

Deliberatieve burgerpanels

De basisingrediënten voor
een kwaliteitsvol burgerpanel

burgerparticipatie



Inhoud

Voorwoord	3
Wat zijn deliberatieve burgerpanels?	4
1. Voorbereiding van het burgerpanel	6
Basisprincipes	8
Het thema afbakenen	9
Governance	11
Panelleden rekruteren	13
2. Tijdens het burgerpanel	16
Panelleden informeren	16
Deliberatie en aanbevelingen	18
3. Nazorg van het burgerpanel	21
Evaluatie	21
Verantwoording	23
Implementatie	24
4. What's next?	25
Meer info en bronnen	26
Bijlage	27



Wijkpanels Gent
© Gent

Voorwoord

Wereldwijd zoeken overheden naar nieuwe manieren om burgers te betrekken bij het beleid, aanvullend op verkiezingen. Burgerbegrotingen, volksraadplegingen, digitale participatieplatformen en deliberatieve burgerpanels zijn enkele van de democratische vernieuwingen waarmee overheden experimenteren. Het lokale bestuursniveau is omwille van de nabijheid al lang een proeftuin voor democratische vernieuwingen. Lokale besturen staan het dichtst bij de burger, lokale thema's zijn heel herkenbaar voor inwoners en lokale politici leggen vaak ook informeel verantwoording af voor hun beleid.

Met steun van Vlaams minister van binnenlands bestuur Bart Somers en het Agentschap Binnenland Bestuur verzamelt, analyseert en verspreidt de VVSG sterke lokale praktijken. Dankzij deze samenwerking, genaamd **labo lokale burgerparticipatie**, kon ook deze handleiding over deliberatieve burgerpanels ontwikkeld worden.

Deliberatieve burgerpanels worden steeds populairder, waardoor de nood aan kwaliteitsbewaking groeit. Deze handleiding vat daarom de basisingrediënten voor een kwaliteitsvol deliberatief burgerpanel samen¹.

De handleiding werd verrijkt door de opmerkingen en aanvullingen van Yves Dejaeghere (FIDE), Ben Eersels (G1000), Lieven Boelen (Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing) en Joke Vanreppelen (VVSG), waarvoor dank.

Roman Cluytens
projectmedewerker innovatieve burgerparticipatie

¹ De inhoud werd gevoed door een deelname aan de Autumn School van de G1000, het Belgisch platform voor democratische vernieuwingen, en door een deelname aan het Training Camp for Coordinators of Citizen's Assemblies van het Center for Blue Democracy. Daarnaast werd er een beroep gedaan op de richtlijnen, handboeken en evaluaties van ervaringsdeskundigen, wereldwijd. Meer info en bronnen zijn te vinden op het einde van deze publicatie.

Wat zijn deliberatieve burgerpanels?

Deliberatieve burgerpanels zijn een vorm van burgerparticipatie die wereldwijd wordt ingezet om moeilijke beleidsproblemen op te lossen. Een deliberatief burgerpanel brengt een diverse groep inwoners samen, een goede afspiegeling van de samenleving, om zich onder te dompelen in een duidelijk beleidsvraagstuk, verschillende perspectieven en oplossingen te overwegen en een reeks aanbevelingen te formuleren aan de politiek. Verkozen politici leggen daarna verantwoording af over wat ze met de aanbevelingen gedaan hebben.

Burgerpanels worden samengesteld door een loting, een willekeurige selectie. Dat verloopt in twee stappen: eerst loot je een grote groep potentiële panelleden. Uit degenen die positief antwoorden op de uitnodiging, wordt een tweede loting gedaan, rekening houdend met enkele belangrijke socio-demografische kenmerken: leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, geografische spreiding,... Zo krijg je een groep die een goede afspiegeling vormt van hoe je stad of gemeente eruit ziet.

Het burgerpanel krijgt een concreet beleidsvraagstuk voorgeschoteld, waarover het aanbevelingen mag formuleren. Die aanbevelingen zijn het resultaat van een deliberatief proces. In een ideale deliberatie overwegen de panelleden al de mogelijke oplossingen en perspectieven voordat ze de aanbevelingen formuleren. De panelleden worden geïnformeerd door een brede waaier van betrokkenen en experts. Nadien overleggen ze in kleine groepjes over wat ze van die informatie vinden en welke oplossingen ze zouden suggereren. Professionele gespreksbegeleiders zorgen voor een constructief overleg waarin iedereen aan bod komt. De collectieve intelligentie die uit de diverse groep wordt geoogst, vormt de basis voor de aanbevelingen die de panelleden vervolgens uitdiepen en detailleren. Deze weloverwogen aanbevelingen helpen beleidsmakers bij het maken van moeilijke beslissingen, zeker als die gevolgen hebben op de lange termijn.

Net omdat burgerpanels een kwaliteitsvol overleg op gang brengen in diverse groepen, zijn ze een innovatieve aanvulling op de andere advieskanalen van het lokaal bestuur. Ze geven een beeld van wat een dwarsdoorsnede van de bevolking denkt over een beleidsvraagstuk na een grondig en geïnformeerd overleg.

Er zijn al enkele Vlaamse lokale besturen die ervaring hebben met deliberatieve burgerpanels, die soms sterke resultaten boekten. Een voorbeeld is Vorm3010 van Stad Leuven, waaruit een nieuw mobiliteitsplan is voortgevloeid.

Maar het hoeft geen stedelijk verhaal te zijn: ook gemeenten Oud-Heverlee, Overijse en Wichelen liepen al gelijkaardige trajecten over respectievelijk de toekomst van een recreatiedomein, een lokale belastinghervorming en het fusiedebat. En zo zijn er nog voorbeelden. *Deliberatieve burgerpanels zijn bovendien niet alleen een lokale materie. Ierland is internationaal gekend voor hun kwaliteitsvolle nationale burgerraden die al tot politieke doorbraken en grondwetswijzigingen hebben geleid rond abortus en het homohuwelijk. Frankrijk rondde recent nog een nationaal burgerberaad af over euthanasie. Ook dichterbij huis staan het Brussels Gewest en de Duitstalige gemeenschap op de frontlinie van democratische vernieuwing. In de schoot van hun parlementen krijgt burgeroverleg een permanente rol in de politieke besluitvorming.*

Hoewel deliberatieve burgerpanels een groot potentieel hebben, zijn het zoals de meeste participatieprocessen delicate processen waarin veel kan fout lopen: een scheve rekrutering van panelleden, een te brede vraagstelling, ontoegankelijke informatie voor de panelleden, een onevenwichtige groep experts, slecht geformuleerde aanbevelingen, een gebrekkige terugkoppeling,... In deze publicatie geven we daarom de basisingrediënten mee om tot een kwaliteitsvol, legitiem proces te komen. We zoeken daarbij telkens naar een antwoord op onderstaande leervragen:

VOORBEREIDING	
Randvoorwaarden en basisprincipes	Wat zijn de randvoorwaarden voor het organiseren van deliberatieve burgerpanels?
	Wat zijn de fundamenten van een kwaliteitsvol deliberatief burgerpanel?
Het thema afbakenen	Wat is een goed probleem om met burgerpanels op te lossen?
	Hoe baken je een goed vraagstuk af?
Governance	Wat is een goed probleem om met burgerpanels op te lossen?
	Hoe baken je een goed vraagstuk af?
	Hoe en door wie wordt de integriteit van het proces bewaakt?
	Welke rol krijgen de gemeenteraad, de overheidsdiensten, het klassieke middenveld, de bestaande adviesraden en de brede bevolking?
Panelleden rekruteren	Hoe bekom je een goede afspiegeling van je stad of gemeente in je panel?
	Hoe organiseer je een loting?
	En hoe garandeer je dat panelleden (blijven) opdagen?
UITVOERING	
Panelleden informeren	Hoe zorg je voor een zo gelijk mogelijke informatiebasis voor alle panelleden?
Deliberatie en aanbevelingen	Wat is een deliberatie?
	Wat maakt een facilitator een goede facilitator?
	Hoe eindig je met sterke aanbevelingen?
NAZORG	
Verantwoording	Wie moet verantwoording afleggen aan wie en hoe?
Implementatie	Hoe integreer je de aanbevelingen in de beleidsimplementatie?
Evaluatie	Waarom en hoe evalueer je deliberatieve burgerpanels?
WHAT'S NEXT?	
Institutionalisering	Hoe veranker je burgerpanels in de lokale democratie?

1. Voorbereiding van het burgerpanel

Wat zijn de randvoorwaarden voor het organiseren van deliberatieve burgerpanels?

Een deliberatief burgerpanel is een middel om tot oplossingen te komen voor complexe beleidsproblemen. Het is dus geen doel op zich. Of ze het juiste middel zijn, hangt af van het doel en de verwachte uitkomst. In het geval van burgerpanels zijn dat weloverwogen aanbevelingen van een diverse groep inwoners over een complex, relevant beleidsprobleem. Burgerpanels zijn arbeids- en tijdsintensief om te organiseren en vergen daarom grondige afwegingen:

→ Is er voldoende tijd, geld en personeel om een burgerpanel te organiseren?

Burgerpanels zijn duur in vergelijking met andere participatieve processen, maar die investering wordt gecompenseerd door de kwaliteit en diepgang van de output. Die kan je echter alleen bereiken als je de nodige middelen voorziet. Denk hierbij aan het huren van een locatie, het vergoeden van de panelleden, de ontwikkeling van infobrochures, het inschakelen van externe facilitators, het opzetten van een brede communicatiecampagne, de inzet van interne personeelscapaciteit, eventueel de aankoop van een digitaal participatieplatform, enzovoort. Afhankelijk van dergelijke factoren, kan een lokaal burgerpanel makkelijk tussen de 20 en 50 duizend euro kosten.

