale besturen (Department for Communities and Local

---

<sup>11</sup> Howlett, Ramesh en Perl (2009) definiëren vijf fasen in de beleidscyclus: agenda-setting, beleidsformulering, besluitvorming, implementatie en evaluatie. Deze indeling wordt in de literatuur door verschillende auteurs gevolgd, onder meer door Bouckaert et. al. (2011).

<sup>12</sup> Hierna zal naar deze wet verwezen worden met het acroniem *Wmo*.

<sup>13</sup> Deze wet werd aangenomen in 2014, maar is van kracht sinds 2015.



Government, 2012). Waar in het Verenigd Koninkrijk een uitgebreide algemene buurtrechtenregelgeving voor de introductie van het R2C zorgde (United Kingdom Government, 2011; van der Krieken, 2018), initieerde de Nederlandse wetgever het recht om uit te dagen via de *Wet maatschappelijke ondersteuning* (2015) en de *Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen* (2015)<sup>1415</sup> (den Ouden, Boogaard & Driessen, 2018). Het rapport van de Universiteit Leiden (den Ouden, Boogaard & Driessen, 2019) duidt naast het bestaan van een wettelijk kader, ook de aard van deze regelgeving aan als belangrijke factor gelet op een succesvolle praktische uitwerking van het R2C. In tegenstelling tot hun collega's in het Verenigd Koninkrijk kunnen Nederlandse initiatiefnemers immers geen rechten ontleen aan bovenstaande regelgevingen en hebben ze geen officiële *statutory guidance*<sup>16</sup> (Department for Communities and Local Government<sup>17</sup>, 2012) voorhanden die de verdere praktische uitwerking van het R2C uiteenzet, waardoor een generieke leidraad ontbreekt en op lokaal niveau volop geëxperimenteerd wordt met het uitdaagrecht (den Ouden, Boogaard & Driessen, 2018). Het (nog steeds) ontbreken van duidelijke algemene voorschriften in de vorm van bijvoorbeeld een 'algemene maatregel van bestuur' heeft bovendien geleid tot het ontstaan van allerlei knelpunten die stakeholders in de praktijk ervaren. Zo zou de Wmo-wetgever te weinig aandacht hebben voor de rechtsbescherming van burgers die zich engageren in een R2C-traject (den Ouden, 2016) en is het voor initiatiefnemers niet makkelijk om toegang te verkrijgen tot het (politiek) bestuur van een gemeente en de achterliggende interne overheidsorganisatie (i.e. de ambtenarij)<sup>18</sup>. Volgens Boogaard, Driessen en den Ouden (2019) is het echter niet eenvoudig om een algemene regelgeving omtrent het uitdaagrecht te ontwikkelen omdat de bestaande initiatieven sterk van elkaar verschillen en bijgevolg geconfronteerd worden met uiteenlopende problematieken. Daarnaast is het omwille van het sui generis-karakter van de *challenges*, de uniciteit die hen kenmerkt en de vaststelling dat initiatieven met een verscheiden insteek raken aan andere regelcomplexen nog maar de vraag of ze in wezen gelijk behandeld kunnen worden door universeel geldende wetgeving (Nederlandse Rijksoverheid, 2019; de Bruijn et al., 2016).

---

<sup>14</sup> Vanwege de finaliteit van dit onderzoek zal het proces (en de politieke context) voorafgaand aan de totstandkoming van de R2C-wetgeving in respectievelijk het Verenigd Koninkrijk en Nederland niet verder geanalyseerd worden.

<sup>15</sup> Deze wet werd aangenomen in 2014, maar is van kracht sinds 2015.

<sup>16</sup> De publicatie is gericht op het verduidelijken van drie wetgevende bronnen die handelen over het R2C: *the Localism Act (part 5, chapter 2)* (United Kingdom Government 2011), *The Community Right to Challenge (Expressions of Interest and Excluded Services) (England) Regulations* (United Kingdom Government, 2012a) en *The Community Right to Challenge (Fire and Rescue Authorities and Rejection of Expressions of Interest) (England) Regulations* (United Kingdom Government, 2012b).

<sup>17</sup> De uitgever van deze handleiding, het Department for Communities and Local Government, staat anno 2020 bekend als the Ministry of Housing, Communities & Local Government.

<sup>18</sup> Deze knelpunten worden gesynthetiseerd in deel 3 van dit hoofdstuk.



Om aan deze lacune tegemoet te komen en het *Right to Challenge* te kanaliseren, hebben een aantal lokale besturen in Nederland daarom zelf afspraken gemaakt met potentieel betrokken actoren en/of bijkomende regels/voorwaarden opgelegd (van der Krieken, 2018; de Bruijn et al., 2016). De inventarisatiestudie<sup>19</sup> (van der Krieken, 2018) met betrekking tot de stand van zaken op het gebied van het R2C die in de eerste helft van 2018 werd uitgevoerd in opdracht van het ‘Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties’ stelt dat uit de groep van 79 responderende gemeenten 63 procent geen stappen had ondernomen om het R2C te institutionaliseren, terwijl de andere 37 procent aangaf inspanningen te hebben geleverd om het uitdaagrecht enigszins te omkaderen. Dit onderzoek met een responsgraad van 20.8 procent<sup>20</sup> benadrukte evenwel dat het uitdaagrecht zich ook in de meeste van deze gemeenten nog in de opstartfase bevond aangezien de reeds ingezette acties zich meestal beperkten tot intenties om met het R2C aan de slag te gaan of tot oproepen die uitnodigden gebruik te maken van het uitdaagrecht (van der Krieken, 2018). Veelal handelen bestaande bepalingen over de afbakening van de voorwaarden om een gemeente te kunnen uitdagen en de maatschappelijk vraagstukken/taken die in aanmerking komen voor een *challenge*<sup>21</sup>. De beschikbaarheid van accuraat uitgewerkte (implementatie)plannen en concreet uitgeschreven processen die onmiddellijk toepasbaar zijn in de participatiepraktijk, waarvan het plan van aanpak van de gemeente Rotterdam (Gemeente Rotterdam, z.d.) als voorbeeld kan fungeren, is bijgevolg eerder schaars dan legio (van der Krieken, 2018; de Bruijn et al., 2016).

### **Illustratie 2: Voorwaarden om te kunnen uitdagen**

Een aantal Nederlandse gemeenten die reeds aan de slag gegaan zijn met het *Right to Challenge*, hebben (mede omwille van het gebrek aan een algemeen kader) zelf eigen toegangsvoorwaarden opgesteld waaraan initiatieven dienen te voldoen alvorens van start te kunnen gaan met een uitdaging. Onderstaande (niet-exhaustieve) opsomming bundelt enkele voorbeelden van voorwaarden die gemeenten in Nederland opleggen in het kader van het R2C:

- Er moet voldoende geld beschikbaar en/of voorzien zijn;
- De uitvoering van de uitdaging mag niet duurder zijn dan de huidige voorzieningen/dienstverlening;
- De kwaliteit van de dienstverlening moet even goed of beter zijn dan het status quo;

<sup>19</sup> Wegens de lage responsgraad en de niet-representatieve verdeling van de onderzoekseenheden over de totale populatie, kan deze studie geen resultaten voorleggen die representatief zijn voor alle Nederlandse gemeenten.

<sup>20</sup> N=79, wat 20.8 procent uitmaakt van de 380 gemeenten die in 2018 het Nederlandse grondgebied vormden. Het aantal gemeenten werd ondertussen gereduceerd en momenteel telt het Koninkrijk der Nederlanden 355 gemeenten.

<sup>21</sup> Dit is een eigen conclusie van de onderzoekers, gebaseerd op een revisie van 10 gemeentelijke cases.



- De *challenge* moet extra maatschappelijke waarde genereren ten opzichte van het status quo;
- De *challenge* kan rekenen op een voldoende groot draagvlak in de betrokken gemeenschap/buurt/wijk/gemeente;
- De uitdagers dienen zich, al dan niet al vanaf de voorbereidingsfase, te organiseren in een rechtsvorm;
- De uitdagers hebben de verplichting tot horizontale verantwoording, i.e. zowel tot de eindgebruikers als tot de samenwerkingspartners;
- De *challenge* brengt geen schade toe aan andere bewoners;
- De uitdagers moeten bewijzen en garanderen dat ze in de mogelijkheid zijn om de beloofde prestaties te leveren;
- De initiatiefnemers moeten hun wortels hebben in de buurt/wijk van het bedieningsgebied van de taak of dienst (of ten minste op een gelijkwaardige manier met de buurt/wijk verbonden zijn);
- De uitdaging dient binnen een afgesproken periode te worden gerealiseerd;
- De uitdaging moet effectief exploitabel zijn;
- De *challenge* mag niet in strijd zijn met de (aanbesteding)wetgeving;
- De initiatiefnemers dienen de duurzaamheid en continuïteit van de *challenge* te garanderen.

### **Illustratie 3: Taken en beleidsdomeinen die in aanmerking komen voor een *challenge***

Nederlandse gemeenten die toegangsvoorwaarden voor het *Right to challenge* opleggen, specificeren meestal ook welke taken in aanmerking komen voor een uitdaging. Samengevat gaat het doorgaans om gemeentelijke taken of lokale voorzieningen die (1) een gemeente zelf uitvoert of laat uitvoeren door een externe organisatie, (2) gekoppeld zijn aan een of meerdere budgetposten in de gemeentelijke begroting (het mag met andere woorden niet gaan om ‘nieuwe taken’<sup>22</sup>) en (3) niet exclusief voorbehouden zijn aan de (gemeentelijke) overheid<sup>23</sup>. Sommige lokale besturen gaan nog een stap verder en formuleren ook suggesties met betrekking tot de beoogde beleidsdomeinen waarbinnen taken kunnen worden overgenomen. Zo ziet de gemeente Rotterdam kansen op het gebied van welzijn en zorg, sport en cultuur en beheer van publieke (buiten)ruimte, terwijl Utrecht

<sup>22</sup> De gemeente Rotterdam verduidelijkt bijkomend dat taken die de gemeente omwille van besparingsmotieven niet meer uitvoert (of laat uitvoeren), niet in aanmerking komen voor een *challenge*.

<sup>23</sup> Hierbij kan gedacht worden aan het beheer van de burgerlijke stand, het verstrekken van vergunningen en het werk van hulpdiensten zoals politie en brandweer.





bijvoorbeeld ook de inrichting van straten en het vervoeren van leerlingen expliciet vermeldt in het rijtje van diensten die in aanmerking komen.

#### **Illustratie 4: Componenten van R2C-plannen**

Wat betreft het R2C-plan kunnen initiatiefnemers in de stad Rotterdam kiezen om een bestaand sjabloon van de stad te gebruiken of een eigen format te ontwerpen. Uitdaggers die besluiten om te werken aan de hand van een eigen ontwerp, dienen ten minste volgende componenten op te nemen in hun plan:

- Een omschrijving van de *challenge*;
- Het plan van aanpak;
- De meerwaarde ten opzichte van het status quo;
- Het te behalen resultaat;
- Het verkregen draagvlak in de buurt/wijk;
- Het expertiseniveau van de initiatiefnemers en partners;
- De eventuele inbedding in het wijknetwerk;
- Een raming van de opbrengsten en kosten en andere benodigde middelen.

Ook Zutphen beschrijft de minimale componenten die een R2C-plan dient te bevatten:

- Een omschrijving van de *challenge*;
- Een duiding van de (maatschappelijke) meerwaarde ten opzichte van het status quo;
- Argumenten die aantonen de initiatiefnemers de betreffende taak beter en/of goedkoper kunnen uitvoeren;
- Een beschrijving van de betrokkenheid, kennis en ervaring van de initiatiefnemers omtrent het voorwerp van de uitdaging;
- Een kostenraming;
- Een omschrijving van de beoogde samenwerking met de gemeente en eventuele andere partners;
- Een opsomming van de elementen die bewijzen dat de initiatiefnemers de beloofde kwaliteit en continuïteit kunnen garanderen.

Bijkomend verduidelijkt de gemeente dat deze ontwerpen steeds getoetst worden aan het algemeen belang van de gemeente, de wettelijke vereisten van kwaliteit en veiligheid, privacy bepalingen en het gelijkwaardigheidsbeginsel.



Daarnaast heeft slechts een beperkt aantal van de naar schatting 130 gemeenten die eind 2019 al werkten met het uitdaagrecht (of een vorm ervan) het R2C gereguleerd middels een autonome verordening (Nederlandse Rijksoverheid, 2019). Om gemeenten te stimuleren deze participatievorm (beter) te reguleren en op die manier bestaande knelpunten weg te werken, had het kabinet-Rutte III reeds in het regeerakkoord van 2017 de intentie geproclameerd om in samenspraak met de gemeenten een algemene *Right to Challenge*-regeling op te stellen, waarbij de regering beoogt “burgers en lokale verenigingen de mogelijkheid geven om een alternatief voorstel in te dienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving” (Nederlandse Rijksoverheid, 2017, p.7). Opvallend hierbij is dat het coalitieakkoord geen gewag maakt van welzijn en zorg gerelateerde taken bij de illustratie van mogelijke dienstenvoorzieningen die kunnen worden *gechallenged* vanuit de lokale gemeenschap, maar enkel het onderhoud van parken en het beheer van sportvelden expliciet vermeld.

Eind 2019 heeft de Nederlandse regering zijn ambitie om het R2C (wettelijk) te verankeren daadwerkelijk kracht bij gezet en een voorstel tot *Wet versterking participatie op decentraal niveau*<sup>24</sup> (Nederlandse Rijksoverheid, 2019) gepubliceerd. Deze wet/wetswijziging heeft tot doel de bepalingen over inspraak in de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapwet en WolBES uit te breiden naar volwaardige participatie in alle fasen van de beleidscyclus<sup>25</sup> en het *Right to Challenge* wettelijk te fixeren in hoger genoemde wetteksten (Nederlandse Rijksoverheid, 2019b). De gemeenten, de meest prominente groep van lokalen besturen op het gebied van burgerparticipatie, worden in de eerste plaats verplicht om de door artikel 150 van de Nederlandse Gemeentewet obligaats opgelegde inspraakverordening om te vormen tot een participatieverordening. Verder wordt een lid toegevoegd dat uitdrukkelijk de mogelijkheid van burgers en maatschappelijke partijen vermeldt om taken van het bestuur uit te voeren. Niettegenstaande dat de termen ‘uitdaagrecht’ en ‘Right to Challenge’ niet woordelijk voorkomen in de wetwijziging, blijkt uit onder meer de memorie van toelichting (Nederlandse Rijksoverheid, 2019a) de ondubbelzinnige ambitie om het R2C te formaliseren. De toelichting maakt verder duidelijk dat het in lijn met het subsidiariteitsbeginsel, hoewel niet verplicht, de taak van de (gemeente)raden is een omkadering te voorzien. Vermits deze organen het dichtst bij de burger (zouden moeten) staan, zijn ze in ogen van de Nederlandse wetgever het meest geschikt om verdere regelgevende raamwerken te ontwikkelen aangaande procedurele/inhoudelijke voorwaarden

---

<sup>24</sup> Het wetsvoorstel, dat voluit ‘Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapwet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen’ heet, werd op 9 december 2019 gepubliceerd.

<sup>25</sup> Hiermee wil de Nederlandse wetgever de bestaande ‘inspraakverordening’ opwaarderen tot een ruimer toepasbare ‘participatieverordening’ (Nederlandse Rijksoverheid, 2019a).



en helderheid te voorzien inzake het verloop van een R2C-proces. Zo verkrijgen de initiatiefnemers en het lokale bestuur meer formele zekerheid, zonder hierbij de mogelijkheid tot maatwerk in de plaatselijke context te verliezen.

## 2.2.6 Beleidssectoren en type lokale besturen

Terwijl het R2C in Nederland geïnitieerd werd door de Wmo en in eerste instantie vooral de ambitie bestond om het verstrekken van zorg- en welzijnsvoorzieningen open te stellen voor uitdagingen (Harmsen, 2015), hebben deze taken anno 2020 niet de primaire aandacht van de Nederlandse regering, wetgever en lokale besturen in de context van het *Right to Challenge*. Dit is een opmerkelijke vaststelling gelet op de ruimere politieke context waarin het uitdaagrecht werd geamendeerd in de Wmo. Deze koerswijziging, waarbij het uitgangspunt wordt dat alle gemeentelijke taken kunnen worden uitgedaagd voor zover zowel secundaire regelgeving als de aard van de taak dit toelaten (Nederlandse Rijksoverheid, 2019), zou (althans gedeeltelijk) kunnen verklaard worden door de idee dat de Nederlandse beleidsmakers zich bij het uitwerken van ‘uitdaagbeleid’ onder meer laten inspireren door de manier waarop het R2C zich in de praktijk manifesteert. De verschillende onderzochte publicaties met betrekking tot Nederland rapporteren namelijk allen voorbeelden van initiatieven in zeer uiteenlopende sectoren, wat de spillover vanuit de Wmo naar andere beleidsvelden bevestigt. Meer nog, tegen de verwachting in stonden de R2C-initiatieven in het welzijn- en zorgdomein in 2018 qua aantal niet op de eerste plek in Nederland (van der Krieken, 2018). De grootste cluster van uitdagingen betrof het beheer en onderhoud van infrastructuur in de publieke ruimte zoals buurthuizen, bedrijventerreinen, sportfaciliteiten en (natuur)parken (van der Krieken, 2018). Zo geeft de gemeente Utrecht<sup>26</sup> aan een zeer brede thematiek te ervaren doorheen de uitdagingen, van sociaal makelaarschap tot het beheer van een sporthal en heeft de gemeente Tilburg besloten om alle beleidsdomeinen van gemeentelijk belang open te stellen voor het R2C (de Bruijn et al., 2016). Ook de gemeente Amsterdam ontvangt uitdagingen in zeer uiteenlopende beleidsdomeinen, van het bestrijden van een rattenplaag (van Mierlo, 2019) tot het oprichten van een (fysieke) bewonerscoöperatie waarin onder andere een buurtcafé wordt uitgebaut en allerhande randactiviteiten worden georganiseerd voor een brede waaier aan doelgroepen<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Het *right to challenge* staat in Utrecht beter bekend als het ‘bewonersbod’ (Gemeente Utrecht, z.d.).

<sup>27</sup> Zie <http://westsideslotermeer.nl/> voor meer info.



### Illustratie 5: Voorbeelden van uitdagingen

Dat het *Right to Challenge* zich breder manifesteert dan zorg- en welzijnstaken, blijkt onder meer uit onderstaande voorbeelden die gemeenten en/of belanghebbende organisaties rapporteren:

- Utrecht:
  - Inrichting van een 'eetbare ontmoetingstuin';
  - Beheer van een sporthal door basketbalvereniging;
  - Organisatie van sociaal makelaarschap<sup>28</sup>;
  - Ouderenwerking in de vorm van dagelijkse ondersteuning in een buurthuis;
- Rotterdam:
  - Schoonmaak en onderhoud van de Afrikaandermarkt;
  - Ontwerp en inrichting van de Schepenstraat;
  - Beheer van speeltuinen in IJsselmonde;
  - Inrichting van een uitleendienst voor scootmobiel;
  - Onderhoud van een botanische tuin;
- Gouda:
  - Onderhoud van openbaar groen
  - Dierenverzorging in de stadsparken;
  - Beheer van openbare speeltuinen;
  - Beheer van buurthuizen;
  - Opzetten van campagnes tegen zwerfafval;
- Heereveen: het schoonhouden van waterwegen;
- Amsterdam: overname van de rattenbestrijding in de stad;
- Sirjansland: creatie en beheer van betaalbare wooneenheden voor jongeren in de kern;
- Tilburg: Beheer van de Piushaven en de omliggende wateroppervlakken;
- Zutphen:
  - Onderhoud en inrichting van (openbaar) groen in het straatbeeld;
  - Inrichting van een ecologisch park;
  - Begeleiding van duurzaamheidsprocessen in de gemeente.

Wat betreft het type lokale besturen die verordeningen in verband met het R2C hebben aangenomen en/of effectief met het uitdaagrecht aan de slag zijn gegaan, wijst van den Bongaardt (2018) op een

---

<sup>28</sup> Sociale makelaars dragen bij aan de sociale cohesie binnen gemeenten, zorgen ervoor dat ook de meest kwetsbare bewoners geïntegreerd worden (inclusiviteit) en stimuleren de samenwerking tussen sociale stakeholders in een wijk of buurt.

patroon<sup>29</sup> met betrekking tot de geografische ligging, grootte en mate van stedelijkheid van deze besturen. De auteur stelt namelijk vast dat in Nederland vooral matig tot sterk verstedelijkte gemeenten oververtegenwoordigd zijn. Bovendien zouden deze gemeenten eerder in perifere provincies dan in de zogenaamde Randstad liggen, een officieus afgebakende geografische zone met een grote verstedelijkingsgraad die aangeduid wordt als de economische motor en het politieke zwaartepunt van Nederland.

Vanwege de beperkte beschikbaarheid van wetenschappelijke bronnen en andere publicaties die handelen over het R2C in het Verenigd Koninkrijk, is het tot slot moeilijk aan te duiden in welke sectoren het *Right to Challenge* zich in de UK hoofdzakelijk reveleert. De begeleidende bijlage van de *Localism Act* (2011) licht toe dat het R2C van toepassing is op alle 'relevante diensten', i.e. een dienst die niet uitgesloten wordt door secundaire wetgeving en wordt voorzien door of in opdracht van een relevante overheid in de uitoefening van de toegekende functies (Department for Communities and Local Government, 2012). Mitchell (2012) voert aan dat de focus in de eerste fase na de invoering eerder zorg-georiënteerd was, terwijl Eckersley, Ferry & Zakaria (2013) poneren dat de *Localism Act* (2011) zich initieel concentreerde op het bevorderen van de civiele verantwoordelijkheid voor gemeenschapsbouwen, parken en sportcentra.

### 2.2.7 Motieven betrokken actoren

Alvorens de motieven van de stakeholders die betrokken zijn bij de introductie en/of uitvoering van het R2C te duiden, is het wenselijk te wijzen op de mogelijke discrepantie tussen de werkelijke en uitgedrukte motivering van deze actoren. Zoals hoger vermeld zal deze studie niet verder uitweiden over de achterliggende motieven van de nationale uitvoerende machten in het Verenigd Koninkrijk en Nederland<sup>30</sup> en daarom worden enkel de veruitwendigde toelichtingen in overweging genomen in het kader van dit onderzoek.

Niettegenstaande de economische invalshoek die Jones & Ormston (2014) aanwenden in hun analyse van het R2C, focust de *Statutory Guidance* (Department for Communities and Local Government, 2012) van de *Localism Act* (2011) zich toch voornamelijk op de mogelijke bijdrage van het R2C aan de vormgeving en kwaliteit van lokale dienstverlening. Zo zou het Right to Challenge potentieel de

---

<sup>29</sup> Het is belangrijk te verduidelijken dat de auteur niet aangeeft een causaal verband waar te nemen, maar een loutere vaststelling maakt op basis van een cross-sectionele beschouwing van de beschikbare gegevens.

<sup>30</sup> I.e. respectievelijk het decentraliseren om de big society-ideologie te bewerkstelligen en het decentraliseren om te besparen en kosten af te schuiven op lagere bestuursniveaus.



responsiviteit van lokale besturen ten opzichte van de lokale noden bevorderen en meer maatschappelijke meerwaarde kunnen creëren voor de lokale gemeenschap met dezelfde hoeveelheid aan (geldelijke) middelen (Department for Communities and Local Government, 2012). De reeds geciteerde studie in opdracht van het Nederlandse Ministerie van VWS (van der Krieken, 2018) geeft aan dat ook in Nederland financiële beweegredenen van tel zijn, meer bepaald wanneer lokale besturen menen dat een overdracht van taken in het kader van een *challenge* de efficiëntie van de dienstverlening verhoogt. Niettemin hebben de aangehaalde argumenten die in de publicatie weergegeven worden overwegend betrekking op niet-economische afwegingen. Zo zou het uitdaagrecht bewoners meer zeggenschap kunnen geven over het beleid in hun buurt/wijk en de positie van inwoners ten opzichte van het lokaal bestuur kunnen versterken (de Bruijn et al., 2016). De cases van de gemeenten Hattem en Tilburg tonen dan weer aan dat het R2C de betrokkenheid en het eigenaarschap van zowel burgers als gemeentelijke partners in en bij een buurt kan verbeteren, waardoor vooruitgang in de samenleving makkelijker te verwezenlijken zou zijn (de Bruijn et al., 2016). Den Ouden, Boogaard en Driessen (2019) rapporteren ten slotte dat politici bij het introduceren van het uitdaagrecht vooral streven naar de opwaardering van het vertrouwen en zeggenschap van burgers in de (lokale) democratie. Samenvattend spelen dus niet enkel financiële, maar ook maatschappelijke en democratische motieven een rol bij de totstandkoming en effectuering van *het Right to Challenge*.

#### **Illustratie 6: Beweegredenen lokale besturen**

In een aantal gevallen motiveren lokale besturen waarom ze het R2C hebben toegevoegd aan het participatieaanbod<sup>31</sup>. Onder meer volgende argumenten worden aangedragen door de onderzochte gemeenten:

- De samenwerking tussen gemeente en inwoners opwaarderen (Utrecht);
- De verantwoordelijkheid en het eigenaarschap van inwoners vergroten (Gouda, Rotterdam, Utrecht);
- De invloed van inwoners op het gemeentelijk beleid bevorderen (Utrecht, Zutphen);
- Het samenbrengen van expertise en kennis van zowel ambtenaren als burgers (Rotterdam);
- De regie van het beleid deels overdragen naar de inwoners (Tilburg);
- De sociale samenhang in wijk/buurt/gemeente verhogen (Tilburg).

<sup>31</sup> Let wel: dit zijn de motieven die de gemeenten zelf publiekelijk op hun communicatiekanalen formuleren, wat geen zekerheid biedt dat deze de werkelijke oogmerken correct weerspiegelen.

## 2.2.8 Verdeling machtsverhouding en verantwoordelijkheden tussen overheid en burger

De beschikbare bronnen maken weinig tot geen melding van vaststellingen in verband met indicatoren die de machtsverhoudingen tussen burger en bestuur blootleggen bij de uitvoering van het *Right to Challenge*. Boogaard, Driessen en den Ouden (2019) merken wel op dat bij een aantal (civiele) initiatiefnemers het gevoel heerst dat het R2C ‘nog een stapje verder’ is dan de doe-democratie en dat ze bijgevolg een meer gelijkwaardige relatie met de overheid ervaren. Dit zou kunnen verklaard worden door het gegeven dat overheden, eens het R2C formeel geïntroduceerd werd, niet geheel vrij zijn in het al dan niet accepteren van een uitdaging indien deze aangeeft de *gechallengde* taak beter te kunnen uitvoeren (Mitchell, 2012). Andere factoren die een invloed kunnen hebben op de verhouding tussen burger en overheid, zijn het financieringsmodel<sup>32</sup>, de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de betrokken stakeholders en de verantwoordingsstructuur tussen initiatiefnemers/uitvoerders en de bevoegde overheid (de Bruijn et al., 2016). In het geval van ‘Lierop Leeft’ ontwikkelden de initiatiefnemers en het lokale bestuur bijvoorbeeld gezamenlijk meetbare indicatoren, met als doel de evaluaties<sup>33</sup> van het initiatief (die op vooraf gedefinieerde tijdstippen doorgaan) te verbeteren en objectiveren (de Bruijn et al., 2016).

## 2.2.9 Initiatief, intensiteit van (burger)betrokkenheid en tijd gerelateerde kenmerken

Een belangrijk kenmerk van het *Right to Challenge* is dat het initiatiefrecht niet bij het lokale bestuur berust, wat onder meer wel het geval is bij de klassieke maatschappelijke uitbesteding, maar het aan de lokale gemeenschap toekomt om een uitdaging in te leiden (de Bruijn et al., 2016). De gemeente Tilburg stelt bijvoorbeeld uitdrukkelijk dat initiatieven spontaan dienen te ontstaan en gaat bijgevolg enkel een samenwerking aan als de burgers/het burgerinitiatief de leidinggevende rol opnemen/opneemt in het R2C-proces (de Bruijn et al., 2016). Wat betreft de formele installatie van het uitdaagrecht, i.e. de vastlegging ervan in een verordening en/of de afbakening van toepasselijke regels en toegangsvoorwaarden, zijn het voornamelijk lokale politici (eerder dan ambtenaren) die optreden als de ‘aanjagers’ van het R2C binnen een lokaal bestuur (de Bruijn et al., 2016). Aangaande de intensiteit van de (burger)betrokkenheid gedurende de uitvoering van een *challenge* en mogelijke tijd gerelateerde kenmerken die het *right to challenge* zouden karakteriseren, werd in de beschouwde documenten geen bruikbare informatie gerapporteerd.

---

<sup>32</sup> Wordt de challenge bijvoorbeeld gefinancierd op basis van een subsidie, delegatie of overeenkomst?

<sup>33</sup> Deze tussentijdse evaluaties worden ook besproken op de gemeenteraad (de Bruijn et al., 2016).



