



BURGERJURY IN ROTTERDAM

Deliberatieve democratie

ABSTRACT

Sinds een aantal jaar zijn er verschillende deliberatieve burgerparticipatie instrumenten, zoals burgerjury's. Niet de gekozen politici, maar inwoners van gemeenten komen bij elkaar om al delibererend tot een oordeel te komen over het beleid, of een politiek issue. Dankzij deliberatieve burgerparticipatie is de legitimiteit van de besluiten groter en wordt er een diverse groep deelnemers bij elkaar gebracht. Deelnemers worden door de deliberatie positief beïnvloedt, en hun omgeving ook. Hierdoor draagt deze vorm van participatie bij aan een meer deliberatieve democratie. In dit onderzoek wordt gekeken naar het effect van de Rotterdamse burgerjury op deliberatieve democratie in Rotterdam.

Kim Harmsen (442313)

Bestuurskunde, Erasmus universiteit Rotterdam

Scriptiebegeleider: dr. P. K. Marks

2de lezer: prof. dr. J. Edelenbos

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie voor het avondprogramma Bestuurskunde aan de Erasmus universiteit, met als onderwerp de Rotterdamse Burgerjury als deliberatief burgerparticipatiemiddel.

Mijn interesse in de deliberatieve democratie is ontstaan toen ik werkzaam was bij de gemeente Capelle aan den IJssel. Hier was ik van dichtbij betrokken bij verschillende vormen van participatie. Eén daarvan was de Capelse Burgerjury, deze was een collegeperiode eerder op initiatief van Joost Eerdmans (toentertijd wethouder Leefbaar Capelle) geïnitieerd. Ik keek mee naar de vragen en heb de avonden een aantal keer mogen presenteren/modereren. Toen ik eenmaal bij de gemeente Rotterdam werkte, kon ik vanuit mijn nieuwe functie al snel een bijeenkomst van de Rotterdamse Burgerjury bijwonen. Het was interessant om te zien dat zo veel mensen gemotiveerd waren om mee te praten over een grote verscheidenheid aan onderwerpen die wellicht niet allemaal directe invloed hadden op hun dagelijks leven. Maar ik had wel het gevoel dat er vanuit de gedachte van de deliberatieve democratie meer uitgehaald kon worden. Voor deze scriptie heb ik de kans dan ook gegrepen om er vanuit de theorie dieper op in te gaan en deze kansen te ontdekken.

Het schrijven van deze scriptie was interessant en leerzaam, maar af en toe ook een beproeving. Sinds ik in 2017 begonnen ben met het afstudeerproces ben ik van onderwerp veranderd, van baan, verhuisd en kreeg ik twee kinderen. Telkens opnieuw opstarten was lastig en tijdrovend. Maar gelukkig rond ik het nu, op de valreep af.

Graag wil ik een aantal mensen bedanken. Om te beginnen Anne Boomsluiters van de gemeente Rotterdam voor haar openheid en meedenken. Ook bedank ik alle geïnterviewden voor hun medewerking. Dankzij hen heb ik veel waardevolle informatie opgehaald.

Daarnaast bedank ik mijn scriptiebegeleider Peter Marks, allereerst voor het duwtje in de rug tijdens het afstuderen van een studiegenoot en eenmaal goed op gang gekomen voor de tips en het sparren.

Als laatste wil ik graag mijn man, Bart Nijhof, bedanken voor het meelesen en sparren, maar vooral ook voor het meeleven en zijn geduld tijdens dit proces.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Figuren en tabellenlijst.....	4
1. Inleiding	5
1.1. Achtergrond.....	5
1.2. Burgerjury in Rotterdam	6
1.3. Onderzoeksvraag	6
1.3.1. Doelstelling	6
1.3.2. Vraagstelling en deelvragen	6
1.4. Leeswijzer	7
2. De burgerjury theoretisch onderbouwd.....	8
2.1. Klassieke democratie	8
2.2. Uitdagingen voor de democratie.....	9
2.3. Deliberatieve democratie	11
2.4. Deliberatieve democratie in de praktijk.....	12
2.4.1. Deliberatieve peilingen	13
2.4.2. Burgerjury's.....	14
2.4.3. Feedback mechanismen versterken	15
2.4.4. Deliberatieve democratie verankeren in de maatschappij	15
2.4.5. Deliberatieve burgerparticipatiemiddelen en de participatieladder	15
2.5. De burgerjury.....	16
2.5.1. Burgerjurybijeenkomst.....	16
2.5.2. Kenmerken burgerjury.....	16
2.5.3. Kwaliteit burgerjury's.....	17
2.6. De analysekaders vergeleken, naar een conceptueel model	20
2.6.1. Analyse kader	20
2.6.2. Conceptueel model.....	22
3. Methode van onderzoek: beschrijving en verantwoording	24
3.1. Kernbegrippen	24
3.2. Operationalisering.....	24
3.3. Onderzoeksstrategie en casusselectie.....	27
4. Context.....	32
4.1. Algemeen	32
4.2. Algemene opzet.....	32
4.3. Het doel	33
4.4. Deelnemers.....	34
5. Empirische analyse.....	35
5.1. Het proces van de Rotterdamse Burgerjury	35

5.1.1. Variabele A: samenstelling van de deelnemersgroep.....	35
5.1.2. Variabele B: interne fairness.....	40
5.1.3. Variabele C: competentie.....	41
5.1.4. Variabele D: transparantie.....	44
5.1.5 Variabele E: efficiëntie	47
5.2. De kwaliteit van de Burgerjury	49
5.2.1. Variabele F: consensus	49
5.3. Impact van de Rotterdamse Burgerjury	53
5.3.1. Variabele G – Impact op deelnemers.....	54
5.3.2. Variabele H: impact op besluitvorming	57
5.4. Empirische deelvragen beantwoord	62
6. Conclusie en aanbevelingen	67
6.1. Conclusie.....	67
6.2. Aanbevelingen.....	68
6.3 Terugblik en reflectie	69
Literatuurlijst.....	71
Bijlage I: mailcorrespondentie	74

Figuren en tabellenlijst

<i>Figuur 1: de analysekaders van Michels en Binnema (2016) en Leyenaar (2015) vergeleken</i>	<i>21</i>
<i>Figuur 2: conceptueel model.....</i>	<i>22</i>
<i>Figuur 3: conceptueel model met mogelijke beïnvloeding.....</i>	<i>63</i>
<i>Tabel 1: voor- en nadelen van deliberatieve peilingen (Leyenaar, 2017)</i>	<i>14</i>
<i>Tabel 2: analysekader Michels en Binnema (2016)</i>	<i>18</i>
<i>Tabel 3: geïnterviewde Burgerjuryleden.....</i>	<i>30</i>
<i>Tabel 4: geïnterviewde ambtenaren</i>	<i>30</i>
<i>Tabel 5: overzicht Burgerjurybijeenkomsten</i>	<i>33</i>
<i>Tabel 6: samenstelling Burgerjury obv leeftijd</i>	<i>34</i>
<i>Tabel 7: samenstelling Burgerjury obv spreiding stad</i>	<i>34</i>
<i>Tabel 8: samenstelling Burgerjury t.o.v. de Rotterdamse populatie – geslacht.....</i>	<i>38</i>
<i>Tabel 9: samenstelling Burgerjury t.o.v. de Rotterdamse populatie – leeftijd.....</i>	<i>38</i>
<i>Tabel 10: samenstelling Burgerjury t.o.v. de Rotterdamse populatie – opleidingsniveau.....</i>	<i>38</i>
<i>Tabel 11: samenstelling Burgerjury t.o.v. de Rotterdamse populatie – gebied.....</i>	<i>38</i>

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

De participatiesamenleving is sinds een aantal jaren in opmars, niet voor niets riep onze Koning tijdens zijn troonrede in 2013 de bevolking op om verantwoordelijkheid te nemen in deze veranderende samenleving: “Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving” (2013).

De Raad voor het openbaar bestuur (2012) kaart een jaar eerder in het rapport *Loslaten in vertrouwen* ook de veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving aan. Zij stelt dat de ‘vitale samenleving’ bestaat in Nederland. In de vitale samenleving zetten burgers zich, zonder dat er een concrete tegenprestatie is, in voor hun omgeving, waaronder hun gemeente. Dit biedt gemeenten kansen, maar deze ontwikkelingen roepen ook vele, actuele vragen op. Er zijn geen vastomlijnde manieren van participeren en planvorming (Raad voor het openbaar bestuur, 2012). Uit eigen observaties blijkt dat gemeenten graag dicht bij de samenleving opereren en de verbinding zoeken met burgers, ondernemers en andere stakeholders. Gemeenten trachten op die manier invulling te geven aan veranderende verhoudingen tussen overheid en inwoner. Deze relatie staat onder druk, dat blijkt uit de teruglopende ledenaantallen van politieke partijen en de lage opkomst van kiesgerechtigden bij de verkiezingen (Mair, 2013).