Burgerpanels zijn een vorm van *slow politics* die nu eenmaal tijd vergen: een grondige voorbereiding, een degelijk proces van meerdere dagen verspreid over meerdere weken, een periode om de aanbevelingen te verwerken, een terugkoppelmoment, waarna de effectieve uitvoering pas kan starten. Heb je binnen de maand een oplossing nodig voor een beleidsprobleem, dan is een burgerpanel misschien niet het beste middel.

Ook op vlak van HR zijn er de nodige middelen nodig: is er bijvoorbeeld voldoende ervaring in huis om een deliberatie te faciliteren of om zelf een deliberatief proces uit te tekenen? Als het een eerste ervaring is voor het lokaal bestuur, kan hier misschien externe begeleiding voor nodig zijn². Hou bij het selecteren van een begeleider rekening met de basisingrediënten uit deze publicatie. Je kan ook advies vragen aan lokale besturen die al een burgerpanel organiseerden.

→ Leent de bestuurlijke context zich tot een deliberatief proces?

Verkozen mandatarissen hebben een goede kennis van het beleidsprobleem en de (politieke) drempels om oplossingen te vinden en uit te voeren. Het burgerpanel maakt best gebruik van deze voorkennis. Daarvoor moet er politieke steun zijn om een burgerpanel te organiseren. Burgerpanels zetten verkozen mandatarissen niet buitenspel, hoewel dat soms een vrees is. Hun steun voor het proces is noodzakelijk: zij bepalen uiteindelijk of ze de aanbevelingen uitvoeren.

² Consulteer bijvoorbeeld de [G1000](#), [De Wakkere Burger](#), de Federation for Innovation in Democracy Europe ([FIDE](#)) of [Bureau Burgerberaad](#)

Burgerpanels vinden zelden plaats in een bestuurlijk vacuüm. Vraag je daarom grondig af of er nog marge is in het besluitvormingsproces om rekening te houden met de aanbevelingen. Burgerpanels vinden best plaats aan het begin van de beleidscyclus, voordat de grote knopen al werden doorgesneden. Als bestuur krijg je op die manier zicht op de verschillende zijden van het debat en de mate waarin het leeft onder de burgers. Het legt de basis voor geïnformeerd en kwalitatief beleid. Vanuit het perspectief van de burgers, kan participatie in een latere fase van de beleidscyclus overkomen als 'vijgen na pasen' of een gebrek aan politieke wil om burgers op een betekenisvolle manier te betrekken. Ook bij het evalueren van beleid kan je burgerpanels inzetten, maar dan moet er voldoende ruimte zijn om de feedback te integreren in het beleid.

Daarnaast zijn verschillende overheidsdiensten betrokken bij het opzetten van het burgerpanel en bij het uitvoeren van de aanbevelingen. Draagvlak in het managementteam en in de betrokken diensten is daarom cruciaal: zij moeten het proces en/of de aanbevelingen van het burgerpanel zien te integreren in hun werking, in de beleidsimplementatie. Een transversale aanpak is bovendien nodig om te voorkomen dat de implementatie van de aanbevelingen vastloopt op een verkokerde bureaucratie. Zorg ervoor dat je nog voor het burgerpanel start, het project in de betrokken dienst gaat voorstellen. En betrek hun expertise ook in het proces.

→ Kan het lokaal bestuur op voorhand aangeven wat het met de aanbevelingen zal doen?

Het zou zonde zijn dat een kwaliteitsvol burgerpanel achteraf als een mislukking beschouwd wordt omdat er onduidelijkheid bestaat over wat er met de output gebeurt. Om dat te voorkomen, maakt het lokaal bestuur best op voorhand een soort engagementverklaring. Dat kan op verschillende manieren³, bijvoorbeeld door te beloven de aanbevelingen te bespreken op de gemeenteraad en het burgerpanel en de buitenwereld binnen een haalbare deadline een antwoord te voorzien waarin per aanbeveling wordt aangegeven waarom ze wordt geaccepteerd, afgewezen of geamendeerd. Een tweede mogelijkheid is om op voorhand aan te geven dat aanbevelingen die een bepaalde steun hebben van het burgerpanel (bijvoorbeeld 80%) geïmplementeerd zullen worden. Ten derde kan je de lijst van aanbevelingen aan de brede bevolking voorleggen in een referendum. Dat is een soort referendum, waarbij elke inwoner niet ja of nee antwoordt op één vraag, maar per aanbeveling van het burgerpanel aangeeft in welke mate hij of zij de aanbeveling steunt: helemaal eens, eerder eens, geen mening, eerder oneens, of helemaal oneens. Aanvullend geven inwoners in een referendum ook aan welke aanbevelingen voor hen prioritair zijn, bijvoorbeeld in een top vijf. Je kan je dan als lokaal bestuur op voorhand engageren om het resultaat van het referendum te accepteren.

³ FIDE, [How to link recommendations of Citizens' Assemblies to policy making?](#), Policy Note 01

Basisprincipes

Wat zijn de fundamenten van een kwaliteitsvol burgerpanel?

Achter het nastreven van representativiteit en deliberatieve kwaliteit schuilen nog verschillende principes als fundamenten van kwaliteitsvolle burgerpanels. Hieronder sommen we er enkele op. Je kan het zien als concepten die je als organisator van een burgerpanel altijd in het achterhoofd kan houden bij het maken van keuzes.

Inclusie	Zoveel mogelijk drempels verlagen om ondervertegenwoordigde groepen te betrekken: vergoed panelleden, voorzie kinderopvang, betaal verplaatsingskosten.
Transparantie	Het procesontwerp, de loting, al de informatie die de panelleden krijgen (presentaties, infobundels,..), het eindrapport met aanbevelingen en de evaluatie van het proces moeten voor iedereen raadpleegbaar zijn.
Verantwoording	Het bestuur moet tijdig en publiekelijk verantwoording afleggen over het al dan niet uitvoeren van de aanbevelingen.
Representativiteit	Het burgerpanel moet een zo goed mogelijke afspiegeling zijn van de bevolking.
Informatie	Panelleden moeten toegang hebben tot een brede variëteit van relevante, accurate en begrijpbare informatie, expertise en bewijsmateriaal.
Deliberatie	Elk panellid moet de kans krijgen -en aangemoedigd worden- om te spreken, actief te luisteren en meerdere perspectieven te overwegen.
Integriteit	Het proces moet onafhankelijk en onpartijdig gecoördineerd worden. Een onafhankelijk orgaan met vertegenwoordiging van verschillende (politieke) actoren en experts kan toezicht houden op de integriteit van het proces.
Tijd	Panelleden krijgen voldoende tijd om informatie te verwerken, te overleggen en aanbevelingen te formuleren. Het lokaal bestuur krijgt voldoende tijd (maar wel een deadline) om de aanbevelingen te verwerken en verantwoording af te leggen.
Professionele gespreksbegeleiding	De deliberaties worden begeleid door professionele, ervaren facilitators, die een constructieve groepsdynamiek kunnen aanwakkeren en die, afhankelijk van de noden van de groep, verschillende facilitatiestijlen kunnen toepassen.
Experimenteer en evalueer	Streef perfectie na, maar besef dat die niet bestaat. Er zullen fouten gemaakt worden, waaruit je kan leren om het volgende keer beter te doen.
Verwachtingsmanagement	Herhaal regelmatig wie welke verantwoordelijkheid draagt. Panelleden formuleren aanbevelingen, politici maken beslissingen, experts geven objectieve informatie.

Het thema afbakenen

Wat is een goed probleem om met burgerpanels aan te pakken?

En hoe baken je een goed vraagstuk af?

Een burgerpanel is niet voor elk beleidsprobleem een middel om tot oplossingen te komen. Uiteraard moet het probleem een probleem zijn van algemeen belang en binnen de bevoegdheden van het lokaal bestuur liggen. De OESO onderscheid drie probleemtipes waar je burgerpanels voor kan gebruiken⁴:

- 1) Waardengedreven dilemma's: burgerpanels worden zo ontworpen dat ze actief luisteren, kritisch denken en respect tussen deelnemers aanmoedigen. Zo creëren ze de omgeving om ook gevoelige, ethische discussies op een constructieve manier te voeren.
- 2) Complexe problemen die grondige afwegingen of trade-offs vereisen: burgerpanels voorzien voldoende tijd om te leren, te reflecteren en te delibereren, alsook om de groep bloot te stellen aan een brede waaier van informatie van ambtenaren, academici, adviesraden en andere stakeholders. Dat stelt hen in staat om verschillende perspectieven grondig te overwegen en bewuste keuzes te maken.
- 3) Problemen die zich stellen op de lange termijn en die voorbijgaan aan de korte termijn van de verkiezingscyclus: burgerpanels kunnen helpen bij het legitimeren van acties waarvan de vruchten pas op de lange termijn geplukt worden. Panelleden moeten niet herkozen raken op de korte termijn en hebben daardoor meer vrijheid om maatregelen op de lange termijn voor te stellen.

Daarnaast zijn burgerpanels een goed middel als er⁵:

- een keuze moet gemaakt worden over verschillende beleidsopties, telkens met voor- en nadelen;
- nieuwe perspectieven en ideeën kunnen helpen om oplossingen te vinden (die dus nog niet voor handen liggen);
- politici een persoonlijk of politiek belang hebben in de uitkomst, zoals bij politieke of institutionele vernieuwingen, zodat perspectieven van buitenaf de partijdigheid van de besluitvorming overstijgen;
- nood is aan het integreren van geleefde en lokale expertise van burgers die rechtstreeks geïmpacted worden door het probleem of de beleidsbeslissing die eraan vasthangt.