### **Illustratie 7: Wie kan/mag een *challenge* indienen?**

Aangezien de Nederlandse gemeenten die reeds aan de slag zijn met het R2C zelf toegangsvoorwaarden hebben opgesteld, varieert het antwoord op de vraag 'Wie kan/mag een *challenge* indienen?' van gemeente tot gemeente. Waar de gemeente Roermond zeer algemeen stelt dat het R2C open staat voor alle inwoners, verduidelijken Utrecht en Zutphen dat zowel (groepen van) inwoners, samenwerkingsverbanden als ondernemingen/professionals de gemeenten kunnen uitdagen. In Gouda staat het *Right to Challenge* open voor organisaties van inwoners, samenwerkingsverbanden en maatschappelijke ondernemers, terwijl reguliere marktinitiatieven de gemeente niet kunnen uitdagen. In Tilburg kunnen tot slot zowel inwoners als niet-inwoners gebruik maken van het R2C, hoewel initiatieven van buiten Tilburg wel extra goed dienen te duiden waarom een *challenge* van meerwaarde kan zijn voor de stad. Individuen (of groeperingen van individuen) en zelfstandigen zonder personeel komen hierbij in aanmerking, reguliere marktinitiatieven niet.





## 2.3 BESCHRIJVING VAN DE EFFECTEN VAN DE VERSCHILLENDE RIGHT TO CHALLENGE INITIATIEVEN

Dit hoofdstuk beschrijft de effecten die stakeholders beogen of verwachten te verwezenlijken met de initiatie van het *right to challenge*<sup>34</sup>, alsook de al dan niet daadwerkelijk gerealiseerde verwezenlijkingen in de praktijk die toe te schrijven zijn aan het R2C. Drie types van mogelijke effecten worden in het bijzonder onderzocht, i.e. de effecten op het vlak van dienstverlening, democratisering en de (d)evolutie van de relatie tussen politici, ambtenaren en (participerende) burgers. Aangezien het R2C (zeker in Nederland) een recent fenomeen is en de meeste van de bestaande praktijken zich nog in de experiment/opstartfase bevinden, is de literatuur die handelt over deze effecten minder omstandig in vergelijking met de bestaande documentatie over de beschrijvende indicatoren van het uitdaagrecht.

### 2.3.1 Dienstverlening

Op het gebied van mogelijke effecten die het R2C kan hebben op publieke dienstverlening in de ruime zin van het begrip, worden drie concepten geraakt: efficiëntie, effectiviteit en de kwaliteit van een beleidsbeslissing genomen door een bevoegde overheid. Om te beginnen schrijven Jones en Ormston (2014) dat de invoering van het *right to challenge* inderdaad, mede ingegeven vanuit de optiek van de ‘terughoudende overheid’, zou kunnen leiden tot de realisatie van besparingen wanneer diensten (ceteris paribus) worden overgenomen (en/of uitgevoerd) door een derde partij. Desalniettemin uiten de auteurs ook hun bezorgdheid over het *right to challenge*, aangezien een reductie van het takenpakket van een lokaal bestuur ook een vernauwing van de allocatiestromen kan teweegbrengen. Wanneer een financieringsvermindering gepaard gaat met het verlies van kostbare *human resources* en (opgebouwde) expertise langs de zijde van het lokale bestuur, kunnen immers zowel de uitvoering van de residuaire dienstverlening als de ondersteuning van de derde partijen bij de uitvoering van een *challenge* in het gedrang komen. In Nederland introduceerden enkele besturen het R2C inderdaad voornamelijk vanuit efficiëntieoverwegingen, bijvoorbeeld door het (gedeeltelijk) vervangen van subsidielijnen naar een buurthuis middels het ondersteunen van een burgerlijke exploitatie die het buurthuis zelfvoorzienend uitbaat (de Bruijn et al., 2016).

---

<sup>34</sup> Deze verwachte effecten sluiten aan bij bovengenoemde ‘motivaties van betrokken actoren’.



Omtrent de effectiviteit van dienstverlening poneert Mitchell (2012)<sup>35</sup> dat het R2C perspectief kan bieden om de inzet van lokaal maatwerk te verhogen. Tegelijk waarschuwt de auteur ook voor de mogelijke fragmentatie en desintegratie van bestaande (gemeentelijke) diensten en dienstennetwerken ten gevolge van de implementatie van het R2C. Om de kans op deze nefaste neveneffecten in te perken, raadt Mitchell (2012) aan om (1) de mogelijkheid in te bouwen om uitdagingen te weigeren, (2) voldoende kennis te voorzien over een specifieke dienst bij het orgaan dat de finale beslissing neemt over de al dan niet aanvaarding van een *challenge* en (3) bij een uiteindelijke toekenning clausules toe te voegen die gericht zijn op het vermijden van bovenstaande problemen<sup>36</sup>. Tot slot kan het R2C een driver vormen voor culturele veranderingen binnen een overheid of bestaande onafhankelijke dienstverleners, wat de kwaliteit van beleidsbeslissingen inzake de betrokken dienst(en) kan verhogen (Mitchell, 2012).

### 2.3.2 Democratisering

Zoals hoger vermeld, percipiëren een aantal burgers die reeds hebben deelgenomen aan een R2C-proces het uitdaagrecht als een meer verregaande vorm van burgerbetrokkenheid in vergelijking met de bestaande en meer gefrequenceerde participatietypes. Volgens Boogaard, Driessen en den Ouden (2019) is het *right to challenge* een veruitwendiging van een nieuwe vorm van directe democratie, gefocust op “*maximale directe invloed, individuele autonomie, een gelijkwaardige relatie met de overheid en erkenning van de professionaliteit van de burger.*” (Boogaard, Driessen & den Ouden, 2019, pp. 2866). Verder zou het R2C burgers/burgerinitiatieven meer regelruimte en organisatiekracht bieden, waardoor (potentiële) initiatiefnemers de mogelijkheid aangeboden krijgen om een specifieke dienstverlening naar eigen inzicht, ervaring en expertise uit te werken (de Bruijn et al., 2016). Afsluitend is het aangewezen te vermelden dat de bestaande literatuur<sup>37</sup> nagenoeg geen aandacht besteedt aan de mogelijke democratiserende effecten die het R2C kan faciliteren, waardoor een aantal aspecten<sup>38</sup> van het concept ‘democratisering’ niet behandeld worden in deze paragraaf.

---

<sup>35</sup> Let op: dit artikel (Mitchell, 2012) werd kort na de invoering van het R2C in het Verenigd Koninkrijk gepubliceerd en kan om die reden niet beschouwd worden als een evaluatie van de wezenlijk gerealiseerde effecten door middel van het *right to challenge*. Desondanks kan de publicatie wel fungeren als indicatie van de potentiële en/of verwachte effecten die het uitdaagrecht kan bewerkstelligen.

<sup>36</sup> Dit kan bijvoorbeeld door restricties te voorzien die ervoor zorgen dat de (nieuwe) dienstverlener niet te ver afwijkt van de reeds bestaande voorzieningen verschaft door of voor een overheid en te verzekeren dat de dienstverleningsmethoden gelinkt zijn aan die van andere dienstverleners en aansluiten bij de noden van de eindgebruikers (Mitchell, 2012).

<sup>37</sup> Zowel wetenschappelijke als niet academische bronnen behandelen dit thema zeer gering tot niet.

<sup>38</sup> Volgende begrippen komen onder meer niet aan bod (deze lijst is niet-exhaustief): inclusie, gelijke toegang tot dienstverlening, versterking van capaciteit bij kansengroepen, opbouw van sociaal kapitaal en sociale cohesie in de (lokale) gemeenschap en de evolutie van het draagvlak van een bestuur en het gevoerde beleid.

### 2.3.3 (D)evolutie van de relatie tussen politici, ambtenaren en (participerende) burgers

Bij de bespreking van de 'verdeling machtsverhouding en verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers' en 'democratisering' werd reeds (kort) gewezen op de gelijkwaardige relatie die deelnemende burgers zouden ervaren wanneer ze met een overheid samenwerken in het kader van een *challenge*. Hierop volgend handelt de laatste sectie van dit hoofdstuk (i.e. 'stap 2') over (andere) waarden verbonden aan de relatie tussen ambtenaren, (lokale) politici en 'uitdagende' burgers gedurende de uitrol en verdere ontwikkeling van het *right to challenge*. Zo geeft de gemeente Tilburg uitdrukkelijk aan te zoeken naar samenwerkingen waarbij alle deelnemende partijen kunnen evolueren en er bijgevolg sprake kan zijn van 'wederzijds leren' (de Bruijn et al., 2016). Actoren die betrokken zijn bij de casus 'Lierop Leeft' benadrukken dan weer de aanwezigheid van wederkerig respect voor elkaars rol en positie in het R2C-proces (de Bruijn et al., 2016), wat het vertrouwen in het (lokaal) bestuur en het draagvlak voor het gevoerde (en toekomstige) beleid kan vergroten. Den Ouden (2016) waarschuwt echter ook voor een nefast gevolg dat mogelijks verbonden is aan het *right to challenge*, meer bepaald wanneer de wettelijke kaders te vaag geformuleerd zijn en/of indien de samenwerkingsovereenkomsten tussen de lokale besturen en de initiatiefnemers niet omstandig en compleet uitgewerkt worden. De beschreven onvolkomenheden creëren immers de kans op het zogenaamde 'verdwijningsgevaar', een situatie waarbij grote sommen publiek geld buiten de publiekrechtelijke kaders dreigen te vallen (den Ouden, 2016). Naarmate de uit handen gegeven taken en bijbehorende budgetten signifikanter worden, bestaat niet enkel het risico dat de ruis op de relatie tussen de uitdager(s) en het bestuur groter wordt, maar ook dat burgers die niet betrokken zijn bij een *challenge* het beleid van een bestuur en de eraan gekoppelde dienstverlening net als minder transparant ervaren omdat ze minder controle kunnen uitvoeren op de uitdagers dan op het (politieke) bestuur. Bovendien voorspellen Jones en Ormston (2014) dat het R2C besturen zal nopen tot het ontwikkelen van nieuwe relaties met zowel dienstverleners als -gebruikers, waardoor de complexiteit van dienstverstrekking aan burgers op het lokale niveau toeneemt.



## 2.4 VERKLARENDE VARIABELEN

In dit afsluitende hoofdstuk worden een aantal verklarende variabelen voor het al dan niet slagen van het *right to challenge* beschreven aan de hand van succesfactoren en obstakels die relevante stakeholders (zoals politici, ambtenaren, participerende burgers en academici) in de praktijk ervaren.

### 2.4.1 Succesfactoren

In 2016 publiceerde Open Overheid, een leer-en expertisecentrum dat onderdeel uitmaakt van ICTU<sup>39</sup>, in samenwerking met het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en enkele Nederlandse gemeenten<sup>40</sup> tien tips voor actoren die betrokken zijn bij het *right to challenge*. Hoewel deze tips niet verder besproken worden in dit onderzoek, kunnen ze (zowel inhoudelijk als vormelijk) van pas komen in een later stadium van het overkoepelende project waarvan deze studie deel uitmaakt: (1) 'Kies er bewust voor', (2) 'Bepaal samen de definitie', (3) 'Leg een basis met transparantie', (4) 'Experimenteer, leer en reflecteer', (5) 'Houd een breed perspectief', (6) 'Denk en werk procesmatig', (7) 'Werk toe naar volwaardig partnerschap', (8) 'Zoek ruimte in de regels', (9) 'Werk met een vaste contactpersoon' en (10) 'Laat je inspireren' (Open Overheid, 2016).

Vervolgens stellen Jones en Ormston (2014) dat lokale overheden een cruciale factor vormen gelet op de succesvolle uitwerking en bestending van het *right to challenge*. Meer specifiek stellen ze dat de steun van het bestuur aan het wettelijk kader en de wil om de lokale gemeenschap bij te staan en van relevante informatie te voorzien, doorslaggevend zijn. Het R2C zou enkel succesvol uitgevoerd kunnen worden als er voldoende capaciteit aanwezig is in de gemeenschap. Door middel van hoger beschreven ondersteuningsmentaliteit vanuit de bevoegde overheid zouden initiatiefnemers de wettelijk verstrekte mogelijkheden dan ook ten volle kunnen benutten. Opdat het bestuur deze ondersteuning kan bieden en de juiste informatie kan overmaken aan burgers/burgerinitiatieven, is het noodzakelijk dat de vereiste kennis en het benodigde personeel aanwezig zijn (Jones & Ormston, 2014).

De hoger geciteerde studie van het Nederlands Ministerie van VWS (z.d.) heeft getracht een antwoord te formuleren op de vraag welke acties een bestuur concreet kan ondernemen om deze faciliterende rol op een optimale manier te vervullen. Deze studie betoogt dat naast het creëren van een draagvlak bij de belanghebbende stakeholders (zoals de bewoners en vrijwilligers die bij het initiatief betrokken

---

<sup>39</sup> ICTU is een onafhankelijke advies- en projectorganisatie binnen de Nederlandse overheid die overheden bijstaat op het gebied van ICT gerelateerde vraagstukken.

<sup>40</sup> Waaronder Amsterdam, Arnhem, Rotterdam en Utrecht.



zijn), het al dan niet slagen van een *challenge* ook afhangt van een driedelige consensus binnen de bestuurlijke organisatie zelf. Om te beginnen is het noodzakelijk om over een breed politiek draagvlak te beschikken, gebaseerd op een standvastige overeenstemming tussen zowel de uitvoerende macht (het college van burgemeester en schepenen) en wetgevende macht (gemeenteraad), als tussen de meerderheids- en oppositiepartijen (de Bruijn et al., 2016). Daarnaast wijst onderzoek uit dat de (algemene) capaciteit van een lokaal bestuur onder meer afhankelijk is van de mate waarin de verstandhouding tussen politiek en ambtenarij constructief is (Van Haelter, Vos, Broucker & Voets, 2020), waardoor een actieve dialoog tussen het politieke niveau en de verantwoordelijke ambtenaren ook in het kader van het *right to challenge* onontbeerlijk is (de Bruijn et al., 2016). Aangezien *challenges* in de praktijk vaak meerdere afdelingen binnen de bestuurlijke organisatie raken, leert de case van de gemeente Utrecht dat het tot slot belangrijk is dat de vertegenwoordigers van de verschillende beleidsdomeinen (althans wat betreft het R2C) op elkaar afgestemd zijn en het R2C principieel ruggensteunen<sup>41</sup> (de Bruijn et al., 2016).

Verder zijn er nog een aantal andere elementen die een positieve invloed kunnen hebben op het verloop van een concrete uitdaging of op de ontplooiing van het concept *right to challenge* in algemene zin binnen een bestuurlijke entiteit. Zo geven de gemeenten Tilburg en Utrecht aan dat de toegang tot de bestuurlijke organisatie cruciaal is om ervoor te zorgen dat het R2C laagdrempelig is (en blijft) voor burgers/burgerinitiatieven (de Bruijn et al., 2016). Daarom heeft de gemeente Tilburg een ‘gids’ aangesteld die niet enkel aangeeft welke gemeentelijke afdelingen bij een specifiek initiatief dienen betrokken te worden, maar ook onderzoekt welke ondersteuning de initiatiefnemers in de volgende fasen van het R2C-proces nodig zullen hebben (de Bruijn et al., 2016). Uit deze cases blijkt ook dat een duurzame en zorgvuldige invoering van het R2C vraagt om maatwerk en voldoende voorbereidingstijd. Bijgevolg wordt het niet opportuun geacht te streven naar een uniforme oplossing voor alle potentiële initiatieven. Ten slotte is het belangrijk om de eigenheid van het initiatief te bewaken en te verhinderen dat de *challenge* wordt overgenomen door de bevoegde overheid of stelselmatig verdwijnt omwille van bureaucratische procedures (van der Krieken, 2018).

## 2.4.2 Obstakels

De Nederlandse praktijk leert dat het niet eenvoudig is om R2C-initiatieven doorheen de tijd te blijven ondersteunen en op die manier duurzame (door)groei te verzekeren (den Ouden, Boogaard & Driessen, 2019). Verschillende bronnen, waaronder een studie van de Universiteit Leiden, wijzen aan

---

<sup>41</sup> Een duidelijke, tijdige en transparante communicatie is hierbij van groot belang (de Bruijn et al., 2016).



dat er diverse knelpunten bestaan waarmee initiatiefnemers geconfronteerd worden bij de concrete uitwerking van het *right to challenge* (den Ouden, Boogaard & Driessen, 2019). Deze obstakels, waarvan er enkele reeds (uitvoerig) aan bod kwamen hierboven, kunnen gesynthetiseerd worden aan de hand van zes categorieën. Vooreerst zou de beperkte zekerheid met betrekking tot de continuïteit van uitdagingen zowel initiatiefnemers als bevoegde medewerkers van de betrokken overheid afschrikken het/een R2C te initiëren (Harmsen, 2015; van der Krieken, 2018; de Bruijn et al., 2016). Het komt meer dan eens voor dat initiatieven steunen op de inspanningen van één of enkele sterkhouders en wanneer deze dreigen weg te vallen, blijkt dat de opvolging niet steeds gewaarborgd is (van der Krieken, 2018). Ook veranderingen langs de zijde van het (lokaal) bestuur, zoals personeelsverschuivingen in de ambtelijke organisatie of een wissel van de macht op het politieke niveau, kunnen de continuïteit van een *challenge* in het gedrang brengen.

Een groep van argumenten die sterk gelieerd is met de eerste categorie, zijn belemmeringen in verband met de financiering van het *right to challenge*. Zo is het niet eenvoudig om de structurele allocatie van geldelijke middelen op middellange en lange termijn te verzekeren (bijvoorbeeld omdat het nog niet zeker is of de uitdaging naarmate de tijd vordert zelfvoorzienend kan functioneren), matchen de financiële kaders die door de overheid worden voorzien niet altijd met de aard van het initiatief en ontbreken vaak accurate gegevens om de werkelijke kost van een publieke voorziening te begroten<sup>42</sup> (als dat al mogelijk zou zijn) (van der Krieken, 2018; den Ouden, Boogaard & Driessen, 2019; de Bruijn et al., 2016).

Verder kunnen R2C-initiatieven niet steeds garanderen dat de kwaliteit van de diensten verstrekt in het kader van een uitdaging hetzelfde niveau haalt ten opzichte van de dienstverlening die wordt uitgevoerd door de huidige aanbieders, i.e. de bevoegde overheid of een externe partij die handelt in opdracht van deze overheid (Harmsen, 2015; van der Krieken, 2018; de Bruijn et al., 2016). Het kwaliteitsobstakel zou (deels) preventief geredieerd kunnen worden door a priori kwaliteitsmetingen met een hoge (interne) validiteit uit te voeren (den Ouden, Boogaard & Driessen, 2019), maar het blijft tot op heden de vraag wat er zal gebeuren indien een *challenge* toch mislukt (bijvoorbeeld door de niet-professionele omkadering van het R2C-initiatief) en de eindgebruikers uiteindelijk inboeten aan kwaliteit.

---

<sup>42</sup> Dit was één van de problemen die werd ervaren door de initiatiefnemers van 'Zorgvrijstaat Rotterdam West' (de Bruijn et al., 2016).



Bovendien moeten uitdagers in bepaalde situaties verplicht in concurrentie treden met bestaande professionele dienstverleners of met de bevoegde overheid zelf, wat drempelverhogend kan werken (Harmsen, 2015; van der Krieken, 2018). De obstakels aangaande het draagvlak binnen de betrokken besturen (categorie vijf) en de wettelijke/juridische knelpunten waarop R2C-initiatiefnemers botsen (categorie zes), werden reeds uitvoerig beschreven in de vorige hoofdstukken.

DRAAFT



## 2.5 CONCLUSIE

Terwijl het Verenigd Koninkrijk (sinds 2011) het *right to challenge* vroeger introduceerde dan Nederland (sinds 2015), het wettelijk kader in de UK omstandiger is en het R2C breder omschreven werd in UK-wetgeving dan in de Nederlandse Wmo, heeft het uitdaagrecht in Nederland beter de toegang gevonden tot de beleidspraktijk. Niettegenstaande de vaststelling dat het R2C zich ook in Nederland nog in de experimenteerfase bevindt - slechts een (kleine) minderheid van de lokale besturen heeft reeds inspanningen geleverd om ermee aan de slag te gaan - , is dit onderzoek eerder gebaseerd op de Nederlandse dan Britse case. Vooral bij de verklarende variabelen uit stap drie en de illustratie van concrete voorbeelden doorheen het hoofdstuk wordt voornamelijk gerefereerd naar bronnen die de Nederlandse R2C-praktijk beschrijven.

Daarnaast is het opmerkelijk dat het uitdaagrecht zich primair manifesteert in relatie tot taken die betrekking hebben op het beheer en onderhoud van infrastructuur in de publieke ruimte. Dit gaat in tegen de verwachting omdat de indirecte R2C-bepaling in de Wmo vooral tot doel had lokale besturen (financieel) te ontlasten van de extra zorg- en welzijnsbevoegdheden verkregen ten gevolge van een grootschalige decentralisatieoperatie. Hoewel de Nederlandse wetgever dit beleidsdomein initieel niet vooropstelde bij de invoering van het R2C, kan deze observatie erop wijzen dat het *right to challenge* zich makkelijk(er) leent tot deze taken.

Tot slot duiden de onderzochte bronnen een aantal factoren aan die cruciaal zouden zijn gelet op een geslaagde uitwerking en duurzame bestending van een *challenge*. Langs de zijde van het lokaal bestuur zou een breed politiek draagvlak, een goede verstandhouding tussen (uitvoerende) politici en de ambtenarij, de capaciteit van de bestuurlijke organisatie en de coördinatie overheen de verschillende beleidsdomeinen belangrijk zijn. Daarnaast worden de onzekerheid over de continuïteit en kwaliteit van een initiatief, alsook de (structurele) financiering en het ontbreken van een duidelijk regelgevend kader als belangrijkste belemmeringen ervaren bij de opstart en/of tijdens de uitwerking van een *challenge*.





### **Illustratie 8: praktische uitwerking *Right to Challenge***

Aangezien het uitdaagrecht nog relatief onbekend is in Vlaanderen, formuleerden de onderzoekers op basis van bovenstaande analyse enkele praktijkgerichte tips waarmee gemeenten aan de slag kunnen gaan.

#### **Tip 1: Voorzie een ondubbelzinnig regelgevend kader**

De eerste stap die lokale besturen dienen te nemen met betrekking tot het *Right to Challenge*, is het opstellen van een ondubbelzinnig en omvattend regelgevend kader dat ten minste volgende aspecten van het (lokale) uitdaagrecht beschrijft: (1) de toegangsvoorwaarden, (2) de gewenste structuur van het uitdaagplan (met inbegrip van de vereiste rubrieken), (3) de beoordelingscriteria die het verantwoordelijke orgaan zal toepassen bij de beoordeling van een uitdaging en (4) de beleidsdomeinen die in aanmerking komen voor een uitdaging.

#### **Tip 2: Maak duidelijke afspraken met de uitdagers**

Tip 2 beschrijft een ogenschijnlijk evident, maar in de context van het *Right to Challenge* broodnodig advies. Verder is het opportuun om de onderhandelde afspraken tussen bestuur en uitdagers te formaliseren in een overeenkomst, zodat de beloofde engagementen ook daadwerkelijk juridisch afdwingbaar zijn. We raden aan om minimaal volgende elementen op te nemen in deze overeenkomsten: de modaliteiten omtrent (tussentijdse) rapporteringen, de beschouwing en waardering van de vooraf bepaalde evaluatiecriteria met betrekking tot het gewenste niveau van dienstverlening en de regeling van de aansprakelijkheid van de partijen voor, tijdens en na de uitrol van een *challenge*.

#### **Tip 3: Duid een SPOC (Single Point Of Contact) aan binnen de ambtelijke organisatie**

De 'één-loket-gedachte' blijkt een zeer belangrijk element voor uitdagers, aangezien het drempelverlagend kan werken en de communicatie tussen het lokaal bestuur en de initiatiefnemers vereenvoudigt. Duid daarom binnen de ambtelijke organisatie een SPOC aan die de vragen van uitdagers in alle fasen van een *challenge* kan beantwoorden en hen gedurende het proces doorheen de organisatie gidst (bijvoorbeeld door hen in contact te brengen met de verantwoordelijken van de verschillende beleidsdomeinen waaraan een *challenge* raakt).

#### **Tip 4: Creëer een draagvlak binnen de eigen organisatie**

De ondersteunende rol van de administratie is essentieel voor de succesvolle uitvoering van het *Right to Challenge* (zowel voor een individuele uitdaging als meer generiek bekeken). Het is dus belangrijk dat, naast het politieke niveau, ook de medewerkers van een lokaal bestuur open staan



voor het concept. Daarom raden we aan om binnen de ambtelijke organisatie duidelijk te communiceren over eventuele plannen omtrent het *Right to Challenge* en de betrokken ambtenaren in een volgende fase te betrekken bij de praktische uitwerking ervan.

**Tip 5: Toon potentiële initiatiefnemers de mogelijkheden**

Plaats een register online waarin burgers de uit te dagen taken, de huidige uitvoerders ervan en de eventuele resterende looptijd van bestaande dienstverleningscontracten met derde partijen kunnen raadplegen. Dit verhoogt de transparantie van de beleidsvoering en toont aan toekomstige uitdagers de taken die voorwerp kunnen uitmaken van een *challenge*.

**Tip 6: Verzeker de capaciteit van de uitdagers**

Gelet op de continuïteit van een *challenge* en de kwaliteit van de toekomstige dienstverlening is het noodzakelijk dat de uitdagers voldoende capaciteit(en) bezitten om een uitdaging tot een goed einde te brengen. Reserveer daarom een of meerdere rubrieken in het vereiste uitdagingplan waarin initiatiefnemers dienen te bewijzen dat ze over voldoende kennis/expertise, ervaring, middelen (bijvoorbeeld in de vorm van human resources) maar ook draagvlak binnen de buurt/wijk/gemeente beschikken om de beloofde dienstverlening op een bestendige manier aan te bieden. Voer indien nodig zelf bijkomend onderzoek uit.



## 3 E-participatie

### 3.1 ALGEMENE INLEIDING

Sinds enkele jaren staat de representatieve democratie steeds meer onder druk en wordt de roep om directe inspraak van burgers steeds luider. Overheden worden dan ook steeds vaker uitgedaagd om de omslag naar een meer participatieve democratie in te zetten en burgers een meer structurele rol in het beleidsproces te geven. Hierbij kijken ze steeds vaker in de richting van een digitale ondersteuning om de band tussen overheid en burger te versterken (Randma-Liiv & Vooglaid, 2019).

Deze omslag naar een manier van besturen met meer elementen van participatie gecombineerd met digitale componenten brengt een reeks nieuwe begrippen met zich mee die vaak door elkaar gebruikt worden: *e-government*, *open government*, *e-democracy*, *e-participatie*, *e-voting* etc. De belangrijkste hiervan lichten we hieronder kort even toe om hun verhouding ten opzichte van elkaar scherp te stellen. Daarbij wordt ook kort ingegaan op de achterliggende motivatie om deze vernieuwingen door te voeren. Vervolgens brengen we de indicatoren in beeld die e-participatie kenmerken, worden de beoogde en gerealiseerde effecten beschreven, en brengen we de factoren in beeld die al dan niet bijdragen tot het succesvol implementeren van e-participatie.

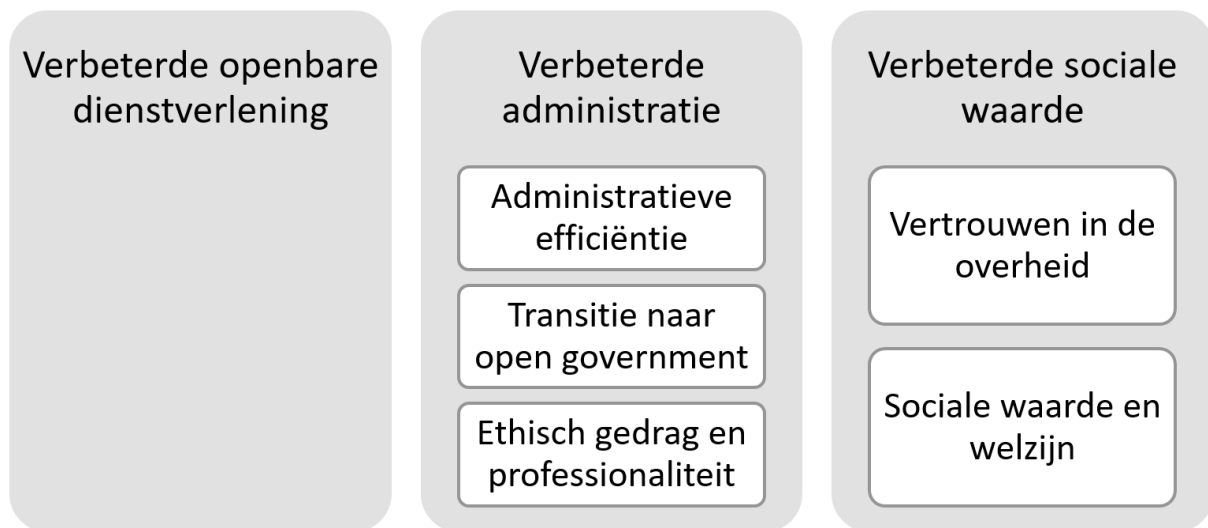
#### 3.1.1 E-government

Onder de term *electronic government* of *e-government* verstaan we het gebruik van nieuwe technologie met als doel de vereenvoudiging en uitvoering van informatie-, communicatie- en uitwisselingsprocessen; dit zowel binnen en tussen overheidsinstellingen, als ook tussen overheidsinstellingen en burgers of organisaties (Meier & Terán, 2019). Daarnaast dient de implementatie van *e-government* gepaard te gaan met een verbetering van de *back-office* structuren en interne overheidswerking (Field, Muller, Lau, Gadriot-Renard, & Vergez, 2003). Bij *e-government* ligt de focus op digitale toepassingen bij overheidsdiensten en acties en interacties gericht op burgers zoals bijvoorbeeld belastingen, sociale voorzieningen, sociale zekerheid, lokale overheidsdiensten zoals identiteitskaarten etc. Daarnaast wordt er ook gefocust op interacties met ondernemingen zoals belastingen, hulp voor startende bedrijven, overheidsopdrachten, douaneaangiften etc. Het betreft vooral werkprocessen die zowel de effectieve als gepercipieerde 'publieke waarde' van de overheid dienen te verhogen (Meier & Terán, 2019).

