This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

De G1000 in België en in Nederland: analyse van een democratisch spanningsveld

Ank Michels en Didier Caluwaerts

ABSTRACT: The G1000 in Belgium and the Netherlands: An analysis of a democratic tension

In recent years, there has been a strong diffusion of the concept of the G1000 in the Low Countries. Yet, empirical research that concerns the democratic value of these mini-publics is sparse. This raises the question as to how democratic the G1000 initiatives in Belgium and the Netherlands are. To answer this question, we compare the Belgian and the Dutch G1000's and assess these against a set of deliberative democratic criteria. We conclude that the G1000's to a large extent meet the process criteria of deliberation. At the same time, the connection with the formal decision-making process appears to be weak. Another lesson to be drawn is that deliberative democratic criteria often seem to conflict with each other, which points to continuing tensions within the ideal of deliberative democracy.

Keywords: deliberation, mini-public, democratic innovations, deliberative democratic criteria

1. Inleiding

In 2011 nam een groep burgers, onder wie de auteur David Van Reybrouck, het initiatief voor de eerste G1000 in België. Het doel van de burgertop was om burgers aan het woord te laten en tot overeenstemming te komen over voorstellen voor de toekomst van België, iets waarin politici al enige tijd jammerlijk faalden (Caluwaerts & Reuchamps, 2014a, 2014b; Devos & Sinardet, 2012). In navolging van deze G1000 in België zijn er het afgelopen anderhalf jaar in Nederland op lokaal niveau tal van G1000'en georganiseerd (Boogaard & Michels, 2016).

De opkomst van zulke burgertoppen past binnen een breder maatschappelijk en wetenschappelijk debat. De rol van burgers in de politieke besluitvorming kreeg

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

het afgelopen decennium immers uitgebreide aandacht, dankzij de opkomst van het deliberatieve model van democratie. Dit model stelt dat politieke beslissingen gemaakt moeten worden door een inclusieve, respectvolle en rationele discussie tussen burgers (Dryzek, 2000; Steiner, 2012). Vanwege het schaalprobleem dat moderne democratieën ondervinden, zullen deze interactieve besluitvormingsprocessen nooit de volledige populatie omvatten. Dit is waarom deliberatieve democraten in toenemende mate vertrouwen op de deliberatieve *mini-publics*, waarvan de G1000'en een voorbeeld zijn (Grönlund, Bächtiger, & Setälä, 2014).

In de Lage Landen zijn de ervaringen met deliberatieve mini-publics een relatief nieuw fenomeen. De eerste echte ervaring met deliberatieve democratie in Nederland was het Burgerforum Kiesstelsel uit 2006, en in België nam de Koning Boudewijnstichting sinds midden jaren 2000 het voortouw in het gebruik van burgerfora over pertinente beleidskwesties. De afgelopen jaren zien we dat democratische innovaties van deze soort in België en Nederland in een stroomversnelling zijn terechtgekomen, en dat het G1000-model van deliberatieve democratie er een vruchtbare voedingsbodem heeft gevonden. De G1000 Burgertop werd in 2011 in België gelanceerd als middel om de aanhoudende politieke conflicten tussen de verschillende taalkundige elites te ontmijnen (Caluwaerts & Reuchamps, 2014a, 2014b), maar het idee achter de G1000 verspreidde zich vooral in Nederland met G1000'en in o.a. Amersfoort, Uden, Kruiskamp en Groningen.

Ondanks de verspreiding van de G1000-gedachte in de Lage Landen en de vaak breedsprakerige democratische claims die ermee gepaard gaan, staat het onderzoek hiernaar nog in de kinderschoenen en ontbreekt het ons aan systematisch vergelijkend onderzoek dat deze verschillende G1000'en op hun democratische merites beoordeelt. Internationaal was het onderzoek naar deliberatieve democratie lange tijd erg theoretisch (Dryzek, 2000, 2001). De laatste jaren wordt er meer empirisch onderzoek gedaan naar deliberatieve mini-publics, waarbij theoretische premissen worden getest in reële, maar toch wetenschappelijk gecontroleerde situaties. Dat onderzoek richt zich vooral op de kwaliteit van de dialoog en laat zien dat burgers in staat zijn om een rationele en inclusieve dialoog aan te gaan, om hun mening te veranderen en om onderbouwde beleidsaanbevelingen te formuleren (Grönlund *et al.*, 2014). In deze bijdrage staat de bredere vraag naar het democratisch functioneren centraal: hoe democratisch functioneren de G1000-initiatieven in België en Nederland? Om die vraag te beantwoorden, vergelijken we de Belgische G1000 met de Nederlandse G1000-cases. We evalueren ze aan de hand van een aantal deliberatief democratische maatstaven.

In het vervolg van deze bijdrage bespreken we eerst de deliberatieve wending in het onderzoek naar democratie. We gaan in op de context, theorie en praktijk van deliberatieve mini-publics. Na een schets van de achtergrond van de G1000 in België en Nederland introduceren we een set van tien deliberatief democratische criteria om de G1000'en te evalueren. In de daaropvolgende paragraaf onderzoeken

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

we in hoeverre de G1000'en in België en Nederland voldoen aan die criteria. Voor die evaluatie bouwen we voort op empirisch onderzoek dat de auteurs eerder verrichtten naar de G1000 in België (Caluwaerts & Reuchamps, 2014a, 2014b) en in Nederland (Boogaard & Michels, 2016; Michels & Binnema, 2016a). Dat onderzoek maakte gebruik van surveys, diepte-interviews en participatieve observatie. We sluiten af met een discussie over de toegevoegde waarde van die initiatieven en betogen dat spanningen tussen de verschillende democratische criteria inherent zijn aan het democratische ideaal.

2. De deliberatieve wending: context, theorie en praktijk

Sinds het begin van de jaren 1990 woedt er een maatschappelijk en wetenschappelijk debat over de staat van de democratie in West-Europa. Gevoed door de dalende vertrouwens- en participatiecijfers en een toenemende politieke apathie, toonde onderzoek aan dat de representatieve democratie onder druk stond; velen pleitten voor democratische alternatieven als antwoord hierop (Cain *et al.*, 2006). Een van die alternatieven is het idee van de deliberatieve democratie, dat stelt dat democratie een proces van rationele, respectvolle en inclusieve dialoog tussen burgers moet zijn (Dryzek, 2000; Steiner *et al.*, 2004; Steiner, 2012). De kwaliteit van een democratie – aldus dit nieuwe ideaal – hangt af van de kwaliteit van de dialoog die voorafgaat aan de besluitvormingsfase. Als burgers de kans hebben gehad om op een dwangeloze manier hun mening te uiten en zich konden informeren, dan zal de daaruit volgende beslissing legitiem zijn.

Lange tijd was het deliberatieve medicijn tegen de zieke democratie niet meer dan een theoretisch ideaal. Daar kwam verandering in met de introductie van de deliberatieve mini-publics. Die mini-publics (of burgerfora), waarin een diverse groep van burgers samenzit om te praten en te reflecteren over bepaalde beleidsbeslissingen, brachten een empirische wending voort in het onderzoek naar deliberatie (Grönlund *et al.*, 2014). Het onderzoek dat volgde, toonde in grote lijnen aan dat burgers inderdaad in staat zijn om op een inclusieve, rationele en respectvolle manier over gecontesteerde beleidsproblemen te praten en dat ze van mening kunnen veranderen in het licht van betere argumenten (zie bijvoorbeeld Fishkin & Luskin, 2005; Luskin *et al.*, 2002).

Naarmate de praktische ervaring groeide, kreeg het ontwerp van mini-publics steeds meer aandacht. Een mini-public moet immers voldoen aan een aantal kwaliteitscriteria voor de samenstelling van het forum, de doelstellingen van de discussie, de gelijke participatie van alle deelnemers en de mogelijkheid om zich te informeren.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Wat de *samenstelling* betreft, zijn de meeste auteurs het erover eens dat een mini-public effectief een mini-demos moet vormen, dat wil zeggen: een afspiegeling van de ideationele en demografische diversiteit binnen de bredere bevolking. Vandaar dat vaak wordt gepleit voor een of andere vorm van randomisering (Bohman, 2007; Fishkin *et al.,* 2000). De *doelstellingen* bestaan erin om burgers de kans te geven actief mee te denken over prangende beleidsproblemen en daarover een overwogen advies te formuleren dat beleidsmakers kan informeren. Tijdens het deliberatieve proces is het belangrijk dat deelnemers op voet van gelijkheid en zonder externe druk kunnen *participeren*. De discussie moet vrij en ongedwongen zijn, en burgers moeten openheid tonen voor betere argumenten (Steiner, 2012). Om die gelijke participatie toe te laten is het belangrijk dat de discussies geleid worden door onpartijdige moderatoren die ongelijkheden en groepsdynamische hindernissen kunnen wegnemen. Ten slotte moeten burgers zich grondig kunnen *informeren*. Ze moeten daarbij toegang hebben tot onafhankelijke en gebalanceerde informatie.