Op lokaal niveau stellen er zich verschillende beleidsuitdagingen waarvoor burgerpanels een interessant instrument kunnen zijn: mobiliteit, ruimtelijke ordening, vrije tijd, gemeentefusies, vergroening, klimaat, armoede,.. Meestal worden beleidsmakers geconfronteerd met meerdere complexe problemen tegelijk, die bovendien vaak met elkaar verbonden zijn. Het is dan een kwestie van een keuze te maken voor een beleidsprobleem en daar vervolgens een concreet vraagstuk uit te distilleren waarover het burgerpanel zich kan buigen. Dat vraagstuk kan trouwens toelaten om net de transversaliteit van complexe uitdagingen te behandelen. De

⁴ OECD (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris

⁵ Lyn Carson, *Framing the Remit*, newDemocracy Research and Development Note

keuze voor een beleidsprobleem kan voortvloeien uit een omgevingsanalyse, kan gemaakt worden door inwoners en belanghebbenden (bijvoorbeeld via een burgerbevraging of via de adviesraden), of kan door het lokaal bestuur zelf gekozen worden. Beleidsmakers en belanghebbenden betrekken bij de keuze van het thema kan het draagvlak voor een burgerpanel vergroten. Het moet natuurlijk wel een relevant thema zijn, waar inwoners de impact van voelen.

De kwaliteit van het burgerpanel **hangt in grote mate af van** het vraagstuk waarover het zich buigt. Is het te breed geformuleerd, dan wordt het moeilijk om de panelleden er degelijk over te informeren en zullen de aanbevelingen alle kanten opgaan. Een Europees burgerpanel moest zich bijvoorbeeld buigen over “sterkere economie, sociale rechtvaardigheid, arbeid, onderwijs, cultuur, sport en digitale transformatie”, wat eigenlijk geen vraagstuk is en onhaalbaar voor één burgerpanel. In plaats van één burgerpanel over een te breed thema, organiseer je dus beter aparte burgerpanels over afgebakende thema’s. Maar als het vraagstuk te nauw geformuleerd is, dan hebben de panelleden te weinig marge om zelf na te denken en creatieve oplossingen aan te reiken. Het heeft bijvoorbeeld weinig zin om een ja-nee vraag te stellen aan een burgerpanel. Soms kan het helpen om een probleemstelling toe te voegen aan het vraagstuk. Je kan de panelleden ook mede-eigenaarschap geven over het vraagstuk door het samen met hen af te bakenen. Hieronder geven we enkele voorbeelden van goed afgebakende vraagstukken:

“Tegen 2030 moet Amsterdam 55% CO₂-reductie behalen. Met de huidige maatregelen komen we aan 37%. Welke maatregelen moet het bestuur nemen om aan 55% te komen?”

“Automobilisten en fietsers zullen altijd gebruik maken van onze wegen.
Wat kunnen we doen om ervoor te zorgen dat ze de wegen veilig delen?”

“Hoe kunnen we €2 000 000 het best besteden aan infrastructuur om onze gemeenschap te verbeteren?”

“Hoe kunnen we de gemeente beter wapenen tegen toekomstige overstromingen?”

“Hoe moeten we het gebruik van hernieuwbare energie promoten in onze stad?”

“Er is een gebrek aan openbare ruimte in het centrum.
Hoe lossen we dat op?”

Governance

Welke rol en samenstelling voor een onafhankelijk toezichthoudend orgaan? En welke rol krijgen de gemeenteraad, de overheidsdiensten, het klassieke middenveld, de bestaande adviesraden en de brede bevolking?

Om de integriteit van het proces te bewaken, kan je een soort toezichthouder oprichten. Vaak wordt dat het begeleidingscomité genoemd. Deze groep moet evenwichtig samengesteld worden om geloofwaardig te zijn. De samenstelling, rol en werking van het begeleidingscomité openbaar maken verhoogt de transparantie. De hoofdtaak van het begeleidingscomité is om te waken over de integriteit van het proces. Leden van het begeleidingscomité zouden als onafhankelijke observator het proces kunnen observeren, zonder tussen te komen in de gesprekken. Maar ze kunnen bijvoorbeeld ook meebeslissen over:

- welke criteria worden meegenomen in de gestratificeerde loting;
- welke informatie de panelleden van het burgerpanel krijgen;
- welke experts een toelichting komen geven;
- welke externe begeleider eventueel wordt ingeschakeld via een overheidsopdracht;

Het begeleidingscomité fungeert dus als een soort stuurgroep en kan op verschillende manieren worden samengesteld⁶:

- 1) Een **onpartijdige groep** bestaande uit experts in het domein van burgerparticipatie en experts in het domein van het thema dat door het burgerpanel behandeld wordt.
- 2) Een **evenwichtige groep** bestaande uit verschillende stakeholders die reflecteren vanuit verschillende perspectieven over het thema dat door het burgerpanel behandeld wordt. Dit kunnen bijvoorbeeld ook leden van adviesraden zijn.
- 3) Een **politieke groep** bestaande uit vertegenwoordigers van alle politieke fracties, inclusief de oppositie.
- 4) Een **goede mix van bovenstaande**.

Naast het begeleidingscomité, stel je intern best ook een soort stuurgroep op. Die wordt idealiter transversaal samengesteld, met leden uit alle betrokken diensten van het lokaal bestuur. Door hun goed op de hoogte te stellen, kunnen zij de implementatie van de aanbevelingen van het burgerpanel beter inplannen in hun reguliere werking.

Heel wat actoren zijn op één of andere manier betrokken bij de voorbereiding, uitvoering of nazorg van het burgerpanel. Een duidelijke rolverdeling is daarom cruciaal om verwachtingen goed te managen. Een goede communicatie over -en periodieke herhaling van- deze rolverdeling helpt. Hierna sommen we actoren en hun mogelijke rollen op ⁷.

⁶ Innovation in Democracy, *How to run a Citizens' Assembly: a handbook for local authorities*

⁷ Marcin Gerwin, *Citizens Assemblies: a guide to democracy that works*, Center for Blue Democracy

Actoren en hun mogelijke rollen

Diensten van het lokaal bestuur

- Ter beschikkingstelling van het bevolkingsregister voor de loting
- Creatie van een website van het burgerpanel
- Uitnodigingen printen en versturen
- Infobundels printen
- Geïnteresseerde panelleden registreren
- Vergoedingen voor panelleden en experts regelen
- Aanbevelingen integreren in beleidsimplementatie

Bevoegde schepen of burgemeester

- Het burgerpanel initiëren, de opdracht geven
- Panelleden informeren over huidig beleid
- Verantwoording afleggen voor al dan niet uitvoeren van de aanbevelingen
- Nodige middelen voor het burgerpanel voorzien
- Lid zijn van het begeleidingscomité

Gemeenteraad

- Het burgerpanel initiëren, de opdracht geven
- Leden van het begeleidingscomité aanduiden en ondersteunen
- Nodige middelen voor het burgerpanel voorzien
- Het burgerpanel evalueren

Coördinator van het burgerpanel (intern of extern)

- Het proces uittekenen
- De loting uitvoeren
- De communicatiecampagne vormgeven
- De website van het burgerpanel updaten
- Contact met de panelleden
- Contact met experts en stakeholders
- Contact met (en selectie van) facilitators
- Agenda en draaiboek voor elke bijeenkomst van het burgerpanel voorbereiden
- De locatie en catering voorzien en logistiek voorbereiden
- Coördinatie tijdens de bijeenkomsten
- Voorbereiding van het eindrapport met aanbevelingen
- Het proces evalueren

Facilitators

- Agenda en draaiboek voor elke bijeenkomst van het burgerpanel voorbereiden
- Groepsgesprekken in goede banen leiden
- Constructieve dynamiek creëren
- Vertrouwen creëren, iedereen gelijkwaardig aan bod laten
- Onafhankelijkheid en objectiviteit bewaren
- Tijd en kader bewaken
- Ondersteunen bij het formuleren van aanbevelingen

Begeleidingscomité

- Gestratificeerde loting vormgeven, selectie van socio-demografische criteria
- Experts selecteren
- Integriteit van het proces bewaken
- Het proces evalueren

Panelleden van het burgerpanel

- Zich informeren over het proces
- Zich informeren over het thema, luisteren naar experts, bewijsmateriaal afwegen
- Ideeën, mening en suggesties geven
- Goed luisteren naar andere panelleden en verschillende perspectieven overwegen
- Aanbevelingen formuleren
- Implementatie van aanbevelingen monitoren

Experts

- Panelleden correct en toegankelijk informeren
- Feedback geven op ontwerp-aanbevelingen
- Lid zijn van het begeleidingscomité

Stakeholders en/of adviesraden

- Panelleden correct en toegankelijk informeren
- Lid zijn van het begeleidingscomité
- De communicatiecampagne mee verspreiden

Brede bevolking

- Thema's voor het burgerpanel suggereren
- Zich informeren over het proces
- Zich informeren over het thema
- Zelf voorstellen suggereren als inspiratie voor het burgerpanel (let op: heel arbeidsintensief!)

Panelleden rekruteren

Hoe krijg je een goede afspiegeling van je stad of gemeente in je burgerpanel? Hoe organiseer je een loting? Hoeveel leden moeten er in het burgerpanel zitten? En hoe garandeer je dat panelleden (blijven) opdagen?

Eens je voldoet aan de randvoorwaarden, je je ondergedompeld hebt in de basisprincipes, een goed vraagstuk afgebakend hebt en je zicht hebt op de governance structuur, is het tijd voor de laatste stap in de voorbereiding van het burgerpanel: het rekruteren van de panelleden.