Op het vlak van deze publieke waarde zijn er bij *e-government* zes dimensies te identificeren: (1) verbeterde openbare dienstverlening, (2) verbeterde administratieve efficiëntie, (3) mogelijkheden voor een transitie naar *Open Government* (waarover later meer), (4) verbeterd ethisch gedrag en



professionaliteit van het overheidspersoneel, (5) verbeterd vertrouwen in de overheid, en (6) verbeterde sociale waarde en welzijn (Twizeyimana & Andersson, 2019). Twizeyimana en Andersson (2019) voegen deze samen tot de drie categorieën (1) verbeterde publieke dienstverlening, (2) verbeterde administratie en (3) verbeterde sociale waarde.



Figuur 1: De drie categorieën en zes dimensies van publieke waarde bij e-government volgens Twizeyimana en Anderssons (2019).

### 3.1.2 Open Government

Het concept *Open Government* omschrijft de mate waarin de overheid zich open stelt voor betrokkenheid van externe actoren, waaronder burgers (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012). Open Government wordt door Grimmelikhuijsen en Feeney (2017) verder gedefinieerd als “de mate waarin externe actoren invloed hebben op de interne processen van de overheid door middel van de toegang tot enerzijds overheidsinformatie en anderzijds de decision-making arenas” (Grimmelikhuijsen & Feeney, 2017, p. 580) Er kan hierbij dus sprake zijn van het rechtstreeks betrekken van burgers bij interne overheidsprocessen en bij het opstellen van beleid. Een toepassing hiervan is citizensourcing. Hierbij tracht de overheid via burgerbetrokkenheid een meer gedragen beleid te creëren, innovatie in het overheidsoptreden binnen te brengen of efficiëntiewinsten te genereren (Hilgers & Ihl, 2010). Via citizensourcing kunnen overheden bij het opstellen én uitvoeren van beleid steunen op de persoonlijke (professionele) expertise, kennis en ervaring van burgers (Dutton, 2010; Linders, 2012).



Voorbeelden van deze publieke vorm van crowdsourcing gaan van de Brusselse Fix My Street tool<sup>43</sup>, en participatief budgetteren zoals bij Decide Madrid<sup>44</sup>, tot *citizen reporting* waarbij burgers feedback geven op en input aan publieke diensten zoals bij Tremelo Troef<sup>45</sup> waar burgers zelf op kaarten aangeven waar ze nood hebben aan zitbankjes. In plaats van dat overheden enkel kunnen steunen op hun eigen diensten en de bijdragen van hun personeel, geeft citizensourcing de mogelijkheid om zowel complexe als minder complexe beleidsproblemen naar een grote groep van haar burgers te 'outsourcen' (Hilgers & Ihl, 2010).

Zowel de overheid als burgers hebben te winnen bij *Open Government* initiatieven. Zo lijsten Schmidhuber en Hilgers (2018) volgende potentiële uitkomsten op: een toename van vertrouwen, een versterkte relatie tussen burgers en lokale overheden, een meer efficiënte en effectieve publieke dienstverlening en een toename van controle van burgers over de beleidsprocessen. Het concept *Open Government*, waarbij de overheid open staat voor een rol van externe actoren in haar werking, is dan ook een cruciale factor binnen een evolutie naar *e-democracy*. Er kan niet overgegaan worden tot de omschakeling naar een *e-democracy* zolang de overheid deze openheid niet omarmd heeft en een engagement aangaat om hier structureel rekening mee te houden in haar werking (Schmidhuber en Hilgers, 2018).

### 3.1.3 E-democracy

Waar *e-government* vooral de rol en (interne) werking van de overheid ten opzichte van de burger beschouwt, wordt onder *electronic democracy* of *e-democracy* het ondersteunen en verbeteren van de bestaande burgerrechten en burgerplichten in de hedendaagse informatie- en kennismaatschappij verstaan (Meier, 2019). In essentie betekent *e-democracy* of de 'digitale democratie' het gebruik van digitale technologie om democratische processen binnen de werking van de overheid te ondersteunen en de burger meer inspraak te geven binnen deze systemen (Netwerk Democratie, 2017; Pohoyles, 2017). Hieronder vallen verschillende initiatieven. Enerzijds zijn er de voor de hand liggende zaken zoals *e-voting*; het invoeren van digitale verkiezingen, die in essentie een digitalisering van de representatieve democratie betekenen. Anderzijds heeft *e-democracy* ook een rol binnen de beleidsprocessen, waarbij burgers hun participatorische rol kunnen invullen. Hierbij gaat het dan meer

---

<sup>43</sup> Zie verder in de tekst voor meer info over Fix My Street

<sup>44</sup> Zie verder in de tekst voor meer info over het Decide Madrid Project

<sup>45</sup> Zie [tremelotroef.be](http://tremelotroef.be) voor meer info



om de digitalisering van de directe, participatieve democratie door middel van e-participatie (Netwerk Democratie, 2017; Pohoyles, 2017).

### 3.1.4 E-participatie

Het merendeel van dit deel van het hoofdstuk richt zich op een analyse van e-participatie: moderne vormen van participatie die met behulp van de hedendaagse informatica- en communicatietechnologie zowel tijds- als plaats onafhankelijk kunnen worden georganiseerd (Le Blanc, 2020; Meier, 2019). Het gaat bij e-participatie dus vooral om het betrekken van burgers bij online participatieprojecten, waarbij het informeren en betrekken van burgers en hun meningen en kennis centraal staat. De bedoeling van deze projecten is dan ook om de burgers en hun rol in het proces centraal te stellen (Le Blanc, 2020; Moss & Wojcik, 2012; Pohoyles, 2017).

Via nieuwe digitale participatietools hebben overheden meer mogelijkheden in handen om burgers actief te betrekken in de verschillende fasen van de beleidscyclus. Dit betekent dat digitale participatie in zowel de vroege stadia van beleidsbepaling, als bij de beleidsuitvoering en beleidsevaluatie kan plaatsvinden. Deze vernieuwde en uitgediepte vorm van participatie kan worden toegepast in verschillende sectoren en voor verschillende sociale aangelegenheden (Meier & Terán, 2019). Doel hierbij is vooral om drempelverlagend te werk te gaan en burgers dichterbij het bestuur te brengen door hen meer en dichterbij projecten te betrekken (Pohoyles, 2017).

Het gebruik van online participatietrajecten beoogt het verbeteren van publieke informatie en debat tussen overheid en burgers, en tussen burgers onderling (Meier & Terán, 2019). Een tweede doel is het versterken van democratische burgerbetrokkenheid op de verschillende beleidsniveaus waar de participatietrajecten toegepast worden (Meier & Terán, 2019). Daarnaast wordt er aangenomen dat digitale technologie een positief effect heeft op het empoweren van burgers binnen de democratische arena. Uiteindelijk kan dit een sturend effect hebben naar een meer gepersonaliseerde vorm van vraag-gedreven publieke dienstverlening (Meijer, 2012; Noveck, 2015).



## 3.2 BESCHRIJVING INDICATOREN IN FUNCTIE VAN CATEGORISERING E-PARTICIPATIE-INITIATIEVEN

### 3.2.1 Participatievorm of participatietool

De eerste stap in onze analyse van een e-participatie-initiatief is de vraagstelling of het initiatief een op zich staande participatievorm is, of een tool binnen een breder burgerparticipatieproject. Omwille van deze dubbele 'rol' blijven beide interpretaties doorheen dit analysekader mogelijk.

Enerzijds kan een digitale participatievorm als een tool gebruikt worden om een breder (en vooral offline) e-participatie-initiatief te ondersteunen. Hierbij is het gebruik van digitale toepassingen een middel om het proces te vergemakkelijken, te stroomlijnen, meer burgers aan te spreken etc. Hierbij kan er bijvoorbeeld gedacht worden aan initiatieven rond de inrichting van openbare ruimte waar burgers fysiek samen komen om ideeën uit te wisselen, en waarbij er achteraf via digitale weg gestemd wordt om een geprefereerde versie te bekomen (Decheva, 2017; Le Blanc, 2020)

Anderzijds kan een e-participatie-initiatief opgebouwd zijn met het gebruik van digitale omgeving en communicatie als kern van het proces. Zowel bij procespunten als informeren, interactie en discussie, besluitvorming, stemming als beleidsuitvoering of beleidsevaluatie vormt een digitale component niet per se het enige communicatiekanaal, maar vormt het wel de rode draad doorheen de opbouw van het initiatief (Decheva, 2017; Netwerk Democratie, 2017; Pohoyles, 2017).

### 3.2.2 Betrokken actoren

Bij e-participatie-initiatieven is het allereerst belangrijk om de betrokken actoren duidelijk in kaart te brengen. Dit kunnen bijvoorbeeld overheidsactoren, burgers of intermediaire actoren zijn. Een degelijk overzicht van dit betrokken veld is belangrijk om een correcte analyse te kunnen maken van hoe het project is opgebouwd (Le Blanc, 2020). Niet enkel burgers of overheden – naast lokale of regionale besturen kunnen ook interbestuurlijke samenwerkingsvormen deelnemen – kunnen dus betrokken zijn bij e-projecten. Ook intermediaire actoren zoals NGO's, burgerverenigingen, buurtcomités, private partners, kunnen een rol spelen bij het organiseren van dit soort initiatieven, het samenbrengen van burgers of het managen van de informatiestromen (VNG, 2019).

Online participatie biedt de mogelijkheid om specifieke (socio-demografische) doelgroepen aan te trekken die via offline vormen van burgerparticipatie minder tot niet betrokken (kunnen) worden. Hierbij kunnen twee categorieën in beschouwing genomen worden. Enerzijds zijn er de doelgroepen die door eigen keuze of door de situatie waarin zij zich bevinden moeilijk betrokken kunnen worden bij offline participatie. Denk maar aan de mensen die geen hele avond kunnen vrijmaken, maar wel graag hun stem willen laten horen wanneer het hen uitkomt, zoals jongeren, jonge gezinnen, of



alleenstaande ouders. Anderzijds is er de mogelijkheid om een meer gericht doelgroepenbeleid uit te tekenen gelet op diversiteitskenmerken. Zo kan men proberen om doelgroepen met culturele of socio-economische kenmerken die minder betrokken zijn specifiek aan te sporen deel te worden van de online community en hun stem in het debat te laten horen. Jones en Ormston (2014) stellen hierbij de vraag of inwoners van socio-economisch achtergestelde buurten over voldoende sociaal kapitaal beschikken om dezelfde toegang tot de aangereikte mogelijkheden te garanderen als in gebieden waarin vooral de middenklasse woont. Er is dan ook mogelijks sprake van een digitale kloof waarbij het de vraag is of bijvoorbeeld ouderen, vrouwen, lager geschoolden, bepaalde etnisch-culturele groepen een grotere drempel ervaren om tot het gebruik van online communicatiekanalen over te gaan. Onderzoek naar keuze van communicatiekanalen blijkt alvast aan te tonen dat traditionele kanalen tot nu toe meer gebruikt worden en laagdrempeliger zouden zijn dan nieuwe digitale kanalen omwille van de digitale kloof. Hierin schuilt dan ook het gevaar dat initiatieven die in hun design uitgaan van een *'digital-by-default'* instelling bepaalde groepen burgers minder of niet bereiken (Rodriguez Müller, Lerusse, Steen, & Van de Walle, 2020). Bij duidelijk en goed omkaderd gebruik van digitale communicatiekanalen is er echter wel de optie tot een verhoogde inclusie bij e-participatie (Rodriguez et al, 2020). Bij de bespreking van de slaag- en succesfactoren voor e-participatie zal er verder ingegaan worden op de gevaren van de digitale kloof.

### 3.2.3 Rol politiek en administratie

Net zoals bij offline initiatieven is de steun van het politieke niveau en de administratie belangrijk voor het slagen van digitale initiatieven (Randma-Liiv & Vooglaid, 2019; Le Blanc, 2020). Enerzijds is er de rol van het politieke niveau in het proces. Er moet aan politieke zijde voldoende steun en politieke wil bestaan om de uitkomst van participatietrajecten te respecteren en om deze bij beleidsbepalende initiatieven ook effectief deel van het beleid te laten uitmaken. Participatie zonder inhoudelijke opvolging ondermijnt de democratische legitimiteit van de initiatieven (Randma-Liiv & Vooglaid, 2019; Le Blanc, 2020). Anderzijds is er de rol van de administratie. Doorheen de verschillende fases van e-participatie-initiatieven moeten ambtenaren de informatiestroom ondersteunen. Zij dienen te waken over de correctheid van informatie en over het goede verloop van de initiatieven. Daarnaast analyseren ze de input van burgers en kijken zij of een concrete uitwerking van bepaalde burgerideeën mogelijk is. Tenslotte staan zij garant voor de koppeling met en naleving van bestaande beleidsprocessen (Boogaard, Driessen, & den Ouden, 2019; Randma-Liiv & Vooglaid, 2019).





### 3.2.4 Communicatie

Het communicatieaspect rond e-participatie-initiatieven omvat verschillende vragen. Welke kanalen worden gebruikt? Wie initieert initiatieven? Hoe worden ze opvolgt? Is er interactie of moderatie aanwezig?

#### 3.2.4.1 Wijze van betrokkenheid

Binnen e-participatie-initiatieven speelt de communicatie tussen burgers en overheid een cruciale rol. Het is dan ook belangrijk om in kaart te brengen op welke manier burgers bij het e-participatie-initiatief betrokken worden. Zoals eerder vermeld biedt de combinatie van online en offline tools de mogelijkheid om een brede en diverse groep laagdrempelig bij het project te betrekken en er voor te zorgen dat er een maximale betrokkenheid en gedragenheid bij de burgers ontstaat. De keuze voor de juiste (combinatie van) communicatiekanalen is dan ook belangrijk voor het succes van het project (Le Blanc, 2020).

Onderzoek deelt de communicatiekanalen waarmee een overheid met haar burgers in contact kan staan onder in drie categorieën (Reddick, Zheng, & Perlman, 2020). Allereerst zijn er de traditionele (offline) communicatiekanalen zoals briefwisseling, persoonlijke bezoeken, infosessies en inspraak-/debatavonden. Daarnaast hebben verdere digitalisering en internettoepassingen nieuwe mogelijkheden gecreëerd om de interactie tussen burger en bestuur te vergroten. Zo kwamen er de e-government kanalen zoals email, websites en sociale media. Het meeste 'channel choice'-onderzoek focust zich op deze kanalen, namelijk email en websites (Rodriguez Müller et al., 2020). Tenslotte zijn er de zogenaamde *m-government* kanalen: mobiele toepassingen zoals apps en mobiele (overheids)websites. Deze kanalen ontstonden mede dankzij de dalende kosten van het digitaal beschikbaar stellen van informatie aan burgers. Een belangrijke meerwaarde is dat ze de interactiemogelijkheden met burgers vergroten (Le Blanc, 2020).

#### **Illustratie 1: Fix My Street**

Het Brusselse Fix My Street is een online participatieplatform opgericht door Brussel Mobiliteit en de Brusselse gemeenten. Het is een op Brussel toegepaste versie van fixmystreet.com van My Society (mysociety.org). Intussen zijn ook belangrijke actoren zoals de MIVB, Proximus, Vivaqua, etc. betrokken bij de applicatie.

Via deze m-tool kunnen burgers problemen in de openbare ruimte melden (bijvoorbeeld stoeptegels, signalisatie, overlast, schade, etc.). Deze informatie wordt vervolgens aan de juiste actor bezorgd. Via feedbackmechanisme kunnen burgers de oplossing van het gemelde probleem tevens stap voor stap opvolgen. In Fix My Street zijn meerdere functionaliteiten ingebouwd die een



eenvoudige informatie-uitwisseling garanderen, zowel tussen de burger en de overheid, als binnen de betrokken organisatie zelf.

Voor meer info over dit project surf naar [fixmystreet.brussels](http://fixmystreet.brussels).

Dankzij de introductie van digitale communicatie- en participatiekanalen zijn samenkomsten en inspraakmomenten niet beperkt tot één fysieke plaats of moment. In vergelijking met offline participatiemechanismen biedt dit overheden de mogelijkheid om meer burgers te raadplegen én van feedback te voorzien. Zo bieden *m-government* kanalen burgers bijvoorbeeld de mogelijkheid om de meest ‘real time’ informatie door te geven. Citizensourcing zoals de Brusselse Fix My Street app of de Antwerpse vélo-app<sup>46</sup> maakt het voor lokale overheden mogelijk om rechtstreeks van burgers gedetailleerde informatie te verkrijgen waar hun diensten vervolgens mee aan de slag kunnen, zonder zelf extra voorbereiding, controle of tellingen te moeten uitvoeren. Het gebruik van *m-government* kanalen biedt overheden een mogelijkheid tot toename van de efficiëntie in haar dienstverlening, en biedt burgers de opportuniteit om meer gedetailleerd informatie door te geven via foto’s en het onmiddellijk beschrijven van situaties (Rodriguez Müller et al., 2020). Meer dan ooit hebben overheden de mogelijkheid om met minder middelen en een ruimer pallet aan interactie-tools burgers bij het beleid te betrekken en om meer feedback van hun burgers te krijgen over het gevoerde beleid.

#### **3.2.4.2 Zijn er interactiemechanismen?**

Verder bouwend op de mogelijkheden van *e-* en *m-government* communicatiekanalen, kunnen nieuwe participatievormen zoeken naar manieren om niet alleen met burgers in contact te treden, maar ook met burgers in dialoog te gaan en een tweezijdige informatie-uitwisseling te organiseren. Deze interactiemechanismen zijn bij sommige offline initiatieven zoals discussie- of infoavonden wel aanwezig, maar zijn moeilijker om uitgebreid digitaal op poten te zetten (Le Blanc, 2020). Vanuit deze optiek is de vraag belangrijk wat voor impact of effect het opzetten van zo’n uitgebreid online platform met interactiemogelijkheden heeft. Mogen we verwachten dat dit bijvoorbeeld leidt tot meer participatie? Of tot een meer diverse populatiestaal? Of tot betere keuzeprocessen?

Een voorbeeld van een participatietool met interactiemechanisme is de tool Decide Madrid waarbij jaarlijks 100 miljoen euro van het stadsbudget toegewezen wordt. Via deze participatietool kunnen burgers ideeën aanbrengen voor zowel de ganse stad als voor hun eigen wijk. De meest gesteunde projecten worden door de gemeenteraad beoordeeld of ze levensvatbaar zijn en of ze voldoen aan juridische eisen. Vervolgens kunnen burgers via de tool het budget verdelen tussen de verschillende

---

<sup>46</sup> Meer info via [velo-antwerpen.be](http://velo-antwerpen.be)



voorstellen die deze test doorstaan hebben. Het ontwerp van het platform maakt het mogelijk dat de meest gekozen en beste combinatie van grote en kleine projecten in het uiteindelijke budgetplan terecht komen (Netwerk Democratie, 2017). Ook in Vlaanderen vinden lokale overheden intussen hun weg naar deze toepassingen. Zo werd er bijvoorbeeld in Gent bij het opstellen van het burgerbudget 2016-2018 gewerkt met een combinatie van online en offline tools, waarna de opvolging en verdere communicatie ook via een centrale website plaatsvond.

### **3.2.4.3 Wie initieert de informatie-input?**

Gelinkt aan het interactiemechanisme is het belangrijk te kijken wie de informatie-input binnen participatietrajecten initieert. Hierbij zijn er twee mogelijkheden: top-down of bottom-up. Initiatieven zoals online referenda of online discussieavonden worden zo bijvoorbeeld top-down geïnitieerd en gestuurd door de overheid. Een bestuur kan zo gericht vragen stellen waar burgers zich vervolgens over kunnen uitspreken, maar besturen kunnen op dezelfde manier ook ideeën sprokkelen etc. Een voorbeeld hiervan zijn burgerbegrotingen, waar vaak e-tools gebruikt worden om eerst ideeën te sprokkelen en vervolgens de populariteit van deze ideeën in kaart te brengen. Daarnaast kunnen burgers via bv. online fora bottom-up zelf initiatieven aanbrengen waar de overheid en andere betrokken actoren verder mee aan de slag kunnen. Het is belangrijk dat er hierbij een evenwicht gevonden wordt tussen voldoende beleidssturing vanuit de overheid en voldoende vrijheid en eigenaarschap bij burgers om betrokken te willen blijven bij het project (Randma-Liiv & Vooglaid, 2019).

Ook de participatietool zelf kan op dit punt gecategoriseerd worden. De Fix My Street app werd bijvoorbeeld door de overheid (en dus top-down) geïnitieerd. Maar dergelijke initiatieven kunnen ook bottom-up door burgers of (non-)profit organisaties opgezet worden. Zo kunnen burgers via de Bike Citizens<sup>47</sup> app, een Oostenrijks burgerinitiatief, aangeven wat zij als veilige en onveilige fietsroutes ervaren en zo overheden aansporen deze veilige paden te versterken of de onveilige aan te pakken.

### **3.2.4.4 Vindt er moderatie van de inhoud van de discussies plaats?**

Indien interactiemechanismen aanwezig zijn, is het aangeraden om vormen van moderatie in de tool in te bouwen (Randma-Liiv & Vooglaid, 2019). Dit kan op verschillende manieren gebeuren: door artificiële intelligentie, door de overheid of door burgers zelf. Voorbeelden van moderatie in de informatiestroom zijn spam-preventie, de-duplicatie, classificatie, clustering, geolocatie, etc. Al deze vormen van moderatie hebben als doel de informatiestroom 'clean' te houden. Een moderatie van de

---

<sup>47</sup> Meer info via [www.bikecitizens.net](http://www.bikecitizens.net)



inhoud van de discussie is, volgens Netwerk Democratie (2017) echter vaak niet nodig. Het is natuurlijk niet onzinnig om duidelijke afspraken rond 'beleefdheidsnormen' te communiceren, maar burgers hebben zelf een sterke hand in het in stand houden van nuttige informatiedeling (Netwerk Democratie, 2017). Moderatie betekent niet schrapping van informatie of 'goedkeuring' voor publicatie door het bestuur. Moderatie van het gebruikte platform is echter wel belangrijk om online participatieplatform up-to-date te houden en continuering van betrokkenheid van burgers te garanderen. Een gebrek aan recente activiteit maakt het voor burgers namelijk minder aantrekkelijk om deel te nemen (Netwerk Democratie, 2017).

Een laagdrempelige manier om de graad van deelname te verhogen is de introductie van elementen van gamificatie. Dit houdt in dat er spelelementen worden toegevoegd aan de participatietool. Op deze manier tracht men burgers te stimuleren om een bijdrage te leveren aan het proces. Een voorbeeld is te vinden bij de Better Reykjavík tool. Hier ziet een participant bijvoorbeeld aan een buisje hoeveel geld zij/hij al verdeelde over de verschillende projecten. Zo wordt het voor de participant een puzzel om de best mogelijke combinatie te maken van zijn/haar persoonlijke voorkeuren. Daarnaast kan de mogelijkheid om je bijdrage te delen via sociale media een extra impuls geven aan anderen om het platform te bezoeken (Netwerk Democratie, 2017).

### **Illustratie 2: Better Reykjavík**

Better Reykjavík gebruikt de open source software Open Active Voting. Deze tool wordt gebruikt om gezamenlijk een deel van het stadsbudget te verdelen. Bewoners hebben een maand om hun ideeën op het platform te delen, waarna de gemeente de haalbaarheid en kosten in kaart brengt. Daarna kunnen bewoners via een slimme interface een bedrag verdelen over verschillende voorstellen. Tijdens de fase van het stemmen is strikte authenticatie belangrijk bij het inloggen.

Voor meer info over dit project surf naar [betrireykjavik.is](http://betrireykjavik.is).

Tot slot zijn niet enkel het up-to-date houden van online tools maar ook terugkoppeling en feedback belangrijk om burgers betrokken te houden bij het project. Voldoende terugkoppeling naar burgers biedt de kans op een verhoogd engagement, uitdieping van informatie en een verhoging van de democratische legitimiteit van het initiatief. Feedback is vooral belangrijk om transparantie, vertrouwen en creatieve interactiemechanismen te kunnen bewerkstelligen in de relatie tussen overheid en burgers (Randma-Liiv & Vooglaid, 2019). Zo kan er bijvoorbeeld terugkoppeling zijn over het stadium waarin het participatieproces/-project zich bevindt, over tussentijdse resultaten of evaluaties, of over de definitieve resultaten. Hierbij is het belangrijk dat burgers ervaren dat hun bijdrage een verschil maakt (Schmidhuber & Hilgers, 2018).



### 3.3 POSITIONERING E-PARTICIPATIE-INITIATIEVEN BINNEN DE BELEIDSCYCLUS

Bij de verdere analyse van e-participatie-initiatieven is het aangewezen om deze op twee manieren verder te categoriseren. Ten eerste kan de intensiteit van de politieke participatie geanalyseerd worden. Meier en Terán (2019) omschrijven politieke participatie als *“de verschillende vormen van participatie waarbij burgers een invloed kunnen uitoefenen op het beleid, zowel op het vlak van informatiedeling, discussie als medebesluitvorming”* (Meier & Terán, 2019, p. 162). Deze vorm kan geanalyseerd worden door het initiatief binnen de participatiepiramide of –ladder te positioneren. Hierbij wordt er bekeken welke inspanning de burgers moeten (of kunnen) leveren om aan het democratisch initiatief deel te nemen. Daarnaast kan het initiatief gepositioneerd worden binnen de beleidscyclus. Initiatieven kunnen binnen een specifieke fase van de beleidscyclus plaatsvinden, maar kunnen ook over meerdere fasen uitgespreid zijn.

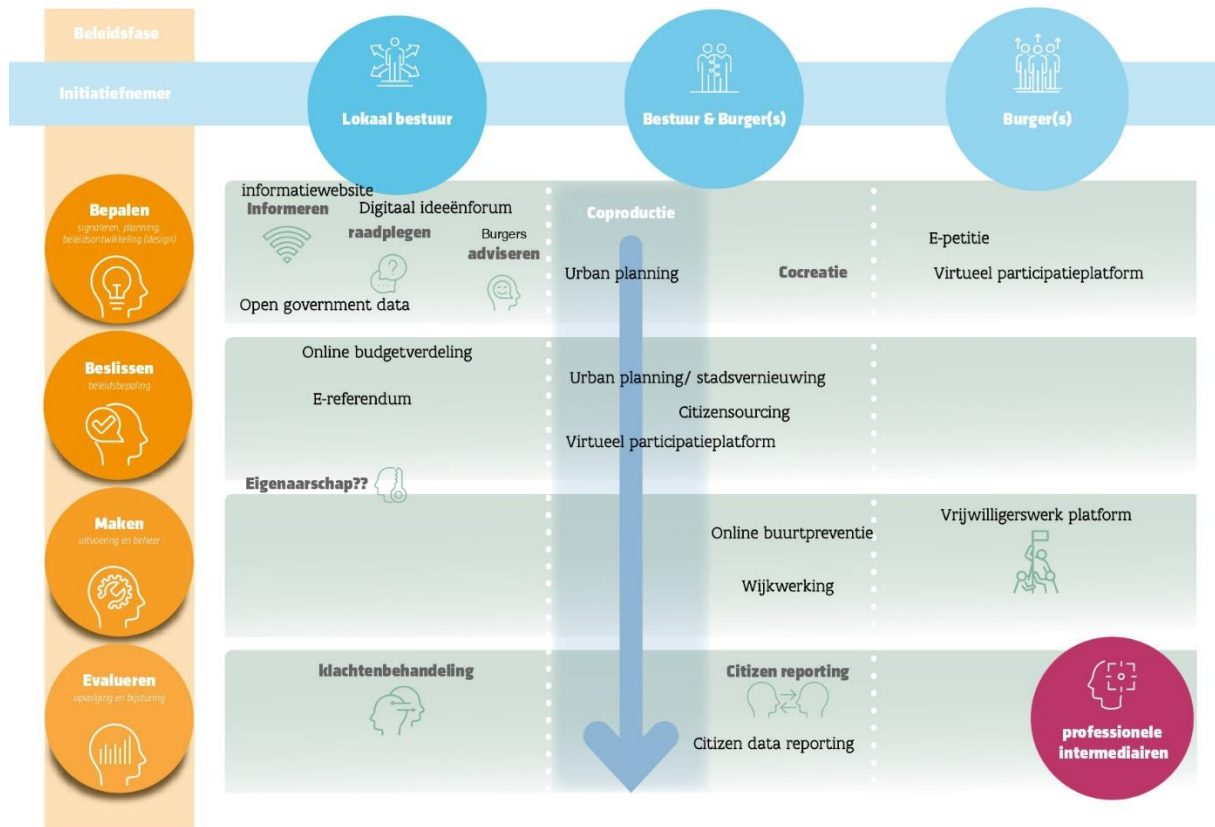
De eerste vraag bij keuze voor online participatiemethoden is in welke fase(n) van de beleidscyclus het initiatief plaatsvindt: agendasetting, beleidsbepaling, beleidsimplementatie of dienstverlening, of monitoring. Hierbij kunnen initiatieven ook meerder fasen uit de cyclus omvatten. In volgend kader werd deze tot vier fasen herleid: (1) beleid bepalen (signaleren, planning, beleidsontwikkeling (design), (2) beleid beslissen (beleidsbepaling), (3) beleid maken (uitvoer en beheer) en (4) beleid evalueren (opvolging en bijsturing).