3. De verspreiding van G1000'en in België en Nederland

Deze theoretische assumpties stonden ook centraal bij het ontstaan van de G1000'en in België en Nederland. De genese van deze G1000'en is te situeren in het voorjaar van 2011, wanneer enkele Belgische burgers beslissen om de politieke impasse te doorbreken met een burgerinitiatief. Tijdens de regeringsonderhandelingen – die uiteindelijk het wereldrecord coalitievorming zullen breken – bleken de Belgische partijelites niet in staat om de taalkundige kloof te overbruggen en een stabiele regering op de been te brengen. In dit klimaat van crisis lanceerde de G1000 Burgertop het idee van een deliberatief forum om uit de politieke patstelling te raken. In tegenstelling tot politici hoeven burgers niet herverkozen te worden bij de volgende verkiezingen en zij kunnen daarom een zekere openheid aan de dag leggen die politici duur te staan kan komen. Vandaar dat een burgertop werd beschouwd als een uitweg uit de diepe en verlammende regeringscrisis (Caluwaerts & Reuchamps, 2014a, 2014b).

Door de gapende kloof die werd gepercipieerd tussen de politieke en de publieke agenda, werd beslist om de agenda niet door politici te laten bepalen. Daarom werd een online platform gelanceerd, waar alle Belgische burgers hun idee op de agenda van de Burgertop konden zetten. Dat online platform lokte ruim 6.000 unieke bezoekers, die ongeveer 3.000 ideeën deelden. Deze voorstellen werden geclusterd tot een top 25, waaruit de brede bevolking een top 3 kon selecteren. Deze top 3 vormde de agenda van de eigenlijke G1000 Burgertop, die op 11 november 2011 plaatsvond. Tijdens één volledige dag bespraken 704 gelote deelnemers de

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

drie topthema's en werd een aanzet tot beleidsaanbevelingen gedaan (Caluwaerts & Reuchamps, 2014a).

Gezien de moeilijke politieke configuratie waarin de G1000 het levenslicht zag, was er in politiek België aanvankelijk weinig animo voor het idee van de G1000. In Nederland daarentegen vond de G1000 een veel vruchtbaardere voedingsbodem. In 2014 en 2015 vonden er tal van deliberatieve burgertoppen plaats op het lokale niveau, al dan niet onder de naam G1000. Niet overal werden de deelnemers geloot, maar meestal werd wel verwezen naar het Belgische voorbeeld of naar het pamflet dat David Van Reybrouck tegen verkiezingen schreef (Van Reybrouck, 2013). Alle G1000'en richtten zich nadrukkelijk op democratische vernieuwing. G1000'en waren er in Amersfoort, Kruiskamp (een wijk in Amersfoort), Uden en Groningen. Vergelijkbare burgertoppen waren er onder meer in Amsterdam, Maastricht (over gezondheidszorg) en Utrecht (over duurzaamheid). En er dienen zich voortdurend nieuwe voorbeelden aan, waaronder een G1000 in Nijmegen, Schiedam en Eindhoven, en een tweede G1000 in Amersfoort.

In deze bijdrage bespreken we de eerste vier G1000'en die in Nederland zijn georganiseerd. De G1000 in Amersfoort vond plaats op 22 maart 2014 en duurde één volledige dag. De initiator van deze G1000 was het Platform G1000, dat ook de drijvende kracht is achter andere G1000'en. Zo was het Platform betrokken bij de organisatie van de G1000 in de wijk Kruiskamp, die verspreid over vijf bijeenkomsten werd gehouden tussen 15 oktober 2014 en 17 januari 2015. Hoewel hier meer bijeenkomsten waren, was het format in grote lijnen hetzelfde als in Amersfoort: een open agenda, dialoog en aanwezigheid van alle belangrijke partijen, inclusief de overheid, werkgevers en zogeheten 'vrije denkers'. De organisatie van de G1000 in Groningen op 6 juni 2015 was in handen van lokale organisatoren, maar ook hier werd het format overgenomen van de G1000 in Amersfoort. De G1000 in Uden, tot slot, vond plaats op 4 oktober 2014 zonder betrokkenheid van het Platform G1000. Het format wijkt iets af van de overige G1000'en (dat wordt verder toegelicht bij de evaluatie van de criteria voor Nederland), maar is in de kern hetzelfde.

4. Deliberatief democratische evaluatiecriteria

Hoewel het G1000-model in België en Nederland langzaam maar zeker ingeburgerd geraakt, hebben we relatief weinig zicht op het democratische gehalte van deze burgertoppen. De vermeende merites van het model zijn vooral gebaseerd op anekdotisch bewijs en ad-hoc-criteria. Vandaar dat we in deze sectie uitgebreid ingaan op de evaluatiecriteria waaraan we de Belgische en Nederlandse ervaringen met de G1000 gaan toetsen. Die criteria zijn ontleend aan de theoretische literatuur over participatieve en deliberatieve democratie (Bekkers & Edwards, 2007;

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Edwards, 2007; Caluwaerts & Reuchamps, 2014b; Caluwaerts & Reuchamps, 2016). De criteria hebben betrekking op de input (criteria 1 tot en met 3), het proces zelf ofwel de throughput (criteria 4 tot en met 7) en de output (criteria 8 tot en met 10) (vergelijk ook Schmidt, 2013).

4.1. *Inputcriteria*

4.1.1. *Evaluatiecriterium 1: inclusiviteit*

Een van de voornaamste problemen met participatieve beleidsprocessen is het schaalprobleem. Directe burgerparticipatie ondervindt problemen wanneer het aantal betrokkenen te groot is. Het type van argumentatieve interactie tussen burgers dat deliberatieve processen voorstaan, is immers zeer moeilijk te realiseren in moderne massademocratieën (Dryzek, 2001, p. 652). Om deliberatieve beleidsprocessen tussen burgers alsnog mogelijk te maken, wordt het bredere publiek verengd tot een zogenaamd mini-public, een burgerforum samengesteld uit een diverse set van deelnemers. Daarbij hoeft er geen perfecte representativiteit te zijn (in termen van gender, leeftijd, opleidingsniveau, sociale klasse, etniciteit), maar moet er wel een zekere ideationele diversiteit zijn onder de deelnemers. De vraag daarbij is in welke mate er een inhoudelijke congruentie is tussen de ideeën die binnen de bredere bevolking leven en de ideeën die in het burgerforum aan bod komen.

Om de inclusiviteit en toegankelijkheid van deliberatieve processen te garanderen, wordt vaak een beroep gedaan op *random sampling* (Caluwaerts & Ugarriza, 2012). Die selectiemethode biedt de beste garantie voor de descriptieve vertegenwoordiging van een aantal vooraf vastgelegde sociodemografische kenmerken. Random sampling biedt elke burger een gelijke kans om deel uit te maken van het mini-public, en het verhoogt daardoor de ideationele diversiteit. In plaats van selectionistisch te zijn en enkel de meest bekwame en mondige burgers te kiezen, moeten organisatoren van deliberatieve processen een diverse set van ideeën integreren. Dat leidt tot een diepgaand proces van argumentatie, waarin alle publieke opinies over een thema vertegenwoordigd zijn en dat uiteindelijk leidt tot legitieme en gedragen aanbevelingen (Thompson, 2008).

Maar volgens theoretici zijn ook andere selectietechnieken verdedigbaar (Ryan & Smith, 2014). Wanneer bijvoorbeeld de groepsgrootte van het mini-public klein is, zou randomisering leiden tot een groep van relatief gelijkgestemde deelnemers met weinig interne verschillen. Dat zou een zekere vorm van argumentatieve inteelt met zich meebrengen, waardoor op legitieme wijze voor andere selectietechnieken gekozen kan worden. Ook als op voorhand duidelijk is dat, ondanks inloting, de kans groot is dat sommige groepen niet of nauwelijks zullen deelnemen

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

(denk aan etnische minderheden of jongeren; deelname is immers niet verplicht), is het verdedigbaar om andere of aanvullende selectietechnieken te gebruiken, bijvoorbeeld door stratificatie of mobilisatiestrategieën gericht op specifieke groepen.

4.1.2. *Evaluatiecriterium 2: epistemische volledigheid*

Deliberatie is een proces gericht op het vinden van goede oplossingen voor maatschappelijke problemen. Door met elkaar te praten, identificeren de deelnemers goede argumenten en onderbouwde informatie, wat leidt tot betere beslissingen. Het probleem is echter dat informatie ongelijk verdeeld is over de deelnemers. Burgers hebben immers altijd een partiële blik, en burgers met een diepgaandere politieke kennis zijn over het algemeen beter geïnformeerd en kennen de inzet van publieke debatten beter (O'Flynn & Sood, 2014, p. 43).

Om te vermijden dat deelnemers met meer achtergrondkennis meer macht hebben in de discussie, is het een algemeen aanvaarde praktijk om de deelnemers aan deliberatieve processen vooraf informatie te verstrekken (Luskin *et al.*, 2002). Daardoor kunnen ze hun eigen perspectieven toetsen aan meer onderbouwde standpunten en groeit het zelfvertrouwen van de deelnemers om deel te nemen aan de discussie. Ook is het een ingeburgerde deliberatieve praktijk om tijdens het burgerforum experts aan het woord te laten die de vragen van de burgers beantwoorden en de onduidelijkheden kunnen uitklaren.