Toch willen inwoners graag meedenken en meebeslissen over beleid en politieke keuzes. Het Sociaal-Cultureel Planbureau schreef in het rapport *Verschil in Nederland* dat 60 procent van de inwoners van 18 jaar en ouder het (zeer) eens is met de stelling: ‘Het zou goed zijn als burgers meer konden meebeslissen over belangrijke politieke kwesties’ (2014). Participatie geeft inwoners enerzijds de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op hun stad en directe omgeving en anderzijds stelt het een gemeente in staat het beleid beter te laten aansluiten op de praktijk. Het is niet voor niets dat vele gemeenten in Nederland op allerlei manieren hun inwoners proberen te betrekken bij het maken van beleid (Bos, 2014). Van stadsdebatten en digitale enquêtes tot adviesraden en burgerplatforms. Je hoeft niet ver te zoeken, op vele websites van gemeenten in Nederland staat beschreven op welke manier de samenwerking met de samenleving wordt gezocht. De komende jaren zal deze trend voortzetten, bijvoorbeeld door de nieuwe omgevingswet die in 2021 in werking zal treden en waarmee er ruimte ontstaat voor bedrijven en organisaties om met ideeën te komen (Rijksoverheid, 2015).

In Nederland kennen we tal van instrumenten waarbij burgers ‘directe’ mogelijkheden hebben om zich met politieke besluitvorming te bemoeien (Bos, 2014; Bongaardt, 2018). Sinds een aantal jaar zijn er deliberatieve fora, zoals bijvoorbeeld burgerfora of burgerjury's. Niet de gekozen politici, maar inwoners van die gemeenten komen bij elkaar om samen, al delibererend, tot een oordeel komen over het beleid, of een politiek issue. Zowel op nationaal als lokaal niveau vinden deze deliberatieve

burgerparticipatievormen steeds vaker plaats. Om die reden is het noodzakelijk om de kwaliteit van deze vormen van burgerparticipatie aan de orde te stellen en bespreekbaar te maken (Leyenaar, 2015).

1.2. Burgerjury in Rotterdam

De Burgerjury is één van de manieren waarmee het Rotterdamse college van B&W 2014-2018 bestaande uit Leefbaar Rotterdam, D66 en CDA heeft ingezet op democratische vernieuwing. In het collegeprogramma #Kendoe stond de ambitie beschreven om Rotterdammers meer zeggenschap te geven, waardoor zij mee konden beslissen over de toekomst van hun wijk en hun stad (gemeente Rotterdam, 2018). De Burgerjury is destijds ontwikkeld “om Rotterdammers meer mogelijkheden te geven om mee te denken en mee te beslissen over de toekomst van de stad of wijk” (gemeente Rotterdam, 2018. P. 1). Over de periode 2014 -2017 is deze burgerjury zevenmaal bij elkaar geweest en zijn er verschillende thema’s behandeld (gemeente Rotterdam, 2018).

1.3. Onderzoeksvraag

De Burgerjury is in 2017 afgerond en voor het laatst bij elkaar geweest. Een goed moment om terug te kijken op de Burgerjury. Met dit onderzoek wordt de kwaliteit van de Rotterdamse Burgerjury geëvalueerd om zo te kijken of dit heeft geleid tot een deliberatieve democratie in Rotterdam. Dat leidt tot onderstaande doel- en vraagstelling.

1.3.1. Doelstelling

In dit onderzoek wordt aan de hand van verschillende theorieën op het gebied van deliberatieve burgerparticipatie de kwaliteit van de Rotterdamse Burgerjury geanalyseerd. Aan de hand van deze analyse worden handreikingen gedaan aan de gemeente Rotterdam met als doel te komen tot een meer deliberatieve democratie door inzet van het instrument ‘Burgerjury’.

1.3.2. Vraagstelling en deelvragen

Hieruit volgt de volgende vraagstelling:

Wat is het effect van het Rotterdamse burgerparticipatiemiddel Burgerjury op de deliberatieve democratie in Rotterdam?

Om deze vraag systematisch te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Theoretische deelvragen
 - a. Wat is deliberatieve democratie?
 - b. Wat is een burgerjury?
 - c. Welke variabelen bepalen de kwaliteit van een burgerjury?
 - d. Hoe draagt de kwaliteit van een burgerjury bij aan deliberatieve democratie?
2. Empirische deelvragen
 - a. Aan welke variabelen voor ‘proces’ voldoet de Rotterdamse Burgerjury?

- b. Wat was de kwaliteit van de Rotterdamse Burgerjury?
- c. Welke impact had de Rotterdamse Burgerjury op de deelnemers en op de besluitvorming?

1.4. Leeswijzer

In het hierop volgende hoofdstuk wordt gestart met een uitgebreid literatuuronderzoek over deliberatieve burgerparticipatie, en meer specifiek de burgerjury. In dit hoofdstuk worden bovenstaande, theoretische deelvragen beantwoord en wordt afgesloten met het conceptueel model. In hoofdstuk 3 wordt de methode van onderzoek beschreven, met daarin de beschrijving en de verantwoording, gevolgd door de operationalisering. Vervolgens biedt hoofdstuk 4 meer algemene context over de Rotterdamse Burgerjury, zoals de algemene opzet, het vooraf geformuleerde doel en de deelnemers van de Burgerjury. De empirische analyse volgt in hoofdstuk 5, met de uitkomsten van het deskresearch en de interviews. In dit hoofdstuk worden dan ook de empirische deelvragen beantwoord. Dit leidt vervolgens tot de conclusie in hoofdstuk 6, wat is het effect van het Rotterdamse burgerparticipatiemiddel Burgerjury op de deliberatieve democratie in Rotterdam? Tevens worden in dit hoofdstuk aanbevelingen gedaan voor het versterken van deliberatieve democratie in Rotterdam door inzet van het middel burgerjury.

2. De burgerjury theoretisch onderbouwd

Dit hoofdstuk start kort met een bredere verkenning over democratie, de uitdagingen in de representatieve democratie en hoe deliberatieve democratie zich hiertoe verhoudt. De deliberatieve democratie krijgt op diverse manieren vorm in de praktijk, waarbij er ook veel overeenkomsten zijn. De burgerjury is een instrument uit de deliberatieve democratie. Vanuit diverse theorieën wordt hier vervolgens dieper op ingegaan, om uiteindelijk vanuit een vergelijking van verschillende analysekaders, te komen tot een conceptueel model waarmee de Rotterdamse Burgerjury in hoofdstuk 5 geëvalueerd wordt. In dit hoofdstuk worden dan ook de vier theoretische deelvragen beantwoord:

- Wat is deliberatieve democratie?
- Wat is een burgerjury?
- Welke variabelen bepalen de kwaliteit van een burgerjury?
- Hoe draagt de kwaliteit van een burgerjury bij aan deliberatieve democratie?

2.1. Klassieke democratie

Om te komen bij de rol van deliberatieve democratie in onze huidige representatieve democratie is het van belang eerst stil te staan bij de oorsprong van democratie. De oorsprong ligt in het oude Athene, waar de Oude Grieken het voor het eerst in beperkte vorm gingen toepassen. Democratie betekent letterlijk 'het volk regeert'. In Athene was sprake van een directe democratie waarbij het volk direct invloed kon uitoefenen op wetsvoorstellen. Idealen waren vrijheid, gelijkheid en respect voor de wet en gerechtigheid (Held, 2006).

In het oude Athene vormde het volk als geheel de volksvergadering (parlement). Zij kwamen ruim veertig keer per jaar bij elkaar en namen daar besluiten aangaande de staat, bijvoorbeeld over zaken als belastingen en buitenlandse zaken. Hoewel er in de basis naar unanimiteit werd gezocht, konden issues ook met meerderheid worden beslist (Gratton, 2014).

De volksvergadering bereidde niet zelf wetgeving en nieuwe wetsvoorstellen voor, dat deed de Raad van Vijfhonderd, geholpen door een Comité van vijftig mensen met een president aan het hoofd. De bestuurlijke functies kon men voor een jaar vervullen, en maximaal dezelfde functie twee keer. Door middel van loting, het wisselen van taken en directe verkiezingen wilden zij een autocratie voorkomen (Held, 2006).

Echter, als je nader inzoomt op de dagelijkse praktijk wordt duidelijk dat de klassieke Atheense democratie niet in de buurt komt van wat wij tegenwoordig als democratisch beschouwen. Zo mocht maar tien procent van de 300.000 inwoners meebeslissen, enkel volwassen mannen. Naast vrouwen waren ook slaven en vreemdelingen uitgesloten. De filosoof Plato was zeer kritisch op de Atheense democratie. Hij stelde dat alle macht in handen lag van een aantal welgestelde families die niet competent waren. Burgers die zich hiertegen verzetten, werden verbannen of vermoord (Leyenaar, 2007).