Grosso modo zijn er drie manieren om panelleden te rekruteren voor een participatietraject. Je kan werken met een **open uitnodiging**, waarbij iedereen die geïnteresseerd is, kan deelnemen. Je kan ook werken met een **gerichte selectie**, waarbij je specifieke doelgroepen of organisaties gaat betrekken omwille van hun ervaring of expertise. Tenslotte kan je panelleden **loten**, waarbij je ze willekeurig gaat selecteren. Elke rekruteringsmethode heeft voor- en nadelen. Met een open uitnodiging kan iedereen die wil deelnemen, deelnemen, maar krijg je vaak hetzelfde type burger: zij die al geïnteresseerd zijn, die vaak hoogopgeleid zijn, die iets ouder zijn, enzovoort. Met een gerichte selectie betrek je exact de mensen met de expertise die je nodig hebt, maar sluit je per definitie de niet-geselecteerde burgers uit. Ook bij loting sluit je iedereen uit die niet geloot is. Maar het voordeel bij loting is dan weer wel dat **iedereen evenveel kans** heeft om uitgeloot te worden en dat je via loting de grootste kans hebt om **een goede afspiegeling** van je stad of gemeente in je panel te krijgen. Aangezien dat het streefdoel is in een burgerpanel, gaan we daarom enkel dieper in op loting als rekruteringsmethode, hoewel je deze rekruteringsmethodes ook zou kunnen combineren, bijvoorbeeld door 80% van je panel te loten en 20% van je panel te reserveren voor moeilijk bereikbare groepen die je gericht rekruteert via middenveldorganisaties. Besef trouwens ook dat een goede afspiegeling geen perfecte afspiegeling hoeft te zijn. Het is praktisch onmogelijk om een diepgaande deliberatie te organiseren met een groep die perfect, statistisch representatief is, want die groep zou uit te veel burgers moeten bestaan.

De loting gebeurt in **twee stappen**. Het wordt daarom een tweetrapsloting of een gestratificeerde loting genoemd. Eerst loot je een grote groep potentiële panelleden. Dat doe je bijvoorbeeld door de burgemeester of de gemeenteraadsvoorzitter een uitnodiging te laten opsturen naar een aantal duizend⁸ **willekeurige** adressen binnen je lokaal bestuur. Die uitnodiging is een beetje vergelijkbaar met het 'Golden Ticket' uit Willy Wonka of met de uitnodiging van een koninklijk huwelijk in de middeleeuwen. Mensen moeten het gevoel krijgen dat ze uitverkoren zijn (want dat zijn ze ook). De uitnodiging is heel belangrijk, want die bepaalt hoeveel mensen willen deelnemen. Het aantal gelote burgers dat zich registreert om effectief deel te nemen aan het burgerpanel, varieert gemiddeld tussen de 5 à 15 procent. Om dat aantal op te krikken, bevat de uitnodiging best de volgende elementen⁹:

8 Het aantal uitnodigingen hangt af van het aantal panelleden. Ter illustratie: voor de Brusselse overlegcommissies worden 10000 uitnodigingen verstuurd om 45 panelleden effectief te rekruteren. Je kan mikken op zo'n 200 uitnodigingen per beoogd panellid.

9 In bijlage kan je een voorbeeld vinden van een goede uitnodigingsbrief

- een toegankelijke, begrijpbare taal;
- het beleidsprobleem en het vraagstuk dat het burgerpanel moet oplossen;
- de meerwaarde van burgerparticipatie;
- de praktische informatie van het burgerpanel (locatie, data, tijdstippen);
- een visuele weergave van het deliberatief proces (zie p.13);
- een vermelding dat panelleden een vergoeding kunnen krijgen, geen voorkennis of politieke interesse nodig hebben en dat er kinderopvang kan voorzien worden;
- een link naar een website met extra info en om zich te kunnen registreren als panellid;
- een telefoonnummer voor extra info en om zich te kunnen registreren als panellid;
- een handtekening van de burgemeester of gemeenteraadsvoorzitter met een (symbolische) engagementsverklaring;

Mensen die uitgeloot zijn en willen deelnemen, registreren zich dus via de website of telefonisch. Bij die registratie geven zij ook al wat informatie over zichzelf mee: wat hun leeftijd is, wat hun opleidingsniveau is, in welke (deel)gemeente ze wonen, wat hun geslacht is, eventueel hun beroepscategorie en hun attitude ten opzichte van het op te lossen beleidsprobleem. Afhankelijk van het thema waarover het burgerpanel zich buigt, kan je hier extra informatie vragen, bijvoorbeeld de verplaatsingsmethode als het thema mobiliteit is. Je kan bijvoorbeeld ook vragen naar attitudes ten opzichte van het beleidsprobleem om te garanderen dat je inhoudelijk ook verschillende perceptieven rekruteert. Maar let wel op dat je enkel het hoogstnodige vraagt: hoe minder vragen, hoe lager de drempel. Deze eerste groep van geïnteresseerde burgers vormt nog geen goede afspiegeling van je samenleving, omdat er nog een hoge mate van zelfselectie in zit. Dat gaan dus nog grotendeels geïnteresseerde, hoogopgeleide, oudere mensen zijn. Maar de informatie die je via de registratie verkrijgt, laat je toe om uit deze groep een **tweede loting** te doen, deze keer rekening houdend met de socio-demografische samenstelling van je bevolking. Daarvoor kan je gebruik maken van gratis, open source, software¹⁰. Die kijkt naar hoe je populatie eruit ziet en loot uit de geregistreerde groep inwoners een panel dat de socio-demografische statistieken van jouw inwoners goed weerspiegelt¹¹. Betrek de collega's van burgerzaken of data-analysten van het lokaal bestuur bij de uitvoering van deze loting.

Het **aantal panelleden** is een redelijk arbitrair aantal. Hoe meer panelleden je rekruteert, hoe beter je panel een afspiegeling kan vormen van je populatie. Een grotere groep zal door de buitenwereld ook als meer legitiem beschouwd worden, omdat meer mensen hun zegje kunnen doen. Maar hoe meer panelleden je rekruteert, hoe moeilijker en duurder het deliberatief proces wordt. Er is hier dus een trade-off tussen de representativiteit van je panel en de kwaliteit van je deliberatie. De juiste balans hangt af van een aantal contextfactoren: hoeveel geld je hebt, hoeveel tijd je hebt, hoe complex het thema is, hoeveel (politiek) draagvlak er is voor het burgerpanel, enzovoort. Hebben al deze factoren een hoge score, dan kan je wellicht een redelijk groot (en lang) burgerpanel organiseren. Onthoud ook dat je tijdens je deliberatief proces wil afwisselen tussen plenaire sessies en sessies in kleinere groepjes, waarbij je de panelleden van groepjes laat wisselen om zoveel mogelijk van de collectieve intelligentie gebruik te maken door ze niet in silo's te laten werken. Een goede vuistregel kan zijn om een gelijkaardig aantal burgers te rekruteren als je gemeenteraad

¹⁰ Bekijk bijvoorbeeld de gratis software van de [Sortition Foundation](#) of van [Panelot](#)

¹¹ Meer info in [deze folder](#) van de Sortition Foundation



Wijkpanels Gent
© Gent

leden heeft: als we 25 gemeenteraadsleden representatief vinden, kan een panel van 25 burgers dat ook zijn. Om een indicatie te geven: de spiegelgemeenteraad van Wichelen had **24** panelleden, het burgerpanel Vorm3010 van Leuven had **25** panelleden en aan het Toekomstforum van Oud-Heverlee hebben **38** gelote burgers deelgenomen. In Gent doen telkens **20** leden van gelote wijkpanels de selectie van de projecten van het wijkbudget. In de Duitstalige Gemeenschap, waar burgerpanels verankerd zijn in de parlementaire werking, varieert het aantal panelleden van **25 tot 50**.

Soms is er ook **uitval** in burgerpanels, waarbij één of meer panelleden niet (meer) komen opdagen. Om dat op te vangen, kan je een reservegroep panelleden bijhouden uit de eerste loting, waaruit je iemand kan rekruteren met dezelfde socio-demografische kenmerken als de persoon die is uitgevallen. Reserves kunnen dan wel enkel invallen als het proces nog niet te ver gelopen is. Stel dat je een panel van 25 burgers hebt, zorg dan voor bijvoorbeeld 5 reserves. Communiceer dan aan die reserves dat ze dat ook zijn, maar vraag hen om de eerste dag te komen, zodat ze indien nodig makkelijker kunnen invallen.

Om te voorkomen dat panelleden uitvallen, kan je een deelnamevergoeding en kinderopvang voorzien¹². In de uitnodiging duidelijk vermelden dat er geen voorkennis of politieke interesse nodig is, is cruciaal. Het terugbetalen van de verplaatsingskosten kan ook helpen. Verder is het belangrijk dat panelleden goed geïnformeerd worden over het belang van hun deelname en de (potentiële) meerwaarde van deliberatieve burgerpanels en dat zij het gevoel hebben dat ze een maatschappelijke impact hebben door deel te nemen. Dat begint al bij de uitnodigingsbrief, maar deze boodschap wordt best regelmatig herhaald doorheen het proces. Bij de overhandiging van de aanbevelingen, tenslotte, kan je panelleden belonen met een certificaat van publieke dienstverlening om ze te bedanken voor hun maatschappelijke bijdrage.