Om de kwaliteit van het deliberatieve proces te vrijwaren, is het van het grootste belang dat de informatie die wordt aangeboden aan de deelnemers volledig, gebalanceerd en objectief is. Een actieve – zelfs onbewuste – sturing in de informatiematerialen voorafgaand aan of tijdens het burgerforum kan de uitkomst van het proces immers in één welbepaalde richting doen overslaan. Vandaar dat we zullen evalueren of de deelnemers tijdens het proces een beroep konden doen op neutrale en gebalanceerde informatie.

4.1.3. *Evaluatiecriterium 3: openheid van de agenda*

Naast een hoge inclusiviteit staat of valt kwaliteitsvolle deliberatie met een open agenda. Wanneer de agenda gesloten is, zal de diversiteit in de groep zichzelf niet kunnen manifesteren, omdat de meningen van de deelnemers beperkt worden tot een enge set van issues. Selectiviteit tijdens de agendasetting ondermijnt de openheid van het proces (Edwards, 2007; Smith, 2009). Aangezien complexe beleidsproblemen vaak holistisch en transversaal zijn, zal een gesloten agenda met eng gedefinieerde topics de inclusiviteit van een deliberatief proces ondermijnen. Een open agenda vereist ruim gedefinieerde topics, waarbij de deelnemers de kans krij-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

gen om nieuwe en belendende problemen aan te snijden (O'Flynn & Sood, 2014). Dat verhoogt de legitimiteit en de kwaliteit van het participatieve traject.

4.2. *Throughputcriteria*

4.2.1. *Evaluatiecriterium 4: kwaliteit van de participatie*

Hierboven bespraken we hoe belangrijk het is dat alle verschillende stemmen en ideeën uit de samenleving een volwaardige plaats krijgen in een burgerforum. Hoewel noodzakelijk, is het toch onvoldoende om een diversiteit aan opinies vertegenwoordigd te hebben; die opinies moeten immers ook gehoord worden en aan bod komen tijdens de gesprekken. Deliberatieve processen moeten daarom op een manier vormgegeven worden die toelaat om ieders stem, ervaringen en perspectieven aan bod te laten komen. Het proces moet, met andere woorden, gelijke deelname van alle participanten stimuleren, maar ook de openheid en respect ten aanzien van de argumenten van anderen (O'Flynn & Sood, 2014). In die zin vat de kwaliteit van de participatie, als evaluatiecriterium, in welke mate de deliberatie de karakteristieken van de ideale gesprekssituatie benadert (Bekkers & Edwards, 2007).

Cruciale determinanten voor de kwaliteit van de participatie zijn de stijl van de moderatie (actief ongelijkheden binnen de groep wegmasseren vs. passief de groep haar eigen weg laten vinden), de aard van de setting (*'hot deliberative settings'* waar de impact en de inzet groot zijn, zijn meer antagonistisch dan 'koude' settings waardoor ze bepaalde mensen afschrikken; Fung, 2003), de grootte van de groep (grote groepen zijn moeilijker te beheersen en kennen meer exclusionaire tendensen) en tijdsdruk (hoe minder tijd er is, hoe ongelijker de discussie verdeeld zal zijn).

4.2.2. *Evaluatiecriterium 5: kwaliteit van de besluitvorming*

In deliberatieve processen is het cruciaal dat er zonder dwang gedelibereerd wordt tussen de deelnemers. Het proces moet immers de weloverwogen opinie van alle betrokkenen weerspiegelen en niet de machtsrelaties binnen de groep (Bekkers & Edwards, 2007). Dat deliberatieve ideaal staat uiteraard op gespannen voet met de echte wereld van de politiek, waarin harde beslissingen genomen moeten worden. Om tot een finale beslissing te komen, zullen elementen van deliberatie (praten) in elk proces aangevuld moeten worden met elementen van aggregatie (stemmen). "Even under ideal conditions", aldus Joshua Cohen (1997, p. 75), "there is no promise that consensual reasons will be forthcoming. If they are not, then deliberation concludes with voting, subject to some form of majority rule."

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Dat maakt duidelijk dat er ook binnen deliberatieve processen plaats is voor stemmen (Saward, 2000, p. 67-68). Deliberatieve processen moeten dan ook een gezond evenwicht vinden tussen praten en stemmen. Het is daarbij essentieel dat stemmingen niet ten koste gaan van de kwaliteit van het deliberatieve proces.

4.2.3. *Evaluatiecriterium 6: contextuele onafhankelijkheid*

Deliberatieve processen over prangende problemen vinden nooit plaats in een maatschappelijk vacuüm. De maatschappelijke omgeving oefent onvermijdelijk invloed uit op het proces dat een burgerforum doormaakt (Edwards, 2007). Die sociale en politieke betrokkenheid versterkt deliberatie, net omdat thema's zo politiek saillant zijn en omdat de deelnemers altijd deel uitmaken van de bredere bevolking.

Op bepaalde momenten kan de druk van buitenaf echter te groot worden. Wanneer de deelnemers voelen dat ze van buitenaf gestuurd worden, of wanneer ze het gevoel hebben dat hun eigen werk in vraag gesteld wordt, kan dat het proces bemoeilijken. Externe dwang om een bepaalde keuze te maken of richting in te slaan, ondermijnt de legitimiteit van de aanbevelingen die het forum doet. De maatstaf van dat kwaliteitscriterium is, met andere woorden, de mate waarin de deelnemers in alle sereniteit kunnen reflecteren over het thema onder discussie zonder rekening te moeten houden met de meningen van politieke partijen, politici, opiniemakers, pressiegroepen of de media (Caluwaerts & Reuchamps, 2016).

4.2.4. *Evaluatiecriterium 7: transparantie*

Het laatste procesmatige criterium is transparantie. Deliberatie moet op een doorzichtige wijze plaatsvinden als die wil rekenen op een breed draagvlak en aanvaarding onder de deelnemers en de bredere bevolking (Elster, 1998). Dat wil zeggen dat transparantie in een deliberatief forum zowel een interne als een externe betekenis heeft. Intern moet het proces ervoor zorgen dat de deelnemers op de hoogte zijn van de procedures, de formats en de doelstellingen. Ze moeten, met andere woorden, weten wat de verwachtingen zijn en op welke manier de moderatoren hen door het script zullen leiden om aan die verwachtingen te voldoen. Extern moet het proces ook doorzichtig zijn voor de buitenwereld. Het bredere publiek kan immers niet gevraagd worden om zomaar blindelings in te stemmen met de aanbevelingen van een burgerforum als ze geen zicht hebben op de gevolgde procedures.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

4.3. *Outputcriteria*

4.3.1. *Evaluatiecriterium 8: publiek draagvlak*

Omdat een klein deel van de bredere bevolking deelneemt aan het deliberatieve proces, kunnen de uitkomsten van dat proces slechts rekenen op de onmiddellijke instemming van een klein deel van het publiek. Elk deliberatief proces moet dan ook regelmatige feedbackloops organiseren naar het publiek als geheel. Zoals John Dryzek (2001, p. 654) het formuleert: "Decisions still have to be justified to those who did not participate."

De resultaten en aanbevelingen van een burgerforum moeten dus aan de test van de openbaarheid onderworpen worden. Dat kan gebeuren door expliciet om publieke instemming te vragen door ze voor te leggen aan de bevolking in een referendum (zoals dat bijvoorbeeld in British Columbia gebeurde), maar meestal worden feedbackloops simpelweg georganiseerd via de bekendmaking van de resultaten.

4.3.2. *Evaluatiecriterium 9: impactvolle doorwerking*

Deliberatie is een proces waardoor burgers hun preferenties vertalen in beleidsaanbevelingen. Er bestaat echter enige discussie wat de precieze impact van die beslissingen moet zijn. Moeten ze direct doorwerken in het beleid of formuleren ze slechts richtinggevende principes die op een indirecte wijze het beleid kunnen sturen? De meeste experts zijn het erover eens dat deliberatieve uitkomsten over het algemeen een adviserende of agendasettingfunctie hebben (Smith, 2009). Ze tekenen een richting uit waar politieke verantwoordelijken op verder kunnen bouwen of van af kunnen wijken mits verantwoording (Dryzek, 2001).

Deze link tussen het formele beleidsproces en het deliberatieve proces – ofwel via directe implementatie, ofwel via agendasetting en verantwoordingsplicht – moet er zijn. Een deliberatief forum dat in het ijle discussieert, is niet meer dan een vorm van democratische experimentatie zonder enig praktisch nut. Aan het kwaliteitscriterium 'impactvolle doorwerking' is dan ook voldaan, wanneer er een reële impact van de aanbevelingen is geweest (Edwards, 2007).