Deze zogenoemde 'klassieke democratie', maar ook de kritiek op het oude Athene zijn van grote invloed geweest op het ontstaan van de moderne democratie (Held, 2006). De representatieve democratie is de basis voor ons huidige staatsbestel en ontwikkelde zich eind achttiende eeuw in Europa en de Verenigde Staten (WRR, 2012). We kiezen volksvertegenwoordigers tijdens verkiezingen, en deze volksvertegenwoordigers besturen ons land of bijvoorbeeld een stad tijdens een vooraf vastgestelde periode.

2.2. Uitdagingen voor de democratie

De samenleving is de afgelopen eeuw behoorlijk veranderd. Hoewel de steun voor de democratie als ideaalbeeld voor de inrichting van de samenleving onder Nederlanders groot en stabiel blijft (Engelsen & Sie Dhian Ho, 2004) en er nog altijd zeer brede steun voor de representatieve democratie is (Van de Meer, Van der Kolk & Rekker, 2017), zijn er veel maatschappelijke ontwikkelingen te noemen waardoor we de manier waarop we onze democratie vormgeven ter discussie stellen. Denk bijvoorbeeld aan individualisering, digitalisering en de rol van internet en social media. Toch zijn onze democratische structuren niet of nauwelijks veranderd (Cohen, 2015). Nadenken over institutionele hervormingen is overigens niet nieuw. Dergelijke discussies bestaan al ruim vijftig jaar en wijzigingen in het representatieve stelsel zijn er ook zeker al geweest. Zo is de opkomstplicht in 1970 afgeschaft, het raadgevend referendum in 2014 ingevoerd (Van de Meer, et al., 2017) en in 2018 weer afgeschaft.

Dat er een uitdaging ligt voor de democratie is wel duidelijk. Het Sociaal Cultureel Planbureau (2014) schrijft over een 'problematische verhouding tussen volk en elite' die moeilijk oplosbaar is. Van Reybrouck (2013) spreekt van het 'democratisch vermoeidheidssyndroom' en ziet de legitimiteit van de representatieve democratie aangetast worden. Hij noemt drie bewegingen die dit onderschrijven: steeds minder mensen gaan naar de stembus, de wispelturigheid onder kiezers neemt toe en het ledenaantal van politieke partijen neemt af. Door deze ontwikkelingen neemt de legitimiteit van onze representatieve democratie af en wordt de democratie 'minder efficiënt' (Van Reybrouck, 2013). Daarnaast zegt Van Reybrouck dat politici zich steeds bewuster zijn van de volgende verkiezingen. Zij stemmen hun beleid en keuzes die zij maken daar steeds meer op af omdat zij herkozen willen worden. Dit maakt dat voor het electoraat pijnlijke maar noodzakelijke beslissingen minder snel genomen worden. Een voorbeeld geeft Van Reybrouck in een interview, aan de hand van een quote van Belgisch politicus Bruno Tobback in De Standaard (2007, in Welgraven, 2013): "Bijna elke politicus weet wat je moet doen om het klimaatprobleem aan te pakken. Er is alleen geen enkele politicus die weet hoe hij daarna nog moet verkozen raken". Door deze 'permanente verkiezingskoorts' worden sommige keuzes gemaakt ten koste van de inhoud (Welgraven, 2013).

Een ander aspect is dat Nederlandse burgers zich steeds vaker keren tegen de prominente rol van bestaande politieke partijen en hun afgevaardigden in het besluitvormingsproces (Leyenaar, 2015). Mensen voelen zich niet vertegenwoordigd door de huidige volksvertegenwoordigers en bestuurders en feitelijk zijn zij dat ook niet, zo stelt Leyenaar (2015). Gemeenteraden, provinciale staten, Eerste en Tweede Kamer

zijn geen afspiegeling van de maatschappij (Leyenaar, 2015). Bovens stelt in zijn boek *Diplomademocratie* (2011) dat ondanks dat de kern van de Nederlandse democratie lekenbestuur is en dit zo is vastgelegd in de grondwet, artikel 4, we in de praktijk zien dat Nederland wordt bestuurd door burgers met de hoogste diploma's. Hij munt hiervoor de term 'diplomademocratie'.

Juist deze 'diplomademocratie' maakt het belangrijk dat er naast het verkiezen van volksvertegenwoordigers ook ruimte is voor burgerparticipatie. "Democratisch bestuur impliceert mogelijkheden tot participatie en inspraak van burgers. (...) het veronderstelt echter wel dat de spelregels voor collectieve besluitvorming de burger mogelijkheden geven zijn inbreng te leveren. Het gaat daarbij primair om de voorfase van het besluitvormingsproces. De betrokkenheid van burgers manifesteert zich in publieke debatten, hoorzittingen, lobby's, petitie's, demonstraties en bezwaarschriften" (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012, p. 25). Volgens Bovens et al. (2012) worden echter wel de besluiten bij burgerparticipatie uiteindelijk genomen door wettelijk bevoegde instituten zoals colleges van burgemeester en wethouders en gemeenteraden. Andere wetenschappers zien hier juist meer ruimte en omschrijven diverse gradaties van participeren. In het hoogste niveau wordt de besluitvorming overgelaten aan burgers. In de zogeheten participatieladder staan deze verschillende niveaus van participeren omschreven (Jager-Vreugdenhil, 2011). Arnstein (1969) ontwierp de oorspronkelijke *ladder of citizen participation* en bedacht hiermee acht niveaus in participatie. Edelenbos en Monnikhof (2001) hebben, hierop gebaseerd, een nieuwe variant gemaakt met vijf niveaus van participatie: informeren, consulteren, adviseren, co-creëren en zelfsturing. Nader inzoomend op deze vijf niveaus kun je ze als volgt onderscheiden:

1. Informeren: overheden houden burgers op de hoogte van genomen beslissingen.
2. Consulteren: overheden stellen de agenda op voor de participatie en zien de burgers als gesprekspartner. Zij worden om hun mening gevraagd, mogelijk wordt dit meegenomen in het beleid.
3. Adviseren: burgers dragen problemen en eventuele oplossingen aan bij overheden. Dit wordt meegenomen in het beleid en als volwaardig erkend. Overheden kunnen hier bij de besluitvorming altijd nog van af wijken.
4. Co-creatie: overheden en burgers stellen gezamenlijk een agenda op en komen samen tot oplossingen. Hier wordt in de besluitvorming niet meer van afgeweken.
5. Zelfbeheer: overheden richten het zo in dat beleidsontwikkeling en de besluitvorming over wordt gelaten aan burgers. Overheden hebben hierbij zelf enkel een adviserende rol en stellen vooraf randvoorwaarden op.

Dankzij maatschappelijke ontwikkelingen als digitalisering worden burgers snel geïnformeerd en beschikken zij over de middelen om zich met de politiek bezig te houden. En ondanks het door Van Reybrouck geconstateerde 'democratisch vermoeidheidssyndroom' zijn er toch talloze initiatieven en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie (Cohen, 2015). Steeds meer en groter wordende lokale partijen en de vele activiteiten die burgers ondernemen voor hun wijk zijn voorbeelden van deze initiatieven. Maar ook vanuit de politiek wordt er veel aan gedaan om burgers te

betrekken bij beleid. In 2015 schreef Cohen al dat in ongeveer de helft van de gemeentelijke programma-akkoorden burgerparticipatie na de verkiezingen van maart 2014 tot stand is gekomen.

2.3. Deliberatieve democratie

Op welke manier de institutionele vormgeving van de democratie eruit moet zien leidt in de literatuur tot veel verschillende denkrichtingen. Moet de massa beschermd worden tegen willekeurige beslissingen van de politieke elite, of andersom, moet de politieke elite beschermd worden tegen de willekeur van de massa (Held, 2006)?

In politieke theorieën zijn er verschillende stromingen die met wantrouwen naar de werking van democratie kijken. David Held beschrijft dit in zijn standaardwerk 'Models of Democracy' (2006) als volgt: "A preoccupation that rule by the many means the pursuit of them of unbridled desires and interests, on the one hand, and ignorant and short-sighted views, on the other, has led some to believe that democracy is either a dangerously mistaken ambition or something to be hedged and checked as much as possible by constitutional structures and mechanisms, and the careful delimitation of the scope of democratic action" (Held, 2006, p.231). Gevolg hiervan zijn pleidooien voor juist het beperken van democratische invloed van mensen. Denk bijvoorbeeld aan het afschaffen van een raadgevend referendum, het vastleggen van de kaders waarin de democratie zich afspeelt in een ruime en moeilijk veranderbare grondwet, of de roep om een sterke man/vrouw die het land er 'weer bovenop helpt'.

De politieke denkers die méér democratie wel als nastrevenswaardig zien, zijn ook in twee kampen te verdelen. In de woorden van Held zijn dat "those who value political participation for its own sake and understand it as a fundamental mode of self-realization, and those who take a more instrumental view and understand democratic politics as a means of protecting citizens from arbitrary rule and expressing (...) their preferences" (Held, 2006, p.231).