¹² Alonso, I. & Dejaeghere, Y., (2023) Including the underrepresented, *Federation for Innovation in Democracy - Europe*

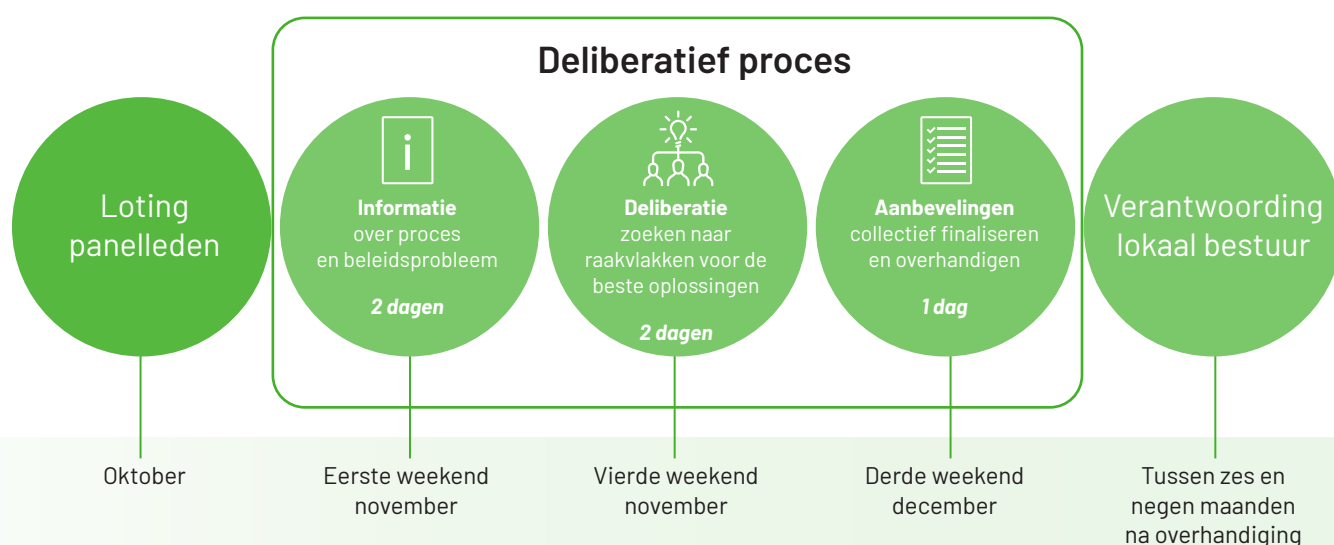
2. Tijdens het burgerpanel

Eens de voorbereiding achter de rug is, kan het echte werk beginnen: **de bijeenkomsten van het burgerpanel** en de uitrol van het deliberatief proces. Eigenlijk is dit een collectief leerproces: een gezamenlijke zoektocht naar de beste oplossingen voor het vraagstuk waarover het burgerpanel zich buigt. Politici en ambtenaren leren van de collectieve intelligentie van de panelleden, de panelleden leren van experts, stakeholders en elkaar, experts en stakeholders leren van de panelleden, enzovoort. Wees er bewust van dat de energiebatteij van panelleden opgeraakt. Laat daarom voldoende tijd tussen de bijeenkomsten¹³, voorzie voldoende pauzes tijdens de bijeenkomsten en behandel de panelleden goed, met een goede ontvangst en degelijke catering.

Panelleden informeren

Hoe zorg je voor een zo gelijk mogelijke informatiebasis voor alle panelleden?

De eerste fase in het deliberatief proces is het informeren van de panelleden. In deze fase leren de panelleden eerst **over het proces** zelf. Het moet namelijk duidelijk zijn voor de panelleden hoe ze via een eerlijk, doordacht, integer en participatief proces tot oplossingen zullen komen voor het beleidsprobleem, en dat ze bovendien zelf de auteurs en eigenaars zijn van die oplossingen. **Verwachtingsmanagement** is hier heel belangrijk: je mag de panelleden niet wijsmaken dat zij politieke beslissingen gaan maken. Ze formuleren aanbevelingen, waarbij politici het kader schetsen waarbinnen de aanbevelingen uitgevoerd kunnen worden en de finale knoop doorhakken. Een eerste kennismakingsavond met het burgerpanel kan bijvoorbeeld een gelegenheid zijn om het proces al eens grondig uit te leggen, wat hen daarna ook de kans geeft om elkaar informeel te leren kennen. Een visuele weergave van het deliberatief proces helpt om het op een toegankelijke manier over te brengen. Hieronder geven we alvast een voorbeeld met een fictieve tijdlijn¹⁴



¹³ Mik minstens op drie à vier weken, ook om de praktische organisatie draagbaar te houden: het voorbereiden van de bijeenkomsten en het verwerken van de input tussen de sessies door vraagt veel werk.

¹⁴ In dit fictief voorbeeld trekken we twee dagen uit voor de informatiefase, twee dagen voor de deliberatiefase en één dag om de aanbevelingen te finaliseren en te overhandigen. Een proces van vier dagen is het minimum volgens de kwaliteitsstandaarden van de OESO.

Een eerste kennismakingsavond met het burgerpanel om het proces uit te leggen zou dan al een halve dag uit de informatiefase zijn. De resterende tijd zou je dan gebruiken om een evenwichtige groep experts en stakeholders hun visie op het beleidsprobleem en mogelijke oplossingen te laten toelichten. Sommige panelleden hebben immers al meer achtergrondkennis dan anderen. Om ervoor te zorgen dat de panelleden op een gelijk niveau aan de deliberatie beginnen, krijgen ze allemaal dezelfde informatie mee. Die kan bestaan uit verschillende bronnen. Dat kunnen schriftelijke informatiebrochures zijn, presentaties van experts, getuigenissen uit de praktijk, videoboodschappen, of zelfs werkbezoeken. Experts kunnen academici zijn, maar net zo goed vertegenwoordigers uit het klassieke middenveld of uit de adviesraden, (getuigenissen van) ervaringsdeskundige inwoners of betrokken ambtenaren.

Het begeleidingscomité, zoals al eerder omschreven, kan instaan voor de selectie van de groep experts en stakeholders, aangezien die selectie politiek gevoelig ligt. Het moet immers een eerlijk en integer proces zijn, dus mag er geen overwicht zijn van stakeholders die bij een bepaalde politieke strekking aanleunen. Als je bijvoorbeeld een burgerpanel organiseert over huisvesting en het begeleidingscomité beslist om een huurdersbond uit te nodigen, zou het geen eerlijk proces zijn als de stem van de eigenaars niet gehoord wordt. Het streefdoel is dat alle elementen die belangrijk zijn voor de discussie toegelicht worden, zoveel als mogelijk vanuit verschillende standpunten. Zorg dus ook voor een brede waaier aan perspectieven bij de samenstelling van de expertengroep.

Deze informatiedag is vergelijkbaar met een hoorzitting in de gemeenteraad: een evenwichtige groep experts laat haar licht schijnen op het beleidsprobleem voordat de gemeenteraad erover debatteert. Let wel op dat de toelichtingen voor het burgerpanel **zo toegankelijk en begrijpelijk mogelijk** moeten zijn. Op voorhand de presentaties controleren op toegankelijkheid kan helpen. Laagdrempelige Q&A sessies met de experts in kleine groepjes helpen ook, waarbij je de panelleden eerst in kleine groepjes kan laten nadenken over wat ze van de presentaties vonden en welke vragen ze nog hebben. Daarnaast is het nuttig om een korte schriftelijke samenvatting aan elke spreker te vragen om aan de panelleden (en de buitenwereld) mee te geven. Daarin zouden de experts en stakeholders kort hun probleemomschrijving en mogelijke oplossing(en) kunnen meegeven. Je zou ze het ook in een korte videoboodschap kunnen laten toelichten, die de panelleden (en de buitenwereld) op eigen tempo kunnen verwerken. Aanvullend op de experts en stakeholders die door het begeleidingscomité geselecteerd werden, kan je panelleden ook zelf nog informatie laten aanvragen, die je voor de start van de deliberatiefase aan hen bezorgt. Voorzie daarbij genoeg tijd zodat elk panellid dat op eigen tempo kan verwerken. Soms suggereren panelleden zelf nog experts, die je aan het begin van de deliberatiefase nog aan bod kan laten.

Deliberatie en aanbevelingen

Wat is een deliberatie?

Wat maakt een facilitator een goede facilitator?

Hoe eindig je met sterke aanbevelingen?

Nu de panelleden zich hebben ondergedompeld in het vraagstuk, verschillende experts en stakeholders gehoord en bevraagd hebben en tot een min of meer gelijk kennisniveau zijn geraakt, begint de echte participatie pas. Die komt er in de vorm van een deliberatie. Een deliberatie is een communicatievorm, die elementen bevat van debat en dialoog, maar er toch van verschilt. Onderstaande tabel vat de kenmerken van de drie communicatievormen samen¹⁵.

Debat	Dialoog	Deliberatie
Concurreren	Uitwisselen	Afwegen
Beargumenteren	Discussiëren	Kiezen
Mening promoten	Relatie opbouwen	Keuze maken
Meerderheid zoeken	Begrijpen	Overlap zoeken
Uitdrukken	Luisteren	Leren
Meestal snel	Meestal traag	Meestal traag
Winnen/verliezen	Geen beslissing	Raakvlak

Meestal zijn experts en stakeholders het grotendeels eens over de probleemstelling, maar niet over de nodige oplossingen. Dat is waar de inspraak van een quasi representatieve groep inwoners een meerwaarde biedt: het **afwegen van het bewijsmateriaal en de oplossingen** die in de informatiefase werden meegedeeld, op basis van hun eigen levenservaring. Deliberatie leent zich hier als ideale communicatievorm. Daarbij leggen panelleden op tafel welke ideeën ze voordien hadden over het beleidsprobleem, hoe die zich verhouden tot de verkregen informatie, en welke oplossingen ze nu willen aanrijken. In deze deliberatie gelden enkele spelregels die de panelleden vaak mee mogen bepalen. Elkaar laten uitspreken, iedereen aan bod laten, respect hebben voor tegengestelde meningen, verschillende perspectieven overwegen,... Deze spelregels creëren een constructieve groepsdynamiek die, ondanks inhoudelijke conflicten, wederzijds begrip bevordert.