4.3.3. *Evaluatiecriterium 10: responsiviteit en verantwoording*

Beslissingen genomen door deliberatie moeten responsief zijn. Dat betekent dat de oplossingen die via deliberatie worden aangebracht, een oplossing bieden voor de onderliggende problemen of een antwoord op de initieel gestelde vraag. Bo-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

vendien moeten die oplossingen passen binnen de culturele en waardeschema's van de bredere samenleving waarin ze uiteindelijk kunnen worden toegepast. Ook moeten, na het overmaken van de aanbevelingen aan de politieke verantwoordelijken, de deelnemers op de hoogte worden gehouden over de uitkomsten van hun werk (Bekkers & Edwards, 2007). Er moet daarom een transparante keten van verantwoording opgezet worden, waarin de besluitvormers verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de resultaten die uit het deliberatieve proces voortkomen.

5. G1000'en: aanhoudende spanningen tussen droom en daad

5.1. *Evaluatiecriterium 1: inclusiviteit*

5.1.1. *België*

Voor de rekrutering van deelnemers hanteerde de Belgische G1000 het principe van loting. De reden hiervoor was de sterk gepolitiseerde aard van het project. De organisatoren leverden met de G1000 openlijk kritiek op de geslotenheid en de inhoudelijke eenzijdigheid van de Belgische regeringsonderhandelingen en wilden een bottom-upproject lanceren, gedragen door alle burgers. Vandaar dat geen andere selectiemethode mogelijk was dan loting, omdat rekrutering via zelfselectie of via het maatschappelijke middenveld een spervuur van politieke kritiek zou opleveren. De 'objectiviteit' van loting werd dan ook beschouwd als een kwaliteitsmaatregel om politieke tegenkanting te verminderen (Caluwaerts & Reuchamps, 2014a).

Praktisch gezien werd 90% van de 704 deelnemers aan de G1000 gerekruteerd via Random Digit Dialing. Dat is een techniek die willekeurig Belgische vaste en mobiele telefoonnummers genereert en een penetratiegraad heeft van ongeveer 99% in België. Elke Belg had dus in principe een gelijke kans om uitgenodigd te worden om deel te nemen aan de G1000. Toch stootten de organisatoren tijdens het rekruteringsproces op enkele drempels. Een eerste probleem was dat de respons laag was. Ongeveer 5% van de gecontacteerde burgers zei effectief toe en vooral de traditionele participatie-elite toonde interesse om deel te nemen. Daardoor werd het principe van pure loting verlaten en werd een gestratificeerde loting ingevoerd. Ten tweede bereikte de Random Digit Dialing bijna geen maatschappelijk kwetsbare en etnische minderheidsgroepen, wat de claims van de organisatoren op inclusiviteit ondergroef. Vandaar dat 10% van de plaatsen werd voorbehouden voor mensen die werden gerekruteerd via een aantal middenveldorganisaties. Het laatste probleem was dat ongeveer 30% van de mensen die hadden toegezegd,

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

uiteindelijk niet is komen opdagen. Die hoge drop-out roept vragen op over de representativiteit van de Belgische G1000.

Wanneer we de aandacht verschuiven van de technische selectieprocedures naar de kenmerken van de deelnemers, zien we dat de G1000 hoog scoort in termen van inclusiviteit. Op de meeste sociodemografische achtergrondkenmerken benaderde de G1000 de officiële Belgische bevolkingscijfers: 48% van de deelnemers was man, 52% was vrouw; 39% was Franstalig, 61% was Nederlandstalig; ook qua leeftijd waren alle leeftijdsgroepen goed vertegenwoordigd. Wat het opleidingsniveau betreft, zien we wel een bias, aangezien ongeveer 55% van de deelnemers hoogopgeleid was.

5.1.2. *Nederland*

Een van de uitgangspunten van de door het Platform geïnitieerde G1000'en is loting als selectiemechanisme voor deelname. In Amersfoort, Kruiskamp en Groningen is geloot onder alle inwoners van de stad of wijk. Daarnaast zijn bij al deze G1000'en werkgevers, politici, ambtenaren en kunstenaars of 'vrijdenkers' gericht geworven. Ondanks het grote aantal gelote en uitgenodigde burgers (2.000 in Kruiskamp, 6.000 in Amersfoort en 10.000 in Groningen) is het nergens gelukt om in de buurt van de 1.000 deelnemers te komen. Het aantal inwoners dat uiteindelijk deelnam, was ongeveer 450 in Amersfoort en Groningen en 110 in Kruiskamp. Zo'n 90% tot 95% van de mensen die zijn ingeloot, besloot niet deel te nemen. In Kruiskamp leverde de uitnodiging voor deelname op basis van loting zelfs zo weinig aanmeldingen op, dat daarna is overgegaan tot flyeren en een bredere verspreiding van de uitnodiging.

Voor de G1000 in Uden is gewerkt met een open uitnodiging. Alle inwoners kregen een brief die was gericht 'aan de bewoner'. Het regieteam besloot hiertoe over te gaan, nadat was gebleken dat een plaatselijke verordening van de gemeente Uden een trekking uit het GBA/BRP-bestand niet toeliet. Bovendien is geworven via de lokale media, posters en een website en zijn verenigingen en maatschappelijke instellingen benaderd. Ondanks een groot aantal uitnodigingen waren er uiteindelijk maar 250 inwoners van Uden aanwezig op de dag zelf.

Welke gevolgen heeft de grote mate van zelfselectie voor de samenstelling van de deelnemersgroep? Kenmerkend voor het profiel van de typische deelnemer aan een G1000 is dat hij of zij geboren en getogen is in Nederland, ouder dan 50 jaar is en een hbo- of academische opleiding heeft. Mensen met andere achtergrondkenmerken waren sterk ondervertegenwoordigd (Binnema & Michels, 2016a, p. 66-68). Een vergelijking met de gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (www.statline.cbs.nl) laat zien, dat bij alle G1000'en meer ouderen en hoogopgeleiden aanwezig waren dan op basis van de verdeling in de gemeente kon wor-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

den verwacht. In Kruiskamp was bovendien de deelname van mensen met een niet-westerse achtergrond veel kleiner dan het aandeel van die groep in de wijk. Opvallend is dat de diversiteit van de groep deelnemers aan de G1000 in Uden niet wezenlijk verschilt van die van de G1000'en waar loting is gebruikt als selectiemechanisme. Of nu gekozen wordt voor loting of voor een open uitnodiging, voor de diversiteit van de groep maakte het weinig uit.

5.2. *Evaluatiecriterium 2: epistemische volledigheid*

5.2.1. *België*

In tegenstelling tot de gangbare praktijk in het organiseren van mini-publics ontvingen de deelnemers aan de Belgische G1000 geen voorafgaande informatie over de inhoudelijke thema's. De voornaamste reden was dat de tijdsdruk te hoog was. Het proces van de G1000 werd in juni 2011 gelanceerd, de agenda met drie grote en complexe thema's werd midden oktober van datzelfde jaar vastgelegd en de eigenlijke Burgertop vond amper drie weken later plaats. Daardoor was het niet mogelijk om gebalanceerde en volledige informatiepakketten samen te stellen.

Niettemin werden voor elk van de thema's die op de Burgertop werden besproken, twee onafhankelijke academici uitgenodigd. Deze experts – één Franstalige en één Nederlandstalige – leidden de thematiek in. Toch moeten we ook hier een kanttekening bij plaatsen. Zoals het team van internationale observatoren terecht opmerkte, hadden die experts een eerder links profiel, waardoor de meer conservatieve perspectieven ondergesneeuwd geraakten (G1000, 2012).

5.2.2. *Nederland*

Alle lokale G1000'en in Nederland hebben ervoor gekozen om te werken met een volledig open agenda (zie ook evaluatiecriterium 3). Deelnemers mochten zelf de agenda en de invulling daarvan bepalen. Er is bij geen van de burgertoppen dan ook vooraf informatie verstrekt over bijvoorbeeld belangrijke lokale beleidsthema's, bestaand beleid of bestaande lokale netwerken. Dat is volgens de organisatoren bewust gedaan, zodat de deelnemers zo onbevooroordeeld mogelijk deel konden nemen aan de gesprekken. Ook tijdens de bijeenkomst is er geen rol geweest voor experts om bijvoorbeeld vragen van deelnemers te beantwoorden. Wel hebben deelnemende ambtenaren en raadsleden soms tijdens de dialoog aan de tafels de overige deelnemers van informatie voorzien.

Alleen bij de G1000 van Kruiskamp heeft de inbreng van expertise een rol gespeeld. Die G1000 was verspreid over vijf bijeenkomsten. In de fase dat de deelne-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

mers oplossingen en suggesties gingen uitwerken, is specifieke ervaringsexpertise ingebracht in de vorm van een wijkmanager, een notaris en iemand die ervaring had met burgerinitiatieven in een andere stad. Volgens de facilitatoren van deze G1000 is het belangrijk dat de groep zelf aangeeft welke expertise nodig is, al zijn de suggesties hiervoor in dit geval vooral van de facilitatoren zelf gekomen.