Bij het positioneren van e-participatie-initiatieven binnen dit kader kan er met volgende vragen rekening gehouden worden:

- Wat is de intensiteit van de burgerbetrokkenheid in elk van deze beleidsfasen? (bv. hoe actief/passief is de betrokkenheid?: bv. geïnformeerd worden, gehoord worden, adviseren, (mee)beslissen, zelf uitvoeren, ...)
- Is de burger zich bewust is van het feit dat diens betrokkenheid bijdraagt aan een groter kader?
- Wat is het zeggenschap van deelnemers? Waar ligt de beslissingsmacht?

In volgende figuur worden enkele voorbeelden van e-participatie op deze twee dimensies gepositioneerd. Dit kader ontwikkeld voor VVSG biedt een overzicht van de beleidsfasen en initiatiefnemers. Hierbij is duidelijk dat projecten verschillende beleidsfasen kunnen omvatten.





Figuur 2: Voorbeelden van e-participatieprojecten.

## 3.4 BESCHRIJVING VAN DE EFFECTEN VAN E-INITIATIEVEN

Dit hoofdstuk beschrijft de positieve en potentieel negatieve effecten voor betrokken actoren bij het gebruik van online participatietools. Drie types van mogelijke effecten worden in het bijzonder belicht, i.e. de effecten op het vlak van:

- **impact op de dienstverlening;**
- **de democratische kwaliteit;**
- **de relatie en interactie tussen burger en overheid.**

### 3.4.1 Impact op dienstverlening

De omschakeling naar e-participatiemodellen biedt besturen een betere mogelijkheid om kennis die in de samenleving aanwezig is aan te spreken. Dit kan helpen om de meer complexe uitdagingen van de hedendaagse samenleving te analyseren en aan te pakken. Op deze manier kan de dienstverlening naar de burgers in het algemeen verbeterd worden. Twee voorbeelden hiervan zijn het *crowdsourcen* van kennis binnen e-participatieprojecten om gedragen co-creatie- en coproductie-projecten te bekomen en het toepassen van *citizen reporting* projecten via bijvoorbeeld Geografische Informatie Systemen (GIS). De link met GIS biedt de mogelijkheid voor burgers om in 'real time' feedback of input te linken aan specifieke locaties (Le Blanc, 2020). Zo ontvangen overheden specifieke informatie waarmee ze quasi onmiddellijk en gericht aan de slag kunnen, wat een snelle en effectieve dienstverlening naar de burgers toe ten goede komt.

### 3.4.2 Democratische kwaliteit

#### 3.4.2.1 Participatie

E-participatie-initiatieven hebben als positief effect dat ze kunnen leiden tot een verhoging en verbreding van de burgerparticipatie. Het veelvoud aan beschikbare participatiekanalen betekent voor burgers de mogelijkheid om met verschillende intensiteitsniveaus aan participatieprojecten deel te nemen. De vraag stelt zich of en hoe dit breder pallet aan digitale participatiemogelijkheden voor burgers leidt tot een verhoogde participatiegraad voor online en/of offline participatievormen.

- **Mobilisatie en versterkingseffect**

De precieze aard van de relatie tussen e-participatie en offline participatie is voer voor genuanceerd debat. Er bestaan hierover twee hypothesen. De eerste hypothese stelt dat de uitbreiding met e-participatie de bestaande patronen van offline burgerparticipatie versterkt (*versterkingshypothese*), wat betekent dat degenen die reeds betrokken worden gewoon meer deelnemen en het dus 'dezelfde





gezichten' zijn die participeren. De tweede hypothese stelt een uitbreiding van het aantal burgers dat deelneemt aan openbare aangelegenheden (*mobilisatiehypothese*), wat betekent dat degenen die in het verleden niet (offline) hebben deelgenomen, dat nu wel doen.

De mobilisatietheorie voorspelde onder andere dat de verdere ontplooiing en toegankelijkheid van het internet nieuwe online fora voor burgerparticipatie zou doen ontwikkelen (Hooghe & Marien, 2013). Een decennium later is duidelijk dat deze inderdaad ontstonden. Onderzoek bevestigt daarbij dat deze online fora ook effectief gebruikt worden door een brede groep van burgers om te participeren in politieke discussies (Tai et.al., 2020). Daarnaast toonden studies ook aan dat succesvolle e-participatie-initiatieven doorheen de tijd het belang benadrukken van de ondersteuning van deze digitale vormen door offline initiatieven (Le Blanc, 2020). De combinatie van online en offline initiatieven is reeds een decennium ingeburgerd (Panopoulou et al., 2010). Zo zijn er bijvoorbeeld combinaties te vinden binnen velden als wetgeving (Epstein et al., 2014), met als voorbeeld de IJslandse grondwetsherziening van 2012 (Åström, Hinsberg, Adenskog & Karlsson, 2013), initiatieven in de strijd tegen de klimaatverandering (Pina et al., 2017) en participatieve budgettering (Ertiö, Tuominen & Rask, 2019; Falanga, 2018).

Het onderzoek van Tai, Porumbescu & Shon (2020) naar participatie ten tijde van de Amerikaanse presidentsverkiezingen wijst op de aanwezigheid van zowel een mobilisatie-effect als een versterkingseffect van e-participatie. In de eerste plaats bemerken zij een significante relatie tussen de deelname van burgers aan e-participatieprojecten en deelname aan offline participatievormen, wat een eerste versterkingseffect betekent. Wat betreft burgers met een lage socio-economische status is dit effect zelfs significant sterker. Voorheen participeerden zij niet aan offline projecten, maar na deelname aan e-participatie-initiatieven doen zij dit significant meer, wat een mobilisatie-effect signaleert. Daarnaast is er een versterkingseffect bij burgers met een hogere socio-economische status. Zij participeerden reeds voorheen en gaan dit nu nog meer doen. Dit onderzoek wijst aan dat deelnemen aan e-participatieprojecten bij burgers met een lagere socio-economische status echter consistent en significant meer effect heeft op hun deelname aan offline participatievormen vergeleken met burgers met een hoge socio-economische status. Er is dus sprake van zowel een mobilisatie-effect als een versterkingseffect, waarbij het mobilisatie-effect groter is dan het versterkingseffect. Onder invloed van een verder toenemende digitalisering van de samenleving kan gesteld worden dat beide theorieën dus complementair geworden zijn. Het juist aanpakken van een gecombineerd participatieontwerp kan een oplossing bieden om de participatiegraad te verbeteren, zonder dat burgers met een lage socio-economische status achterblijven. E-participatie is dus niet alleen een effectief middel om meer participatie te stimuleren, zowel online als offline, maar kan ook een rol





spelen bij het verbreden van participatie en een meer gevarieerde deelnemerspool aantrekken (Tai et.al., 2020), en zo voor meer inclusieve participatieprojecten zorgen.

Initiatieven die e-participatie kunnen ondersteunen zijn o.a. online en offline advertenties, de combinatie van digitale en fysieke samenkomsten, ondersteunend 'educatief' materiaal beschikbaar stellen, en verbindingen maken met andere participatie-initiatieven (Le Blanc, 2020). Dit is dan ook sterk gelinkt aan de slaagfactor van het institutionaliseren van e-participatie-initiatieven binnen de organisatieprocessen (Steinbach et al., 2019; zie ook infra).

Concluderend uit het onderzoek van Tai et al. (2020) betekent dit dus dat het breder pallet aan digitale participatiemogelijkheden kan leiden tot een verhoogde participatiegraad en dit zowel voor online als offline participatievormen. Tegelijkertijd blijkt echter dat een verhoogde interactiegraad via online tools zoals e-petities of sociale media niet leidt tot een duurzame betrokkenheid op langere termijn (Le Blanc, 2020). Verschillende participatiemogelijkheden hebben dus een verschillend effect qua duurzaamheid. Analyses van e-petities in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland toonden bijvoorbeeld aan dat veel burgers misschien wel petities willen tekenen, maar dat weinig burgers bezig zijn met de volgende stappen in het participatieproces zoals de formele besprekingen en legislatieve opvolging van de e-petities (Asher et al., 2019; Jungherr & Jürgens, 2010).

- **Digitale kloof o.i.v. digitale ongeletterdheid; wie blijft achter in de digitale wereld?**

De integratie van e-participatieprojecten kan zorgen voor een verbreding en verdieping van de participatie van burgers, maar toch kunnen sommige burgers achterblijven. Dit effect is belangrijk voor de democratische legitimiteit en het garanderen van een inclusieve burgerbetrokkenheid. Reeds van bij de start van de e-government evolutie ging er daarom aandacht naar het gevaar van de digitale kloof. Waar er in eerste instantie gefocust werd op de fysieke toegang tot digitale technologieën (computerbezit, internettoegang, etc.), werd dit concept de laatste jaren – en zeker sinds de omschakeling richting een m-maatschappij – verbreed om verschillende aspecten van digitale toegang te omvatten (Le Blanc, 2020). Op deze manier verschoof de focus naar groepen wiens stem binnen de digitale democratie (nog) meer ongehoord blijft (Macadar, Pereira & Pinto, 2019). Bij de digitale kloof bespreken we twee verschillende aspecten die hier toe bijdragen: digitale ongeletterdheid op het vlak van skills, en het niet deelnemen aan e-participatieprojecten onder de invloed van de socio-demografische achtergrond. Dit laatste aspect kwam bij de bespreken van betrokken actoren reeds aan bod.

Le Blanc (2020) onderscheidt drie lagen van digitale ongeletterdheid die bovenop de fysieke toegang de digitale kloof beïnvloeden: de kennis om met computers en het internet te werken, de kennis om



informatie op te zoeken en te analyseren, en de kennis om een individuele toevoeging te maken met behulp van de web 2.0 mogelijkheden en toepassingen. Verder kunnen deze nog uitgebreid worden met online communicatieve en collaboratieve skills, kennis van digitale content-creatie en internet privacy (Europese Commissie, 2019). Een keuze voor e-participatie veronderstelt van burgers ook een extra set aan vaardigheden die nodig zijn om complexe beleidsvoorstellen te kunnen begrijpen, analyseren en input te geven die voor beleidsmakers een relevante meerwaarde biedt. Zeker bij meer geavanceerde initiatieven die hoger op de participatieladder staan zijn deze skills een *conditio sine qua non* waarbij deze vaardigheden verder dienen te gaan dan het gebruik van eenvoudige functies zoals “vind ik leuk”-knoppen op sociale media (Epstein et al., 2014). De participatievormen met een zeer uitgebreide focus op innovatie zoals hackathons veronderstellen zelfs een hoogopgeleide niche kennis om op hoogstaand niveau met ICT te kunnen omgaan, waardoor ze in essentie een structureel beperkend effect hebben (Le Blanc, 2020; Macadar, Pereira & Pinto, 2019).

Concluderend kan er gesteld worden dat e-participatie als mogelijk negatief effect bestaande ongelijkheden in de samenleving kan bestendigen of nieuwe kan genereren wanneer er te weinig aandacht geschonken wordt aan het betrekken van brede groepen burgers.

### **Illustratie 3: Decide Madrid**

Decide Madrid is een virtueel participatieplatform, opgezet door de stad Madrid in 2015. Het platform is als succesvol beoordeeld en het initiatief ontving de United Nations Public Service Awards in 2018. Het online platform wordt aangevuld met alternatieve kanalen die het voor bevolkingsgroepen mogelijk maakt de digitale kloof of andere moeilijkheden te overwinnen en hun recht op beleidsparticipatie uit te oefenen. Het initiatief wordt ondersteund door een multidisciplinair team van publieke medewerkers met professionals van diverse gebieden (juridische, economische, administratieve, sociale wetenschappen, informatica, enz.), die de functies op zich nemen van implementatie en monitoring van participatieve processen, de integratie van alle sociale sectoren en de overdracht van informatie van het platform aan andere instellingen. De gemeentelijke dienst die het platform beheert, heeft een jaarlijks budget van bijna 2 miljoen euro voor uitgaven in verband met communicatie en verspreiding (brieven thuis om te informeren over de stemprocessen, posters, informatieve brochures, informatie voor pers en sociale media, en monitoring), conferenties, procedures met betrekking tot deelname en stemmen en evaluatie van alle participatieve projecten. In de gemeente is een specifieke afdeling opgericht, de afdeling Inclusie, Neutraliteit en Privacy om ervoor te zorgen dat alle stemmen worden gehoord.

Voor meer info over dit project surf naar [decide.madrid.es](http://decide.madrid.es).



### 3.4.2.2 Accountability / Betrokkenheid en verantwoording vanuit het bestuur

De versterking van burgerparticipatie als structureel beleidsaspect heeft als effect dat overheden meer verantwoording (moeten) afleggen voor de (gekozen) beleidsbeslissingen. Anders dan de zes-jaarlijkse verantwoording van gevoerd beleid bij lokale verkiezingen moeten overheden doorheen participatietrajecten hun burgers overtuigen waarom specifieke keuzes tijdens het proces gemaakt werden en op basis van welke input deze keuzes verantwoord worden (Peixoto & Fox, 2016). Indien overheden hier voldoende aandacht aan besteden, ontstaan er op deze manier nieuwe verantwoordingsmechanismen naar burgers toe. E-participatie leidt tevens tot het gebruik van verschillende interactieplatformen, waardoor er dus ook meer mogelijke vormen van verantwoording ontstaan.

#### **Illustratie 4: Leuven, maak het mee!**

In het kader van het meerjarenplan riep de stad Leuven haar burgers op om ideeën in te sturen voor de toekomst van de stad. Ruim 2300 ideeën werden ingestuurd en 3000 burgers namen deel. Deze werden vervolgens door experts bij de stad gebundeld en voorgelegd aan het college van burgemeester en schepenen die een finale beslissing namen. Uiteindelijk werden 375 ideeën weerhouden en in de uitvoering van het meerjarenplan opgenomen. Burgers kregen doorheen het proces feedback over wat er met hun idee gebeurde. Zo wisten burgers of hun idee werd weerhouden, werd doorgestuurd naar andere instanties of waarom hun idee niet mogelijk werd geacht of werd meegenomen in het meerjarenplan. Intussen werden via het platform ook drie opvolgprojecten gelanceerd.

Voor meer info surf naar [leuvenmaakhetmee.be](http://leuvenmaakhetmee.be).

De koppeling tussen e-participatiemechanismen en een effectief hoge(re) respons van besturen tijdens het participatieproces steunt echter op verschillende feedbackmechanismen die besturen moeten inbouwen. Het louter bestaan van e-platforms biedt geen garantie op zich voor betrokkenheid vanuit besturen en leidt dus niet automatisch tot een adequate respons. Zo werd er bij het project 'Leuven, maak het mee!' in het kader van het meerjarenplan duidelijke feedback vanuit de stadsdiensten ingebouwd. Hierbij werden burgers op de hoogte gesteld van wat er met hun ideeën gebeurden. Een recent onderzoek van Peixoto en Fox (2016) onderscheidt twee soorten platforms; platforms die individuele feedback verzamelen, en platforms die input omzetten in geaggregeerde data, waarbij velen een combinatie van beide inzetten. Het onthullen van de specifieke feedback die burgers doorgeven – het publiceren van specifieke geanonimiseerde quotes of informatie – blijkt volgens de studie een belangrijke schakel om verantwoordingsmechanismen vanuit de besturen te kunnen laten



functioneren. De studie benadrukt tevens dat een intensief gebruik van een e-participatieplatform door burgers niet automatisch leidt tot adequate responsgraad vanuit het bestuur: sommige platforms met een lage gebruiksgraad blijken gepaard te gaan met een hoge responsiviteit voor besturen, en vice versa.

### **3.4.2.3 Vertrouwen in overheid en digitale privacy**

Burgers die deelnemen aan digitale participatievormen zijn steeds meer bezig met het aspect van digitale privacy. Te weinig aandacht schenken aan dit topic kan dan ook het mogelijk negatief effect genereren dat het burgers afschrikt om deel te nemen. Allereerst hangen zowel de initiële deelname als de duurzame betrokkenheid van burgers aan e-participatieprojecten voor een groot deel af van het vertrouwen dat burgers hebben in de overheidsinstellingen. Dit algemeen vertrouwen in de overheid heeft zich de afgelopen jaren ook omgezet in vertrouwen in de digitale componenten van e-participatie met het daar aan gekoppeld effect op de participatie van burgers (Le Blanc, 2020). Deze bezorgdheid is reeds lang bij besturen bekend, maar ook burgers schonken de afgelopen jaren steeds meer aandacht aan privacy en digitale veiligheid. Dit spanningsveld tussen vertrouwen en privacy leidt tot het probleem van identificatie of anonimiteit in e-participatieprojecten. Deze terugkerende tegenstelling speelt in verschillende contexten zoals living labs (Thiel & Larsen-Redet, 2019), e-participatie binnen het onderwijs (Bohman, Hansson & Mobini, 2014), het online opstellen van wetgeving (Epstein, Newhart & Vernon, 2014) en processen met burgerfeedback en crowdsourcing (Le Blanc, 2020).

Het beperkt academisch onderzoek rond anonimiteit en digitale veiligheid heeft geen duidelijke verschillen gevonden tussen participerende groepen. Zo kon recent onderzoek van Thiel & Larsen-Redet (2019) naar pseudo-anonimiteit in online m-participatie geen verschillen naar socio-demografische achtergrond aantonen tussen deelnemers die hun echte naam gebruikten en deelnemers die een pseudoniem gebruikten. Er was tevens geen merkbaar verschil in hoeveel beide groepen participeerden. De onderzoekers vonden dat deelnemers die hun echte naam gebruikten minder geneigd waren om over lokale topics in discussie te treden wanneer zij een hoog vertrouwen in hun lokale overheid vertoonden. Ze suggereren dat dit te maken kan hebben met angst voor sociale repercussies uit hun omgeving, of dat deelnemers met een echte naam meer geneigd zijn hun mening te uiten als ze weinig vertrouwen hebben in de lokale overheid, waarbij een link met burgerinitiatieven zoals grassroots bewegingen gelegd kan worden (Thiel & Larsen-Redet, 2019, p.2886). Tenslotte suggereert het onderzoek dat gebruikers in de bestudeerde case een voorkeur hadden voor (op zijn minst de keuze voor) pseudo-anonimiteit bij toekomstige projecten (Thiel & Larsen-Redet, 2019).



Tot slot zijn burgers zich sterk bewust van het potentieel gevaar van sociale media voor de verspreiding van desinformatie en 'fake news', en welke invloed dit op het publiek debat kan hebben aangezien desinformatie onze democratie in gevaar kan brengen (Le Blanc, 2020). Het is dan ook belangrijk om als bestuur een werkwijze te ontwikkelen om op een consequente manier feedback te kunnen geven, foutieve informatie te weerleggen en betrokken actoren de juiste informatie mee te geven, zonder de input van het kanaal ontegensprekelijk te verwijderen.

### **3.4.3 Relatie burger en overheid**

De introductie van participatieprocessen en (daar aan gekoppelde) interactietools gaat vaak gepaard met communicatiecampagnes vanuit de overheid waarbij er ingezet wordt op het verkleinen van de afstand tussen burgers en overheidsinstanties. Op deze manier kunnen overheden echter hoge en soms onrealistische verwachtingen bij hun burgers creëren. Als het voor burgers na verloop van tijd duidelijk zichtbaar wordt dat hun inbreng door het bestuur wordt overwogen binnen een transparant proces, kan dit leiden tot een effectieve stijging van het vertrouwen in de overheid en haar instellingen. Aan de andere kant kan de perceptie dat de e-participatieprocessen los staan van de besluitvorming resulteren in daling van het vertrouwen van burgers in de overheid en dus een grotere afstand tussen burgers en bestuur (Le Blanc, 2020). In die zin kan e-participatie (net zoals offline burgerparticipatieprojecten) een tweesnijdend zwaard zijn voor besturen.



### 3.5 SUCCESFACTOREN EN VALKUILEN

Een kijk in de bredere literatuur naar een analyse van slaagfactoren legt alvast een belangrijke link met vertrouwen. Daarnaast levert het onderzoek van Naranjo-Zolotov, Oliveira en Casteleyn (2017) een overzicht van de literatuur tussen 2000 en 2017. Het onderzoek analyseerde meer dan 60 artikels over de implementatie van e-participatie gepubliceerd sinds 2000. Deze studie vormt een duidelijke synthese van predictoren voor een geslaagde implementatie van e-participatieprojecten. Het onderzoek geeft aan dat volgende variabelen de intentie van burgers om effectief deel te nemen aan e-participatieprojecten voorspellen: gepercipieerd nut, attitude, sociale invloed, vertrouwen, inspanningsverwachting, en vertrouwen in de overheid (Naranjo-Zolotov et al., 2017). Volgens deze analyse is het dan ook belangrijk dat publieke actoren met implementatiepannen voor e-participatie-initiatieven een belangrijke focus leggen op positieve attitude, perceptie van nut en het vertrouwen van burgers in het engagement van de overheid naar het participatief proces op langere termijn toe (Naranjo-Zolotov et al., 2017). Naast de analyse van Naranjo-Zolotov et al. (2017) bracht dit onderzoek nog andere succesfactoren en valkuilen naar boven waaronder de back-office organisatie en het (al dan niet blinde) ‘geloof’ van overheden in de kracht van technologie.

#### 3.5.1 Verwachtingen goed managen

E-participatieprojecten kennen in het algemeen veel betrokken actoren. De belangrijkste stakeholders zijn burgers (of groepen burgers), politici en besturen (Saebø, Flak en Sein, 2011). Daarnaast heeft elk e-participatieproject zijn specifieke belanghebbenden zoals buurtbewoners, verenigingen, etc. (Susha & Grönlund, 2012). Langdurige effecten en slaagkansen van e-participatie-initiatieven hangen sterk samen met hoe goed ze aansluiten bij de verwachtingen, noden en aanwezige incentives van de verschillende stakeholders. Deze verschillen doorgaans bij de betrokken actoren (Le Blanc, 2020). Inhoudelijke analyses leren dat veel e-participatie-initiatieven te lijden hebben onder wat Saebø, Flak & Sein (2011) een te “oppervlakkige analyse van stakeholders” noemen; een ondermaatse of slechte analyse van de motivatie die stakeholders hebben om zich te willen engageren. Dit kan leiden tot gemiste kansen om als bestuur burgers die specifieke skills kunnen aanbrenge te betrekken in e-participatieprocessen (Saebø et al., 2011). Citizensourcing kan nochtans een grote meerwaarde betekenen voor participatieprojecten zoals de coproductie van publieke diensten, co-creatie en innovatie, en andere beleidsprocessen (Distel & Lindgren, 2019).

Academisch onderzoek constateerde de voorbije jaren consequent dat er een cruciale nood is aan een duidelijke link tussen de deelname aan e-participatie-initiatieven en de formele institutionele besluitvormingsprocessen. In een survey over Europese e-participatie-initiatieven van Panopoulou, Tambouris & Tarabanis (2010 ) bleek dat deelnemers zeer consistent de bezorgdheid uitten dat “het



ganse proces toch nergens toe zou leiden". Deelnemers vroegen van de betrokken besturen en actoren een duidelijk signaal en engagement dat de resultaten van het participatietraject zouden worden opgenomen in het politieke besluitvormingsproces. Daarnaast gaven ze ook aan feedback te willen over de algemene resultaten van het initiatief en over hoe deze resultaten aangewend zouden worden bij participatietrajecten in de toekomst. Het onderzoek toonde ten slotte aan dat deze feedback bij veel initiatieven niet aanwezig was (Panopoulou et al., 2010).

Binnen beleidsbepaling betekent dit bijvoorbeeld het duidelijk opstellen en communiceren van het participatieproces, welke plaats de input van de betrokken actoren krijgt binnen de beleidvorming en hoe deze meegenomen worden doorheen het beleidsproces (Asher et al., 2019). Bij beleidsuitvoering is het aan het bestuur om feedbackmechanismen te voorzien waarbij burgers feedback kunnen geven op het gevoerde beleid en waarbij het betrokken bestuur op basis van deze informatie het beleid kan bijsturen (Peixoto & Fox, 2016).

#### **Illustratie 5: Better Reykjavík**

Better Reykjavík gebruikt de open source software *Your Priorities*. Iedereen kan op de website ideeën indienen en stemmen op ideeën die ze goed vinden. Onder elk voorstel staan twee kolommen: een met voorargumenten en een met tegenargumenten. Hierdoor zijn tegengestelde visies en ook meerderheid en minderheid argumenten evenredig zichtbaar. Elke maand wordt de top 10-15 ideeën doorgestuurd naar de juiste afdeling binnen de gemeente en wordt iedereen die heeft bijgedragen via een automatisch bericht op de hoogte gesteld. Na een of twee maanden wordt er vanuit de gemeente een bericht gestuurd over de status van het idee.

Voor burgers blijkt steun vanuit politieke hoek een cruciale factor voor het succes van e-participatie-initiatieven (Saebø et al., 2011). Wanneer burgers het gevoel hebben dat hun bijdragen niet of onvoldoende erkend worden door de betrokken besturen kan dit er namelijk toe leiden dat de motivatie om deel te nemen doorheen de tijd afneemt of verdwijnt. Dit merkten Asher, Leston-Bandeira en Spaiser (2019) bijvoorbeeld op bij het vorige systeem van online petitie's in het Verenigd Koninkrijk. Een duidelijke uitgesproken steun vanuit de betrokken politieke actoren leidt tot een verdere deelname van burgers aan e-participatieprojecten.



### 3.5.2 Organisational design: koppeling van e-participatie-initiatieven en backoffice-organisatie

Veel e-participatiemechanismen zijn slechts digitale vertalingen van reeds bestaande initiatieven en processen (Le Blanc, 2020). Het ontwerp van deze digitale processen moet echter afgestemd worden op het gehanteerde digitale kanaal. Het afstemmen van een digitaal participatieproces op de burger en de interne beleidsprocessen is namelijk cruciaal om zowel outreach als interne impact te kunnen garanderen. Op deze manier stijgt de mogelijkheid om tot een vruchtbaar co-creatie-initiatief te komen (Lidén & Larsson, 2016). Daarnaast kunnen (e-)participatie-initiatieven niet als losstaand van de interne overheidswerking beschouwd worden. Om de potentiële effecten te maximaliseren is er nood aan een structurele inbedding van zowel langdurige als herhaaldelijke initiatieven binnen de organisatieprocessen (Steinbach et al., 2019).

#### Illustratie 6: Groninger participatiewerkboek

De Nederlandse gemeente Groningen heeft op basis van eerdere praktijkervaringen een participatiewerkboek opgemaakt. Hierbij worden organisatoren van nieuwe participatie-initiatieven geholpen om een coherent en doorzicht participatieproces uit te tekenen. Hierbij worden alle perspectieven van betrokkenen meegenomen waardoor het toepasbaar is voor bewoners, vanuit de gemeente, voor maatschappelijke organisaties of voor een commerciële partner.

Onlangs kwam daar ook een 'Eerste Hulp bij Online Participeren' bij. Hierbij stellen zij de belangrijkste vormen van online participatie voor en koppelen deze aan timing, functionaliteiten en plek in het proces.

Voor meer info surf naar [gemeente.groningen.nl/groninger-participatiewerkboek](https://gemeente.groningen.nl/groninger-participatiewerkboek).

Bij projecten die feedback en rechtstreekse input vormen op het vlak van beleidsuitvoering, is het belangrijk om deze informatie-input goed in de interne werkprocessen in te bouwen. Een aandachtspunt hierbij is de steun en bereidheid binnen interne diensten om met deze informatie om te gaan (Lidén & Larsson, 2016). De interne steun van ambtenaren blijft namelijk een cruciaal element om participatie-initiatieven, zowel online als offline, te doen slagen (Randma-Liiv & Vooglaid, 2019). Besturen moeten zich dan ook bewust zijn van de gevaren die een sterke omslag op dit gebied voor de interne werking met zich meebrengt. Worden initiatieven als Fix My Street opgevolgd door een participatieambtenaar die ver verwijderd is van de operationele effecten, of moeten doorheen de diensten ambtenaren bijgeschoold worden om participatieprojecten te ondersteunen en op te volgen?





Zo is er tevens nood aan de aanwezigheid van inspirerend leiderschap om e-participatie-initiatieven te doen slagen die bottom-up ontstaan of functioneren in een minder sterk geïnstitutionaliseerde omgeving. De inspirerende motivatie van leidinggevendenden helpt medewerkers om de potentiële voordelen van e-participatie te zien en verandering als gevolg van deze participatie te omarmen. Ook de steun van politici en overheidsmanagers is een belangrijke succesfactor aangezien e-participatie leidt tot een herindeling van de bestaande machtsstructuren. Zonder hun steun lopen beslissingen op basis van input van burgers mogelijks vertraging op en zullen veranderingen minder snel plaatsvinden. Een positieve houding vanuit het leidinggevend management is dus cruciaal voor zowel de start als de verdere ontwikkeling van participatieprojecten (Randma-Liiv & Vooglaid, 2019).