De verschillende van democratie die het belang van burgerparticipatie in beleid voor de kwaliteit van de democratie onderstrepen bevinden zich tussen deze twee uitersten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de benaderingen 'strong democracy', de sociaal kapitaaltheorie en ook de deliberatieve democratie (Michels, 2011). De scheidslijn tussen de verschillende benaderingen is in de praktijk minder zichtbaar, en bestaan deze vaak naast en door elkaar (WRR, 2012). Bij de participatieve democratie gaat het erom dat enerzijds zoveel mogelijk burgers deelnemen om zo breed mogelijke betrokkenheid te realiseren, en anderzijds om de wijze waarop besluiten worden genomen, door middel van discussie en gesprekken met elkaar tot consensus komen. Dit heeft verder vorm gekregen in de deliberatieve democratie (Leyenaar, 2007), die voor het eerst genoemd werd door Joseph Bessette in zijn publicatie *Deliberative Democracy: The Majority Principle* (1980).

Het concept deliberatieve democratie is ontstaan als reactie op veronderstelde tekortkomingen van de representatieve democratie (Held, 2006). In deliberatieve democratie wordt democratie niet als middel, maar als doel op zich gezien. Waar het in

eerdere democratische benaderingen vooral gaat om de directe en indirecte belangen van deelnemers aan het democratisch proces, gaat het in het deliberatieve model om een openbaar bestuur van participatie, rede en onpartijdig uitoefenen van macht (Held, 2006). Bohman (1998) definieert de deliberatieve democratie als volgt: “any one of a family of views according to which the public deliberation of free and equal citizens is the core of legitimate political decision-making and self-governance” (Bohman, 1998, in: Held, 2006, p.237). Deliberatie bepaalt de legitimiteit van de democratie, en niet enkel een meerderheid van stemmen. David van Reybrouck (2013, p.103) geeft de volgende definitie: “De deliberatieve democratie is een vorm van democratie waarbij collectieve beraadslaging centraal staat en waarin deelnemers aan de hand van informatie en argumentatie concrete, rationele oplossingen formuleren voor maatschappelijke uitdagingen.” Kortom, goed geïnformeerd publiek debat waarin op onpartijdige wijze gezamenlijk argumenten getoetst en beslissingen genomen worden is hierin het ideaal. Het gaat de instituties van de representatieve democratie voorbij: “The source of legitimacy is not the predetermined will of individuals, but rather the process of its formation, that is deliberation itself” (Bernard Manin, in: Held, 2006, p. 233). Het doel van deliberatieve democratie is dan om te komen tot betere collectieve beslissingen, door “the transformation of private preferences via a process of deliberation into positions that can withstand public scrutiny and tests”. Deliberatieve democratie kan dit, volgens haar aanhangers, om de volgende redenen:

- Door het delen van informatie en het bijeenbrengen van de kennis van de deelnemers aan de het gesprek neemt de kennis en het begrip van complexe zaken toe bij de deelnemers.
- In het openbare gesprek worden persoonlijke belangen en voorkeuren inzichtelijk.
- In het publieke gesprek worden niet slechts kennis en informatie gedeeld, ook worden standpunten getest en argumenten gewogen, waarna de deelnemers aan het gesprek gezamenlijke tot de beste keuze komen.
- Dat dit kan komt door de houding van de deelnemers, deze is “‘fact regarding’ (as opposed to ignorant or doctrinaire), ‘future regarding’ (as opposed to myopic) and ‘other regarding’ (as opposed to selfish)” (Held, 2006, p.232).

2.4. Deliberatieve democratie in de praktijk

Hoe kan deliberatieve democratie in de praktijk worden vormgegeven? Komt deliberatieve democratie in plaats van de bestaande representatieve democratie, met andere woorden, vervangt deze de traditionele vormen van verkiezingen en de bestaande democratische instituties? Of kunnen de principes van deliberatieve democratie worden toegepast binnen de bestaande democratische structuren van een representatieve democratie? Held (2006, p.246) beantwoordt de tweede vraag positief: “Deliberation is not an all or nothing affair; and the task is to find ways of increasing the deliberative element in modern democracies. (...) Deliberative democrats offer some important new insights into the possible institutional structures of democracy. Typically, these involve proposals to supplement and enrich existing democratic procedures, and to enhance the quality of democratic life.”

Bij deliberatieve burgerparticipatie worden burgers betrokken bij de politieke besluitvorming en gaan zij rationeel en weloverwogen met elkaar in gesprek over problemen en mogelijke oplossingen uit de samenleving. In overleg worden argumenten gedeeld, meningen gevormd en standpunten bepaald. De nadruk ligt niet op de besluitvorming, maar op de kwaliteit van het proces van de deliberatie (Michels, 2011). Een belangrijk aspect hierbij is dat dit leidt tot burgers die ook na deelname aan een deliberatief proces meer bereid zijn om argumenten van meerdere gezichtspunten te bezien en hierover in gesprek te gaan met anderen. Het komt daarmee de samenleving ten goede (Michels, 2011).

Deliberatieve fora zijn bijvoorbeeld burgerfora, burgertoppen, burgerjury's, consensus conferenties, en de zogeheten Planungszelle (Smith, in Michels, 2011). De overeenkomst tussen deze fora is dat de nadruk ligt op het proces en de procedures, waardoor er een 'ideale omgeving voor deliberatie' is (Michels, 2011). Hierbij zijn uitwisseling van argumenten en meningsvorming belangrijker dan de uiteindelijke besluitvorming. De legitimiteit van de genomen besluiten is dankzij deliberatie groter (Michels, 2011). Een andere overeenkomst is dat de selectie van de deelnemers gericht is op het bij elkaar brengen van een diverse groep deelnemers (Boogaard & Michels, 2016).

In Held (2006) worden vier manieren omschreven hoe deliberatie vorm krijgt: deliberatieve peilingen, burgerjury's, het versterken van feedbackmechanismen en het verankeren van deliberatieve democratie in de maatschappij (Held, 2006). Onderstaand een verdere uitwerking hiervan.

2.4.1. Deliberatieve peilingen

Bij de deliberatieve peiling wordt een voor de samenleving, representatieve groep mensen voor een paar dagen bij elkaar gebracht om over een actueel onderwerp te praten. De mening van de deelnemers wordt bij aanvang gepeild, vervolgens delibereren de deelnemers. In het deliberatieproces staan twee zaken centraal: experts lichten het onderwerp toe, gevolgd door een gesprek onder deelnemers waarin argumenten worden uitgewisseld en gewogen. Vervolgens wordt de mening van de deelnemers weer gepeild.

In deliberatieve peilingen zijn elementen te zien van de klassieke Atheense democratie, bijvoorbeeld de roulatie van deelnemers en het voeren van een open debat. Dit wordt gecombineerd met elementen van de representatieve democratie, namelijk politieke gelijkheid en publiek debat (Held, 2006).

De Amerikaanse hoogleraar James Fishkin organiseerde in 1988 een grote deliberatieve peiling in Austin, dit na een aantal kleine deliberatieve fora in Engeland. Tijdens deze '*National Issues Convention*' komen 466 mensen uit het hele land een weekend bij elkaar van donderdagavond tot zondagmiddag (Luskin & Fishkin, 2005). Fishkin stelde twee voorwaarden: de deelnemers moesten door loting worden gevonden en een vergoeding krijgen. Fishkin beoogde gelijke kansen om deel te kunnen nemen en daarnaast ging het niet om een standaard opiniepeiling, maar om een langdurig deliberatief proces. Standaard opiniepeilingen, in de woorden van Fishkin, "model what the public is thinking when it is not thinking, because respondents are often asked questions about which they

have no knowledge or settled views.” Een deliberatieve peiling daarentegen “models what the public would think if it had a better chance to think about issues, in the groups, people learn from each other, from the dialogue” (Holmstrom, 1995). De opbrengst van de peiling was waardevol volgens Van Reybrouck (2013). Het deliberatieve proces had de deelnemers competentier gemaakt. “Het was de eerste keer dat wetenschappelijk werd aangetoond dat gewone individuen competente burgers konden worden, mits ze daartoe de instrumenten kregen” (p. 105).

Andere succesvolle deliberatieve participatie heeft ertoe geleid dat in Texas het percentage inwoners dat meer wilde betalen voor schone energie steeg van 52 naar 84 procent. Doordat het draagvlak groter was geworden had Texas in 2007 de meeste windmolens van de Verenigde Staten (Van Reybrouck, 2013).

Onderstaand de voor- en nadelen van deliberatieve peilingen schematisch weergegeven, mede op basis van de conclusies uit de tientallen peilingen die Fishkin georganiseerd heeft (Leyenaar, 2007).