Ook panelleden zullen het, net als de experts en politici, niet altijd eens raken over welke oplossingen nodig zijn. Maar in tegenstelling tot politici, moeten panelleden zich niet beperken tot een partij-ideologisch kader bij het zoeken naar oplossingen, wat hen de vrijheid geeft om openlijk **van mening te veranderen**. Daarnaast moeten panelleden niet verkozen raken, wat hen de vrijheid geeft om ook moeilijke, onpopulaire maatregelen voor te stellen.

¹⁵ Lyn Carlson, *Deliberation*, newDemocracy Research and Development Note

Tallose onderzoeken tonen aan dat panelleden van mening veranderen op basis van de informatie en andermans argumenten en dat ze na een deliberatie meer open staan voor langetermijnmaatregelen¹⁶. En in tegenstelling tot experts, zijn de panelleden een goede afspiegeling van de samenleving en dus de echte ervaringsdeskundigen van het beleid. Een divers burgerpanel, met mensen die bepaalde gevolgen van beleid heel direct voelen, levert een sterke toegevoegde waarde op ten opzichte van academische of technische kennis. Bovendien hoeven de panelleden het ook helemaal niet eens geraken over elke aanbeveling, waarover je hieronder meer kan lezen.

Professionele gespreksbegeleiders, ook wel facilitators genoemd, bewaken de spelregels: zij zorgen dat iedereen aan bod komt, voorzien een positieve en constructieve sfeer, gaan niet in op de inhoud maar zorgen voor het kader en de structuur van het proces. Zij voorzien gesprekstechnieken die de kwaliteit van de deliberatie bevorderen door te garanderen dat elk perspectief grondig overwogen wordt. Een gespreksbegeleider heeft de (sociale) vaardigheden nodig om:

- Het doel van elke tussenstap in het proces duidelijk over te brengen;
- het vertrouwen te scheppen opdat ook introverte mensen het woord nemen;
- mondige mensen het gesprek niet te laten domineren;
- structuur te brengen in een groep of de sturing net los te laten in een zelfstandige groep;
- het proces goed te bewaken zonder het gesprek inhoudelijk te beïnvloeden.

Een deliberatie kan op verschillende manieren aangepakt worden. Het is belangrijk dit in overleg met de gespreksbegeleiders te ontwerpen.

Ter illustratie geven we een tweedelige aanpak mee: eerst ga je **in de breedte divergeren**, veel ideeën verzamelen en brainstormen. Hierbij staat creativiteit en kwantiteit centraal. Dit zou bijvoorbeeld de eerste (halve) dag van de deliberatiefase kunnen zijn. Nadien ga je al die ideeën thematisch samenvoegen, **in de diepte** convergeren, soms ook ideeën schrappen of samenvoegen. Die clustering kan je bovendien door de panelleden zelf laten doen, wat hen extra eigenaarschap over de inhoud geeft. Automatisch zullen er subthema's ontstaan, waarbij panelleden eerst in groepjes kunnen werken aan voorstellen over het subthema dat hen het meest interesseert. Om de geclusterde ideeën uit te diepen, kan je de volgende vragen stellen:

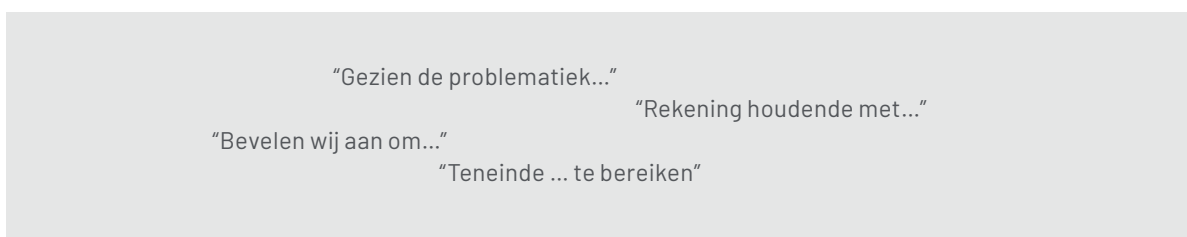
- Welke ideeën zijn gelijkaardig of kwamen vaak aan bod?
- Wat is het achterliggend probleem?
- Wat wordt er concreet voorgesteld?
- Wat willen we juist met dit voorstel bereiken?

Belangrijk is dat de groepjes nadien verplaatsen en ook hun kijk geven op de voorstellen van andere subthema's. Zo benut je echt de **collectieve intelligentie** van de groep om tot kwaliteitsvolle ontwerpaanbevelingen te komen.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld:

- Barabas, J., (2004), *How Deliberation Affects Policy Opinions*, *American Political Science Review*, 98(4), 687-701
- Fishkin, J., et. Al. (2005), *Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion*, *Acta Politica*, 40, 284-298
- Caluwaerts, D. & MacKenzie, M. K., (2021). *Paying for the future: Deliberation and support for climate action policies*. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 23(3), 317-331.

Het helpt om juristen uit het lokaal bestuur aanwezig te hebben, die kunnen helpen bij de formulering van de ontwerpaanbevelingen. Eens je een lijst van ontwerpaanbevelingen hebt na deze deliberatiefase, kan de betrokken overheidsdienst feedback geven op de aanbevelingen op vlak van haalbaarheid, betaalbaarheid, gepland beleid,.. Op de laatste dag van het deliberatief proces evalueren de panelleden deze feedback en kiezen ze die al dan niet te integreren in de aanbevelingen. Dat zal de impact van het burgerpanel vergroten omdat de aanbevelingen realiseerbaar zijn én omdat de overheidsdienst die de aanbevelingen moet uitvoeren zich er mede-eigenaar voelt. Aanbevelingen hebben vaak een structuur die de gedachte of filosofie achter de aanbeveling meegeven, wat beleidsmakers helpt om ze juist te interpreteren:



Zo eindig je met een finale lijst aanbevelingen, waarover het burgerpanel kan stemmen. Heel uitzonderlijk kan het ook dat de groep tot een consensus komt en iedereen zich kan vinden in de finale lijst. Je kan je de vraag stellen of consensus wel wenselijk is: het vraagt immers veel tijd om tot een consensus te komen, zeker in een diverse groep waarin meningen nogal kunnen verschillen. Bij een consensus riskeer je bovendien te eindigen met enkel 'koalabeer'-aanbevelingen: aanbevelingen waar niemand tegen kan zijn. Stemmen geeft het voordeel dat je kan zien welke aanbevelingen breed gedragen zijn in het burgerpanel en welke minder, wat toelaat om duidelijke en soms ook pijnlijke keuzes te maken. Een veelgebruikte manier om de stemming te organiseren, is door elk panellid vijf stemmen te geven die hij of zij mag verdelen over de aanbevelingen. Staat een panellid bijvoorbeeld radicaal achter één aanbeveling, dan kan dat panellid alle vijf stemmen aan die ene aanbeveling spenderen. Je kan dan inplannen dat enkel de aanbevelingen met een vooraf bepaalde meerderheid (bijvoorbeeld 80%), in het eindrapport komen. Om transparant een volledig beeld te geven van de argumenten tijdens de deliberaties, kan je dan de argumentatie van de minderheid vermelden in het eindrapport¹⁷.

¹⁷ Een voorbeeld van een sterk eindrapport is raadpleegbaar via [deze link](#).

3. Nazorg van het burgerpanel

Het werk stopt niet nadat een eindrapport met aanbevelingen is opgeleverd. Het democratisch proces loopt door. Panelleden kunnen het uitvoeren van de aanbevelingen monitoren, volgende burgerpanels kunnen nieuwe aanbevelingen formuleren over nieuwe (onverwachte) beleidsproblemen, een nieuw bestuur kan de aanbevelingen van voorgaande burgerpanels radicaler invoeren of net terugdringen, enzovoort. Om dat in goede banen te leiden, zijn er nog een aantal belangrijke taken te doen. Ten eerste moet het delicate proces van het burgerpanel grondig en transparant **geëvalueerd** worden, om lessen te trekken uit het experiment en om volgende burgerpanels (nog) beter te organiseren. Ten tweede moet er een **verantwoordingsproces** op gang gezet worden: verantwoording moet enerzijds afgelegd worden aan de panelleden en de brede bevolking over het al dan niet uitvoeren van de aanbevelingen, maar anderzijds ook aan de gemeenteraad over de kwaliteit en integriteit van het deliberatief burgerpanel. Tot slot moeten de goedgekeurde aanbevelingen uiteraard ook **geïmplementeerd** worden.

Evaluatie

Waarom en hoe evalueer je deliberatieve burgerpanels?

De praktijk van deliberatieve burgerpanels staat nog in haar kinderschoenen. Er bestaan geen perfecte burgerpanels en die zullen ook nooit bestaan. In alles wat we hiervoor besproken hebben, zullen er dingen zijn die beter kunnen. Er zullen fouten gemaakt worden, waarbij het noodzakelijk is om die te benoemen en ervan te leren. Dat kan alleen via een grondige evaluatie. Een evaluatie laat je niet alleen toe om volgende burgerpanels beter te organiseren, maar ook om zwart-op-wit aan de gemeenteraad en aan de buitenwereld te tonen hoe integer en legitiem het participatieproces was. Om die redenen wordt het maken van een evaluatie internationaal gezien als een **absolute kwaliteitsstandaard**¹⁸ bij het organiseren van burgerpanels. Idealiter maakt een externe participatie-expert de evaluatie. Die is onafhankelijk, kon het proces observeren, en heeft de kennis en ervaring om dergelijke evaluaties op te maken. Maar aangezien dat wellicht ook de duurste optie is, geven we hieronder enkele tips & tricks die je kunnen helpen om de evaluatie zelf uit te voeren, op voorwaarde dat deze zo onafhankelijk en objectief mogelijk uitgevoerd wordt.

Je kan heel wat gegevens verzamelen om je evaluatie te voeden. Je zoekt naar gegevens die je een beeld kunnen geven van hoe jouw burgerpanel tegemoetkomt aan de basisingrediënten in deze publicatie.