Naast de interne werking en organisatie is er ook nood aan duidelijke wetgeving en administratieve afspraken om een structureel coherente werking van e-participatieprocessen te garanderen. Deze kunnen zowel een stimulerend als belemmerend effect hebben op e-participatieprojecten. Op het vlak van wetgeving gaat het bijvoorbeeld over de toegang tot informatie en openbaarheid van bestuur, privacy en cyberbeveiliging (Le Blanc, 2020). Wetgeving rond burgerparticipatie en publieke raadplegingen kunnen besturen er toe aanzetten om proactief op zoek te gaan naar potentieel betrokken actoren of stakeholders (Newhart & Brooks, 2017). Op het niveau van de diensten kunnen de bestaande afspraken er voor zorgen dat innovatie niet aangemoedigd of zelfs gefnuikt wordt en nieuwe e-participatiekanalen of tools niet geïntroduceerd worden. Ambtenaren vragen ook duidelijke richtlijnen over de manier waarop er met burgers gecommuniceerd moet worden, bijvoorbeeld op sociale media. Studies van rond 2010 toonden aan dat ambtenaren vaak onzeker waren over de toon en de aard van de informatie die ze op sociale media konden verstrekken (Le Blanc, 2020). Deze richtlijnen zijn intussen standaardpraktijk geworden, maar onderzoek wijst op een mogelijke spanning tussen de vaak sterk gereguleerde interne communicatierichtlijnen enerzijds en de hedendaagse publieke verwachtingen op het vlak van hypersnelle communicatie en hoge interactiviteit op sociale media anderzijds (Mergel, 2013; Liden & Larsson, 2016).

### **3.5.3 Niet vertrouwen op technologie alleen**

E-participatieprojecten worden vaak ontworpen en geïmplementeerd vanuit een focus op technologische ondersteuningsaspecten. Hierin schuilt het gevaar dat de aspecten op het vlak van interne organisatie en processen enerzijds en socio-maatschappelijke elementen anderzijds onderbelicht worden (Le Blanc, 2020). Hoewel de technologische dimensie van e-participatie duidelijk belangrijk is, wordt een te sterke focus op technologie reeds van het begin gezien als een belangrijke beperkende factor en oorzaak van het mislukken van e-participatieprojecten (Macintosh en Whyte, 2008). In vergelijking met andere delen van e-government zoals de digitalisering van publieke



dienstverlening trekken analyses van e-participatie-initiatieven de consequente conclusie dat het opzetten van platformen alleen niet voldoende is op zichzelf participatie te stimuleren. Van technologie alleen kan niet verwacht worden dat het de betrokkenheid en participatie van burgers zal vergroten (Saebø et al., 2008; Macintosh et al., 2009; Medaglia, 2012). Een sterk voorbeeld waarbij participatieprojecten opgebouwd worden vanuit een nodenanalyse is de OpenStad tool van de gemeente Amsterdam.

### **Illustratie 7: OpenStad Amsterdam**

Via OpenStad wil de stad Amsterdam digitale tools aanbieden om laagdrempelige participatieprojecten te ondersteunen. Zo kunnen Amsterdammers zélf ideeën omtrent burgerparticipatie aanbrengen. Ze geven zo zelf de aanzet om mee te denken en te beslissen over wat er in de stad gebeurt.

De stad Amsterdam ontwikkelde zelf een hele reeks tools met verschillende functionaliteiten (informerend, inspirerend, discussie, voorstel uploaden, stemmen, begroten, ervaring delen). Wanneer burgers een participatieproject voorstellen wordt er op basis van inhoudelijke noden gekeken welke functionaliteiten er nodig zijn, en wat de juiste (digitale) vorm hier voor is.

Voor meer informatie surf naar [openstad.org](http://openstad.org) of naar [amsterdam.nl/bestuur-organisatie/meedenken-meepraten/openstad-online](http://amsterdam.nl/bestuur-organisatie/meedenken-meepraten/openstad-online).



### 3.6 CONCLUSIE

Hoewel de ontwikkeling van de e-democratie intussen al zeker twee decennia aan de gang is, heeft de omschakeling naar m-kanalen de afgelopen jaren de vernieuwing doen toenemen. Het ruim toegankelijk worden van digitale omgevingen biedt overheden meer dan ooit tevoren de kans om burger op een laagdrempelige en inclusieve manier te betrekken bij het beleid. Het is voor besturen belangrijk om bij het uittekenen van e-democratie initiatieven de betrokken actoren (burgers), het onderwerp van het project en de doelstellingen ervan in een coherent traject op te nemen en telkens de link te leggen met de meest passende communicatiekanalen. Hierbij blijkt dat participatieprocessen te vaak starten vanuit een specifiek tool waar vervolgens een inhoudelijk project aan gekoppeld wordt. Uit onderzoek blijkt daarbij dat een mix van communicatiekanalen een betere keuze is dan voor digital-by-default te gaan. Dit vermindert het risico bepaalde burgers uit te sluiten, zeker ook wanneer er voldoende rekening gehouden wordt met de digitale kloof. Maar een e-participatie-initiatief kan ook opgebouwd zijn met het gebruik van digitale omgeving en communicatie als kern van het proces. Zowel bij procespunten als informeren, interactie en discussie, besluitvorming, stemming als beleidsuitvoering en beleidsevaluatie vormt een digitale component niet per se het enige communicatiekanaal, maar vormt het wel de rode draad doorheen de opbouw van het initiatief. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan online discussiefora zoals Jij Kiest bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2018, waarbij burgers zelf ideeën kunnen opwerpen en bediscussiëren.

Tot slot duidt dit literatuuronderzoek enkele belangrijke effecten van e-initiatieven, gecategoriseerd binnen drie domeinen: impact op de dienstverlening, de democratische kwaliteit van beleidsbeslissingen en de relatie tussen burger en overheid. Zo bieden citizensourcing en citizen reporting een immens potentieel om beleid te versterken en in real time bij te sturen. Het breder pallet aan digitale mogelijkheden leidt ook tot een mobilisatie- en versterkingseffect op het vlak van participatie, al blijft de digitale kloof zowel qua digitale ongeletterdheid als op het vlak van socio-economische factoren een belangrijk aandachtspunt. De nieuwe participatievormen en –tools hebben bij goed gebruik het potentieel overheden tot nieuwe feedback- en verantwoordingsmechanismen te brengen waardoor het vertrouwen van burgers versterkt kan worden. Dat vertrouwen van burgers is tevens cruciaal op het vlak van digitale technologie. Burgers zijn zich immers steeds meer bewust van hun online privacy en de effecten van desinformatie op het internet.

#### **Illustratie 8: Praktische uitwerking e-participatie-initiatieven**

E-participatie is een zeer brede term die een rijk scala aan e-participatieprojecten omvat. Hierbij kan het gaan van e-voting projecten tot zeer intensieve en sterk begeleide e-participatieprojecten.



Wanneer besturen de keuze maken om te experimenteren met e-participatie-initiatieven, is het belangrijk dat deze projecten niet zomaar een digitale vertaling zijn van reeds bestaande projecten. Burgerparticipatie is in een groot deel van de Vlaamse gemeenten intussen gekend en ingeburgerd in de manier van werken. De digitale varianten blijken echter nieuwe elementen en uitdagingen met zich mee te brengen. Om deze uitdagingen voor lokale besturen in beeld te brengen formuleerden onderzoekers van het Instituut voor de Overheid aan de KU Leuven op vraag van VVSG acht concrete tips voor lokale besturen die plannen hebben om te experimenteren met digitale burgerparticipatievormen.

**Tip 1: Gebruik participatieprojecten als opportuniteit om de beschikbare kennis uit te breiden**

Zorg er als eerste stap voor dat intern in het lokaal bestuur de belangrijke stakeholders – politiek en ambtelijk – overtuigd zijn van de meerwaarde die (e-)participatietrajecten kunnen bieden. Deze trajecten hebben met name het potentieel om de kennis van burgers aan te spreken via crowdsourcing. Op deze manier kunnen burgers hun kennis inzetten om mee te zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke problemen en kunnen ze ook helpen bij de uitvoering van beleid. De kennis die burgers aanleveren kan nieuwe perspectieven aanleveren.

**Tip 2: Analyseer en manage de verwachtingen**

Aan het begin van een participatieproject is het eveneens belangrijk om een duidelijk beeld te hebben van de verwachtingen van betrokken actoren, en vooral van de burgers. Het is belangrijk dat burgers realistische verwachtingen hebben en deze aansluiten bij de concrete inhoud van het project. Duidelijke communicatie over wat burgers van het initiatief kunnen verwachten biedt besturen dan ook de kans om hier maximaal op in te spelen én het vermijdt mogelijke teleurstelling bij burgers.

**Tip 3: “Communication is key”: voorzie duidelijke en eenvoudige communicatie**

De volgende stap is een duidelijk communicatieplan opmaken dat aanduidt hoe het bestuur de burgers wil betrekken. Houd de communicatie- en interactievormen naar de betrokken actoren toe zo eenvoudig mogelijk. Als burgers online geconfronteerd worden met verschillende soorten stappen/acties, kan dit drempelverhogend werken.

**Tip 4: Maak het verloop van het proces duidelijk aan iedereen**

Geef daarnaast aan burgers duidelijk weer wat de link is tussen hun inbreng in het project en de formele institutionele besluitvorming. Geef burgers een duidelijk beeld van het beleidsproces en welke weg hun inbreng aflegt. Welke vrijheidsgraden zijn er, waarover kunnen de betrokken actoren



écht beslissen en wat doen de politieke en ambtelijke actoren met hun inbreng? En heeft deze inbreng voor politici een vrijblijvend karakter of niet? Steun uit politieke hoek en daaraan verbonden engagement om de keuzes van de burgers te honoreren in het politieke besluitvormingsproces zijn dan ook cruciaal voor het slagen van deze projecten.

**Tip 5: Voorzie een consequent en transparant feedbackmechanisme**

Zorg ervoor dat je als bestuur consequent en transparant feedback voorziet. Deze feedback moet een antwoord bieden op de input die burgers leveren. Het is aan besturen om aan te geven wat ze concreet met deze input zullen doen én om te verantwoorden welke keuzes er op basis van deze input gemaakt worden. Ook hier is communicatie terug een sleutelement voor succes.

**Tip 6: Wees bewust van het spanningsveld tussen privacy en identificatie**

Bekijk als bestuur in welke mate je identificatie wil voorzien bij een online participatieproces. Dit kan bijvoorbeeld gaan over naam, leeftijd en woonplaats. Beslis daarnaast of je meer contactgegevens wil verzamelen om achteraf persoonlijk met betrokken of geïnteresseerde burgers te kunnen communiceren. Houd hierbij rekening dat elke uitbreiding van identificatie een drempelverhogend effect kan hebben om deel te nemen, of burgers kan remmen in hun openheid.

**Tip 7: Stem het participatieproces af op de burger én op interne beleidsprocessen**

Om potentiële effecten te maximaliseren is er nood aan een structurele inbedding van zowel langdurige als kortlopende maar herhaalde initiatieven binnen de organisatieprocessen. Wanneer burgers input leveren aan het beleid, moeten de interne processen er op geënt zijn deze informatie te kunnen verwerken en te kunnen omzetten in concrete beleidsacties. Interne steun vanuit de ambtelijke diensten is dan ook cruciaal. Om deze veranderingen te kunnen bewerkstelligen, is er ook nood aan voldoende ondersteuning vanuit het management. Inspirerend leiderschap kan een schakel vormen om innovatieve projecten te doen slagen.

**Tip 8: Technologie alleen is niet het antwoord**

Bij een goed ontwerp van een e-participatieproject is het belangrijk om te starten vanuit de concrete inhoud, doelstellingen en verwachtingen van het project. Vervolgens kan er gekeken worden welke tools het best passen bij de verwachte participatievorm. Hierbij kunnen er meerdere participatievormen of communicatietools gecombineerd worden om zo de betrokkenheid van de burgers te vergroten én om de mogelijkheden tot inbreng van diezelfde burgers te maximaliseren.



## 4 Mini-publics

*Mini-publics* vormen een illustratie van een democratische vernieuwing die het resultaat is van de cumulatieve inspanningen die beleidsmakers, academici en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld de afgelopen decennia hebben geleverd in hun zoektocht naar methoden om burgers frequenter en diepgaander bij het politieke besluitvormingsproces te betrekken (OESO, 2020). Doorheen de academische en professionele literatuur gebruiken auteurs en betrokken actoren wereldwijd echter een scala aan gediversifieerde benamingen die betrekking hebben op (of verwijzen naar) het begrip *mini-public*. Bovendien zijn er momenteel meerdere vormen of varianten van deze deliberatieve participatievorm in gebruik, van het lokale en regionale tot het federale (of landelijke) en zelfs internationale bestuursniveau.

Omwille van deze vaststellingen en de betrachting om doorheen dit hoofdstuk concepten uniform en ondubbelzinnig te hanteren, zal de algemene inleiding de aangewende terminologie voorafgaand aan de weergave van de resultaten van dit onderzoek kort (en zonder een sluitende afbakening te ambiëren) duiden. Daarna volgt de beschrijving van enkele indicatoren die *mini-publics* zowel in theorie als praktijk typeren, om vervolgens over te gaan naar de effecten die initiatiefnemers van deze participatievorm trachten te bereiken of reeds daadwerkelijk bewerkstelligd hebben. Dit hoofdstuk eindigt met een omschrijving van een aantal succesfactoren en obstakels die stakeholders (zoals beleidsmakers, organisatoren en deelnemers) in de praktijk ervaren en die het al dan niet realiseren van de vooropgestelde doelstellingen van de initiatiefnemers (mede) kunnen verklaren.



## 4.1 ALGEMENE INLEIDING

*Mini-publics* en hun varianten<sup>48</sup> behoren tot één van de meest gefreventeerde praktijken inzake nieuwe methodieken die het (politieke) engagement van burgers trachten te stimuleren en capteren (Andrews et al., 2018). Farrell et al. (2019) stellen dat er zowel in de academische wereld als onder beleidsmakers een tendens bestaat om met de term ‘*(deliberative) mini-public*’ te refereren naar een brede waaier aan praktijken aangaande publiek engagement. Volgens de auteurs zouden deze participatievormen echter twee gemeenschappelijke hoofdkenmerken hebben die hen onderscheiden van andere concepten. Om te beginnen zou er steeds sprake zijn van een deliberatief proces, waarbij burgers na het ontvangen van (objectieve) informatie omtrent een gegeven beleidsonderwerp deelnemen aan open discussies en na afloop conclusies/aanbevelingen opstellen (Farrell et al., 2019). Daarnaast dient het deelnemersveld, in de mate van het mogelijke, te bestaan uit een steekproef die representatief is voor de populatie waarop het initiatief betrekking heeft (Farrell et al., 2019). Farrell en zijn collega’s (2019) benadrukken dat deze (hoofdzakelijk) aselechte manier van rekruteren *mini-publics* onderscheiden van andere deliberatieve constructies.

Ook andere auteurs benadrukken één of beide aspecten bij het definiëren van het fenomeen. Zo omschrijft Jacquet (2017) *mini-publics* als “*participatory forums gathered for deliberation on a specific topic lasting one or more days.*” (Jacquet, 2017, p. 640) en stelt hij vast dat er verschillende vormen (waarvan *citizen jury’s*, *deliberative polls* en *citizen assemblies* de meest gestandaardiseerde zouden zijn) bestaan die ten minste één gemeenschappelijk kenmerk hebben: burgers worden geselecteerd via een loterij of door middel van een aselechte steekproef onttrokken aan de doelpopulatie. Michels en Binnema (2016b) beschrijven een *mini-public* dan weer als volgt: “*Mini-publics* worden ook wel deliberatieve fora genoemd en zijn een overkoepelend begrip voor verschillende type fora, waaronder burgerfora, burgerjury’s en consensusconferenties.” (Michels & Binnema, 2016b, p. 19). Verder poneren ze dat opinievorming en uitwisseling van argumenten in de context van *mini-publics* belangrijker is dan de eigenlijke besluitvorming zelf aangezien de klemtoon op consensusvorming zou liggen<sup>49</sup> (Michels & Binnema, 2016b). Tot slot schrijven Boulianne et al. (2018) in hun onderzoek,

---

<sup>48</sup> Andrews et al. (2018) doelen in hun artikel specifiek op citizen panels, volgens de OESO (2020) één van de twaalf onderliggende vormen van mini-publics (zie infra).

<sup>49</sup> Volgens Michels & Binnema (2016b) primeren het verloop van het deliberatieve proces en de strikte naleving van de procedures dus op het uiteindelijke resultaat van dat proces.



handelend over *citizen panels*<sup>50</sup> (zoals hierna beschreven een vorm van *mini-public*), dat “*these types of citizen engagement exercises involve choosing a large and representative sample of ordinary citizens to meet several times to discuss policy options and conclude with some form of opinion aggregation, such as a vote on policy options.*” (Boulianne et al., 2018, p. 1-2). Zij brengen nog een derde element naar voren (dat ook vervat zit in het rapport van Farrell et al. (2019)), namelijk de aggregatie van de opinies van de deelnemers voor, tijdens en/of na afloop van het participatie-initiatief en dit op basis van de (in het beste geval) kwalitatieve en objectieve informatie die ze ter beschikking krijgen en de gevoerde discussies. Deze auteurs beschouwen *citizen panels* (en bij uitbreiding ook andere vormen van *mini-publics*) als een alternatieve manier om op een geïnformeerde en doordachte wijze input te verzamelen voor het (politieke) beleids- en besluitvormingsproces (Boulianne et al., 2018).

Zoals hoger aangehaald, kunnen *mini-publics* nog verder onderverdeeld worden aan de hand van specifieke sub-kenmerken. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (hierna OESO) hanteert drie criteria waaraan een praktijk moet voldoen om opgenomen te worden in haar categorisering<sup>51</sup>: (1) het initiatief wordt geïnitieerd en/of gefaciliteerd door een publieke autoriteit, (2) de deelnemers dienen aselekt en geografische gestratificeerd te worden gekozen en (3) er is sprake van één of meerdere dagen *face-to-face* deliberatie (OESO, 2020). De classificatie omvat twaalf deliberatieve modellen, ingedeeld aan de hand van vier mogelijke doelstellingen die organisatoren kunnen beogen bij de initiatie en uitrol van deze types<sup>52</sup>:

- 1) Het verwerven van geïnformeerde aanbevelingen inzake beleidsvraagstukken:
  - a. *Citizen’s Assembly* (1);
  - b. *Citizen’s Jury/Panel*<sup>53</sup> (2);
  - c. *Consensus Conference* (3);
  - d. *Planning Cell* (4);
- 2) Het verwerven van geïnformeerde burgeropinions inzake beleidsvraagstukken:
  - a. *G1000* (5);
  - b. *Citizen’s Council*<sup>54</sup> (6);

---

<sup>50</sup> Dit concept is niet te verwarren met het gelijknamige begrip dat betrekking heeft op het fenomeen waarbij de gegevens van een groep burgers/professionals verzameld worden in een databank en bijgevolg op regelmatige basis gecontacteerd worden door onderzoekers en beleidsmakers met de vraag om een vragenlijst/survey in te vullen. Zie bijvoorbeeld <https://toponderzoek.nl/>

<sup>51</sup> De OESO geeft zelf aan dat deze typologie niet noodzakelijk een exhaustief karakter heeft (OESO, 2020).

<sup>52</sup> Omwille van de uniformiteit van conceptgebruik worden deze termen weergegeven in het Engels, de voertaal van het betreffende onderzoek.

<sup>53</sup> Volgens het rapport is dit de vorm die het meest gebruikt wordt door publieke autoriteiten bij en/of ter ondersteuning van een publiek besluitvormingsproces (OESO, 2020).

<sup>54</sup> Gebaseerd op de in Oostenrijk frequent gehanteerde wisdom councils (Asenbaum, 2016; OESO, 2020), die verder in dit hoofdstuk vermeld worden.



- c. *Citizen's Dialogues* (7);
  - d. *Deliberative Poll/Survey* (8);
  - e. *World Wide Views* (9);
- 3) Een representatief staal van de bevolking een voorgestelde stemprocedure laten evalueren op basis van pro's en contra's:
- a. *Citizens's Initiative Review* (10);
- 4) Het installeren van een permanente representatieve, op deliberatie beruste (institutionele) organen:
- a. *The Ostbelgien Model* (11);
  - b. *City Observatory* (12).

Een aantal van deze vormen worden hierna in meer of mindere mate van detail en waar nodig verder beschreven. Dit onderzoek heeft echter niet de intentie om de beschrijvende modaliteiten en concrete uitwerkingen van deze modellen nader uit te werken.



## 4.2 BESCHRIJVING INDICATOREN IN FUNCTIE VAN CATEGORISERING COPRODUCTIE-INITIATIEVEN

### 4.2.1 Betrokken actoren

#### 4.2.1.1 Socio-demografische kenmerken deelnemers + selectiemethoden

Zoals hoger aangegeven, beogen de initiatiefnemers van *mini-publics* doorgaans om het deelnemersveld (in de mate van het mogelijke) te spiegelen aan de samenstelling van de gemeenschap/samenleving van waaruit de deelnemers afkomstig zijn. Uit de beschouwde publicaties werd duidelijk dat het rekruteringsproces uit (ten minste) twee te onderscheiden fasen bestaat. Om te beginnen trachten organisatoren van *mini-publics* met behulp van aselecte steekproeftechnieken een of meerdere (quasi) representatieve<sup>55</sup> stalen uit de betrokken doelpopulatie te destilleren (Andrews et al., 2018), teneinde de vertegenwoordiging van de verschillende sociale groepen en opinies die in deze populatie aanwezig zijn te verzekeren (Setälä, 2017) en de diversiteit van burgers (nog) beter te reflecteren dan andere vormen van burgerparticipatie (Jacobs & Kaufmann, 2019). De grootte van deze steekproeven variëren in de praktijk afhankelijk van het opzet<sup>56</sup> van een *mini-public* en de omvang<sup>57</sup> van de populatie/bestuursniveau waarop deze participatievorm betrekking heeft. Om de verscheidenheid tussen deelnemers en de aanwezigheid van verschillende maatschappelijke segmenten te waarborgen, kunnen *mini-publics* opteren om een gestratificeerde eerder dan volledig willekeurige steekproef te hanteren (Böker, 2017; Setälä, 2017), wat volgens Niessen (2019) reeds in een aantal cases het geval zou zijn.

Daarnaast stelt Jacquet (2017)<sup>58</sup> vast dat *mini-publics*, hoewel ze net in het leven geroepen werden om een zo breed mogelijk spectrum van standpunten aan bod te laten komen, vatbaar zijn voor

---

<sup>55</sup> Setälä (2017) nuanceert deze betrachting evenwel door te stellen dat het aantal participanten van een *mini-public* algemeen bekeken meestal te klein is om te kunnen aannemen dat de verzameling aan deelnemers ook daadwerkelijk een statistisch representatieve steekproef van de gehele bevolking uitmaakt.

<sup>56</sup> Wordt het *mini-public* bijvoorbeeld op permanente basis geïnstalleerd of is het een eenmalig initiatief naar aanleiding van een specifiek issue?

<sup>57</sup> Zo bewerkstelligde de secretaris van de permanente burgerdialoog van de Duitstalige Gemeenschap in de eerste ronde van het initiatief een steekproef van maar liefst 1 000 burgers (Capelle & Van Bouwel, 2020), terwijl steekproeven van deze omvang in het geval van *wisdom councils* georganiseerd in kleine rurale gemeenten in Oostenrijk (Asenbaum, 2016) een groot deel van de gehele bevolking zouden beslaan.

<sup>58</sup> In dit onderzoek focust de auteur onder meer op de motieven die burgers opgeven om hun weigering te staven. De meest opvallende argumenten hebben betrekking op politieke vervreemding (i.e. het wantrouwen ten opzichte van burgerparticipatie omdat het geacht wordt een instrument van de politieke elite te zijn) en het gepercipieerde gebrek aan interne legitimiteit in hoede van burgers (i.e. de zelf geconstateerde afwezigheid van voldoende legitimiteit en/of competenties om te kunnen bijdragen aan een politiek proces) (Jacquet, 2017).



zelfselectie<sup>59</sup> door participanten aangezien uitgenodigde burgers meestal niet verplicht worden om deel te nemen aan het deliberatieproces (en de meerderheid de invitatie ook effectief weigert<sup>60</sup>). Bijgevolg rapporteren verschillende bronnen dat *mini-publics* (vaak ondanks het gebruik van gestratificeerde steekproeven) voornamelijk de *usual suspects* (i.e. hoog opgeleide, maatschappelijk geëngageerde autochtone professionals van middelbare leeftijd die reeds politieke interesse hebben) aantrekken, terwijl minder evidente doelgroepen zoals jongeren, kansengroepen en minderheden ondervertegenwoordigd blijven (Asenbaum, 2016; Michels & Binnema, 2016a; Michels & Binnema, 2016b; Jacquet, 2017; Lokale Democratie, 2017).

Om aan deze onvolkomenheden tegemoet te komen en ervoor te zorgen dat het beoogde aantal deelnemers gegarandeerd is, hebben initiatiefnemers de mogelijkheid om naast het gebruik van een gestratificeerde steekproef ook nog andere selectietechnieken toe te passen. Zo kunnen organisatoren ervoor kiezen om sociale groepen die traditioneel uitgesloten worden (of moeilijker te bereiken zijn) systematisch op een positieve manier te discrimineren bij de uitwerking van steekproeven (i.e. de ratio van deze groepen ten opzichte van andere segmenten in de gestratificeerde steekproef verhogen) (Farrell et al., 2019). Daarnaast kan geopteerd worden om, aanvullend op de willekeurige selectiemethoden, gericht te rekruteren (onder meer door te focussen op lokale/sociale media en personen binnen organisaties van het maatschappelijk middenveld aan te spreken), ambassadeurs aan te stellen om potentiële deelnemers te overtuigen en/of zelfs open invitaties uit te zenden (Michels & Binnema, 2016a). Desondanks rapporteren Binnema en Michels (2016a; 2016b) op basis van een survey uitgevoerd in het kader van vergelijkende casestudy dat ook deze maatregelen een gering effect hebben op de samenstelling van het deelnemersveld van een typische lokale G1000 in Nederland, waardoor de diversiteit binnen de verzameling aan participanten bijgevolg beperkt is/blijft<sup>61</sup>.

### **Illustratie 1: Selectiemethoden + aantal deelnemers**

Zoals hoger beschreven bestaan er verschillende manieren om deelnemers te rekruteren uit een doelpopulatie en in de praktijk tonen organisatoren van *mini-publics* zich dan ook creatief in het ontwerpen van selectieprocessen. Varianten van aselechte steekproeven (tweetrapssteekproeven,

---

<sup>59</sup> Ook het netwerk 'Lokale Democratie', een samenwerking tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en enkele beroeps- en belangenverenigingen die lokale politici en ambtenaren in Nederland vertegenwoordigen, schrijft in een bijdrage dat zelfselectie in de (Nederlandse) praktijk een belangrijke impact heeft op *mini-publics* (Lokale Democratie, 2017).

<sup>60</sup> Zie bijvoorbeeld ook Asenbaum (2016).

<sup>61</sup> Zo zijn etnische minderheden en jongeren nauwelijks vertegenwoordigd en zijn de eenzijdige samenstellingen van de groepen vaak niet representatief voor de populatie van een buurt, wijk of gemeente (Michels & Binnema, 2016a).

gestratificeerde steekproeven, steekproeven waarbij een subpopulatie positief gediscrimineerd wordt, ...) worden al dan niet aangevuld met methoden en technieken van gericht rekruteren. Meer nog, in sommige cases is ook zelfselectie<sup>62</sup> (hetzij in beperkte mate) toegestaan.

Aan het beschrijven en analyseren van selectiemethoden en de bepaling van het aantal deelnemers van *mini-publics* kunnen meerdere afzonderlijke onderzoeken besteed worden. Het gedetailleerd weergeven van concrete uitwerkingen ligt daarom buiten het bestek van dit onderzoek. Wel verschaffen we door middel van onderstaande (uiteraard niet-exhaustieve) lijst enkele doorverwijzingen naar de selectieprocessen die ontplooid werden door de buitenlandse *mini-publics* die beschreven worden in illustratie 2 van dit hoofdstuk:

- *Camden Citizens' Assembly on the Climate Crisis*: <https://www.involve.org.uk/sites/default/files/field/attachemnt/Camden%20Citizens%27%20Assembly%20on%20the%20Climate%20Crisis%20-%20Report.pdf>
- *Climate Assembly UK*: <https://www.climateassembly.uk/detail/recruitment/index.html>
- *Ostbelgien Model*<sup>63</sup>: <https://medium.com/participo/how-ostbelgien-became-a-trailblazer-in-deliberative-democracy-62c3bb1fa560>
- *Scotland's Climate Assembly*: <https://www.climateassembly.scot/how-it-works/how-are-members-selected>
- *Sion*: [https://demoscan.ch/wp-content/uploads/2020/09/Re%CC%81sume%CC%81-Rapport-citoyen-demoscan\\_def1.pdf](https://demoscan.ch/wp-content/uploads/2020/09/Re%CC%81sume%CC%81-Rapport-citoyen-demoscan_def1.pdf)
- *Toronto Planning Review Panel*: <https://www.toronto.ca/city-government/planning-development/outreach-engagement/toronto-planning-review-panel/toronto-planning-review-panel-about/>
- *Waltham Forest Citizens Assembly*: <https://www.involve.org.uk/sites/default/files/field/attachemnt/Waltham%20Forest%20Citizens%27%20Assembly%20Report.pdf>

---

<sup>62</sup> Nuance: Aangezien *mini-publics* in essentie afhankelijk zijn van de effectieve deelname van uitgelote burgers, is er in de meeste gevallen een zekere mate van zelfselectie aanwezig (ook al worden burgers volledig aselekt uitgekozen).