5.3. *Evaluatiecriterium 3: openheid van de agenda*

5.3.1. *België*

De Belgische G1000 werd gekenmerkt door een zeer open agenda, die volledig bottom-up werd bepaald. In tegenstelling tot de gebruikelijke deliberatieve praktijk, waarbij de organisatoren de agenda bepalen en een aantal inhoudelijke vrijheidsgraden toekennen, werd de agenda van de G1000 volledig door de burgers bepaald. Eind juni 2011 werd een online platform gelanceerd waar elke burger zijn of haar thema kon lanceren. Uit de ruim 2.000 ideeën werd een top 25 gedistilleerd die vervolgens opnieuw voor alle burgers werd opengesteld. Ze konden dan voor hun top 3 stemmen en die drie thema's vormden de agenda voor de Burgertop.

De keuze om de agenda open te houden kan verklaard worden vanuit de specifieke politieke context. De G1000 vond plaats tijdens de diepste politieke crisis van de afgelopen decennia, waarbij de twee taalgroepen diametraal tegenover elkaar stonden. In die context vreesden de organisatoren dat, wanneer de agenda door de politieke elite zou worden gezet, enkel thema's rond de staatshervorming op de agenda van de G1000 zouden komen, terwijl er een zeer groot besef groeide dat de politieke en publieke agenda's fundamenteel verschilden. Om burgers de kans te geven hun prioriteiten aan te brengen, werd gekozen voor deze open agendasetting.

5.3.2. *Nederland*

Alle Nederlandse G1000'en hebben gewerkt met een volledig open agenda. Dat wil zeggen dat de agenda op de dag zelf door de deelnemers werd bepaald. Dat gebeurde overal net iets anders, maar het voorbeeld van de G1000 in Amersfoort laat zien hoe dat er in grote lijnen uitzag (Boogaard & Binnema, 2016, p. 18-19). In drie ronden van 20 minuten aan telkens andere tafels van vier deelnemers en een neutrale tafelsecretaris wisselden de deelnemers ervaringen uit aan de hand van drie vragen: 1) wat vind jij belangrijk voor Amersfoort in de komende vier jaar, 2) wat moet daarvoor gebeuren en 3) wat wil en kan jij daaraan bijdragen? Na elke gespreksronde gaven de deelnemers individueel via een smartphone één woord

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

door, dat live werd geaggregeerd in een *'word cloud'*, waarin woorden groter worden naarmate ze vaker worden doorgegeven. De zes belangrijkste woorden uit de gecombineerde resultaten van die drie ronden vormden de agenda van de dag. In het tweede deel van het programma werkten de deelnemers, aan tafels van negen mensen, een van de zes thema's verder uit via de dromen-denken-doen-cyclus. Aan het einde van de middag leverde dat 50 uitgewerkte plannen op. Die plannen werden gepresenteerd, waarna de deelnemers elk vier stemmen uitbrachten door stickers te plakken bij de voorstellen van hun voorkeur. Dat leverde uiteindelijk een top 10 van voorstellen op. Het gevolg van de keuze voor een volledig open agenda is een enorme diversiteit aan voorstellen, die in veel gevallen tamelijk algemeen blijven.

5.4. *Evaluatiecriterium 4: kwaliteit van de participatie*

5.4.1. *België*

Om de participatie aan de tafels zo goed mogelijk te laten verlopen, bouwde de Belgische G1000 een aantal concrete mechanismen in. Eerst en vooral werden de discussies aan de tafels gefaciliteerd door getrainde tafelfacilitatoren. Zij moesten zorgen voor de inclusie van alle stemmen rond de tafel door de betrokkenheid van alle deelnemers te vergemakkelijken. Ook werd de drempel voor participatie verlaagd door te variëren in interactiestijlen. Zo moesten mensen soms per twee discussiëren, terwijl ze op andere momenten in grotere groepen delibereerden. Dat verlaagde de groepsdynamische drempels.

Niettemin bestonden er twee grote drempels voor de kwaliteit van de participatie. De eerste was de tijdsdruk. Elk van de tafels moest op één dag drie brede thema's (welvaart, sociale zekerheid en migratie) bespreken, waardoor er nooit echt diepgang kon worden gerealiseerd. Een tweede drempel was de meertaligheid. Doordat België een taalkundig verdeeld land is, werd beslist om één derde van de tafels te bevolken met mensen van beide taalgroepen. Dat verrijkte de discussie, maar wierp ook drempels op, ondanks de vertalers die aan elke tafel werden voorzien.

5.4.2. *Nederland*

Op het eerste gezicht is de setting bij alle G1000'en dezelfde: mensen zitten aan tafels en praten met elkaar over ideeën voor de toekomst van hun wijk of gemeente, de groepen aan de tafels zijn over het algemeen klein (4 tot 9 personen), er zijn getrainde tafelsecretarissen of voorzitters die het gesprek modereren maar niet ac-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

tief sturen. Overal is bovendien gestreefd naar een aangename dag voor de deelnemers. Maar er zijn ook verschillen. Een bijeenkomst van een G1000 duurt standaard één dag, maar de G1000 in de wijk Kruiskamp in Amersfoort werd gespreid over vijf bijeenkomsten: vier avonden en een slotbijeenkomst van een avond en een dag. De G1000 in Uden week in het format van de gesprekken enigszins af van die van de andere G1000'en. Waar bij de andere G1000'en de dialoog over ideeën en voorstellen centraal stond, werden in Uden na een eerste brainstormfase ideeën verzameld en samengevoegd, waarna erover gestemd werd.

De waardering van de gesprekken was over het algemeen hoog (Michels & Binnema, 2016b, p. 51-52). Deelnemers kwalificeerden de gesprekken als constructief en inspirerend. De meeste deelnemers voelden zich vrij om te zeggen wat ze willen en voelden zich ook gehoord door hun gesprekspartners. Alleen in Kruiskamp was men negatiever. De gedachte achter de spreiding van de G1000 over vijf bijeenkomsten was dat deelnemers zich daardoor meer eigenaar zouden voelen van het proces. Veel mensen vielen echter in de loop van het proces af (van ongeveer 110 deelnemers tijdens de eerste bijeenkomst tot 14 tijdens de laatste) en de meeste overgebleven deelnemers oordeelden negatief over de gesprekken.

5.5. *Evaluatiecriterium 5: kwaliteit van de besluitvorming*

5.5.1. *België*

Elke discussieronde werd afgesloten met een moment van stemming. De concrete inhoudelijke input van de tafels werd naar een *central desk* met inhoudelijke experts gestuurd, die de aanbevelingen clusterde. Die cluster van ideeën werd vervolgens ter stemming aan de deelnemers voorgelegd. Het format van de Belgische G1000 alterneerde tussen deliberatie en aggregatie. Toch kunnen we kritiek uiten op de kwaliteit van de besluitvorming. De clustering werd als niet-transparant ervaren, omdat ideeën die bijvoorbeeld maar één of twee keren werden vermeld, niet in de finale stemming werden opgenomen. Uit de posttest-vragenlijst bleek dat een aantal deelnemers vond dat hun input niet serieus werd genomen (Caluwaerts & Reuchamps, 2014a).

5.5.2. *Nederland*

Bij alle G1000'en werden momenten van praten afgewisseld met momenten van stemmen. Niet alleen stemden deelnemers over de agenda van de G1000-bijeenkomst, maar ook voor een selectie van een top 10 van na de G1000 verder uit te werken ideeën.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Die selectie van de top 10 van ideeën werd door veel deelnemers als problematisch ervaren. Uit ons onderzoek blijkt dat bij alle G1000'en slechts een minderheid van 40% van de respondenten positief was over de manier waarop de voorstellen zijn geselecteerd (Michels & Binnema, 2016b, p. 56).

5.6. *Evaluatiecriterium 6: contextuele onafhankelijkheid*

5.6.1. *België*

De Belgische G1000 kwam voort uit een zeer specifieke politieke context. Het idee werd gelanceerd tijdens de diepe politieke crisis van 2011 en de contextuele afhankelijkheid moet vanuit dat oogpunt geëvalueerd worden. Doordat de G1000 voorstelde om Vlamingen en Franstaligen samen te brengen om te praten over de toekomst van het land, en doordat de organisatoren het initiatief lanceerden op het moment dat de politieke elite in een patstelling verkeerde, werd de G1000 al snel omschreven als een pro-Belgisch initiatief. Dat deligitimeerde de burgertop in Vlaanderen, waar de Vlaams-nationalistische N-VA de sterkste politieke formatie was. Ook in de media heerste een sterke polarisatie. Sommige opiniemakers beschouwden de G1000 als de langverwachte politieke innovatie, terwijl anderen het een antipolitieke 'praatbarak' noemden. Dat zorgde ervoor dat de kleinste problemen werden uitvergroot. Zo focusten enkele van de meer kritische media de dag na de burgertop niet op de inhoudelijke resultaten, maar wel op het feit dat er bijvoorbeeld te weinig toiletten beschikbaar waren of dat in geïmproviseerde gebedsruimten werd voorzien.