Tabel 1: voor- en nadelen van deliberatieve peilingen (Leyenaar, 2017)

Voordelen	Nadelen
Begrip en respect bij de deelnemers onderling, ondanks verschillende meningen en achtergronden.	Communicatieve vaardigheden van deelnemers verschillen, waardoor argumenten van de ene deelnemer steviger zullen zijn dan van de andere deelnemer.
Positief effect van groepsdiscussie op deelnemers: <ul style="list-style-type: none"> - informatie- en kennisniveau - betrokkenheid en politiek zelfvertrouwen. 	Deelnemers krijgen tijdens de discussie niet altijd de kans om hun argumenten over te brengen, bijvoorbeeld omwille van de tijd of procedureregels.
Deelnemers kunnen van mening veranderen en zo tot nieuwe standpunten komen	De ene expert is de andere niet. Bepaalde inzichten worden met meer overtuiging en kwaliteit gebracht (presentatie, welbespraaktheid) en krijgen hierdoor wellicht ten onrechte meer waarde toegekend door de deelnemers.
Verkleinen NIMBY-effect: collectieve, publieke belang meer voorop dankzij deliberatieve proces.	

2.4.2. Burgerjury's

Burgerjury's lijken qua opzet erg op deliberatieve peilingen. Ook hier discussiëren deelnemers (leken) over bepaalde onderwerpen, ondersteund door experts. Verschillen zijn er ook. Het initiatief tot een burgerjury wordt genomen door een overheid, dat hoeft bij een deliberatieve peiling niet zo te zijn (Held, 2006). Daarnaast is een burgerjury een terugkerend fenomeen: de deelnemers 'jureren' in dezelfde samenstelling op diverse

momenten, door de overheid aangedragen onderwerpen. In paragraaf 2.5. wordt het instrument burgerjury nader toegelicht.

2.4.3. Feedback mechanismen versterken

Het versterken van feedback mechanismen is erop gericht om communicatie tussen politiek en bestuur enerzijds en burgers anderzijds te versterken. Het gaat erom dat de politiek en burgers buiten de periodieke verkiezingen om met elkaar in gesprek gaan en blijven over de politieke agenda (Held, 2006). Zaken als een burgerinitiatief of een raadgevend referendum zijn goede voorbeelden.

2.4.4. Deliberatieve democratie verankeren in de maatschappij

De laatste wijze waarop de deliberatieve democratie vorm krijgt is door deliberatie breder te verankeren in de maatschappij (Held, 2006). Aanhangers van de deliberatieve democratie gaan er vanuit dat deelname aan een deliberatief proces niet alleen de deelnemers zelf, maar ook de omgeving van de deelnemers positief beïnvloedt. "They hope that re-engaging some citizens in politics will stimulate widespread networking which could eventually trigger a culture of far-reaching civic participation. Integral to this possibility (...) is a strong civic education agenda to help cultivate the capacity for public reasoning and political choice" (Held, 2006. P. 251). Met andere woorden, deliberatieve democratie vraagt om een samenleving waarin goed burgerschapsonderwijs een vruchtbare voedingsbodem voor deze vorm van democratische besluitvorming gecreëerd heeft. Om die reden vinden aanhangers van de deliberatieve democratie het van groot belang om, naast de meer directe instrumenten binnen de deliberatieve democratie zoals peilingen en burgerjury's, te investeren in een cultuur waarin open debat en kennisvergaring een belangrijke plek inneemt. Dit betekent investeren in goed burgerschapsonderwijs op school en het ondersteunen van organisaties die publiek debat organiseren (Held, 2006). Van Reybrouck (2013) stelt ook dat 'geen enkele serieuze wetenschapper' nog twijfelt dat 'deliberatieve democratie een krachtige impuls kan geven aan het doodzieke lijf van de electoraal-representatieve democratie' en betoogt dat deliberatieve burgerparticipatie institutioneel verankerd moet worden.

2.4.5. Deliberatieve burgerparticipatiemiddelen en de participatieladder

Deliberatieve burgerparticipatiemiddelen zijn er in verschillende vormen, met daarbij verschillende bevoegdheden. Er zijn verschillende benaderingen binnen de deliberatieve democratie. Volgens sommige voorstanders vervangt de deliberatieve democratie de traditionele verkiezingen en de bestaande democratische instituties, anderen zien de principes van deliberatieve democratie liever toegepast binnen de bestaande democratische structuren. Echter, het staat vast dat de nadruk ligt op de kwaliteit van het proces van de deliberatie (Michels, 2011). Kijkende naar de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001) kunnen deliberatieve participatiemiddelen zich op verschillende treden van de ladder bevinden. Van overheden die bijvoorbeeld een burgerjury organiseren waarin burgers geconsulteerd worden, tot burgers die zelf een deliberatieve peiling organiseren waarbij overheden een meer adviserende rol hebben. Deze laatste variant neigt meer naar de trede 'zelfbeheer', de mate waarin is afhankelijk van de kaders en scope waarbinnen zo'n peiling zich afspeelt.

2.5. De burgerjury

Zoals in paragraaf 2.4.2. al is benoemd is een burgerjury een door de overheid georganiseerde jury waarbij deelnemers in dezelfde samenstelling op verschillende momenten bij elkaar komen om een mening te vormen over te voeren beleid dan wel te reflecteren op bestaand beleid.

Hoewel er in Nederland een breed scala aan participatiemiddelen is, hebben deze vooral als doel input ophalen en draagvlak creëren. Behalve om participatie zou het volgens Leyenaar en Nehmelman (2017) ook moeten gaan om zeggenschap. In het decentrale bestuur van de toekomst dat zij schetsen is de burgerjury een populair middel. Via burgerjury's kunnen burgers een gefundeerd oordeel geven en beslissingen nemen over lokale issues. Leyenaar en Nehmelman pleitten in een essay in Binnenlands Bestuur (2017) dan ook voor institutionele veranderingen die het mogelijk maken dat besluiten genomen worden door een burgerjury.

2.5.1. Burgerjurybijeenkomst

Een burgerjurybijeenkomst ziet er in theorie (Leyenaar, 2015, 2017) als volgt uit: vooraf ontvangen deelnemers goede en zo volledig mogelijke informatie over het onderwerp, zodat iedereen op hetzelfde informatieniveau zit. De bijeenkomst duurt één of meerdere dagen en tijdens de bijeenkomst zijn experts aanwezig waar deelnemers vragen aan kunnen stellen en mee van gedachten kunnen wisselen. De discussie vindt vaak plaats in subgroepen van maximaal vijftien personen en wordt begeleid door onafhankelijke gespreksleiders. De groep komt op basis van discussie en overleg idealiter tot een unaniem eindoordeel, al kan ook het ook een meer genuanceerd oordeel zijn. Consensus over een onderwerp is het doel. Daarom is een belangrijk onderdeel van de avond dat de subgroepen hun bevindingen aan elkaar terugkoppelen, zowel de discussies die zij gevoerd hebben als de uitkomst. Vervolgens kan onder leiding van de moderator gedelibereerd worden om te komen tot de conclusie 'waar brede consensus over bestaat' (Leyenaar, 2015). De uitkomst is een concreet besluit of aanbeveling aan het orgaan dat de burgerjury bijeengeroepen heeft.

2.5.2. Kenmerken burgerjury

Leyenaar heeft meermaals onderzoek gedaan naar participatie en burgerjury's in Nederland. In 2015 komt zij tot meerdere kenmerken van een burgerjury.

- **Gelijkheid**
Gelijkheid van burgers – bijvoorbeeld van de mogelijke inbreng – wordt gegarandeerd, bijvoorbeeld door inzet van moderatoren (Leyenaar, 2015).
- **Representatief**
De samenstelling van de burgerjury is representatief voor een wijk of stad. Leyenaar (2007) onderscheidt twee soorten representativiteit, namelijk statistische representativiteit en een representatieve doorsnede. Bij de eerste geldt dat "elke relevant geachte groep in populatie proportioneel is vertegenwoordigd". Omdat dit in de praktijk lastig blijkt, zeker als het gaat om kleinere samengestelde groepen, is een representatieve doorsnede ook een optie. Hierbij is er in elk geval één persoon aanwezig van elke maatschappelijke groep die voor het onderwerp belangrijk is, zo is er voldoende diversiteit binnen de

groep om het gesprek vanuit de verschillende invalshoeken te kunnen voeren (Leyenaar, 2015).

- ***Geïnformeerd***

De deelnemers hebben een volledig beeld van hetgeen waar zij over delibereren. Het is hierbij belangrijk dat de informatie die de deelnemers vooraf toegestuurd krijgen begrijpelijk, relevant, volledig en gebalanceerd is zodat zij goed geïnformeerd aan het deliberatieve proces beginnen. Daarnaast dient er vooraf een 'charge' (de voorliggende vraag waarover de burgerjury een uitspraak doet) te worden geformuleerd. Ook gaat het hierbij om de informatie die door deskundigen aan de jury op de avond zelf wordt gegeven. Een belangrijke vraag hierbij is of alle gegeven informatie ook functioneel is voor de burgerjuryleden (Leyenaar, 2015).