<sup>63</sup> Illustratie 2 refereert niet naar het *Ostbelgien Model*, maar omwille van het interessant design van deze praktijk wordt er toch naar verwezen in deze lijst.



#### 4.2.1.2 Expertise/capaciteit coproductanten en derde partijen

In lijn met bovenstaande beschrijvingen van de socio-demografische kenmerken van participanten en methoden die initiatiefnemers gebruiken om deelnemers te selecteren, kan aangenomen worden dat organisatoren van *mini-publics* initieel niet in hoofdzaak uit zijn op de mogelijke expertise die burgers/coproductanten kunnen aanleveren<sup>64</sup> omtrent een issue/materie<sup>65</sup>. Het primair beoogde doel is (zoals hoger aangehaald) het faciliteren van onderbouwde debatten, waarbij deelnemers uiteindelijk een opinie aangaande het besproken onderwerp vormen en zo tot een (gezamenlijk) standpunt komen. De kennisinjectie in het deliberatieproces is daarom in eerste instantie meestal afkomstig vanuit de organisatie zelf, enerzijds door de terbeschikkingstelling van informatie inzake het onderwerp (bijvoorbeeld door het voorzien van een lijst van referentiewerken (Curato et al., 2019)) en anderzijds door de inschakeling van (al dan niet onafhankelijke) professionele/academische experts die deelnemers van additionele kennis en antwoorden op mogelijke vragen voorzien<sup>66</sup> (Böker, 2017; OESO, 2020). Deze expertise kan bijvoorbeeld geïntegreerd worden aan de hand van geschreven materialen die verband houden met het topic, getuigenissen van experts en/of het inrichten van vraag en antwoordsessies met experts (Farrell et al., 2019). Farrell et al. (2019) menen dat de aanwezigheid van deze experts een cruciaal aspect uitmaakt van de praktische uitwerking van *mini-publics*, maar benadrukken dat het noodzakelijk is om te benoemen dat ze geen deel uitmaken van het deelnemersveld.

Volgens Asenbaum (2016) zouden *wisdom councils*<sup>67</sup> (een subcategorie van *mini-publics*) echter een nuttig instrument zijn om alledaagse ervaringen en kennis te integreren in het politieke besluitvormingsproces. Daarnaast kunnen deelnemers tijdens de uitrol van een *mini-public* niet enkel inhoudelijk van elkaars inzichten opsteken, maar ook leren hoe ze (in een face-to-face discussie) met divergente opinies en standpunten kunnen omgaan (Farrell et al., 2019). Beide argumenten maken dat de perspectieven en belevingen van deelnemers vast en zeker een prominente plek kunnen opnemen in het deliberatietraject van een *mini-public*, maar vereisen ook dat het proces (en de omgeving) zo worden ingericht dat de acties van experts de deelnemers niet (1) afschrikken om actief te

---

<sup>64</sup> Uiteraard is het niet uitgesloten dat binnen de steekproef één of meerdere experts in de te behandelen materie aanwezig zijn of dat experts zich op basis van zelfselectie toegang tot het *mini-public* verschaffen.

<sup>65</sup> Toch niet in vergelijking met andere vormen van coproductie zoals het *Right To Challenge*, waar burgers zich engageren omdat ze zichzelf bijvoorbeeld in staat achten een publieke taak beter en/of efficiënter uit te voeren.

<sup>66</sup> Farrell et al. (2019) schrijven dat het belangrijk is om het selectieproces van deze experts in alle transparantie te duiden (i.e. verduidelijken volgens welke richtlijnen ze gekozen werden), aan te geven of ze al dan niet onafhankelijk zijn en te vermelden hoe ze hun expertise verworven hebben.

<sup>67</sup> Volgens de OESO (2020) zijn '*wisdom councils*' de voorloper van de '*citizens' councils*', één van de twaalf deliberatieve modellen die in de inleiding werden opgesomd.



participeren en (2) opzadelen met vooroordelen die ze zonder contact met de experts niet zouden hebben ontwikkeld (Asenbaum, 2016).

#### **4.2.1.3 Inclusie kwetsbare groepen/individuen**

Wat betreft de betrokkenheid van kwetsbare groepen en individuen<sup>68</sup> betoogt Böker (2017) dat *mini-publics* de potentie hebben om anders ongeïnteresseerde of zelfs gemarginaliseerde groepen bij het publiek debat te betrekken. Om deze ambitie te realiseren, dienen de procedures van *mini-publics* er wel voor te zorgen dat deze personen op (geheel) eigen wijze kritische redeneringen kunnen ontwikkelen, eerder dan ze in vooraf gedefinieerde en uniforme rollen te dwingen en daardoor de eigen opinievorming te onderdrukken (Böker, 2017). Ook Curato et al. (2019) menen dat *mini-publics* (gemarginaliseerde) groepen die doorgaans minder of niet aan bod komen in het (politieke) besluitvormingsproces, de mogelijkheid kunnen bieden om bij te dragen aan publieke debatten. Verder duiden Christensen et al. (2017) in hun analyse van een *Citizens' Initiative* in Finland dat gemarginaliseerde groepen, in dit geval jongeren die men trachtte te bereiken via digitale kanalen, door middel van het *mini-public* inderdaad een 'stem' kregen en als het ware 'geactiveerd' werden. Desalniettemin wijzen deze auteurs ook op een risico verbonden aan deze aanpak (i.e. focussen op specifieke doelgroepen), namelijk de eventuele marginalisering van andere (al dan niet actieve) groepen<sup>69</sup>. Hoewel *mini-publics* kunnen ingezet worden met de betrachting politieke ongelijkheden in de vorm van kennisdiscrepanties en onevenwichtige verdelingen van (politieke) invloed weg te werken, is het dus aangewezen (onder meer gelet op de geobserveerde kenmerken van deelnemers en de al dan niet succesvolle inclusie van kwetsbare groepen) om deze vorm van deliberatieve democratie niet te overschatten op het gebied van inclusie.

#### **4.2.1.4 Actoren (lokaal) bestuur en andere betrokken professionals**

De mate waarin leden van een (lokaal) bestuur, i.e. ambtenaren en lokale mandatarissen, geëngageerd zijn bij een *mini-public* is onder meer afhankelijk van de vraag van wie het initiatief uitgaat (zie infra). Indien medewerkers van een lokaal bestuur betrokken zijn bij de inrichting van een *mini-public*, lijkt het evident(er) dat de leden van de gemeenteraad worden betrokken bij het proces. Dit was bijvoorbeeld het geval in de casestudy<sup>70</sup> die Boulianne et al. (2018) hebben uitgevoerd, maar ook

---

<sup>68</sup> De methoden waarmee *mini-publics* kwetsbare groepen en individuen kunnen/pogen te bereiken, werden reeds hoger beschreven (zie 'socio-demografische kenmerken deelnemers + selectiemethoden').

<sup>69</sup> Zo kan een focus op het bereiken van jongeren door middel van internetkanalen andere groepen zoals mensen op leeftijd, digitale leken en personen die niet altijd toegang tot het internet hebben, (althans gedeeltelijk) uitsluiten.

<sup>70</sup> Gemeenteraadsleden mochten hierbij als observator deelnemen aan het deliberatieproces.



Michels en Binnema (2016a) observeerden nauwere betrokkenheid van raadsleden<sup>71</sup> bij een G1000-initiatief dat door het betrokken lokaal bestuur<sup>72</sup> zelf georganiseerd werd. Wanneer *mini-publics* buiten publieke autoriteiten om ontstaan en uitwerking hebben, waarvan de G1000 in België een goed voorbeeld is (Jacquet, 2017), wordt de koppeling tussen ambtenaren en lokale politici enerzijds en het *mini-public* als geheel anderzijds minder vanzelfsprekend. De openheid van ambtenaren en politici ten opzichte van een *mini-publics* en de machtsverhoudingen tussen deelnemende burgers en de betrokken overheid komen later in dit hoofdstuk aan bod. Naast participerende burgers, experts en leden van het (lokaal) bestuur kunnen *mini-publics* nog een vierde partij betrekken, namelijk externe moderatoren. Zowel tijdens bijvoorbeeld de *wisdom councils* georganiseerd in Oostenrijkse gemeenten als bij de debatten van de permanente burgerdialoog in de Duitstalige gemeenschap zijn telkens externe moderatoren aanwezig om de discussies in goede banen te leiden (Asenbaum, 2016; Capelle & Van Bouwel, 2020). De rol van moderator/facilitator zou in het bijzonder belangrijk zijn om alle participanten gelijke kansen tot deelname aan de discussies te bieden (Farrell et al., 2019), één van de wezenlijke kenmerken van *mini-publics*.

#### **4.2.1.5 Motieven actoren**

In de onderzochte publicaties wordt weinig tot geen melding gemaakt van mogelijke drijfveren die burgers zouden kunnen stimuleren om deel te nemen aan een *mini-public*. Wel schrijven Michels en Binnema (2016b) dat (organisatoren van) burgertoppen op lokaal niveau onder andere beogen invloed te hebben op de politieke agendasetting binnen een lokaal bestuur<sup>73</sup>, streven naar zeggenschap en invloed trachten uit te oefenen op het lokale beleid. 'Lokale Democratie' (2017) benoemt op haar beurt vier mogelijke motieven die initiatiefnemers kunnen aanzetten om een *mini-public* te organiseren/installeren: (1) andere personen dan de 'usual suspects' aanzetten om deel te nemen aan een participatie-initiatief, (2) nieuwe/betere ideeën en/of oplossingen ontwikkelen in bestaande beleidsdomeinen en/of –problematieken, (3) democratische vernieuwing bevorderen en (4) bijdragen aan de realisatie van democratische waarden zoals inclusie, burgerschap en de legitimiteit van beleid. Bovendien constateert Niessen (2019) op basis van een eerdere multi-casestudie dat belangengroepen geneigd zouden zijn om deliberatieve processen te (onder)steunen wanneer ze hen eventuele

---

<sup>71</sup> Deze observaties dienen echter wel behoedzaam geïnterpreteerd te worden aangezien slechts één van de onderzochte cases uitging van een lokaal bestuur en deze studie gekenmerkt wordt door een aantal methodologische beperkingen die een generalisatie niet mogelijk maken.

<sup>72</sup> Ten opzichte van initiatieven die meer bottom-up vanuit de lokale bevolking werden opgezet.

<sup>73</sup> Dit is bijvoorbeeld één van de doelstellingen (weliswaar op het nationale niveau) van het Citizens' Initiative in Finland dat Christensen et al. (2017) onderzochten.



strategische mogelijkheden<sup>74</sup> kunnen verschaffen om bijvoorbeeld informatie te verspreiden, relaties te verbeteren en/of expertise/standpunten in verband met een specifieke thematiek te promoten.

#### 4.2.2 Beleidssectoren

Praktische voorbeelden illustreren dat *mini-publics* een zeer brede waaier aan diverse onderwerpen beschouwen, waarbij zowel complexe morele vraagstukken als technische issues en voor deelnemers tastbare problematieken besproken worden (Curato et al., 2019). Michels en Binnema (2016b) stellen vast dat de *mini-publics* georganiseerd in de marge van lokale besturen in Nederland vaak betrekking hebben op soortgelijke topics, zijnde sociale cohesie, duurzaamheid en culture voorzieningen. De G1000 in België (door vele andere organisatoren van G1000 en G100 initiatieven gebruikt als referentiecasijs) handelde daarentegen over meer theoretische topics zoals sociale zekerheid, immigratie en herverdeling van welvaart (Jacquet, 2017), terwijl gezondheidszorg het eerste thema vormt waarmee de permanente burgerdialoog van de Duitstalige gemeenschap aan de slag zal gaan (Capelle & Van Bouwel, 2020). In het recent gepubliceerde rapport over ‘innovatieve burgerparticipatie en nieuwe democratische instituties’ presenteert de OESO (2020) een rangschikking<sup>75</sup> inzake de gebruiksfrequentie van thema’s die tijdens (de in het onderzoek geanalyseerde) representatieve deliberatieprocessen<sup>76</sup> werden behandeld. Uit deze classificatie blijkt dat over alle bestuursniveaus heen (1) stadsplanning, (2) gezondheid, (3) omgeving, (4) strategische planningen en (5) infrastructuur het populairst zijn onder organisatoren van *mini-publics* (OESO, 2020). Meer specifiek op het lokale niveau (het bestuursniveau waarop *mini-publics* het vaakst betrekking zouden hebben) staat gezondheid aan de top van het klassement, gevolgd door (2) strategische planning, (3) infrastructuur, (4) omgeving en (5) publieke dienstverlening (OESO, 2020). Wat tot slot opvalt aan deze weergave van meest populaire onderwerpen, is dat ze allemaal een tastbare impact (kunnen) hebben op de directe leefomgeving van betrokken burgers<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> De potentiële strategische aanwending van *mini-publics* door publieke autoriteiten wordt later in dit hoofdstuk behandeld.

<sup>75</sup> Er is zowel een generieke categorisering als een rangschikking per bestuursniveau (lokaal, regionaal/deelstatelijk, federaal en internationaal) voorzien.

<sup>76</sup> Hier consequent ‘*mini-publics*’ genoemd.

<sup>77</sup> Uiteraard kwamen in het verleden ook meer conceptuele thema’s zoals klimaat- en energiebeleid (Boulianne et al., 2018), de toekomst van een politiek systeem, voorgestelde veranderingen aan een kiesstelsel en wetenschappelijke/technologische ontwikkelingen (Michels & Binnema, 2016b) aan bod in deze participatiepraktijk.





## Illustratie 2: Voorbeelden van mini-publics

Een blik op een aantal internationale cases leert dat *mini-publics* wereldwijd ingezet worden om een grote variëteit aan onderwerpen te behandelen. Zo zijn klimaat en milieu actuele thema's op basis waarvan onder meer de Londense districten *Camden Town* en *Kingston Upon Thames* in 2019 een aantal van hun inwoners samenbrachten in een deliberatief proces. Meer specifiek debatteerden de deelnemers van deze *mini-publics* over hoe de bovengenoemde *London Boroughs* konden bijdragen aan respectievelijk (1) de inperking van de impact van de klimaatverandering (en de daarmee gepaarde bescherming van de lokale natuurlijke omgevingen) en (2) de verbetering van de plaatselijke luchtkwaliteit. Bovendien illustreren de *Scotland's Climate Assembly* (2020-...) en het *Climate Assembly UK* (2019-2020) dat deze onderwerpen ook op een hoger bestuurlijk niveau (kunnen) worden voorgelegd aan een (of meerdere) mini-public(s) bemand door aselect verkozen burgers. Het *Greater Cambridge Citizens' Assembly* (2019) legde naast het reduceren van uitstootgassen en het opwaarderen van de luchtkwaliteit ook nog de invulling van het publiek transport in de stad voor aan een burgerassemblee. Met de bestrijding van haatdelicten op het grondgebied van de betrokken bestuurlijke entiteit sneed de *Waltham Forest Citizens' Assembly* (2020) dan weer een zeer verschillend, maar daarom niet minder actueel thema aan.

Verder is ook democratische vernieuwing en in het bijzonder de deelname van burgers aan de inrichting en concrete uitrol van democratische instituties een vaak gefrequenceerd topic. Zo startte de Universiteit van Geneve in 2019 in samenwerking met de stad Sion een experiment waarbij 20 uitgelote inwoners werden samengebracht om een voorafgaande analyse te maken van de politieke brochures/pamfletten die in de aanloop naar een verkiezing in de postbus van kiezers terechtkomen. De concrete taak van de deelnemers bestond er in om de inhoud van deze publicaties te analyseren en na afloop van de deliberatie een gedragen verduidelijkingsadvies aan het kiespubliek op te stellen, dat gelijktijdig met de politieke publiciteit zou bezorgd worden aan de inwoners van Sion. Ten slotte voorziet *The Toronto Planning Review Panel* de dienst stadsplanning van de stad Toronto sinds 2015 van geïnformeerd advies bij grootschalige planningsprojecten, wat illustreert dat ook meer conceptuele dossiers kunnen terechtkomen op de agenda van een *mini-public*.



### 4.2.3 Initiatief

*Mini-publics* kunnen in theorie zowel door maatschappelijke organisaties en non-profit stichtingen/verenigingen als door openbare besturen en academische instellingen geïnitieerd worden (Farrell et al., 2019). In de praktijk blijken voornamelijk private organisaties en Ngo's het voortouw te nemen in de organisatie van *mini-publics*, op afstand gevolgd door overheden en academische organisaties zoals universiteiten en andere onderzoekscentra<sup>78</sup> (OESO, 2020). Michels en Binnema (2016a) schrijven dat slechts één van de vijf Nederlandse G1000-cases en/of burgertoppen die ze onderzochten uitging van een lokaal bestuur, terwijl de overige initiatieven *bottom-up* (al dan niet met steun van een publieke autoriteit) vanuit de bevolking tot stand kwamen. De permanente burgerdialoog van de Duitstalige gemeenschap illustreert dan weer een voorbeeld waarbij een bestuur de stuwende kracht achter de implementatie van een *mini-public* uitmaakte (Capelle & Van Bouwel, 2020). Een vraag die vaak in verband gebracht wordt met wie het initiatief neemt, is de mate waarin de uiteindelijke beleidsmatige of politieke impact van een *mini-public* verband houdt met de inrichtende actoren. Michels en Binnema (2016b) stellen dat de identiteit van de initiatiefnemers in de door hen onderzochte cases niet relevant was gezien de geringe invloed die een G1000 of burgertop had op de uiteindelijke politieke beleidsvoering, maar zoals eerder aangehaald komen de resultaten van deze studie niet in aanmerking voor een universele generalisering omwille van de aanwezige methodologische beperkingen. Desalniettemin is het bijvoorbeeld niet ondenkbeeldig dat lokale besturen *mini-publics* inrichten om strategische eerder dan democratische doelstellingen te realiseren, zoals het promoten van meerderheidsstandpunten of het (gedeeltelijk) monddood maken van oppositie omtrent een specifieke problematiek of belangrijke beleidsbeslissing.

### 4.2.4 Tijd-gerelateerde kenmerken

Volgens Setälä (2017) zouden *mini-publics* vaak op ad hoc basis georganiseerd worden en zouden ze meestal weinig tot niet institutioneel verankerd zijn. Zo worden *wisdom councils* in Oostenrijk, in tegenstelling tot hun initiële technische constructie, niet op periodieke basis ingericht (Asenbaum, 2016) en duren (lokale) G1000-evenementen/burgertoppen in Nederland vaak niet langer dan één of enkele dagen (Michels & Binnema, 2016a). De laatst genoemde initiatieven voorzien in sommige gevallen wel in een terugkoppelingsmoment (zowel fysiek als op afstand), maar Michels & Binnema (2016a) constateerden op basis van survey en interviews dat het aantal 'afvallers' steeg naarmate er meer contactmomenten werden ingericht en dat de overblijvende participanten het proces op een

---

<sup>78</sup> De OESO (2020) rapporteert volgende cijfers omtrent de inrichtende machten van *mini-publics* tussen 1986 en 2019, waarbij 259 cases in 15 OESO-landen in acht genomen werden: 37 % private organisaties, 29 % Ngo's, 16 % overheidsorganisaties, 10 % combinatie en 8 % academische instellingen.



negatievere manier beoordeelden. Personen die deelnemen aan dit type van deliberatieve fora zouden zich in het begin van een proces inderdaad nauw(er) betrokken voelen, maar dit engagement zou afnemen naarmate de tijd vordert en de van de participanten verwachte inspanningen toenemen<sup>79</sup> (Lokale Democratie, 2017). Dit is mogelijks nefast voor de kwaliteit van een *mini-public* en stelt beperkingen aan de keuzevrijheid met betrekking tot het onderwerp van discussie aangezien complexere materies grotere groepssamenstellingen en langere behandelingstermijnen vereisen (Farrell et al., 2019). Initiatieven die zich in kleine gemeenschappen (gekenmerkt door sterke sociale netwerken en een hoge maatschappelijke coherentie) ontplooiën, lijken het engagement van deelnemers echter langer en beter te kunnen capteren en bestendigen<sup>80</sup> (Lokale Democratie, 2017). De permanente burgerdialoog van de Duitstalige gemeenschap is dan weer een voorbeeld van een structureel orgaan met een duidelijk termijnperspectief, waarbij uitgelote burgers hetzelfde topic/issue gedurende langere tijd blijven opvolgen<sup>81</sup> (Capelle & Van Bouwel, 2020).

#### 4.2.5 Wettelijk kader<sup>82</sup>

De OESO (2020) schetst drie manieren<sup>83</sup> waarop een overheid representatieve deliberatieve processen kan faciliteren en institutionaliseren door het gebruik van een wettelijk kader. Om te beginnen kunnen publieke autoriteiten ervoor kiezen om op permanente basis een orgaan voor representatieve burgerdeliberatie te installeren. Voorbeelden van zulke structurele *mini-publics* zijn onder meer het eerder besproken ‘*Ostbelgien Model*’, het ‘*Toronto Planning Review Panel*’ en het ‘*City Observatory*’ in Madrid<sup>84</sup>. Een andere mogelijkheid is het opstellen van voorwaarden en verplichtingen waaraan besturen die representatieve deliberatieve processen wensen in te richten, dienen te voldoen. In de Oostenrijkse deelstaat Vorarlberg bijvoorbeeld zijn *wisdom councils* geïncorporeerd in de deelstatelijke grondwet en kunnen ze onder bepaalde voorwaarden door het regionale parlement en/of de regionale regering worden ingeleid (Asenbaum, 2016). Tot slot zouden overheden wetgeving en/of regelgevende condities kunnen creëren die burgers de mogelijkheid verschaffen om zelf *mini-publics* op te richten of ten minste de kans bieden om het betrokken bestuur hierom te verzoeken wanneer ze dit nodig achten. Zo kunnen de inwoners van een aantal Poolse steden op basis van in lokale richtlijnen

---

<sup>79</sup> Dit is een aanname op basis van een beperkt aantal niet-representatieve observaties.

<sup>80</sup> Dit is een aanname op basis van een beperkt aantal niet-representatieve observaties.

<sup>81</sup> De bedoeling is dat raad zich gedurende (ongeveer) een jaar in dezelfde samenstelling toelegt op het gekozen thema, al is uiteraard niemand verplicht om ook effectief te blijven deelnemen (Capelle & Van Bouwel, 2020).

<sup>82</sup> Op bovenstaande bronnen na werden de eventuele wettelijke kaders omtrent *mini-publics* in de overige geanalyseerde artikels en onderzoeken niet verder beschreven en/of bestudeerd. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat veel publicaties het fenomeen vooral vanuit een politologische en theoretische invalshoek ontleden, eerder dan de praktische uitwerking ervan vanuit een bestuurskundige positie te benaderen.

<sup>83</sup> Deze lijst is niet exhaustief.

<sup>84</sup> Voor additionele voorbeelden en verdere duiding: zie OESO (2020).



omgezette nationale regelgeving deliberatieprocessen initiëren wanneer ze het benodigd aantal handtekeningen verzamelen (OESO, 2020) en volstaan in Voralberg 1000 handtekeningen van burgers om een *wisdom council* te organiseren (Asenbaum, 2016; OESO, 2020).

#### 4.2.6 Openheid administratie en politiek ten opzichte van mini-publics

Politici, ambtenaren en andere betrokken stakeholders zouden, volgens het onderzoek van Niesen<sup>85</sup> (2019), het gebruik van *mini-publics* steunen zolang deze een (louter) consulerend karakter hebben (en behouden). Vanaf het ogenblik dat ze een plek in het politieke besluitvormingsproces pogen in te nemen en bijgevolg hun consultatieve aard overstijgen, bestaat het risico dat bovengenoemde actoren zich zullen verzetten. De introductie van *mini-publics* als nieuwkomer in het beleidsproces zou dan ook vatbaar zijn voor weerstand van de meer klassieke beleidsactoren en bovendien zouden stakeholders die traditioneel wel gehoord worden zich alleen al omwille van het doel<sup>86</sup> van deze deliberatieve processen bedreigd kunnen voelen<sup>87</sup> (Niessen, 2019). Hoewel het besluit tot inrichting en bestendiging van een *mini-public* indicatief kan zijn voor het belang dat een bestuur hecht (of wenst te hechten) aan burgerbetrokkenheid door middel van deliberatieve democratie (Andrews et al., 2018), blijken *mini-publics* in de praktijk onder meer omwille van bovenstaande argumenten moeilijk te integreren in de klassieke representatieve besluitvorming (Setälä, 2017).

Het eerder geciteerde OESO-rapport (2020) vermeldt dan wel dat in 66 procent van de onderzochte voorbeelden vertegenwoordigers van de publieke autoriteiten de finale aanbevelingen van een *mini-public* persoonlijk met de deelnemers bespraken, toch lijkt een (formele) verbinding met het formele beleidsproces vaak te ontbreken (Lokale Democratie, 2017) en vinden deze aanbevelingen moeilijk de weg naar de beleidspraktijk. Ook in de cases die Michels en Binnema (2016a) analyseerden zou er veelal sprake zijn van een moeilijk verbinding tussen bijvoorbeeld politici en deelnemende burgers, ondanks de inspanningen die organisatoren leverden om contacten te leggen met de ambtenarij en gemeenteraadsleden. Niettegenstaande de voorziening van financiële middelen door de betrokken gemeenten was het contact met vertegenwoordigers van deze organisaties eerder beperkt en kwamen de besproken onderwerpen en geformuleerde adviezen hieromtrent niet vaak aan bod op de agenda's van de verschillende gemeenteraden<sup>88</sup> (Michels & Binnema, 2016b). Zelfs in het geval van de burgertop

---

<sup>85</sup> Een single-case study waarbij een discoursanalyse op basis van 28 semigestructureerde interviews met politici en andere stakeholders gecombineerd werd met een post- en presurvey.

<sup>86</sup> I.e. het creëren van een meer inclusieve, diverse, rationele en gelijkwaardige ruimte voor publieke discussie, het genereren van eerlijkere beleidsprocessen teneinde meer optimale uitkomsten te faciliteren en het consolideren van vertrouwen van burgers (Niessen, 2019).

<sup>87</sup> Verder bestaat ook de kans dat ze hun verworven rol als sleutelspeler in het beleidsproces (althans gedeeltelijk) dienen af te staan.

<sup>88</sup> Hoewel sommige raadsleden aangeven er rekening met te houden (Michels & Binnema, 2016b).



van Amsterdam, waar zowel voorafgaand als na afloop van het *mini-public* een buitengewone gemeenteraadscommissie werd bijeengeroepen, gaven beleidsmakers geen gevolg aan de output van het proces (Michels & Binnema, 2016b). In deel drie van dit hoofdstuk, dat een aantal succesfactoren en obstakels benoemt omtrent het organiseren van *mini-publics*, worden enkele elementen beschreven die deze knelpunten mogelijk (deels) kunnen remediëren.

#### 4.2.7 Machtsverhouding tussen overheid en burgers

Böker (2017) schetst in haar artikel, dat handelt over de beperkingen en limieten van mini-publics, een continuüm dat aanduidt hoe deze deliberatieve fora zich tot de betrokken publieke autoriteiten kunnen verhouden. Aan de ene zijde bevinden zich de *'authority-critical mini-publics'*, deliberatieve processen die burgers stimuleren om een kritische houding aan te nemen ten opzichte van een bestuur en te allen tijde ruimte laten om beleidsmakers uit te dagen. Aan de andere kant van het spectrum vertoeven de *'authority-supporting mini-publics'*, die burgers de mogelijkheid om zich kritisch op te stellen eerder ontnemen dan faciliteren en bijgevolg zorgen voor een erosie van emancipatorische kritiek. Het is in deze constellatie dat beleidsmakers *mini-publics* als strategische instrumenten gebruiken en in het eigen voordeel uitspelen (Curato et al., 2019). *Mini-publics* worden in deze situaties onder andere gebruikt om de grip op politieke processen te verstevigen, het discours middels de gepercipieerde (democratische?) legitimiteit<sup>89</sup> van mini-publics te domineren (Böker, 2017), de eigen positie (en legitimiteit) in de ogen van het publiek te verstreken (Setälä, 2017) en/of het draagvlak voor (controversiële) beleidsbeslissingen te verhogen. Meer nog, ze kunnen ook fungeren als pressingmiddel om kritische stemmen monddood te maken (Setälä, 2017) en oppositieactoren de wind uit de zeilen te nemen. Wanneer *mini-publics* geïnstalleerd worden, is het dus van belang dat actoren deze niet inrichten zodat ze (enkel) de eigen belangen dienen (Böker, 2017), aangezien zowel *mini-publics* die te veel als te weinig macht hebben niet opportuun geacht worden (Curato et al., 2019). Hoewel slechts een gering aantal initiatieven exclusief kunnen ondergebracht worden binnen één van deze categorieën, lijken *mini-publics* (volgens Böker (2017)) in de praktijk toch eerder de autoriteit van besturen te consolideren dan ze te beperken<sup>90, 91</sup>.

Maar wat zijn nu de aspecten die deze verhouding stipuleren en beïnvloeden? Wel, er zijn ten minste twee belangrijke factoren die de positie van actoren binnen dit fenomeen bepalen. Een eerste element

---

<sup>89</sup> Hierbij dringt de vraag zich op in hoeverre mini-publics legitiem zijn vanuit democratisch oogpunt. Het zijn inderdaad gewone (aselect gerekruteerde) burgers die de rangen bevolken, maar de keerzijde is dat ze in tegenstelling tot politici niet verkozen werden door de andere leden van de doelpopulatie.