Die politieke context, waarin politieke spin en sterke mediatisering de inhoud van de discussies stuurden, leidde ertoe dat we de Belgische G1000 niet positief kunnen evalueren in termen van contextuele onafhankelijkheid. De externe druk op de deelnemers was te groot door de sterke polarisatie in de Belgische publieke sfeer.

5.6.2. *Nederland*

Anders dan in België was er geen concrete aanleiding voor de organisatie van de G1000'en. Een duidelijk en urgent politiek probleem ontbrak. Dat verklaart waarschijnlijk de houding van politici, media en opiniemakers. De meeste politici stonden welwillend tegenover de G1000 en vonden het een interessant experiment zonder dat zij specifieke verwachtingen hadden. Media en opiniemakers volgden eveneens de G1000'en met belangstelling, maar ook met een zekere afstand.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Het Platform G1000, de initiator en bedenker van het format van meerdere G1000'en, heeft als een belangrijk principe van een G1000 dat het 'hele systeem' aanwezig moet zijn en deel moet nemen aan de dialoog. Volgens het Platform voelen alleen dan alle betrokken partijen, waaronder politici, zich verantwoordelijk voor het resultaat. Bij alle G1000'en zien we dan ook dat een aantal politici aanwezig was en deelnam aan de gesprekken. Dat leidde soms tot ingewikkelde verhoudingen, want zit de politicus aan tafel als politicus of als deelnemende burger? En wat is de rol van de politicus: luisteren naar de andere deelnemers of toch het beleid uitleggen en verdedigen? Je zou zelfs kunnen zeggen dat de aanwezigheid van politici bij de gesprekken de dialoog tussen de deelnemers ondermijnt (Vlind & Smets, 2016, p. 86).

5.7. *Evaluatiecriterium 7: transparantie*

5.7.1. *België*

Burgerfora kunnen slechts transparant zijn wanneer de deelnemers begrijpen wat er van hen verwacht wordt en wanneer ze zich realistische verwachtingen kunnen vormen over de gevolgen van hun bijdrage. Wat het eerste criterium betreft, scoort de G1000 goed: door het strakke script en de getrainde facilitatoren was het voor de deelnemers steeds duidelijk wat er van hen verwacht werd. Wat de verwachtingen van de deelnemers zelf betreft, scoort de G1000 beduidend minder goed. Doordat de organisatoren er bewust voor kozen om de G1000 niet te laten koloniseren door partijpolitiek, konden ze er ook niet voor zorgen dat de resultaten van de burgertop politieke impact hadden (zie hieronder), hoewel ze die indruk wel wekten in de aanloop naar de G1000. Daarenboven liep de communicatie na afloop van de G1000 erg mank en duurde het lang voor er duidelijkheid kwam over het verdere verloop van het proces. Het verwachtingenmanagement ten aanzien van de deelnemers en de transparantie van het proces bleven hier duidelijk in gebreke.

5.7.2. *Nederland*

Het programma van de G1000'en in Amersfoort, Groningen en Kruiskamp stond tevoren vast. Per ronde kregen de deelnemers steeds duidelijke instructies. Dat geldt ook voor het volledig uitgeschreven protocol van de G1000 in Uden. De opzet werd ook aan het begin van de dag door de organisatie toegelicht. Toch ontstond er soms verwarring, zoals in Uden, waar aan meerdere tafels de tafelvoorzitters niet precies wisten hoe ze om moesten gaan met het plakken van de stickers waarmee de deelnemers hun voorkeur voor bepaalde voorstellen kenbaar maakten. In Gro-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

ningen riepen de instructies van de facilitator tijdens het ochtendgedeelte bij een aantal mensen vragen op (Michels & Binnema, 2016b, p. 54).

Over vervolgactiviteiten worden deelnemers en andere bewoners en geïnteresseerden op de hoogte gehouden via de website van de organisatie, websites van de themagroepen of nieuwsbrieven. Zo worden in Uden deelnemers en bewoners via nieuwsbrieven op de hoogte gehouden van activiteiten en het laatste nieuws van de G1000. Tevens is een boekje uitgebracht met daarin een verslag van de G1000 Uden (G1000 Uden, 2014). In Kruiskamp staat informatie over de eerste editie van Proef Kruiskamp, het belangrijkste resultaat van deze wijk-G1000, op de website van de G1000 van Amersfoort. In Groningen heeft de organisatie vier terugkombijeenkomsten gefaciliteerd.

5.8. *Evaluatiecriterium 8: publiek draagvlak*

5.8.1. *België*

Een goed deliberatief proces koppelt terug naar de bredere samenleving waaruit de deelnemers zijn gekozen. Ondanks alle goede bedoelingen slaagde de Belgische G1000 er niet in om die terugkoppeling te maken. Tijdens de burgertop zelf was er wel een zekere verbinding met de bredere samenleving door gebruik te maken van simultane online deliberaties (de zogenaamde G'Home), maar de zoektocht naar een breder publiek draagvlak bleef beperkt tot het publiceren van het eindrapport op de website en de organisatie van een publieksevent in de Belgische Senaat.

5.8.2. *Nederland*

De resultaten van de G1000 zijn voor alle G1000'en gepubliceerd op de website van de betreffende G1000 en soms, zoals in Uden, ook in een apart boekje. Daarmee zijn de resultaten openbaar toegankelijk gemaakt. Nergens zijn de resultaten van de G1000 voorgelegd voor publieke instemming. Diegenen die niet deelgenomen hebben aan het forum, moesten zelf actief op zoek naar informatie over de resultaten van de G1000.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

5.9. *Evaluatiecriterium 9: impactvolle doorwerking*

5.9.1. *België*

Hoewel het idee achter de G1000 in België een zeer sterke maatschappelijke weerklank heeft gehad, was de uiteindelijke politieke doorwerking zeer beperkt. Hier zijn drie specifieke redenen voor te noemen. Ten eerste bleven de aanbevelingen van de G1000 te vaag, waardoor ze niet meer deden dan beleidsmakers informeren over de grote lijnen en algemene waarden die de bevolking gerealiseerd wil zien, maar dat was inhoudelijk onvoldoende gestoffeerd om beleidsimpact te realiseren. Ten tweede heeft België geen sterke traditie van beleidsparticipatie door gewone burgers, waardoor de politiek en het maatschappelijke middenveld erg argwanend stonden tegenover die nieuwe vormen van betrokkenheid door burgers. Ten derde, en dit is waarschijnlijk de belangrijkste reden, was het de bewuste keuze van de organisatoren om de G1000 buiten de politiek om te organiseren. De organisatoren weigerden geld te aanvaarden vanuit de politiek om hun burgertop te organiseren en konden de agenda daardoor zeer open houden, maar de keerzijde van de medaille is dat de politieke wereld achteraf ook niet gebonden was om iets met de resultaten aan te vangen. Door het antipolitieke stigma van de G1000 was het met andere woorden makkelijk voor beleidsmakers om de aanbevelingen naast zich neer te leggen.

Hoewel de beleidsimpact van de concrete resultaten beperkt was en de G1000 daardoor slecht scoort op impactvolle doorwerking, moeten we wel vermelden dat de burgertop een sterk sociaal rimpeleffect had. In het jaar na de burgertop werden immers allerlei spin-offs van de G1000 georganiseerd op lokaal en zelfs regionaal niveau.

5.9.2. *Nederland*

Het initiatief voor een G1000 kwam in Amersfoort, Groningen en Kruiskamp van een groep enthousiaste burgers. Hoewel er de nodige contacten waren met zowel politieke als ambtelijke spelers, de gemeenten ook faciliteerden en een aantal raadsleden ook aanwezig waren tijdens de G1000, zijn deze G1000'en toch vooral bottom-up door burgers georganiseerd. Dat lag anders in Uden. Hier kwam het idee om een G1000 te organiseren op tijdens een conferentie van de net gekozen gemeenteraad. Diverse raadsleden bleven ook betrokken bij de organisatie, die overigens wel voor het grootste deel uit burgers bestond (Michels & Binnema, 2016a).

Nergens is er sprake geweest van een directe doorwerking van de resultaten van de G1000'en in lokaal beleid en nergens hebben de resultaten de raadsagenda gehaald en is er door de gemeenteraad over de resultaten gesproken. Soms is het

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

lastig te bepalen of de G1000 impact heeft gehad, omdat veel thema's abstract zijn geformuleerd. Sommige onderwerpen bleken voor een belangrijk deel al onderdeel van bestaand beleid. In Uden, waar de gemeenteraad het initiatief tot een G1000 nam, zijn de resultaten weliswaar iets concreter geformuleerd, maar ook hier hebben die de raadsagenda niet gehaald. Wel raakten veel politici enthousiast over het betrekken van burgers op een G1000-achtige manier en zal zo'n vorm van participatie mogelijk vaker ingezet worden (Michels & Binnema, 2016a). In Amersfoort is inmiddels een tweede G1000 gehouden.