- ***Onpartijdig***

Onpartijdig gaat erom dat onderwerpen volledig en objectief behandeld worden en dat deelnemers niet worden gestuurd. Moderatoren en een dagvoorzitter zijn cruciale functies hierbij (Leyenaar, 2015).

- ***Deliberatief***

De deelnemers hebben gelijke kansen om te participeren in het debat, de mening van alle deelnemers wordt gelijk verwoord en de deelnemers krijgen inzicht in alle standpunten van andere deelnemers (Leyenaar, 2015).

- ***Burgerschapsvorming/betrokkenheid/draagvlak***

Alle hiervoor genoemde punten moeten ertoe leiden dat de burgerjuryleden goed geïnformeerd betrokken worden bij het valideren van standpunten om zo tot een onbevooroordeeld oordeel te komen (Leyenaar, 2015). Dit leidt dan tot burgerschapsvorming, grotere betrokkenheid en groter draagvlak onder in elk geval de deelnemers. Maar door media-aandacht en openheid kan betrokkenheid onder de gehele populatie (van bijvoorbeeld een stad of wijk) versterken en de overheid een groter draagvlak verschaffen voor beleid (Leyenaar, 2015).

2.5.3. Kwaliteit burgerjury's

In paragraaf 2.4 is aangegeven dat deliberatieve democratie nieuwe structuren biedt die de bestaande democratische procedures verrijken en de kwaliteit van de democratie verbeteren (Held, 2006). Ook Michels en Binnema (2016) stellen dat burgerparticipatie de democratie kan versterken. Zij onderzochten de democratische kwaliteit van een vijftal deliberatieve burgertoppen (2016), hierin kijken zij in hoeverre deze burgertoppen democratische waarden realiseren. Een burgertop is een deliberatief forum. De onderzochte burgertoppen vonden plaats in Amersfoort, Kruiskamp, Amsterdam, Uden en Groningen. In vier van de vijf steden kwam het initiatief voor een burgertop vanuit een groep burgers, alleen in Uden kwam het idee tijdens een conferentie van de gemeenteraad. De onderwerpen konden veelal zelf aangedragen worden, in sommige gevallen aan het begin van de bijeenkomst met vragen als: "Wat vind jij belangrijk in Amersfoort/Groningen voor de komende vier jaar?" en "Welke ideeën wilt u inbrengen voor de toekomst van Uden?" (Michels en Binnema, 2016, p. 50). In Amsterdam konden deelnemers vooraf onderwerpen aandragen via de website.

In het onderzoek onderscheiden Michels en Binnema (2016) een aantal algemene democratische waarden die burgerparticipatie realiseert, deze, samen met evaluatievragen en thema's, vormen het volgende analysekader:

Tabel 2: analysekader Michels en Binnema (2016)

Democratische waarden	Evaluatievragen	Thema's
Insluiting	Hoe divers is de deelnemersgroep?	Selectie en diversiteit
Invloed	Wat gebeurt er met de input en ideeën van deelnemers?	Doorwerking in agendavorming en beleid
Deliberatie	In hoeverre is er sprake van dialoog tussen deelnemers?	Kwaliteit gesprekken, dialoog en uitwisseling van argumenten
Burgerschap	Leidt het tot betere democratische burgers?	Betrokkenheid, verantwoordelijkheid en initiatief
Transparantie	Is duidelijk wat deelnemers kunnen verwachten?	Inzicht in verloop proces
Legitimiteit	Steunen deelnemers het proces en de uitkomst?	Steun proces en uitkomst

De studie laat zien dat er nog wel werk aan de winkel is: als een burgertop de kwaliteit van de democratie wil versterken zijn er een aantal aandachtspunten (Binnema & Michels, 2016). Want hoewel een burgertop veel mensen bijeenbrengt die goede gesprekken met elkaar voeren, en over het algemeen positief zijn over de sfeer van de dag en de mate dat men met elkaar spreekt over lokale onderwerpen, is ook te zien dat de burgertoppen niet altijd bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de democratie. Opvallend was bijvoorbeeld dat de deelnemers weinig divers waren, veelal geboren en getogen in Nederland, hoogopgeleid en ouder dan 50 jaar. Of de deelnemers op uitnodiging of door middel van loting bij elkaar waren gebracht, maakte hierin niet uit. Daarnaast bleek dat geen van de resultaten uiteindelijk op de raadsagenda kwam (Binnema & Michels, 2016). De invloed van deelnemers was daarmee beperkt. De lokale politiek is wel "enthousiaster geraakt over het betrekken van burgers op een G1000-achtigemanier" (Boogaard et al., 2016, p.49). Een aanbeveling uit het onderzoek is om vooral helder te zijn aan deelnemers over wat er met de uitkomsten gebeurt, de invloed moet van tevoren duidelijk bekend zijn. Daarnaast is er bij de onderzochte burgertoppen bewust geen informatie vooraf verstrekt zodat men open het gesprek in zou gaan. Belangrijk in de deliberatieve participatievormen is dat deelnemers juist wel informatie vooraf krijgen en dat er tijdens de bijeenkomst voldoende experts aanwezig zijn. Eén van de aanbevelingen is dan ook om wel informatie vooraf toe te sturen.

Een ander analysekader is ontwikkeld door Leyenaar & Niemoller (2010) en Leyenaar (2015). Dit analysekader is een uitwerking van de eerder beschreven kenmerken van een burgerjury. Met dit analysekader kan de kwaliteit van deliberatieve instrumenten

worden getoetst. Zij omschrijft zes criteria om de kwaliteit 'op objectieve en vergelijkbare wijze vast te stellen'.

Fairness

Fairness heeft zowel betrekking op procedures met betrekking tot de *toegang tot* het deliberatieve proces als de procedures met betrekking tot *de wijze waarop* deelnemers in staat worden gesteld om gelijkwaardig deel te kunnen nemen aan de beraadslagingen.

Externe of structurele fairness gaat over het eerste: hebben alle relevante en betrokken groepen een gelijke kans om deel te nemen aan het deliberatieve proces? Het gaat hier om de selectie van de leden.

Interne of procedurele fairness heeft dan betrekking op de voorwaarden – regels, werkwijze, besluitvorming, etc. - waaronder het deliberatieve proces plaatsvindt. Zijn deze gelijk voor alle deelnemers? En zijn ze met instemming van de deelnemers vastgesteld?

Competentie

Hebben de deelnemers voldoende communicatieve vaardigheden en voldoende inzicht in de onderwerpen die besproken worden? Kunnen de deelnemers de consequenties van hun preferenties met betrekking tot standpunten overzien? (Habermas, in Leyenaar, 2015,). Het gaat hier dus om twee competenties: kunnen de deelnemers hun eigen standpunten goed over brengen op anderen, én zijn ze goed in staat om de argumenten van anderen op waarde te schatten en in hun overwegingen te betrekken? Dit vraagt enerzijds om goede procedures (zie fairness), als om goede procesbegeleiders.

Transparantie

Transparantie heeft betrekking op de communicatie met de deelnemers, vooraf en tijdens de burgerjurybijeenkomst. Deze moet "duidelijk, eenduidig en in alle openheid" (Leyenaar, 2015, p.130) plaatsvinden.

Efficiëntie

Het criterium efficiëntie gaat het om de relatie tussen inspanning (tijd, geld, etc.) en resultaat (Leyenaar, 2015). Is het voor de deelnemers in dit opzicht aantrekkelijk of zelfs mogelijk om deel te nemen? Voorbeelden zijn de reistijd naar de locatie, de bereikbaarheid met openbaar vervoer en de gevraagde voorbereidingstijd.

Impact

Zoals eerder beschreven wordt met een burgerjury een dubbel doel beoogd. In de eerste plaats wordt gezocht naar een breed gedragen beslissing over een concreet voorliggend issue. Daarnaast wordt er een breder doel beoogd: aanhangers van de deliberatieve democratie gaan er vanuit dat deelname aan een deliberatief proces niet alleen een gedragen besluit oplevert, maar ook de deelnemers zelf positief beïnvloedt. Het gaat hier dus enerzijds om wat er met de aanbevelingen die vanuit het deliberatieve proces komen gebeurt, en anderzijds ook over de impact die het proces heeft op de deelnemers zelf. Zo neemt de burgerzin en het politiek verantwoordelijkheidsgevoel van deelnemers toe (Grimes, in Leyenaar, 2015). Een goede burgerjury zorgt ervoor dat op beide doelen

resultaat geboekt wordt: komen tot een breed gedragen beslissing, en een proces dat leidt tot veranderingen van “attitudes, opinies en preferenties” (Leyenaar, 2015, p.130) van deelnemers. Dit leidt tot een toename van politiek zelfvertrouwen bij de deelnemers.