<sup>90</sup> Ze leunen dus meer aan bij de *'authority-supporting'*-zijde.

<sup>91</sup> De auteur voegt in zijn publicatie geen empirische gegevens toe die deze stelling ondersteunen.



betreft de identiteit van de stakeholder(s) die een mini-public kunnen organiseren (of initiëren indien het een permanent orgaan betreft) en (bijgevolg) de agenda en duurtijd van het deliberatieve proces vastleggen of ten minste de mogelijkheid hebben om deze componenten te beïnvloeden<sup>92</sup>. Wanneer deze bevoegdheden bijvoorbeeld uitsluitend toekomen aan publieke organen, kunnen burgers zich enkel uitspreken over de (vaak beperkte) opgelegde lijst van onderwerpen, wat de druk op overheidsinstanties potentieel reduceert (Böker, 2017). Een voorbeeld van een *best practice* inzake agendasetting is het ‘Ostbelgien Model’, waarbij zowel de leden van de burgerraad als niet deelnemende burgers en het regionale parlement topics aan de agenda van het burgerassemblee (waarin de feitelijke discussies plaatsvinden) kunnen toevoegen<sup>93</sup> (Capelle & Van Bouwel, 2020).

Daarnaast heeft het ontwerp van een *mini-public*, en meer bepaald de mate waarin besturen rekening dienen te houden met de uitkomsten ervan, een doorslaggevende invloed op de machtsverhouding tussen burgers enerzijds en politici, ambtenaren en andere belanghebbende stakeholders anderzijds (Curato et al., 2019). Indien afdwingbare institutionele afspraken/verankeringen omtrent de finaliteit van de aanbevelingen van *mini-publics* ontbreken, kunnen beleidsmakers aan ‘*cherry picking*’ doen en voorstellen/suggesties enkel opvolgen wanneer ze bijvoorbeeld de eigen belangen kunnen bevorderen (Setälä, 2017). De manier waarop en de mate waarin een *mini-public* een impact op de beleids- en besluitvorming kan hebben, is in deze situaties voor een groot deel afhankelijk van het discretionair oordeel van overheidsorganen (Böker, 2017). In een aantal gevallen beloven lokale besturen uiteraard wel om de geformuleerde aanbevelingen in acht te nemen (Boulianne et al., 2018), maar de realiteit wijst uit dat *mini-publics* in de praktijk weinig tot geen juridisch bindende uitkomsten kunnen opleggen (Curato et al., 2019), waardoor politici en ambtenaren niet verplicht zijn om een gevolg te geven aan een *mini-public* en de uitwerkingen die het vervaardigd heeft<sup>94</sup>. Bovenstaande elementen tonen aan dat de inrichtende machten bij de opzetten van een mini-public of bij de creatie van een wettelijk kader hieromtrent onmiddellijk een groot deel van de toekomstige werking (en resultaten ervan) kunnen beïnvloeden en vormgeven.

---

<sup>92</sup> Deze vraagstukken zijn uiteraard gekoppeld aan het al dan niet bestaan van een wettelijk kader omtrent mini-publics en de eventuele inhoud van deze kaders.

<sup>93</sup> Hoewel de niet-uitgelote burgers en het regionale parlement voorstellen kunnen indienen, is het de permanente burgerraad die uiteindelijk over de finale agenda beslist.

<sup>94</sup> Dit was onder meer het geval bij de Oostenrijkse wisdom councils die Asenbaum (2016) bestudeerde.



## 4.3 BESCHRIJVING VAN DE EFFECTEN VAN DE VERSCHILLENDE COPRODUCTIE-INITIATIEVEN

Dit hoofdstuk beschrijft de effecten die stakeholders beogen of verwachten te bewerkstelligen met de initiatie van *mini-publics*, alsook de al dan niet daadwerkelijk gerealiseerde verwezenlijkingen die toe te schrijven zijn aan deze vorm van deliberatieve democratie. Net zoals in de vorige hoofdstukken worden drie types van mogelijke effecten in het bijzonder onderzocht, i.e. de effecten op het vlak van dienstverlening, democratisering en (hetzij kort) de (d)evoluitie van de relatie tussen politici, ambtenaren en (participerende) burgers. In lijn met Setälä (2017), die stelt dat de algemene impact van *mini-publics* op beleidsprocessen en –output in de praktijk eerder vaag blijkt, is de inhoud van dit onderdeel (net zoals bij het hoger beschreven *right to challenge*) minder omstandig in vergelijking met de beschrijving van de indicatoren uit de eerste stap.

### 4.3.1 Beleid en dienstverlening

Boulianne et al. (2018) nemen aan dat *mini-publics* kunnen bijdragen aan de vorming van meer overwogen en geïnformeerde opinies, zowel bij het publiek als bij beleidsmakers, wat mogelijks de input in het besluitvormingsproces opwaardeert en de kwaliteit van beleidsbeslissingen kan verbeteren. In de context van laatstgenoemde aannames stelt Niessen (2019) zich echter opnieuw kritisch op en vraagt hij zich af in welke mate (doorsnee) burgers in staat zijn om een onderbouwde opinie te vormen omtrent een beleidsmatig onderwerp en er bijgevolg in zouden slagen om weldoordachte politieke beslissingen te nemen. Verschillende initiatieven (zoals de Grondwettelijke Raad in IJsland, de *Constitutional Convention* in Ierland en het *Citizens' Parliament* in Australië) kregen in het veld evenwel grote waardering inzake de bevordering van de kwaliteit van beleidsbeslissingen, waardoor de kritiek van Niessen (2019) met enige nuance dient geïnterpreteerd te worden.

Verder zou de omvang van een overheidsorgaan zich negatief verhouden tot de interne en externe (politieke) effectiviteit van deze publieke autoriteit (Andrews et al., 2018). Andrews et al. (2018) ontdekten echter dat het gebruik van burgerpanels deze verhouding kan verbeteren, aangezien ze de externe effectiviteit van grote lokale overheden met betrekking tot de dienstverlening aan burgers zouden verhogen. Dit onderzoek slaagde er evenwel niet in om een gelijkaardige (statistisch significante) relatie tussen de aanwezigheid van burgerpanels en de interne politieke effectiviteit van een bestuur te onthullen, wat erop wijst dat grote lokale besturen het verlies aan effectiviteit te wijten aan hun omvang niet één-op-één kunnen terugwinnen met de introductie van een burgerpanel<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Alvast zeker niet op het gebied van interne effectiviteit.





Daarnaast zouden besturen die burgerpanels organiseren vaak ook nog andere inspanningen leveren om burgers de mogelijkheid te verschaffen om te participeren aan het beleid, wat bijgevolg een impact zou kunnen hebben op de perceptie van de politieke effectiviteit<sup>96</sup> van een overheid in hoofde van deze burgers (Andrews et al., 2018).

### 4.3.2 Democratisering

Farrel et al. (2019) zijn ervan overtuigd dat *mini-publics* de bestaande democratie (en zijn vormen en methoden) kunnen ondersteunen en zelfs zouden versterken omdat ze stemmen en standpunten verzamelen die in de huidige structuren minder aan bod komen en daardoor de inclusie van kwetsbare en/of moeilijker te bereiken groepen kunnen bevorderen. Elk lid van de doelpopulatie maakt immers evenveel kans om geselecteerd te worden<sup>97</sup> (Jacobs & Kaufmann, 2019), tenzij organisatoren ervoor kiezen om in het voordeel van bepaalde doelgroepen af te wijken van de aselechte rekruteringsprocedures die *mini-publics* kenmerken. De *wisdom councils* in Oostenrijk hebben bijvoorbeeld de expliciete doelstelling om (politieke) ongelijkheden in gemeenschappen te bestrijden door specifieke segmenten (in de marge) van de maatschappij bij het forum te betrekken (Asenbaum, 2016). Inclusie zou bij deze vorm voornamelijk gerealiseerd worden door enerzijds een klimaat te creëren dat tolerant is ten opzichte van afwijkende meningen en gemarginaliseerde groepen en anderzijds de openheid van de moderators te stimuleren inzake de communicatiemethoden die deelnemers wensen te gebruiken om hun opinies uit te drukken<sup>98</sup> (Asenbaum, 2016). Verder zou bijvoorbeeld ook het *citizens' initiative* in Finland dat Christensen et al. (2017) bestudeerden er in geslaagd zijn om margegroepen en jongeren te betrekken en derhalve de democratische inclusie te verdiepen.

Vervolgens zouden *mini-publics* ook een cruciale rol kunnen innemen in het kader van het empoweren van burgers, of zoals Andrews et al. (2018) de feedback van deelnemers aan burgerpanels samenvatten: *“they gain a sense of empowerment from being involved in local decision making”* (Andrews et al., 2019, pp. 668). Curato et al. (2019) betogen dat *mini-publics* inderdaad het potentieel hebben om ook de *unusual suspects* te voorzien van een forum waarmee ze hun stem in een politiek proces kunnen uitdrukken. Bovendien zouden *mini-publics* meer algemeen in staat zijn om kennisongelijkheden tussen burgers weg te werken omdat ze deelnemers de tijd gunnen om (1) stil te

---

<sup>96</sup> Wat uiteraard niet altijd gelijk is aan de werkelijke effectiviteit van een bestuur.

<sup>97</sup> Waarbij ze in de meeste gevallen uiteraard ook de keuze hebben om niet deel te nemen.

<sup>98</sup> Deelnemers worden bijvoorbeeld gestimuleerd om naast rationele argumenten ook eigen verhalen en anekdotes te vertellen, waardoor de focus van het deliberatieve proces (deels) verschuift van academische kennis en inzichten naar persoonlijke en alledaagse verhalen van deelnemers (Asenbaum, 2016). Het blijft natuurlijk wel de vraag in welke mate de eigenlijke politieke besluitvorming en de uitkomst van het beleidsproces hiermee kunnen welvaren.





staan bij een probleemstelling en (2) informatie te verwerven in verband met het onderwerp, wat hen de kans biedt om ook daadwerkelijk een (kritische) mening te ontwikkelen (Curato et al., 2019). Participanten die meer leren over een thema zouden zich immers meer openstellen voor andere opvattingen, kritisch denkvermogen kweken en beter in staat zijn om te weerstaan aan groepsdruk (Setälä, 2017). Op die manier wordt het ook voor gewone burgers mogelijk om inzicht te verkrijgen in complexe en/of technische materies en bij te dragen aan een fase (of meerdere fasen) in de beleidscyclus. De keerzijde van de medaille houdt echter wel in dat *mini-publics* tegenstellingen tussen burgers ook net kunnen vergroten aangezien sommigen onder hen meer vermogen en capaciteit hebben om informatie te absorberen en te interpreteren (Curato et al., 2019).

Omtrent de verhouding tussen *mini-publics*, het draagvlak voor beleid (of een concrete acties/dienstverlening) en het generieke vertrouwen in de overheid bestaat geen consensus in de literatuur. Voorstanders argumenteren dat ze een nieuwe dimensie toevoegen aan de bestaande besluitvorming omdat ook niet-verkozen 'volksvertegenwoordigers' betrokken worden die mogelijks niet bevangen zijn door belanggroepen en/of partijpolitieke mechanismen (Setälä, 2017). Verder kunnen ze ook fungeren als 'golfbreker' in gepolariseerde politieke debatten (Farrell et al., 2019), mogelijks meer begrip voor het ingewikkelde politieke besluitvormingsproces genereren (Capelle & Van Bouwel, 2020) en burgers feedback/uitleg verstrekken betreffende acties en voorstellen die anders zonder controle van het publiek worden doorgevoerd (Böker, 2017). Jacobs en Kaufmann (2019) stellen op basis van surveydata dat de gepercipieerde legitimiteit van een politiek proces, in vergelijking met een situatie waarin deliberatieve processen niet aanwezig zijn, een hoger niveau bereikt dankzij de aanwezigheid van een *mini-public*<sup>99</sup>. Omdat *mini-publics* doorgaans beperkt zijn in omvang, zou hun impact op deze legitimiteit evenwel afhankelijk zijn van de mate waarin ze kunnen aantonen dat ze ook een effect hebben op niet-participerende burgers<sup>100</sup>. Tegelijk stellen sommige auteurs de legitimiteit van *mini-publics* zelf in vraag (Böker, 2017) en toont surveyonderzoek aan dat deliberatie enthousiasme inzake specifieke beleidsvoorstellen, eerder dan het aan te wakkeren, net kan temperen (Boulianne et al., 2018). De vraag in hoeverre de input van een *mini-public* in een politiek proces legitiem is en hoe het vertrouwen in de overheid hierdoor (al dan niet positief) beïnvloed wordt, is dus nog steeds onderwerp van discussie (Niessen, 2019).

---

<sup>99</sup> De auteurs verduidelijken wel dat praktijken waarbij burgers door middel van zelfselectie kunnen participeren nog succesvoller zijn in het opwaarderen van de gepercipieerde legitimiteit van een politiek proces (Jacobs & Kaufmann, 2019).

<sup>100</sup> I.e. burgers die niet deelnemen aan het *mini-public*.



### 4.3.3 Evolutie van de relatie tussen politici, ambtenaren en (participerende) burgers

De inclusieve en laagdrempelige atmosfeer van *mini-publics* zou kansen creëren om wederzijds leren, omgang met kritische aanmerkingen van andere burgers op de eigen standpunten, geïnformeerde en open discussies tussen deelnemers en zelfs verandering van opinie te stimuleren (Asenbaum, 2016; Böker, 2017; Jacobs & Kaufmann, 2019). Curato et al. (2019) stellen daarom dat *mini-publics* mogelijk een remediërende functie kunnen opnemen in zwaar verdeelde samenlevingen die geconfronteerd worden met diepe kloven tussen gemeenschappen en groepspolarisatie.

DRAEF



## 4.4 VERKLARENDE VARIABELEN

In dit afsluitende onderdeel worden een aantal verklarende elementen voor het al dan niet slagen van *mini-publics* beschreven aan de hand van succesfactoren en obstakels die relevante stakeholders (zoals politici, ambtenaren, participerende ambtenaren, academici en burgers) in de praktijk observeren en/of ervaren. In tegenstelling tot bijvoorbeeld het hoofdstuk dat handelt over het *right to challenge*, worden deze succesfactoren en obstakels gezamenlijk besproken. Achtereenvolgens bespreken we succes- en faalfactoren die het verloop van een *mini-public* beïnvloeden, factoren die cruciaal zijn voor de impact van een *mini-public* op het beleid en factoren die bepalend zijn voor de inbreng van deelnemers.

### 4.4.1 Organisationele en procedurele aspecten die het algemeen verloop van het mini-public beïnvloeden

Om het succesvol verloop van een *mini-public* te bevorderen, is enige vorm van organisatie en managementstructuur onontbeerlijk. Zo wordt het *mini-public* binnen het 'Ostbelgien Model' ondersteunt door een professioneel secretariaat dat onder andere de dagdagelijkse werking coördineert, de doelstellingen van het initiatief bewaakt en ervoor zorgt dat het proces van de deliberatie verloopt conform de opgestelde normen en procedures (Farrell et al. 2019; Capelle & Van Bouwel, 2020). Andere maatregelen die initiatiefnemers in deze context kunnen nemen, zijn bijvoorbeeld de aanstelling van een onafhankelijke voorzitter, de oprichting van een stuurgroep die verkozen wordt uit de participanten en de toewijzing van een budget aan het *mini-public* zodat (onafhankelijke) waarnemers extra parameters verwerven om het initiatief in een latere fase te evalueren (Farrell et al., 2019). Om deze organisatiestructuren te kunnen opzetten en bestendigen, is het uiteraard van belang om vanaf de oprichting van een *mini-public* voldoende middelen<sup>101</sup> te voorzien en te beschikken over een (commercieel) netwerk met een behoorlijke omvang (Lokale Democratie, 2017).

Vervolgens wordt in de (professionele en academische) literatuur ook gewezen op enkele procedurele vereisten waaraan *mini-publics* dienen te voldoen om een goed verloop te waarborgen. Naast de hoger aangehaalde meerwaarde van een transparante en representatieve rekruteringsprocedure (Setälä, 2017), is het gelet op de integriteit van het proces ook van belang dat deelnemers de opgelegde normen en procedures voor aanvang van het initiatief kennen (Farrell et al., 2019). Bovendien is het

---

<sup>101</sup> I.e. financiële middelen, human resources, infrastructuur en andere toebehoren, ...



aangewezen om vooraf voldoende academische en praktische expertise<sup>102</sup> inzake het onderwerp ter beschikking te stellen aan alle participanten, zodat (althans gedeeltelijk) vermeden kan worden dat burgers die reeds bedreven zijn in het topic de discussies domineren (Lokale Democratie, 2017). Wat betreft de informatie die door deze experts voorzien wordt, zijn ten minste twee factoren van belang: (1) de informatie dient diverse (en waar mogelijk neutrale) bronnen te belichten die verschillende feiten, assumpties en visies weergeven en (2) indien deelnemers er om verzoeken, dienen de organisatoren andere/extra informatie of expertise aan te leveren (OESO, 2020). Op die manier kunnen initiatiefnemers een vertrouwensband met de participanten creëren en wordt de balans in de experten-opinies door meerdere stakeholders bewaakt (Setälä, 2017; OESO, 2020). Tot slot zou een onafhankelijke en succesvolle moderatie bijdragen tot het afvlakken van de interne hiërarchie binnen een mini-public met betrekking tot sociale identiteiten, (financiële) middelen en persoonlijkheidskenmerken van deelnemers<sup>103</sup> (Asenbaum, 2016).

#### 4.4.2 Factoren die zorgen voor impact van het mini-public op het politiek proces/beleid

In stap 1 van dit hoofdstuk<sup>104</sup> werd reeds vermeld dat critici vaak wijzen op de geringe impact die mini-publics zouden hebben op een politieke proces of op de effectieve beleidsvoering van een bestuur. Om te vermijden dat de publieke autoriteiten weinig tot geen gevolg geven aan de output van een mini-public, kunnen initiatiefnemers vooraf (in het beste geval) in samenspraak met de betreffende stakeholders richtlijnen opstellen inzake de manier waarop deze met de aanbevelingen van de participanten zullen omgaan (Farrell et al., 2019). Aanvullend kunnen organisatoren er ook voor opteren om initiatieven enkel in 'onverdachte perioden'<sup>105</sup> te laten plaatsvinden, zodat politici en andere betrokken actoren niet in de verleiding komen om ze te gebruiken om de eigen belangen te behartigen en de verzamelde standpunten eventueel kunnen opgenomen worden in toekomstige verkiezingsprogramma's van politieke partijen (Lokale Democratie, 2017). Ook het opstarten van voorafgaande dialogen met medewerkers van overheden (hetzij politici, hetzij ambtenaren) zou de impact van deze participatiepraktijken kunnen vergroten (Michels & Binnema, 2016b).

Een andere mogelijkheid om de incorporatie van de resultaten van een *mini-public* in het (toekomstige) beleid te 'verzekeren' en de verbinding met de representatieve democratie te versterken, houdt in dat

---

<sup>102</sup> Deze praktische expertise kan eventueel verstrekt worden door ambtenaren van het betrokken (lokale) bestuur. Let wel: indien de rol van de ambtenarij te groot is, bestaat de kans dat de werking van het mini-public te veel wordt ingepast in het huidige beleid en er minder ruimte voor vernieuwing ontstaat (Lokale Democratie, 2017).

<sup>103</sup> Dit is een aanname van de auteur op basis van enkele observaties.

<sup>104</sup> Meer bepaald in het onderdeel 'Machtverhouding tussen overheid en burgers'.

<sup>105</sup> I.e. niet in de aanloop naar een stembusslag.



de belanghebbende partijen (i.e. besturen, private organisatoren en eventuele belangengroepen die doorgaans al betrokken worden) institutionele afspraken maken die de werking van een *mini-public*, de initiatie<sup>106</sup> ervan en de behandeling van de uiteindelijke resultaten nauwkeurig omschrijven (Setälä, 2017). Verkozenen kunnen bijvoorbeeld betrokken worden bij de debatten door hen een waarnemersrol toe te bedelen of door publieke interacties tussen politici en participanten mogelijk te maken<sup>107</sup> (Setälä, 2017). Daarnaast kunnen bovengenoemde afspraken een verankering inhouden die het betrokken bestuur verplicht om de aanbevelingen van een *mini-public* in overweging te nemen, onder meer door ze als toegevoegd punt te agenderen op de gemeenteraad of ze in een speciale (gemeenteraad)commissie te behandelen. Bijkomend kunnen deze arrangementen de evolutie van ad hoc initiatieven naar een structurele participatiepraktijk faciliteren, waardoor *mini-publics* meer potentieel hebben om ook door het bredere publiek als een institutionele spelers beschouwd te worden (Setälä, 2017).

#### 4.4.3 Factoren die een impact hebben op de betrokkenheid en inbreng van deelnemers

Het versterken van de institutionele link en de politieke banden, zoals hierboven beschreven, heeft nog een bijkomend voordeel. Recent onderzoek wijst namelijk uit dat betrokkenheid van beleidsmakers en de geloofwaardigheid van een deliberatief proces de voornaamste drivers zijn die de responsgraden<sup>108</sup> bij *mini-publics* verhogen en de drop-out van participanten tijdens het proces verminderen (OESO, 2020). Ook heeft een andere studie aangetoond dat wanneer participanten aan het einde van een *mini-public* gevraagd worden om een gezamenlijke verklaring op te stellen die de gedeelde overtuigingen reflecteert, de kans groter is dat hun voorkeuren ten opzichte van het besproken onderwerp (en/of het gevoerde beleid) veranderen (Boulianne et al., 2018). Daarnaast zou ook de duurtijd van een *mini-public* een impact hebben op deelnemers aangezien de lengte van het deliberatieproces mede de opportuniteiten tot informatie-uitwisseling en onderbouwde discussie stipuleert<sup>109</sup> (Boulianne et al., 2018). Tot slot pleiten Farrell et al. (2019) voor het gebruik van kleinere groepen tijdens de deliberatie zelf aangezien deelnemers aan de *citizen assemblies* in onder meer

---

<sup>106</sup> Om te vermijden dat politici de agenda kapen en/of een vrijgeleide krijgen om een initiatief naar de hand te zetten, kan ervoor gekozen worden om meer neutrale actoren te betrekken bij de oprichting/inleiding van een *mini-public* (Setälä, 2017).

<sup>107</sup> Deze ingreep kan zowel voordelige (bijvoorbeeld de creatie van eigenaarschap in hoofde van een politicus (Setälä, 2017)) als nadelige (bijvoorbeeld het beïnvloeden van deelnemers) gevolgen opleveren.

<sup>108</sup> I.e. de verhouding tussen het aantal uitgenodigde burgers en het aantal burgers dat effectief deelneemt.

<sup>109</sup> Let wel: er is nog niet veel informatie beschikbaar omtrent de mate waarin organisatoren van *mini-publics* er in slagen om deelnemers gedurende een langere tijdsperiode te boeien en betrekken bij een initiatief.



British Colombia, Nederland en Ontario aangaven dat hun leerervaring<sup>110</sup> een betere ontwikkeling kende wanneer de groepsaantallen beperkt bleven.

### **Illustratie 3 : praktische uitwerking *mini-publics***

Aangezien meer en meer gemeenten *mini-publics* wensen te initiëren, formuleerden de onderzoekers op basis van bovenstaande analyse enkele praktijkgerichte tips waarmee lokale besturen aan de slag kunnen gaan.

#### **Tip 1: Start vanuit een goede organisatie**

Om de continuïteit en het succesvol verloop van een *mini-public* te waarborgen, is het belangrijk dat een bestuur/organisatie voldoende budget vrijmaakt om voorzieningen zoals infrastructuur (bijvoorbeeld het huren van een ruimte waar het *mini-public* kan plaatsvinden), ICT en eventuele andere onkosten te dekken. Daarnaast is het aangewezen om enige vorm van managementstructuur op te zetten en indien mogelijk een permanent secretariaat te installeren van waaruit het initiatief wordt aangestuurd en opgevolgd (zie bijvoorbeeld het Ostbelgien Model).

#### **Tip 2: Voorzie voldoende neutrale kennis en expertise**

Om ervoor te zorgen dat mogelijke kennisdiscrepanties geminimaliseerd worden (zo kan vermeden worden dat enkele participanten de debatten eenzijdig domineren) en de deelnemers voldoende bedreven zijn in het te bespreken onderwerp alvorens de debatten aanvangen, is het van belang dat organisatoren voorafgaand aan EN gedurende het proces academische/praktische expertise ter beschikking stellen. Hierbij dienen ze (ten minste) op volgende zaken te letten: (1) de expertise dient diverse (en waar mogelijk neutrale) bronnen te belichten die verschillende opvattingen, feiten en assumpties omtrent het onderwerp voorstellen en (2) indien deelnemers er om verzoeken, is het opportuun dat bijkomende informatie wordt aangeleverd.

#### **Tip 3: Verzeker de betrokkenheid van burgers**

Verzeker de betrokkenheid van burgers door (top)ambtenaren en politici te betrekken bij het *mini-public*, zowel bij het ontwerp van de procedures als bij de eigenlijke debatten zelf. Hierdoor stijgt de geloofwaardigheid van het proces, waardoor burgers zich sneller zullen engageren en langer betrokken blijven. Geef deelnemers daarnaast de kans om na afloop van het traject een

---

<sup>110</sup> Voor alle duidelijkheid: de eigen perceptie van de deelnemers omtrent de eigen leerervaring.



gezamenlijke verklaring op te stellen waarin een gedragen advies wordt geformuleerd aan het betrokken bestuur.

**Tip 4: Garandeer een impact op het beleid**

In de praktijk zijn er legio voorbeelden beschikbaar van *mini-publics* die goed georganiseerd werden, maar slechts een zeer geringe (of zelfs geen) impact hebben op het toepasselijke beleidsproces. Neem daarom voorafgaand aan de opstart van het *mini-public* richtlijnen aan die de behandeling van de aanbevelingen van het *mini-public* vastleggen. Een meer verregaande oplossing houdt in dat er institutionele afspraken worden gemaakt die de impact van een *mini-public* (voor zover dit mogelijk is) juridisch verankeren. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de oprichting van een speciale gemeenteraadscommissie die de geformuleerde adviezen in een openbare zitting behandelt of de verplichte agendering van de verworven conclusies op de gemeenteraad/schepencollege.

DRAFT



## 5 Slotbeschouwingen

Deze studie voerde onderzoek naar internationale praktijken die democratische vernieuwing op het lokale bestuursniveau initiëren/faciliteren en bijgevolg (mede) verantwoordelijk zijn voor de evolutie van de lokale representatieve democratie. Meer specifiek werd gefocust op drie onderwerpen die in Vlaanderen vooralsnog minder geïnstitutionaliseerd waren/zijn, i.e. het *Right to Challenge* (het uitdaagrecht), *mini-publics* en e-participatie. Het uitbreken van de Covid-19 epidemie zorgde er voor dat vooral dit laatste thema, e-participatie, bijzonder actueel werd gedurende de looptijd van dit onderzoek. Niet enkel de participatie van burgers diende (indien mogelijk) online te verlopen, ook de kerninstellingen van de representatieve democratie schakelden grotendeels over op een digitaal werkingsproces. Hierna worden achtereenvolgens de vergelijking van de belangrijkste verworven inzichten, de tekortkomingen van deze studie en mogelijke pistes voor toekomstige onderzoek besproken.

Om te beginnen blijkt uit de beschouwde bronnen dat initiatiefnemers van het *Right to Challenge* (R2C), *mini-publics* en e-participatie een andere waarde hechten aan de mogelijke expertise die burgers kunnen inbrengen in deze participatieprocessen. Waar *mini-publics* in eerste instantie vooral een beroep doen op kennis die aanwezig is binnen het organiserende (overheids)orgaan of op externe expertise<sup>111</sup> aangeleverd door bijvoorbeeld academici of professionals uit het werkveld, staat het R2C in essentie open voor burgers en (maatschappelijke) organisaties die achten dat ze net meer expertise en/of deskundigheid bezitten (en effectief kunnen inzetten) dan de aanbieders en uitvoerders<sup>112</sup> van het huidige publieke dienstverleningsaanbod. Ook bij verschillende mogelijkheden binnen *e-participatie* kan expertise een mogelijk wervingscriterium zijn wanneer deze individuele kennis een duidelijke meerwaarde biedt in het project. *Mini-publics* en de e-participatie-initiatieven met een meer intensieve betrokkenheid kunnen echter ook het doel hebben om de burger tot een 'expert' te vormen binnen diens rol in het project. Deze expertise wordt hen dan via een opleiding of crash-course aangeleverd door academici of professionals uit het werkveld. De achterliggende visie hierbij is dat burgers op deze manier meer mogelijkheden hebben om hun kennis volledig te benutten in het project. Besturen kunnen dan achteraf zinvol evalueren en hopen meer te leren uit de inbreng van burgers. Een participatieproject kan er evenzeer uitdrukkelijk voor kiezen om deelnemers niet op basis

---

<sup>111</sup> Mede om potentiële kennisongelijkheden tussen deelnemers weg te werken.