Zoek bijvoorbeeld naar antwoorden op de volgende **evaluatievragen**¹⁹:

¹⁸ OECD, [Good Practice Principles for Deliberative Processes for Public Decision Making](#)

¹⁹ Voor meer info, zie: [Caluwaerts & Reuchamps, \(2023\), Evaluating citizens' assemblies: Criteria, methods and tools, De Gruyter Handbook of Citizen Assemblies](#)

Evaluatievragen

- Hoe was het vraagstuk afgebakend? Kregen ze een open maar afgebakend vraagstuk? Betreft het een relevant, complex beleidsprobleem?
- Hoe ziet de samenstelling van het burgerpanel eruit? In welke mate weerspiegelt die de socio-demografische samenstelling van de bevolking? Wat was de responsgraad op de eerste uitnodiging? Was er een grote uitval van panelleden?
- Was de informatie voor de panelleden toegankelijk en volledig? Was de experten-groep evenwichtig samengesteld? Was het verloop van het proces duidelijk voor de deelnemers?
- Kreeg de buitenwereld voldoende transparantie over het proces? Is er een brede communicatiecampagne op gang gezet? Is de informatie die de panelleden kregen ook toegankelijk voor de buitenwereld?
- Kwam elk panellid min of meer evenveel aan bod?
- Welke rollen namen de gespreksbegeleiders op? Stuurden zij ook inhoudelijk of kaderden zij enkel het proces?
- Werden er verschillende perspectieven overwogen? Veranderden panelleden van mening?
- Was er voldoende tijd voor deliberatie?
- Hebben de panelleden het gevoel dat ze eigenaar zijn over de inhoud van de aanbevelingen?
- Kregen de panelleden ondersteuning en feedback bij het formuleren van de aanbevelingen?
- Is het eindrapport met aanbevelingen ook toegankelijk voor de buitenwereld?
- Werd er een terugkoppelmoment ingepland om verantwoording af te leggen over het al dan niet uitvoeren van de aanbevelingen? Gaf het lokaal bestuur op voorhand aan wat het met de aanbevelingen zou doen?

Gegevens verzamel je op verschillende manieren en bij verschillende actoren. De belangrijkste actor om als evaluator gegevens bij te verzamelen, is het burgerpanel zelf. De panelleden hebben het proces zelf ervaren en zijn daardoor het meest geschikt om de integriteit ervan te beoordelen. Je kan voor, tijdens en (vooral) na het burgerpanel **vragenlijsten**²⁰ afnemen bij de panelleden. Op meerdere momenten vragenlijsten afnemen laat je toe om de perceptie van de panelleden te zien veranderen doorheen het proces. Naast het afnemen van vragenlijsten kan je ook panelleden samenbrengen in een **focusgroep** om diepgaander de kwaliteit van het proces te evalueren.

Naast de panelleden zitten ook de **gespreksbegeleiders** op de eerste rij doorheen het proces. Aangezien zij de kwaliteitsstandaarden van burgerpanels goed in de vingers hebben, kan je ook bij hen gegevens verzamelen, door bijvoorbeeld een **korte briefing** te houden na elke bijeenkomst van het burgerpanel. Wat liep er goed, waar ging het moeilijk? Wat hadden zij zien aankomen en wat niet? Hoe kunnen zij hun werk volgende keer beter doen?

Verder kan je ook **zelf** heel wat **documenten analyseren** die je een antwoord kunnen bieden op evaluatievragen. Kijk bijvoorbeeld naar de **statistieken** van de samenstelling van het burgerpanel en hoe die zich verhouden tot de socio-demografische statistieken van je bevolking. Je kan kijken naar de **uitnodiging** in de loting: is die toegankelijk en uitnodigend? Bevat die alle nodige elementen? Ook de **informatiebrochures** voor de panelleden zijn belangrijke documenten om te analyseren: zijn die toegankelijk, volledig en evenwichtig? Als

²⁰ De OESO stelt zelfs gratis vragenlijsten ter beschikking [die je hier kan raadplegen](#) en kan aanpassen aan je lokale context.

je voor elke bijeenkomst een **draaiboek** opmaakte, is dat ook een belangrijk document in de evaluatie. Daarin zie je bijvoorbeeld makkelijk hoeveel tijd er was voor deliberatie en of er een gezonde afwisseling was tussen plenaire sessies en groepssessies. De **website van het burgerpanel** biedt idealiter ook belangrijke informatie: kon de buitenwereld zich informeren over het proces? Het **eindrapport** met aanbevelingen, tenslotte, kan je ook heel wat leren over de kwaliteit van het proces: bieden de aanbevelingen een antwoord op het vraagstuk? Zijn de aanbevelingen zo geformuleerd dat ze uitvoerbaar zijn, een probleem oplossen en een duidelijk doel bereiken?

Tenslotte betrek je best ook **de leden van het begeleidingscomité** in de evaluatie. Zij bewaakten de integriteit van het proces en zijn dus heel goed geplaatst om dat ook te evalueren. Je kan een **diepte-interview** afnemen bij één of meerdere experten of je kan hen samenbrengen in een **focusgroep**.

Al deze gegevens analyseer je en giet je in een **evaluatierapport**²¹. Op vlak van transparantie is het belangrijk dat dit evaluatierapport openbaar gemaakt wordt: als je niet uitgeloot bent om deel te nemen, kan je je dan wel neerleggen bij de beslissing als je ziet dat de beslissing gebaseerd is op een eerlijk, integer proces. Hetzelfde geldt voor de gemeenteraad: als zij geen zicht heeft op de integriteit van het proces, kan de oppositie de legitimiteit ervan ontkennen en daardoor de aanbevelingen ook niet steunen.

Verantwoording

Wie moet verantwoording afleggen aan wie en hoe?

Een veelvoorkomende kritiek op burgerpanels is dat je de panelleden niet ter verantwoording kan roepen. Je kan ze niet weg stemmen als je het oneens bent met hun werk, of je kan niet voor hun stemmen als je het wel met hen eens bent. Maar eigenlijk hoeven panelleden niet ter verantwoording geroepen te worden: zij formuleren aanbevelingen, zij maken geen beslissingen. Zij dragen dus ook geen verantwoordelijkheid voor de beslissing die de politiek maakt over hun aanbevelingen.

Naast het vinden van goede oplossingen voor complexe beleidsproblemen, zijn burgerpanels vooral een goed instrument om politici ter verantwoording te roepen. Een belangrijk element hierbij is de engagementsverklaring dat het lokaal bestuur idealiter op voorhand heeft opgemaakt (zie p.6&7). Een terugkoppelmoment met de panelleden, dat gerust uitgezonden mag worden voor het brede publiek, dwingt politici om grondig te motiveren wat het met de aanbevelingen doet. Politici moeten er **duidelijk, open, en gemotiveerd uitleggen welke keuzes ze maken**. Je bepaalt best op voorhand een datum voor het terugkoppelmoment, zodat de politiek en de administratie een deadline hebben om de aanbevelingen te verwerken. Hier zijn twee dingen belangrijk:

1. Een mondelinge terugkoppeling die een dialoog tussen de politici en de panelleden op gang brengt;
2. Een schriftelijke reactie op elke individuele aanbeveling, waar concreet gezegd wordt wat het implementatieplan is voor die aanbeveling.

²¹ Hier vind je een lijst met goede voorbeelden van evaluatierapporten.

Panelleden kunnen begrip hebben voor het niet uitvoeren van bepaalde aanbevelingen, mits daar een grondige uitleg voor is. En ook omgekeerd kunnen politici begrip hebben voor aanbevelingen die aanvankelijk niet in hun programma stonden, maar wel resulteerden uit een deliberatief burgerpanel.

Tenslotte is de **gemeenteraad** een belangrijk forum voor politieke verantwoording. Het decreet lokaal bestuur geeft heel expliciet de bevoegdheid van het participatiebeleid aan de gemeenteraad²². Een uitgebreide presentatie van het evaluatierapport door de bevoegde schep en/of de coördinator van het burgerpanel laat toe om verantwoording af te leggen over de legitimiteit van het proces. De gemeenteraad van Stad Gent trok bijvoorbeeld anderhalf uur uit voor een debat over de evaluatie van het wijkbudget met gelote wijkpanels. Zo maak je van het participatiebeleid een constructieve samenwerking tussen meerderheid en oppositie.

Implementatie

Hoe integreer je de aanbevelingen in de beleidsimplementatie?

Eén van de randvoorwaarden voor het organiseren van een deliberatief burgerpanel, is draagvlak in het managementteam. Dat is omdat er verschillende diensten van het lokaal bestuur op de één of andere manier betrokken zullen zijn bij de voorbereiding, uitvoering of nazorg van het burgerpanel. Zeker bij de implementatie van de aanbevelingen, kom je terecht in het vaarwater van overheidsdiensten die daar soms niet op voorbereid zijn.

Om dat te voorkomen, stel je best een **transversale stuurgroep** op, nog voordat het burgerpanel heeft plaatsgevonden. Deze stuurgroep bestaat uit minstens één vertegenwoordiger uit alle diensten die beïnvloed worden door het burgerpanel. Denk aan de financiële dienst, de communicatiedienst, de technische dienst, de betrokken dienst (afhankelijk van het thema dat het burgerpanel behandelt), de bevoegde schep, de coördinator van het burgerpanel,... Het is belangrijk dat de leden van deze projectgroep geïnformeerd worden over het proces en de meerwaarde van deliberatieve burgerpanels en dat zij regelmatig op de hoogte worden gehouden van de voortgang van het proces. Zo kunnen zij rekening houden in hun planning en ruimte laten om de aanbevelingen te integreren in hun reguliere beleidsimplementatie.