Consensus

Consensus is een belangrijk criterium voor het beoordelen van de kwaliteit van een burgerjury. Consensus kan gaan over waarden, overtuigingen en voorkeuren, ofwel ‘normatieve, epistemische en preferentiële consensus’ (Leyenaar, 2015). *Normatieve en epistemische consensus* hebben betrekking op het deliberatieve proces. Waren de regels eerlijk volgens de deelnemers (fairness)? Achtten de deelnemers zichzelf voldoende in staat om gelijkwaardig aan het proces deel te nemen (competentie)? Was informatie beschikbaar (transparantie)? Stond de besteedde tijd in verhouding tot het resultaat (efficiëntie)? *Preferentiële consensus* gaat over tevredenheid met het besluit van de burgerjury, los van bovenstaande criteria. Kunnen de deelnemers zich vinden in de uitkomst van de burgerjury? De mate van preferentiële consensus is van belang voor de betekenis die aan de uitkomst toegekend wordt. Het maakt uit of een beslissing met instemming van 51 procent of met 100 procent van de deelnemers genomen is. “Preferentiële consensus is derhalve relevant om te meten, terwijl normatieve en epistemische consensus factoren zijn die het bereiken van zo veel mogelijk preferentiële consensus bevorderen” (Leyenaar, 2015, p.131).

Stemmen is een mogelijkheid om tot een beslissing te komen en om consensus te meten. Maar is de opbrengst van een deliberatief proces in een burgerjury te vangen in een simpel ‘ja of nee’ of ‘voor of tegen’? Een burgerjury leidt vaak tot globale consensus: “na uitvoerige deliberatie blijkt in de praktijk dat een globale consensus ook mensen betreft die weliswaar andere preferenties hebben, maar desalniettemin om allerlei redenen mee willen gaan, ‘er mee kunnen leven” (Leyenaar, 2015, p.131). Leyenaar stipt in dit licht ook nog de relatie tussen consensus en representativiteit aan. Als men gaat voor meerderheidsconsensus dan is het vooral van belang dat de proportionele representatie van de deelnemers op orde is. Als globale consensus beoogd wordt, dan is het vooral van belang dat alle betrokken groeperingen deelnemen aan de deliberatie en hun argumenten naar voren kunnen brengen. Hiervoor is een goed georganiseerd deliberatief proces bij uitstek een geschikt instrument.

2.6. De analysekaders vergeleken, naar een conceptueel model

De theorie en de verschillende analysekaders bieden veel houvast om de praktijk in te duiken. Onderstaand de theorie gestroomlijnd van een vergelijking tussen de verschillende analysekaders, naar een conceptueel model waarmee de Rotterdamse Burgerjury geëvalueerd wordt.

2.6.1. Analyse kader

De analysekaders van Michels en Binnema (2016) en Leyenaar (2015) lijken veel op elkaar, maar analyseren net andere zaken. Het eerste gaat in op democratische waarden die aan een burgerjury ten grondslag liggen, het tweede op concrete criteria waarin deze waarden in een burgerjury vorm kunnen krijgen. Beide bieden zo nuttige invalshoeken.

Hieronder worden beide kaders met elkaar vergeleken. In de figuur betekent een pijl dat ze het over hetzelfde aspect van kwaliteit hebben, waarbij er nog steeds nuanceverschillen bestaan. Bijvoorbeeld, waar het bij Leyenaar bij externe fairness gaat om *gelijke kans* op deelname, hebben Michels en Binnema het bij insluiting over *diversiteit* van de deelnemersgroep, en dus over de *uitkomst* in plaats van de kans: is deze voldoende divers?

Waarden (Michels/Binnema)		Criteria (Leyenaar)
Insluiting	↔	Externe fairness
		Interne fairness
Invloed	↔	Competentie
		Transparantie
Deliberatie	↔	Efficiëntie
		Impact op besluitvorming
Burgerschap	↔	Impact op deelnemers
		Normatieve consensus
Transparantie	↔	Epistemische consensus
		Preferentiële consensus
Legitimiteit	↔	

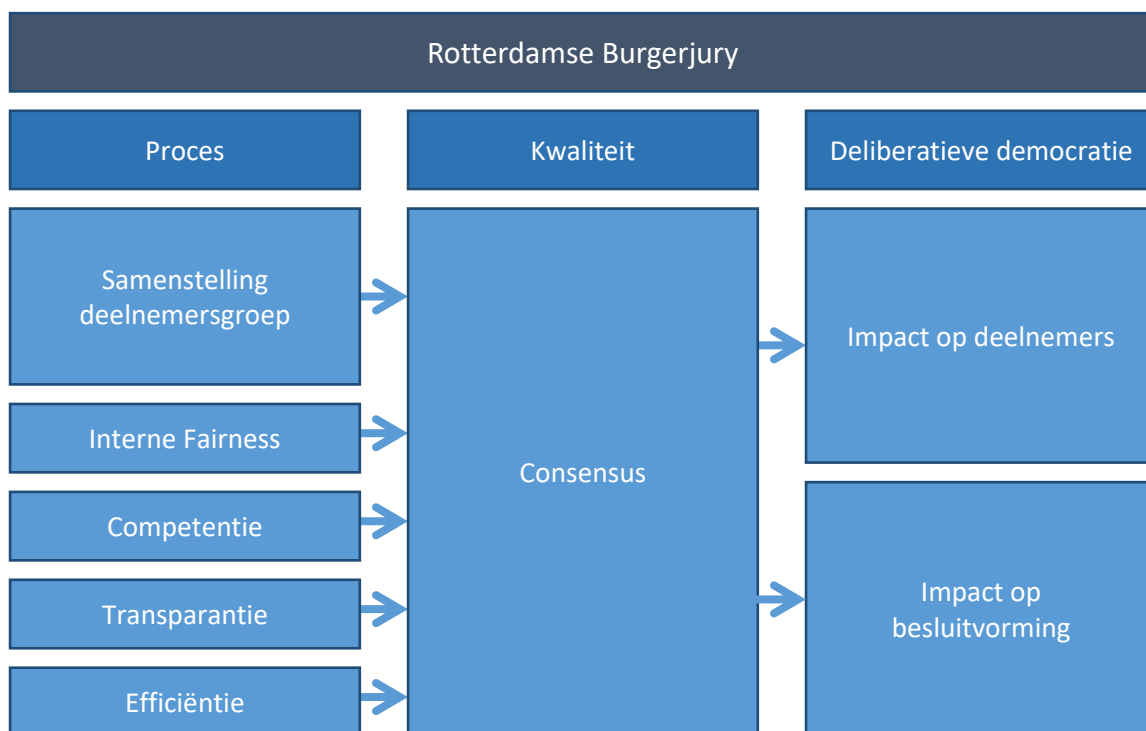
Figuur 1: de analysekaders van Michels & Binnema (2016) en Leyenaar (2015) vergeleken

zo een gedetailleerder inzicht. Het analysekader van Michels en Binnema biedt met zijn evaluatievragen een eerste aanzet tot operationalisering. Ook biedt de toevoeging van 'diversiteit van de deelnemersgroep' als uitkomst bij de waarde 'insluiting' ten opzichte van 'gelijke kans op deelname' bij 'externe fairness' een waardevolle extra bril. Hier komt de vraag naar voren of het alleen gaat om een gelijke kans op deelname aan een burgerjury, of dat het draait om de uitkomst, met andere woorden een burgerjury die qua samenstelling recht doet aan de populatie waaruit deze geselecteerd is. De groep moet in dat geval in enige mate divers zijn. In dit onderzoek worden beide van belang geacht.

Een eerste blik leert dat de kaders van Leyenaar en van Michels en Binnema op grote lijnen dezelfde aspecten beschrijven. Wat opvalt in de vergelijking is dat het toetsingskader van Leyenaar een criterium zit dat niet in het analysekader van Michels en Binnema terugkomt, te weten 'efficiëntie'. Daarnaast heeft het kader van Leyenaar meer criteria dan dat van Michels en Binnema, met andere woorden: het formuleert preciezer en biedt

2.6.2. Conceptueel model

In het conceptueel model wordt een onderscheid gemaakt in criteria die gaan over het proces en criteria die gaan over kwaliteit. Deze zijn van invloed op de mate waarin de doelen van deliberatieve democratie bereikt worden, te weten impact op de deelnemers en op besluitvorming. Het conceptueel model ziet er als volgt uit:



Figuur 2: conceptueel model

Proces

Voor het proces van de Rotterdamse Burgerjury zijn de samenstelling van de deelnemersgroep, de interne fairness, competentie, transparantie en efficiëntie van belang. Een zorgvuldig proces waarin deze variabelen naar tevredenheid van deelnemers en betrokkenen verloopt, leidt tot consensus.