<sup>112</sup> Dit zijn zowel (semi-)overheidsorganen als organisaties die deze diensten aanbieden/uitvoeren in opdracht van deze (semi-)overheden.





van expertise te werven. Dit is het geval wanneer een bestuur bijvoorbeeld als doel stelt dat de betrokken groep burgers een ‘afspiegeling van de bevolking’ hoort te zijn (zoals bij *mini-publics*). Projecten die *e-voting* als kernelement kennen vragen dan weer enkel een (al dan niet) goedgeïnformeerde ‘stem’ van de burgers. Hierbij kan het zowel gaan om kleine selectieve groepen als om een uitgebreide burgerbevraging tot zelfs een e-referendum. Specifieke expertise is hierbij geen kernvereiste om deel te nemen. Burgers bij projecten betrekken hoeft bovendien niet enkel om hun (individuele) kennis. Zo kan de burger als gebruiker van publieke dienstverlening ook als ervaringsexpert gezien worden. De inbreng – en expertise – van burgers kan vanuit dit oogpunt in diverse vormen van burgerparticipatie gewaardeerd worden.

Daarnaast kan ook met betrekking tot de aard of identiteit van initiatiefnemers zelf een onderscheid geobserveerd worden. De Nederlandse praktijk rond R2C wijst immers uit dat de initiële installatie van het uitdaagrecht steeds uitgaat van een gemeente, terwijl *mini-publics* en e-participatie-initiatieven (ook buiten Nederland) ook bottom-up geïnitieerd kunnen worden. Niet-gouvernementele actoren zoals burgers, verenigingen van burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemingen zijn bij het R2C dus afhankelijk van een openbaar bestuur, waardoor ze pas in tweede instantie aan zet (kunnen) komen. Bij *mini-publics* en varianten van e-participatie bestaat zoals gezegd echter de mogelijkheid van een bottom-up proces, waarbij burgers zelf aangeven projecten te willen opstarten, of betrokken te willen worden bij beleidsbeslissingen.

Ook het rekruteringsproces van deelnemende burgers vertoont materiele verschillen, aangezien *mini-publics* (in theorie) hoofdzakelijk gebruik maken van aselecte wervingsmethoden en het R2C bijna uitsluitend teert op zelfselectie<sup>113</sup>. E-participatieprojecten kunnen betrekking hebben op het brede continuüm tussen volledig aselecte werving en zelfselectie.

Verder variëren de onderzochte concepten ook inzake hun bestuurlijke en democratische scope. E-participatieprojecten bieden de mogelijkheid om burgers meer aan het woord te laten binnen alle fasen van de beleidscyclus. Burgers kunnen bijvoorbeeld een actieve inbreng hebben in beleidsvoorbereidende projecten, specifieke thematische planningsprojecten, of in initiatieven die meerdere fasen van de beleidscyclus doorlopen, zoals burgerbegrotingen. *Mini-publics* situeren zich voornamelijk binnen beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie. De reikwijdte van het R2C beperkt zich echter in de eerste plaats tot de beleidsuitvoerende fase. Een belangrijk onderscheid hierbij is terug te brengen tot het omvatten van deliberatieve aspecten (e-participatieprojecten en *mini-publics*) of beleidsuitvoerende aspecten (R2C). Zo is deliberatie in de meeste gevallen een onontbeerlijke

---

<sup>113</sup> Zoals hoger aangehaald zijn *mini-publics* in de praktijk ook vatbaar voor zelfselectie door (reeds geëngageerde) burgers omwille van hun niet-verplichte karakter.



component voor organisatoren van *mini-publics*, vaak als aanvulling en/of tegengewicht voor de representatieve democratie, terwijl dit aspect zelden (of zelfs niet) aan bod komt bij het R2C.

Eén van de belangrijkste inzichten van dit onderzoek handelt tot slot over de factoren die burgers motiveren en overtuigen om deel te nemen aan één van de onderzochte participatiepraktijken, en die de kans op slagen van initiatieven verhogen. Omtrent het R2C zouden vooral het bestaan en de aard van (opgelegde) procedures en regelgevende kaders doorslaggevende elementen vormen. Te strikte kaders zouden de ruimte van initiatiefnemers om een eigen idee uit te werken in grote mate beperken en een rem zetten op het 'spontaan' gebruik van het instrument, terwijl dubbelzinnige regelgeving te weinig 'faciliteert'. Bij *mini-publics* zijn dan weer de formele connectie met een openbaar bestuur en een 'institutioneel verankerde uitkomst' aspecten die burgers aanzetten tot participatie, aangezien ze tot op een zeker niveau een impact op het politieke besluitvormingsproces en/of invloed in een fase van de beleidscyclus kunnen verzekeren. Binnen de meeste e-participatie-initiatieven kan gesteld worden dat een duidelijk afsprakenkader nodig is. Onvoldoende aandacht voor de backoffice, daarentegen, belemmert de slaagkansen van projecten. Ook is er de nood aan duidelijke interne afspraken en steun bij de administratie en politiek. Zowel op het vlak van de scope van betrokken onderwerpen, qua inspraak- en beslissingsmacht als wat betreft opvolging. Duidelijke communicatie over de concrete invloed die burgers kunnen hebben en wat er met hun inbreng gebeurt, maakt of kraakt (e-)participatieprojecten.

Bij alle innovatieve projecten is het, tot slot, belangrijk dat deze niet louter *technology driven* zijn. Het is niet de bedoeling dat de beschikbaarheid van een technologische tool het startpunt is en er vervolgens een inhoudelijke invulling wordt gegeven aan de inzet van deze tool. Een eerste stap, daarentegen, is nagaan op welke inhoudelijke en praktische vlakken burgers vragende partij zijn om betrokken te worden en vervolgens zoeken wat de gepaste technologische tools zijn die deze betrokkenheid kunnen faciliteren. De veelheid aan communicatiemiddelen die beschikbaar is om mensen aan te spreken, toont de vele mogelijkheden om burgers te laten participeren.

De voornaamste beperkingen van dit onderzoek effenen tegelijk ook het pad voor toekomstig onderzoek. Hoewel dit onderzoek onder meer empirische bronnen aanwendt, is het in wezen geen empirische studie en maakt het uitsluitend gebruik van secundaire bronnen. Vervolgonderzoek zou daarom op basis van kwantitatieve en/of kwalitatieve methoden kunnen overgaan tot het verzamelen van primair bronmateriaal betreffende de onderzochte onderwerpen, bijvoorbeeld in de vorm van een survey of door het uitvoeren van (vergelijkende) casestudy met behulp van diepte-interviews en participerende observatie.



Dit onderzoeksrapport tracht geen groot handboek te vormen voor de organisatie van *Right to challenge* projecten, *mini-publics* of e-participatie-initiatieven. Toch ambieerde dit rapport telkens ook een kort overzicht te bieden van de belangrijkste succesfactoren en uitdagingen die verbonden zijn aan de drie behandelde thema's binnen de democratische vernieuwing (zie telkens de 'tips' aan het eind van voorgaande hoofdstukken). We hopen dat de analyses en deze 'tips' interesse kunnen opwekken en/of een opstart kunnen bieden aan nieuwe projecten in de Vlaamse lokale besturen.

DRAAFT



## 6 Literatuurlijst

Aitamurto, T., & Chen, K. (2017). The value of crowdsourcing in public policy-making: Epistemic, democratic and economic value. *Journal of Theory and Practice of Legislation*, 5(1), pp. 55-72.

Andrews, R., Entwistle, T., & Guarneros-Meza, V. (2018). Local Government Size and Political Efficacy: Do Citizen Panels Make a Difference? *International Journal of Public Administration*, 42(8), pp. 664-676. DOI: 10.1080/01900692.2018.1499774

Asenbaum, H. (2016). Facilitating Inclusion: Austrian Wisdom Councils as Democratic Innovation between Consensus and Diversity. *Journal of Public Deliberation*, 12(2), 7. <http://doi.org/10.16997/jdd.259>

Asher, M., Leston-Bandeira, C., & Spaiser, V. (2019). Do Parliamentary Debates of e-Petitions Enhance Public Engagement With Parliament? An Analysis of Twitter Conversations. *Policy & Internet* 11, pp. 149–171.

Åström, J., Hinsberg, H., Adenskog, M., & Karlsson, M. (2013). Case studies on e-participation policy: Sweden, Estonia and Iceland. Praxis Center for Policy Studies: Tallinn

Bohman, S., Hansson, H., & Mobini, P. (2014). Online Participation in Higher Education Decision-making. *Journal of eDemocracy and open government* 6, 267–285.

Böker, M. (2017). Justification, critique and deliberative legitimacy: The limits of mini-publics. *Contemporary Political Theory*, 16(1), pp. 19-40. <https://doi.org/10.1057/cpt.2016.11>

Boogaard, G., Driessen, E., & den Ouden, W. (2019). Een algemene regeling voor het Right to Challenge. *Nederlands Juristenblad*, 2019(38), pp. 2860-2868. Geraadpleegd via <https://www.navigators.nl/document/id1f718aaef2dc42d79ae7c797a28f7b49?cpid=WKNL-LTR-Nav2&cip=hybrid>

Boogers, M., & Reynaert, H. (2019). Lokaal bestuur in Vlaanderen en Nederlands: een verkennende vergelijking. *Bestuurswetenschappen*, 73(3), pp. 5-8. DOI: 10.5553/Bw/016571942019073003002

Bouckaert, G., Hondelghem, A., Voets, J., Op de Beeck, S., & Cautart, E. (2011). *Handboek Overheidsmanagement – Overheid in beweging*. Brugge: Vanden Broele.



Boulianne, S., Loptson, K., & Kahane, D. (2018). Citizen Panels and Opinion Polls: Convergence and Divergence in Policy Preferences. *Journal of Public Deliberation*, 14(1), 4. <http://doi.org/10.16997/jdd.294>

Capelle, M., & Van Bouwel, M. (2020). Burgerdialoog in de startblokken. *Lokaal*, 2020(3), pp. 17-18. Geraadpleegd via <https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/burgerdialoog-in-de-startblokken>

Christensen, H.S., Jäske, M., Setälä, M., & Laitinen, E. (2017). The Finnish Citizens' Initiative: Towards Inclusive Agenda-setting. *Scandinavian Political Studies*, 40(4), pp. 411-433. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12096>

CitizenLab. (2020). Handleiding Digitale Democratie. Geraadpleegd via [www.citizenlab.co/ebooks-nl/handleiding-digitale-democratie](http://www.citizenlab.co/ebooks-nl/handleiding-digitale-democratie)

Clarke, N., & Cochrane, A. (2013). Geographies and politics of localism: The localism of the United Kingdom's coalition government. *Political Geography*, 2013(34), pp. 10-23. Geraadpleegd via <https://www.sciencedirect-com.kuleuven.ezproxy.kuleuven.be/science/article/pii/S0962629813000267>

Curato, N., Hammond, M., & Min, J.B. (2019). *Power in deliberative democracy – Norms, Forums, Systems*. Cham: Springer Nature Switzerland AG.

de Bruijn, D., van Mierlo, T., Nourozi, S., de Ruijter, T., & Turnhout, S. (2016). *Kompas Right to Challenge in Wmo*. Geraadpleegd op 19 mei, 2020 via <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/publication-attachment/Kompas-Right-to-Challenge%20%5BMOV-9079943-1.1%5D.pdf>

Decheva, R. (2017). eDemocracy, Why do we need it?. In "eDemocracy and eParticipation". European Liberal Forum. Geraadpleegd via: [www.fnf-southeasteurope.org/wp-content/uploads/2017/11/eDemocracy\\_Final\\_new.pdf](http://www.fnf-southeasteurope.org/wp-content/uploads/2017/11/eDemocracy_Final_new.pdf)

den Ouden, W. (2016). Het coöperatieve bestuursorgaan. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht (NTB)*, 2016(10), pp. 387-392. Geraadpleegd via [https://www.researchgate.net/publication/316189891\\_Het\\_cooperatieve\\_bestuursorgaan](https://www.researchgate.net/publication/316189891_Het_cooperatieve_bestuursorgaan)

den Ouden, W., Boogaard, G., & Driessen, E. (2018). *Right to Challenge - Een voorstudie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland* (Onderzoeksrapport). Geraadpleegd via [https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/72108/voorstudie\\_burgerinitiatieven\\_en\\_het\\_R2C\\_UL\\_juni\\_2018.pdf?sequence=1](https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/72108/voorstudie_burgerinitiatieven_en_het_R2C_UL_juni_2018.pdf?sequence=1)



den Ouden, W., Boogaard, G., & Driessen, E. (2018). *Right to Challenge - Een studie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland* (Onderzoeksrapport). Geraadpleegd via [openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/83446/Eindrapport\\_R2C\\_UL.pdf](https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/83446/Eindrapport_R2C_UL.pdf)

Departement Kanselarij & Bestuur Vlaamse Overheid. (2016). *Groenboek Bestuur – 6 principes en 30 voorstellen voor een vernieuwende overheid*. Geraadpleegd op 19 mei, 2020 via <https://www.vlaanderen.be/publicaties/groenboek-bestuur-6-principes-en-30-voorstellen-voor-een-vernieuwende-overheid>

Department for Communities and Local Government. (2012). *Community Right to Challenge – Statutory Guidance*. Geraadpleegd op 19 mei, 2020 via [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/5990/2168126.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/5990/2168126.pdf)

Distel, B., & Lindgren, I. (2019). Who Are the Users of Digital Public Services?. *11th International Conference on Electronic Participation (ePart)*, Sep 2019, San Benedetto Del Tronto, Italy. pp. 117-129, DOI: 10.1007/978-3-030-27397-2\_10

Dutton, W. H. (2010). Networking distributed public expertise: Strategies for citizen sourcing advice to government (Onderzoekspaper). Science and Technology Policy Institute, Institute for Defense Analyses, Washington DC.

Eckersley, P., Ferry, L., & Zakaria, Z. (2013). A 'panoptical' or 'synoptical' approach to monitoring performance? Local public services in England and the widening accountability gap. *Critical Perspective on Accounting*, 2014(25), pp. 529-538. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cpa.2013.03.003>

Epstein, D., Newhart, M., & Vernon, R. (2014). Not by technology alone: The "analog" aspects of online public engagement in policymaking. *Government Information Quarterly* 31, pp. 337-344.

Ertiö, T.-P., Tuominen, P., & Rask, M. (2019). Turning Ideas into Proposals: A Case for Blended Participation During the Participatory Budgeting Trial in Helsinki, in: Panagiotopoulos, P., Edelmann, N., Glassey, O., Misuraca, G., Parycek, P., Lampoltshammer, T., Re, B. (Eds.), *Electronic Participation*, Lecture Notes in Computer Science. Springer International Publishing, Cham, pp. 15-25.

European Commission. (2019). *Horizon 2020 Work Programme 2018-2020, Europe in a changing world: Inclusive, innovative and reflective societies*.



Falanga, R. (2018). The National Participatory Budget in Portugal: Opportunities and Challenges for Scaling up Citizen Participation in Policymaking, in: Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Oficina, Faro, Portugal, pp. 447-466.

Farrell, D.M., Curato, N., Dryzek, J.S., Geifzel, Grönlund, K., Marien, S., Niemeyer, S., Pilet, J-B., Renwick, A., Rose, J., Setälä, M., & Suiter, J. (2019). *Deliberative mini-publics: Core design features* (Working Paper Nr. 2019/5). Geraadpleegd via University of Canberra – Centre for Deliberative Democracy & Global Governance: <https://www.governanceinstitute.edu.au/centres/deliberative-democracy-and-global-governance>

Field, T., Muller, E., Lau, E., Gadriot-Renard, H., & Vergez, C. (2003). The Case for E-Government: Excerpts from the OECD Report “The E-Government Imperative”. *OECD Journal on Budgeting*, 3, pp. 61-131. <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v3-art5>

Gemeente Rotterdam. (z.d.). *Right to challenge – Op zijn Rotterdams*. Geraadpleegd op 19 mei, 2020 via [rotterdam.nl/wonen-leven/right-to-challenge/Kader-Right-to-Challenge.pdf](http://rotterdam.nl/wonen-leven/right-to-challenge/Kader-Right-to-Challenge.pdf)

Gemeente Utrecht. (z.d.). *Uw initiatief – Bewonersbod. Gemeente Utrecht*. Geraadpleegd op 19 mei, 2020 via [utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/initiatief-en-invloed/uw-initiatief/geld/bewonersbod/](http://utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/initiatief-en-invloed/uw-initiatief/geld/bewonersbod/)

Grimmelikhuijsen, S.G., & Feeney, M. (2017). Developing and Testing an Integrative Framework for Open Government Adoption in Local Governments. *Public Administration Review*, pp. 579-590. [10.1111/puar.12689](https://doi.org/10.1111/puar.12689).

Harmsen, T. (2015). *Right to Challenge en Wmo: kansen voor bewonersaansturing*. Geraadpleegd op 19 mei, 2020 via <https://www.harmsenprocesmanagement.nl/images/pdf/eindrapportage-RtC-VWS-definitief-versie2-0.pdf>

Hilgers, D., & Ihl, Christoph. (2010). Citizensourcing: Applying the concept of open innovation to the public sector. *The International Journal of Public Participation*, 4, pp. 67-88.

Hooghe, M., & Marien, S. (2013). A Comparative Analysis of the Relation between Political Trust and Forms of Political Participation in Europe. *European Societies* 15(1). pp. 131-52. [doi.org/10.1080/14616696.2012.692807](https://doi.org/10.1080/14616696.2012.692807)

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy – Policy Cycles & Policy Subsystems*. Ontario: Oxford University Press.



Jacobs, D., & Kaufmann, W. (2019). The right kind of participation? The effect of a deliberative mini-public on the perceived legitimacy of public decision-making. *Public Management Review*, AHEAD-OF-PRINT, pp. 1.21. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1668468>

Jacquet, V. (2017). Explaining non-participation in deliberative mini-publics. *European Journal of Political Research*, 56(3), pp. 640-659. DOI: doi: 10.1111/1475-6765.12195

Jones, T., & Ormston, C. (2014). Localism and Accountability in a Post-Collaborative Era: Where Does It Leave the Community Right to Challenge? *Local Government Studies*, 40(1), pp. 141-161. DOI: 10.1080/03003930.2013.801834

Jungherr, A., & Jürgens, P. (2010). The Political Click: Political Participation through E-Petitions in Germany. *Policy & Internet* 2, 131–165.

Le Blanc, (2020). E-participation: a quick overview of recent qualitative trends. DESA Working Paper No. 163. United Nations Department of Economic and Social Affairs. Geraadpleegd via [un.org/esa/desa/papers/2020/wp163\\_2020.pdf](http://un.org/esa/desa/papers/2020/wp163_2020.pdf)

Lember, V., Brandsen, T., & Tönurist, P. (2019). The potential impacts of digital technologies on co-production and co-creation. *Public Management Review*, 21(11), pp. 1665–1686. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1619807>

Lidén, G., & Larsson, A.O. (2016). From 1.0 to 2.0: Swedish municipalities online. *Journal of Information Technology & Politics* 13, pp. 339–351.

Linders, D. (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, 29(4), pp. 446–454. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.06.003>

Lokale Democratie (2017). *Toolkit Loting*. Geraadpleegd op 10 augustus, via <http://democraticchallenge.nl/wp-content/uploads/2017/12/Toolkit-loting.pdf>

Macadar, M., Pereira, G., & Pinto, F. (2019). The Role of eParticipation in the Expansion of Individual Capabilities. *Electronic Participation*, pp.155-166 DOI: 10.1007/978-3-030-27397-2\_13.

Macintosh, A., & Whyte, A. (2008). Towards an Evaluation Framework for eParticipation. *Transforming Government People Process and Policy* 2.

Medaglia, R. (2012). eParticipation research: Moving characterization forward (2006-2011). *Government Information Quarterly* 29, pp. 346-360.





Meier, A.J., & Terán, L. (2019). e-democracy & e-government: Stages of a Democratic Knowledge Society, Springer, DOI: 10.1007/978-3-030-17585-6

Meijer, A.J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice, *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), pp. 10-29.

Mergel, I. (2013). Social media adoption and resulting tactics in the U.S. federal government. *Government Information Quarterly* 30, pp. 123–130.

Michels, A., & Binnema, H. (2016a). De realisatie van democratische waarden. In G. Boogaard, A. Michels, J. Cohen, P. Smets, H. Binnema, & M. Vlind, *G1000. Ervaringen met burgertoppen* (pp. 45-58). Den Haag: Boom bestuurskunde.

Michels, A., & Binnema, H. (2016b). Hoe divers, invloedrijk en deliberatief is een G1000? – Het ontwerp van een burgertop en de verwezenlijking van democratische waarden. *Bestuurswetenschappen*, 70(1), pp. 17-36. DOI: 10.5553/Bw/016571942016070001003

Mitchell, E. (2012). Rising to the challenge – Implications for integrated care of the “community right to challenge” provisions of the Localism Act 2011. *Journal of Community Care Law*, 20(20), pp. 241-245. DOI 10.1108/14769011211255276

Naranjo-Zolotov, M., Oliveira, T., & Casteleyn, S. (2017). E-participation adoption models research in the last 17 years: A weight and meta-analytical review, *Computers in Human Behavior*, 81. 10.1016/j.chb.2017.12.031.

Nederlandse Rijksoverheid. (2014, juli 9). *Wet maatschappelijke ondersteuning*. Geraadpleegd via [wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2020-03-19](https://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2020-03-19)

Nederlandse Rijksoverheid. (2014, november 19). *Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen*. Geraadpleegd op 19 mei, 2020 via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035878/2015-01-01>

Nederlandse Rijksoverheid. (2017). *Vertrouwen in de toekomst – Regeerakkoord 2017-2021 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie*. Geraadpleegd op 19 mei, 2020 via [rijksoverheid.nl/regering/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst](https://rijksoverheid.nl/regering/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst)

Nederlandse Rijksoverheid. (2019a). *Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen (Wet*



*versterking participatie op decentraal niveau) – Memorie van toelichting.* Geraadpleegd op 19 mei, 2020 via <https://www.internetconsultatie.nl/participatieverordening>

Nederlandse Rijksoverheid. (2019b). *Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen (Wet versterking participatie op decentraal niveau) – Voorstel van wet.* Geraadpleegd op 19 mei, 2020 via <https://www.internetconsultatie.nl/participatieverordening>

Netwerk Democratie, (2017). Handreiking Digitale Democratie. Geraadpleegd via [www.lokaledemocratie.nl/kennisbank/aan-de-slag-met-participatie/handreiking-digitale-democratie](http://www.lokaledemocratie.nl/kennisbank/aan-de-slag-met-participatie/handreiking-digitale-democratie)

Newhart, M., & Brooks, J. (2017). Barriers to Participatory eRulemaking Platform Adoption: Lessons Learned from RegulationRoom. Cornell e-Rulemaking Initiative Publications, 19.

Niessen, C. (2019). When citizen deliberation enters real politics: how politicians and stakeholders envision the place of a deliberative mini-public in political decision-making. *Policy Sciences*, 52(3), pp. 481-503. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-09346-8>

Noveck, B. S. (2015). *Smart Citizens, Smarter State. The Technologies of Expertise and the Future of Governing.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

OECD. (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave* (Onderzoeksrapport). Paris: OECD Publishing.

Open Overheid. (2016). *Right to Challenge – Community of practice: Tip-Top Tien!*. Geraadpleegd op 19 mei, 2020 via [https://open-overheid.nl/wp-content/uploads/2016/06/Right-to-Challenge-Community-of-Practice-Tip-Top-Tien\\_DEF1.pdf](https://open-overheid.nl/wp-content/uploads/2016/06/Right-to-Challenge-Community-of-Practice-Tip-Top-Tien_DEF1.pdf)

Panopoulou, E., Tambouris, E., & Tarabanis, K. (2010). eParticipation Initiatives in Europe: Learning from Practitioners, in: Tambouris, E., Macintosh, A., Glassey, O. (Eds.), *Electronic Participation, Lecture Notes in Computer Science.* Springer Berlin Heidelberg, pp. 54-65.

Peixoto, T., & Fox, J.A. (2016). When does ICT-enabled citizen voice lead to government responsiveness? Digital dividends : background paper for the World Development Report 2016. [doi.org/10.19088/1968-2016.104](https://doi.org/10.19088/1968-2016.104)

Pina, V., Torres, L., & Royo, S. (2017). Comparing online with offline citizen engagement for climate change: Findings from Austria, Germany and Spain. *Government Information Quarterly* 34, pp. 26-36.



Pohoyles, R. (2017). eDemocracy, opportunities and challenges - The concept of modern democracy and the use of ICTs: Definitions. In "eDemocracy and eParticipation". European Liberal Forum. Geraadpleegd via: [fnf-southeasteurope.org/wp-content/uploads/2017/11/eDemocracy\\_Final\\_new.pdf](https://fnf-southeasteurope.org/wp-content/uploads/2017/11/eDemocracy_Final_new.pdf)

Randma-Liiv, T., & Vooglaid, K.M. (2019). Policy brief - Success factors for organizing and administering e-participation. Tropico.

Reddick, C. G., Zheng, Y., & Perlman, B. (2020). Channel choice in China: Correlates and determinates of satisfaction and use of government service channels in a survey of Chinese cities. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 14(1), pp. 81–100. doi: 10.1108/TG-11-2019-0105

Rodriguez Müller, A.P., Lerusse, A., Steen, T., & Van de Walle, S. (2020). Understanding channel choice in users' reporting behavior: Evidence from a smart mobility case (Draft rapport).

Sæbø, Ø., Flak, L.S., & Sein, M.K. (2011). Understanding the dynamics in e-Participation initiatives: Looking through the genre and stakeholder lenses. *Government Information Quarterly* 28, pp. 416–425.

Sæbø, Ø., Rose, J., & Skiftenes Flak, L. (2008). The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. *Government Information Quarterly* 25, pp. 400-428.

Schmidhuber, L., & Hilgers, D. (2018). Unleashing innovation beyond organizational boundaries: exploring citizensourcing projects. *International Journal of Public Administration*, 41(4), pp. 268-283.

Setälä, M. (2017). Connecting deliberative mini-publics to representative decision making. *European Journal of Political Research*, 56(4), pp. 846-863. DOI: 10.1111/1475-6765.12207

Steinbach, M., Sieweke, J., & Süß, S. (2019). The diffusion of e-participation in public administrations: A systematic literature review, *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 29(2), pp. 61-95, DOI: 10.1080/10919392.2019.1552749

Susha, I., & Grönlund, Å. (2012). eParticipation research: Systematizing the field. *Government Information Quarterly* 29, pp. 373–382.

Tai, K.-T., Porumbescu, G., & Shon, J. (2020). Can e-participation stimulate offline citizen participation: an empirical test with practical implications. *Public Management Review*. 22(2), pp. 278-296. doi.org/10.1080/14719037.2019.1584233



Thiel, S.-K., & Larsen-Ledet, I. (2019). The Role of Pseudonymity in Mobile e-Participation, in: Proceedings of the 52nd Hawaii International Conference on System Sciences. HICSS, Hawaii, pp. 2880–2889.

Twizeyimana, J., & Andersson, A. (2019). The public value of E-Government: A literature review, *Government Information Quarterly*, 36(2), pp. 167-178.

United Kingdom Government. (2011). *Localism Act 2011*. Geraadpleegd op 19 mei, 2020 via <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents>

United Kingdom Government. (2012a). *The Community Right to Challenge (Expressions of Interest and Excluded Services) (England) Regulations 2012*. Geraadpleegd op 19 mei, 2020 via <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/1313/contents/made>

United Kingdom Government. (2012b). *The Community Right to Challenge (Fire and Rescue Authorities and Rejection of Expressions of Interest) (England) Regulations 2012*. Geraadpleegd via [www.legislation.gov.uk/uksi/2012/1647/regulation/3/made](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/1647/regulation/3/made)

van den Bongaardt, T. (2018). *Monitor Burgerparticipatie 2018 – Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. Geraadpleegd op 19 mei, 2020 via <https://prodemos.nl/wp-content/uploads/2018/05/ProDemos-Monitor-Burgerparticipatie-2018.pdf>

van der Krieken, K. (2018). *Right to Challenge en recht op overname in Nederland – Een inventarisatie van de stand van zaken (eerste helft 2018)*. Geraadpleegd op 19 mei, 2020 via [https://www.lokale-democratie.nl/sites/default/files/2018-09/Stand%20van%20zaken%20Right%20to%20Challenge%20en%20recht%20op%20overname%20in%20Nederlandse%20g...\\_0.pdf](https://www.lokale-democratie.nl/sites/default/files/2018-09/Stand%20van%20zaken%20Right%20to%20Challenge%20en%20recht%20op%20overname%20in%20Nederlandse%20g..._0.pdf)

Van Haelter, B., Vos, D., Broucker, B., & Voets, J. (2020). *De determinanten van innovatiecapaciteit in de Vlaamse lokale besturen*. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2020(1), pp. 53-71. Geraadpleegd via <http://hdl.handle.net/1854/LU-8654347>

Van Keulen, I., Korthagen, I., & Diederren, P. (2019). *Griffiers en digitalisering – Naar een sterkere lokale democratie*. Den Haag: Rathenau Instituut

van Mierlo, T. (2019, mei 15). *Rattenbestrijding in de Wildemanbuurt*. *LSA Bewoners*. Geraadpleegd op 19 mei, 2020 via <https://www.lsabewoners.nl/buurtrechten/rattenbestrijding-wildemanbuurt-amsterdam/>



VNG. (2019). Digitale democratie in de praktijk: Een gids voor lokale overheden over het succesvol implementeren van digitale participatie-instrumenten. Geraadpleegd via [vng.nl/sites/default/files/2019-12/20191224-digitale-democratie-in-de-praktijk.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2019-12/20191224-digitale-democratie-in-de-praktijk.pdf)

DRAEF