5.10. *Evaluatiecriterium 10: responsiviteit en verantwoording*

5.10.1. *België*

Gezien de beperkte doorwerking, de grassrootsorganisatie van de G1000 en de grote politieke argwaan, zijn de responsiviteit en verantwoording zeer beperkt. De politieke elite voelde zich niet gebonden door de resultaten en vond het ook niet nodig om verantwoording af te leggen over de reden waarom de resultaten al dan niet werden opgenomen. Op de G1000 Burgertop zelf waren de voorzitters van alle Belgische parlementen aanwezig om het eindrapport in ontvangst te nemen, maar dat was lange tijd de enige politieke erkenning van de resultaten van de G1000.

5.10.2. *Nederland*

Over het geheel genomen stonden het College en de Raad van de gemeenten waar de G1000'en zijn gehouden, sympathiek tegenover het proces en de resultaten van de G1000. Tegelijkertijd besteedden ze op geen enkel moment expliciete aandacht aan de resultaten van de G1000. Politici voelden zich niet geroepen om de resultaten van de G1000 te vertalen naar de politieke agenda en om er vervolgens verantwoording over af te leggen.

Voor een belangrijk deel heeft dat te maken met het dubbele karakter van de G1000. Enerzijds zien de organisatoren de G1000 als een forum waar burgers zelf initiatieven nemen in het publieke domein en de overheid een beperkte rol speelt. Dat aspect wordt door veel politici sterk toegejuicht; het past bij de ontwikkeling van de participatiesamenleving en kan een oplossing zijn waar bezuinigingen leiden tot het verdwijnen van publieke voorzieningen. Anderzijds wil de G1000 ook een platform zijn voor democratische vernieuwing waar burgers na een dag delibereren de politieke agenda bepalen (Boogaard & Binnema, 2016). Het ambigue karakter leidt ertoe dat op geen enkel moment de politiek direct wordt aangesproken.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Tabel 1 vat de belangrijkste bevindingen voor België en Nederland nog eens samen.

TABEL 1. **Een vergelijking tussen België en Nederland.**

	België	**Nederland**
Inclusiviteit	Loting gecombineerd met doelgerichte rekrutering zorgt voor hoge mate van representativiteit Maar drop-out van 30%	Vrijwel overal loting. Slechts 5% meldt zich aan De representativiteit is beperkt, oververtegenwoordiging van ouderen en hoogopgeleiden
Epistemische volledigheid	Geen informatie Onafhankelijke experts, maar overwegend 'links' profiel	Geen informatie en geen onafhankelijke experts
Openheid van de agenda	Zeer open en breed gedragen agenda	Zeer open agenda die ter plekke werd bepaald
Kwaliteit van de participatie	Gelijke participatie door getrainde facilitatoren en strak script Maar hoge tijdsdruk	Gesprekken aan de tafels gemodereerd door getrainde facilitatoren Hoge waardering van gesprekken
Kwaliteit van besluitvorming	Afwisseling tussen praten en stemmen	Praten wordt afgewisseld met stemmen over de agenda en de top 10 van voorstellen
Contextuele onafhankelijkheid	Sterke politieke polarisatie en mediaspin zorgen voor contextuele afhankelijkheid	Contextuele onafhankelijkheid Wel zijn politici als deelnemers aanwezig
Transparantie	Duidelijke verwachting t.a.v. deelnemers Onduidelijk wat deelnemers zelf konden verwachten van resultaten	Duidelijke verwachtingen t.a.v. het proces op de dag zelf Over vervolgactiviteiten worden deelnemers op de hoogte gehouden
Publiek draagvlak	Weinig terugkoppeling naar bredere samenleving Publicatie rapport op website	Nergens is gezocht naar breder publiek draagvlak voor resultaten Publicatie resultaten op website
Impactvolle doorwerking	Geen doorwerking	Geen doorwerking
Responsiviteit en verantwoording	Geen responsiviteit en verantwoording	Geen responsiviteit en verantwoording

6. Conclusie en discussie

De praktijk van de G1000 in België en Nederland is nog ver verwijderd van het ideaal van de deliberatieve democratie. De cases in beide landen scoren heel behoorlijk op de procescriteria 'kwaliteit van de participatie', 'kwaliteit van de besluitvorming' en 'transparantie', maar uitermate slecht op de outputcriteria 'impactvolle doorwerking' en 'responsiviteit en verantwoording'. Er was in beide landen geen doorwerking van de resultaten van de G1000 in de politieke besluitvorming of het beleid. Ook achtten politici zich niet gebonden door de resultaten en voelden zij

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

zich niet geroepen om hierover vervolgens verantwoording af te leggen. Dat is problematisch. Het proces mag dan in hoge mate voldoen aan de criteria voor deliberatieve democratie, als er vervolgens geen enkele verbinding is met het formele beleidsproces, blijft een G1000 een interessant experiment zonder enige betekenis voor het beleid.

Tussen de Belgische G1000 en de Nederlandse G1000'en zijn er ook belangrijke verschillen. Die verschillen spitsen zich vooral toe op de inputcriteria 'inclusiviteit', 'epistemische volledigheid' en 'openheid van de agenda'. In vergelijking met de Nederlandse G1000'en is de Belgische G1000 er beter in geslaagd een representatieve deelnemersgroep te bereiken, hoewel in Nederland loting veelal als selectiemechanisme is gebruikt. Ook hebben in België onafhankelijke experts – zij het met een veeleer progressief profiel – een grotere rol gespeeld. En hoewel bij de G1000'en in beide landen is gewerkt met een open agenda, hebben de deelnemers in België vooraf drie brede thema's gekozen waarover werd gesproken op de dag zelf, terwijl in Nederland de agenda pas op de dag zelf werd bepaald en dat proces deel uitmaakte van de deliberatie. Dat leidde in Nederland tot een zeer grote verscheidenheid aan thema's en tot resultaten die tamelijk algemeen en vaag bleven.

Een ander belangrijk verschil tussen de Belgische en de Nederlandse G1000 heeft betrekking op de 'contextuele onafhankelijkheid'. Terwijl in België de G1000 onder grote druk stond van sterk gepolariseerde politiek en media, stonden in Nederland politici en media veel meer welwillend maar ook afstandelijk tegenover de G1000. De context waarbinnen de G1000 in België en in Nederland plaatsvond, is wezenlijk verschillend, wat gevolgen heeft gehad voor de wijze waarop de G1000 is ontvangen. In het in een politieke crisis verkerende en sterk gepolitiseerde België werd de G1000 door velen als noodzakelijk gezien om uit de politieke impasse te komen, en door anderen met argwaan bekeken en vooral gezien als een pro-Belgisch initiatief, omdat het Vlamingen en Franstaligen verenigde. Voor de organisatie van lokale G1000'en in Nederland was er geen directe aanleiding. Dat kan een verklaring zijn voor de welwillende, maar ook afstandelijke houding van politici en media; het gebrek aan urgentie is mogelijk ook een verklaring voor het beperkte aantal mensen dat na inloting en uitnodiging daadwerkelijk deelnam. Een zeker gevoel van urgentie lijkt noodzakelijk voor deelname; mensen moeten het gevoel hebben dat ze een dag besteden aan iets dat belangrijk is. Aan de andere kant kan een politieke crisis als aanleiding voor een G1000 ertoe leiden dat het proces politiseert en zo deelnemers en politici verder van elkaar vervreemdt.

Hoewel droom en daad nog ver uit elkaar liggen, denken wij dat G1000-initiatieven een toegevoegde waarde kunnen hebben voor de democratie. Ze kunnen een platform zijn waar gewone burgers in dialoog met elkaar tot aanbevelingen komen voor het beleid, die vervolgens door politici beargumenteerd wel of niet worden overgenomen. Maar dan moet wel aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Zonder opnieuw alle criteria langs te lopen, willen we drie voorwaarden ex-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

pliciet noemen. Ten eerste moet er, veel meer dan nu het geval is in Nederland, een zekere mate van diversiteit zijn in de achtergronden van de groep deelnemers. De oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden en ouderen heeft gevolgen voor de gesprekstheme's en met name voor de onderwerpen die niet aan de orde komen. Thema's zoals armoede, werkloosheid, rommel en viezigheid in de wijk en sportvoorzieningen kwamen in Nederland nauwelijks aan de orde en haalden niet de top 10 van thema's waartoe aan het einde van de bijeenkomst werd besloten (zie ook Binnema & Michels, 2016b). Ten tweede moet er een duidelijke koppeling worden gemaakt tussen het deliberatieve proces en het formele politieke proces. Als een G1000 ook impact wil hebben op de politiek en het beleid, zullen er afspraken moeten zijn over de status van de resultaten van een G1000 en de manier waarop en wanneer die worden besproken door de politiek. Hier schoten de Belgische G1000 en de Nederlandse G1000'en zeker tekort. Een beperkte doorwerking van resultaten kan ook invloed hebben op de toekomstige deelname aan burgerfora; burgers haken mogelijk af wanneer ze ervaren dat er toch weinig met de resultaten gebeurt. Ten derde is het alleen zinvol om een G1000 te organiseren als potentiële deelnemers het belangrijk genoeg vinden om hieraan mee te doen. Het thema van de dag moet dan ook een zekere urgentie hebben in de ogen van burgers.