Je kan bovendien enthousiaste panelleden inzetten om de implementatie van de aanbevelingen te **monitoren** op langere termijn. Vaak willen panelleden na het doorlopen van een deliberatief proces betrokken blijven²³. bijvoorbeeld om de aanbevelingen op te volgen, ambassadeur te zijn, over het proces te vertellen. Het monitoren van de implementatie is een mogelijke rol die je hen nog kan geven. Zo zou bijvoorbeeld de transversale stuurgroep jaarlijks kunnen samenkomen met het monitorteam (voormalig panelleden) om te rapporteren over de voortgang van de implementatie.

²² Art. 304 § 1 Decreet Lokaal Bestuur

²³ Verschillende deelnemers van de 'Convention Citoyen de Climat' in Frankrijk zijn intussen lokaal verkozen, ééntje is zelfs burgemeester.

4. What's next?

Hoe veranker je burgerpanels in de lokale democratie?

Heb je één of meer ad hoc burgerpanels georganiseerd en wil je het vaker gaan doen, dan is **institutionaliseren** mogelijks de volgende stap. Dat kan op allerlei manieren, waarbij je in regelgeving garanties gaat inbouwen opdat bijvoorbeeld burgers of raadsleden altijd een burgerpanel kunnen initiëren. Bovendien kan je zo ook terugkoppelmomenten gaan verankeren in regelgeving, om een grondige verantwoording te garanderen.

De OESO vatte in acht modellen²⁴ samen hoe je burgerpanels kan institutionaliseren, maar door het experimentele en innovatieve karakter ervan kan je deze modellen flexibel interpreteren en op maat van je lokale context gaan ontwerpen. Er is namelijk veel mogelijk: je kan bijvoorbeeld burgerpanels inbedden binnen één overheidsdienst, zoals de Burgerraad voor het Klimaat van Leefmilieu Brussel. Je kan ook burgers zelf het recht geven om een burgerpanel te initiëren, bijvoorbeeld als ze een bepaald handtekeningenaantal verzameld hebben. Dat gebeurt in de gemengde overlegcommissies van het Brussels Parlement, waar telkens 45 gelote burgers delibereren met 15 parlementsleden. Daar kunnen niet alleen burgers maar ook parlementsleden zo'n overlegcommissie initiëren. Het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap was het eerste parlement ter wereld dat burgerpanels institutionaliseerde, bekend als het Ostbelgien-Model. Daar wordt een permanente burgerraad gecombineerd met ad hoc burgerpanels: de gelote burgers van de burgerraad initiëren ad hoc burgerpanels, bepalen er de agenda van en monitoren de implementatie. Ook lokaal groeit het aantal besturen dat burgerpanels institutionaliseert: de Brusselse gemeenten Sint-Gillis, Vorst en Oudergem verankerden het al in de werking van hun gemeenteraden. Steden als Parijs, Kopenhagen, Lissabon, Aken, Milaan, Newham (Londen), Rouen, Toronto, Bogota en Bologna experimenteren er ook mee, elk op een manier die op maat van de lokale context is ontworpen.

Het institutionaliseren vergroot de kans dat er regelmatig geëxperimenteerd wordt met burgerpanels. Daardoor ga je als overheid ook intern **meer capaciteit** opbouwen, waardoor de burgerpanels steeds beter georganiseerd zullen worden. Zeker in een lokale context gaat er ook een aanzienlijk deel van de bevolking een uitnodiging ontvangen hebben op langere termijn, wat de **zichtbaarheid** ervan vergroot. Uiteindelijk heeft dan iedereen wel een nonkel, buurvrouw of collega die ooit deelnam aan een burgerpanel. Burgers raken meer vertrouwd met burgerpanels en politici raken meer vertrouwd met burgers. Zo worden burgerpanels een vast onderdeel van je democratische cultuur.

²⁴ OECD: eight ways to institutionalize deliberative democracy

Meer info en bronnen

Algemene handleidingen en introducties

- [How to run a citizens' assembly: a handbook for local authorities](#)
- [OECD: Innovative Citizen Participation](#)
- [UN Democracy Fund & the newDemocracy Foundation: Enabling National Initiatives to Take Democracy Beyond Elections](#)
- [Citizens Assemblies: guide to democracy that works](#)
- [An introduction to deliberative democracy for members of parliament](#)
- [newDemocracy Foundation: Research and Development Notes](#)

Rekrutering van deelnemers

- [OECD: running a civic lottery](#)
- [newDemocracy Foundation: how to recruit participants for citizens assemblies?](#)
- [FIDE: organising a democratic lottery](#)
- [FIDE: including the underrepresented](#)

Deliberatie

- [MosaicLab: facilitating deliberation – a practical guide](#)
- [newDemocracy Foundation: deliberation](#)
- [newDemocracy Foundation: should politicians deliberate alongside citizens?](#)

Opvolging en terugkoppeling

- [FIDE: How to link CA recommendations to policy making](#)
- [KNOCA: Key drivers for impacts](#)
- [KNOCA: Designing the follow-up to Climate Assemblies: embedding recommendations within the public administration](#)

Geïstitutionaliseerde modellen

- [OECD: eight ways to institutionalize deliberative democracy](#)
- [Het Brussel-Model](#)
- [Het Parijs-Model](#)
- [Het Ostbelgien-Model](#)



We hebben goed nieuws voor u!

Proficiat! U bent geloot uit meer dan 11 miljoen Belgische burgers om deel te nemen aan **We Need To Talk**, een burgerpanel over de financiering van politieke partijen. Een unieke kans om onze democratie te versterken. **Een kans die slechts 60 mensen in ons land krijgen!**

Vandaag wordt er zelden naar u geluisterd. Maar overal in Europa wordt de burger steeds vaker betrokken bij belangrijke politieke vraagstukken. Dat moet ook bij ons! Hoeveel geld moet de politiek krijgen? Wie moet dat betalen? En wat mogen partijen ermee doen? **We zijn oprecht benieuwd naar wat burgers, zoals u, daarover denken.**

En we willen iedereen aan het woord laten!

Wie u bent, waar u woont, wat u doet: voor ons doet het er niet toe. Alle 60 deelnemers worden volledig willekeurig geloot uit de Belgische bevolking. Zo heeft **iedereen evenveel kans om deel te nemen.**

Het panel gaat gedurende drie weekends door in de Senaat in Brussel. **Na afloop krijgt u een vergoeding van 325 euro.**

Iedereen mag tijdens het panel vrijuit spreken. Tolken zorgen ervoor dat u alles perfect kan volgen. En gespreksleiders zorgen voor een goede sfeer. De gesprekken vinden plaats in het Nederlands en het Frans en worden vertaald door tolken. Als u zich niet comfortabel voelt om een gesprek te voeren in één van die twee talen, mag u iemand meenemen die u kan helpen met vertalen.

Moet u de politiek volgen? Nee. Moet u naar het nieuws kijken? Nee. Moet u iets voorbereiden? Nee. Tijdens het debat zal u alle nodige informatie krijgen. Helder en objectief. Experts zullen al uw vragen beantwoorden.

Na drie weekends overhandigt het burgerpanel alle aanbevelingen aan de politici. Zij zullen het resultaat van uw werk horen, erop reageren en vertellen wat zij ermee gaan doen.

We NeedToTalk zal veel aandacht krijgen in de media: op radio en televisie, in de kranten en op het internet. **Kortom, heel het land is benieuwd naar de uitkomst!**

Wij kijken er zeer naar uit u te ontmoeten!

Tot in de Senaat, De voorzitters van het burgerdebat

Heidi De Pauw, CEO Child Focus,

Marius Gilbert, Epidemioloog, Vice-rector ULB

Praktisch

U neemt deel aan de **inspirerende gesprekken op 25 en 26 maart, 22 en 23 april, 13 en 14 mei**, telkens tussen 10u en 17u. Plaats van het burgerpanel is de Senaat, Leuvenseweg 7 in 1000 Brussel.

- U krijgt een belastingvrije **vrijwilligersvergoeding van 325 euro** na het derde weekend, als dank voor uw inzet wanneer u deelneemt aan de drie weekends.
- Uw **transportkosten** worden vergoed.
- Woont u verder dan 100 km van Brussel? Dan betalen wij uw **hotelkamer voor drie nachten** (telkens van zaterdag op zondag).
- Wij zorgen voor **gratis eten, drinken en opvang** voor uw kinderen tot 12 jaar.
- Wilt u graag deelnemen, maar zit u met een praktisch probleem? Contacteer ons en we lossen het graag voor u op.

Inschrijven

Inschrijven kan op vijf makkelijke manieren:

- Vul het formulier in op www.burgerpanel.masresearch.eu
- Scan de code hiernaast.
- Vul de antwoordbrief in en stuur hem (gratis!) terug.
- Mail uw antwoorden naar burgerpanel@masresearch.eu
- Bel gratis naar **0800-54606**.


Schrijf u zeker in voor 13 februari 2023!

Nog vragen?

Bezoek onze website www.weneedtotalk.be/deelnemer, mail ons op deelnemer@weneedtotalk.be of bel ons op het nummer **0800-54606** van maandag 6/2/23 tot vrijdag 10/2/23 tussen 12 en 19 uur of zaterdag 11/2/23 en zondag 12/2/23 tussen 10 en 13 uur.

We Need To Talk is een samenwerking van zeven verschillende organisaties: Egmont Instituut, Vrijdaggroep, Itinera, Levl, AlterNumeris, Aula Magna en G1000. Het initiatief is geen politieke partij, maar streeft naar een beter politiek systeem voor iedereen. Burgers hebben iets te zeggen, zeker vandaag. Vandaar de naam: We Need To Talk.

VVSG



Een uitgave van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
VVSG vzw • Bischoffsheimlaan 1-8 • 1000 Brussel
december 2023