Tot slot is het van belang in te zien dat het onmogelijk is om optimaal te voldoen aan alle criteria tegelijkertijd. Tussen de criteria bestaan fundamentele spanningen. Zo staat epistemische volledigheid in de vorm van informatie vooraf op gespannen voet met een open agenda. Ook is er een spanning tussen de kwaliteit van de participatie en de kwaliteit van de besluitvorming. Deliberatie zal moeten worden afgewisseld met aggregatie (stemmen), maar aggregatie kan ook een goede dialoog onderbreken. Eenzelfde spanning is er tussen kwaliteit van de participatie en doorwerking. Wil deliberatie politiek zin hebben, dan moet er nagedacht worden over de doorwerking van de resultaten. Maar te snel praten over doorwerking van resultaten kan ten koste gaan van het deliberatieve proces. Ook kan er een spanning zijn tussen inclusiviteit en de kwaliteit van de participatie. Diversiteit is belangrijk, maar te grote verschillen tussen deelnemers kunnen leiden tot moeizame gesprekken en ten koste gaan van de kwaliteit van de participatie. Een laatste spanning bestaat tussen een open agenda en politieke doorwerking. Hoe opener de agenda, hoe minder gericht de burgertop inhoudelijk is en hoe kleiner de kans op politieke doorwerking.

Dat is op zichzelf niets nieuws, maar die aanhoudende spanningen tonen wel dat de verwachtingen ten aanzien van deliberatieve democratie niet te hoog gespannen mogen zijn. Het deliberatieve ideaal werd ontwikkeld als reactie op de crisis van de representatieve democratie. Die crisis ging in essentie over de spanning tussen het zoeken naar consensus en het nastreven van effectiviteit. Uit ons onderzoek blijkt echter dat we hetzelfde spanningsveld tussen input en output in de Belgische en Nederlandse G1000'en aantreffen. De evaluatiecriteria die we in

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

deze bijdrage hebben gepresenteerd, zijn dan ook enerzijds een maatstaf voor het verbeteren van deliberatief democratische processen zoals de G1000, anderzijds maakt toepassing van de criteria inzichtelijk dat soms gezocht zal moeten worden naar een balans tussen criteria. Meer onderzoek is nodig om inzicht te krijgen in hoe specifieke designkeuzes van deliberatieve processen van invloed zijn op de criteria en de spanningen tussen die criteria.

Bibliografie

Bekkers, V., & Edwards, A. (2007). Legitimacy and democracy: A conceptual framework for assessing governance practices. In V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards, & M. Fenger (Eds.), *Governance and the democratic deficit: Assessing the legitimacy of governance practices* (pp. 35-60). Aldershot, UK: Ashgate.

Binnema, H., & Michels, A. (2016a). Loting en diversiteit. Te hoge verwachtingen. In G. Boogaard & A. Michels (Eds.), *G1000. Ervaringen met burgertoppen* (pp. 59-71). Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Binnema, H., & Michels, A. (2016b). *Selective representation and outcomes of deliberation. Participatory reforms in the Netherlands.* Paper presented at the IPSA conference, Poznan, Poland, 23-28 July 2016.

Bohman, J. (2007). Political communication and the epistemic value of diversity: Deliberation and legitimation in media societies. *Communication Theory*, *17*(4), 348-355.

Boogaard, G., & Binnema, H. (2016). De politieke invloed van de 1000 in Amersfoort en Uden. In G. Boogaard & A. Michels (Eds.), *G1000. Ervaringen met burgertoppen* (pp. 15-29). Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Boogaard, G., & Michels, A. (2016). *G1000. Ervaringen met burgertoppen*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Cain, B., Dalton, R., & Scarrow, S. (2006). *Democracy transformed? Expanding political opportunities in advanced industrial democracies.* New York: Oxford University Press.

Caluwaerts, D., & Reuchamps, M. (2014a). The G1000. Facts, figures and some lessons from an experience of deliberative democracy in Belgium. In P. Van Parijs (Ed.), *The malaise of electoral democracy and what to do about it* (pp. 10-33). Brussels: Rethinking Belgium (Re-Bel e-book).

Caluwaerts, D., & Reuchamps, M. (2014b). Strengthening democracy through bottom-up deliberation: An assessment of the internal legitimacy of the G1000 project. *Acta Politica*, *50*(2), 151-170.

Caluwaerts, D., & Reuchamps, M. (2016). Generating democratic legitimacy through deliberative innovations: The role of embeddedness and disruptiveness. *Representation*, *52*(1), 13-27.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Caluwaerts, D., & Ugarriza, J. E. (2012). Favorable conditions to epistemic validity in deliberative experiments: A methodological assessment. *Journal of Public Deliberation, 8*(1), 1-20.

Cohen, J. (1997). Deliberation and democratic legitimacy. In J. Bohman & W. Regh (Eds.), *Deliberative democracy: Essays on reason and politics* (pp. 67-93). Oxford: Blackwell.

Devos, C., & Sinardet, D. (2012). Governing without a government: The Belgian experiment. *Governance, 25*(2), 167-171.

Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative democracy and beyond. Liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.

Dryzek, J. S. (2001). Legitimacy and economy in deliberative democracy. *Political Theory, 29*(5), 651-669.

Edwards, A. (2007). Embedding deliberative democracy: Local environmental forums in the Netherlands and the United States. In V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards, & M. Fenger (Eds.), *Governance and the democratic deficit: Assessing the legitimacy of governance practices* (pp. 165-182). Aldershot, UK: Ashgate.

Elster, J. (1998). Deliberation and constitution making. In J. Elster (Ed.), *Deliberative democracy* (pp. 97-122). Cambridge: Cambridge University Press.

Fishkin, J. S., & Luskin, R. C. (2005). Experimenting with a democratic ideal: Deliberative polling and public opinion. *Acta Politica, 40*(3), 284-298.

Fishkin, J. S., Luskin, R. C., & Jowell, R. (2000). Deliberative polling and public consultation. *Parliamentary Affairs, 53*(4), 657-666.

Fung, A. (2003). Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences. *Journal of Political Philosophy*, *11*(3), 338-367.

G1000. (2012). *Final report: Democratic innovation in practice*. Brussels: G1000. Geraadpleegd op 23 september 2013 via www.g1000.org/documents/G1000_EN_Website.pdf.

G1000 Uden. (2014). *Vitaal inwonersinitiatief, 4 oktober 2014, van denken en dromen, naar durven en doen.*

Grönlund, K., Bächtiger, A., & Setälä, M. (2014). *Deliberative mini-publics. Involving citizens in the democratic process.* Colchester: ECPR Press.

Luskin, R. C., Fishkin, J. S., & Jowell, R. (2002). Considered opinion: Deliberative polling in Britain. *British Journal of Political Science, 32*(3), 455-487.

Michels, A., & Binnema, H. (2016a). Hoe divers, invloedrijk en deliberatief is een G1000? Het ontwerp van een burgertop en de verwezenlijking van democratische waarden. *Bestuurswetenschappen, 70*(1), 17-36.

Michels, A., & Binnema, H. (2016b). De realisatie van democratische waarden. In G. Boogaard & A. Michels (Eds.), *G1000. Ervaringen met burgertoppen* (pp. 45-58). Den Haag: Boom Bestuurskunde.

O'Flynn, I., & Sood, G. (2014). What would Dahl say? An appraisal of the democratic credentials of deliberative polls and other mini-publics. In K. Grönlund, A. Bäch-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

tiger, & M. Setälä (Eds.), *Deliberative mini-publics: Practices, promises, pitfalls* (pp. 41-58). Colchester: ECPR Press.

Reybrouck, D. van (2013). *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.

Ryan, M., & Smith. G. (2014). Defining mini-publics. In K. Grönlund, A. Bächtiger, & M. Setälä (Eds.), *Deliberative mini-publics: Practices, promises, pitfalls* (pp. 9-26). Colchester: ECPR Press.

Saward, M. (2000). Less than meets the eye: Democratic legitimacy and deliberative theory. In M. Saward (Eds.), *Democratic innovation: Deliberation, representation and association* (pp. 66-77). London: ECPR Studies in European Political Science.

Schmidt, V. A. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and throughput. *Political Studies, 61*(1), 2-22.

Smith, G. (2009). *Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Steiner, J. (2012). *The foundations of deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Steiner, J., Bächtiger, A., Spörndli, M., & Steenbergen, M. R. (2004). *Deliberative politics in action. Analysing parliamentary discourse.* Cambridge: Cambridge University Press.

Thompson, D. F. (2008). Deliberative democratic theory and empirical political science. *Annual Review of Political Science, 11*(1), 497-520.

Vlind, M., & Smets, P. (2016). De rol van dialoog: G1000 Kruiskamp in microperspectief. In G. Boogaard & A. Michels (Eds.), *G1000. Ervaringen met burgertoppen* (pp. 73-87). Den Haag: Boom Bestuurskunde.