- Bij samenstelling van de deelnemersgroep wordt gekeken of iedere inwoner gelijke kans op deelname had en of de Burgerjury divers is naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, wijk en etniciteit.
- Interne fairness gaat over de werkwijze en besluitvorming, zijn deze vooraf bekend en hebben de deelnemers vooraf met deze afspraken ingestemd? Daarnaast is het belangrijk dat er een ervaren en onafhankelijke moderator bij de Burgerjury aanwezig is.
- Competentie gaat over Burgerjuryleden, is hun kennis voldoende om deel te nemen aan de discussie? En konden zij enerzijds hun mening en argumenten goed overbrengen en anderzijds naar elkaar luisteren? Kortom, was er een open dialoog?
- Transparantie is zowel voorafgaand, tijdens als na de Burgerjurybijeenkomst belangrijk. Kregen de deelnemers bijvoorbeeld voorafgaand informatie over de onderwerpen en het te doorlopen programma toegestuurd? Verder zijn er tijdens

de avond experts aanwezig om vragen te beantwoorden en toelichtingen te geven over het onderwerp? Wordt er verslag gelegd van de discussie en de uitkomsten?

- Efficiëntie betreft meer praktische zaken, zoals de bereikbaarheid van de locatie, de hoeveelheid tijd die Burgerjuryleden gemiddeld aan een Burgerjurybijeenkomst besteedden en of ze dit het waard achten, afgezet tegen het uiteindelijke resultaat.

Kwaliteit

De variabelen onder proces hebben allen invloed op de consensus bij de deelnemers. Voldeed de Burgerjury aan de verwachtingen van de Burgerjuryleden. Kortom, zijn zij tevreden met het doorlopen proces en de uiteindelijke uitkomsten van de Burgerjury? Ook als zij wellicht inhoudelijk een andere voorkeur/mening hadden, konden zij wel leven met de uitkomst dankzij de uitgebreide deliberatie? Of er consensus bereikt wordt, is de graadmeter van de kwaliteit van de burgerjury.

Deliberatieve democratie

Hoe hoger de kwaliteit van de burgerjury, hoe groter de impact op de deelnemers en op het beleid. Uiteindelijk is het doel om een positieve impact te hebben op de deelnemers en op het beleid, daarmee krijg je deliberatieve democratie.

De Burgerjuryleden hebben enerzijds een persoonlijke ontwikkeling doorgemaakt, zo hebben zij bijvoorbeeld het gevoel dat zij politiek en beleidsmakers met hun oordeel kunnen beïnvloeden en hebben zij meer kennis over de werking van de lokale politiek. Anderzijds is er meer wederzijds begrip voor elkaars standpunten en respect naar elkaar toe. Dit komt ten goede komt aan 'social capital' (Leyenaar, 2009). Het uiteindelijke resultaat is dan ook minder egoïsme, meer betrokkenheid bij de stad en het verkleinen van het NIMBY-effect.

Daarnaast heeft de Burgerjury impact op het beleid, zo zijn er wellicht voorgenomen besluiten door de aanbevelingen van de burgerjury aangepast. En zijn aanbevelingen van een burgerjury gebruikt om draagvlak voor een voorgenomen besluit aan te tonen. Het zou natuurlijk ook kunnen dat er door de Burgerjury nieuwe onderwerpen op de beleidsagenda gekomen zijn.

Samenvattend is het conceptueel model volgt weergegeven: een zorgvuldig proces en vooraf bepaalde voorwaarden leiden tot consensus over zowel het proces als de uitkomst en daarmee tot kwaliteit van een burgerjury. Naarmate een burgerjury van goede kwaliteit is heeft deze meer impact op besluitvorming én impact op deelnemers, de doelen van deliberatieve democratie.

3. Methode van onderzoek: beschrijving en verantwoording

In dit hoofdstuk worden de kernbegrippen uit het onderzoek gedefinieerd en wordt het conceptueel model geoperationaliseerd. Tevens wordt in dit hoofdstuk de methode van onderzoek omschreven en komen de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek aan de orde.

3.1. Kernbegrippen

In dit onderzoek staan een aantal begrippen centraal. Het onderzoek heeft de Rotterdamse Burgerjury als object van studie (casus). Daarvoor wordt de casus langs de lat gelegd van het theoretische concept 'burgerjury'. Als in de tekst 'Burgerjury' met een hoofdletter 'B' geschreven is, wordt bedoeld op de casus, als in de tekst 'burgerjury' met een kleine letter 'b' geschreven is wordt bedoeld op het theoretisch concept.

Een *burgerjury* is een op initiatief van een overheid bijeengebrachte bijeenkomst van inwoners, ondersteund door experts. Deze bijeenkomsten zijn terugkerend, de deelnemers delibereren in dezelfde samenstelling op diverse momenten over door de overheid aangedragen onderwerpen. Het doel van de burgerjurybijeenkomsten is op basis van brede consensus conclusies trekken over beleid of een lokale issue. De uitkomst is een oordeel of concrete aanbeveling.

De *Rotterdamse Burgerjury* is de groep Rotterdammers die in de periode 2014-2018 zevenmaal bijeen gekomen is om te delibereren over beleidsvoorstellen van het toen zittende Rotterdamse College van B&W bestaande uit Leefbaar Rotterdam, D66 en CDA. *Delibereren* is het voeren van een goed geïnformeerd publiek debat waarin op onpartijdige wijze gezamenlijk argumenten getoetst en beslissingen genomen worden. *Deliberatieve democratie* is een vorm van democratie waarbij collectieve beraadslaging centraal staat en waarin deelnemers aan de hand van informatie en argumentatie concrete, rationele oplossingen formuleren voor maatschappelijke uitdagingen met als doel om zowel de kwaliteit en legitimiteit van besluiten te vergroten, als de betrokkenheid van de deelnemers bij het democratische proces te vergroten.

3.2. Operationalisering

Vanuit het in hoofdstuk 2 opgebouwde theoretisch kader en conceptueel model is onderstaande operationalisering geformuleerd. Deze is gebaseerd op het in het theoretische kader aangehaalde werk van Michels en Binnema (2016), Leyenaar (2015) en Leyenaar en Niemoller (2010). Hieronder staan de verschillende variabelen uit het conceptueel model vermeld, met daarbij de indicatoren die deze variabelen beschrijven. Per variabele wordt vervolgens beschreven op welke wijze de indicator de variabele beïnvloedt. Wat de implicaties hiervan zijn voor de relaties tussen de variabelen zoals beschreven in het conceptueel model wordt beschreven in paragraaf 5.4.

Variabele A: samenstelling deelnemersgroep

Indicatoren:

- Externe fairness –iedere meerderjarige Rotterdammer heeft gelijke kans op deelname.
- Insluiting – in dit onderzoek wordt uitgegaan van een burgerjury die qua samenstelling recht doet aan de populatie waaruit deze geselecteerd is. Statistische representativiteit is voor een burgerjury geen vereiste, zoals in het theoretisch kader is vastgesteld. Een representatieve doorsnede waarbij elke relevante groep met minimaal één persoon is vertegenwoordigd is wel een minimumvereiste. Statistische representativiteit is lastig haalbaar in een gemeente met meer dan 600.000 inwoners. Een representatieve doorsnede doet geen recht aan de omvang van de relevante groepen. In dit onderzoek wordt daarom een middenweg gekozen: elk van de relevante groepen moet voldoende substantieel vertegenwoordigd zijn. Hieronder wordt verstaan dat de samenstelling van de Burgerjury voor elke groep maximaal 50% naar boven of beneden afwijkt ten opzichte van de Rotterdamse populatie.
 - Geslacht:
 - man
 - vrouw
 - Leeftijd:
 - 18-34 jaar
 - 35-54 jaar
 - 55 jaar en ouder
 - Opleidingsniveau:
 - laag opgeleid (basisonderwijs, vmbo, havo-, vwo-onderbouw of mbo 1)
 - middelbaar opgeleid (havo, vwo of mbo 2, 3 of 4)
 - hoogopgeleid (hbo-, wo-bachelor; hbo-, wo-master; doctor)
 - De door een gebiedscommissie vertegenwoordigde Rotterdamse gebieden:
 - Centrum
 - Charlois
 - Delfshaven
 - Feijenoord
 - Hillegersberg-Schiebroek
 - Hoek van Holland
 - Hoogvliet
 - IJsselmonde
 - Kralingen-Crooswijk
 - Noord
 - Overschie
 - Pernis
 - Prins Alexander
 - Rozenburg

- Migratieachtergrond:
 - Inwoners zonder migratieachtergrond
 - Inwoners met migratieachtergrond
 - Binnen deze laatste groep wordt vervolgens nog bezien of de vier qua omvang belangrijkste subgroepen ook voldoende substantieel vertegenwoordigd zijn, dit gaat om:
 - Inwoners met een Surinaamse migratieachtergrond
 - Inwoners met een Turkse migratieachtergrond
 - Inwoners met een Marokkaanse migratieachtergrond
 - Inwoners met een Antilliaanse migratieachtergrond

Variabele B: interne fairness

Indicatoren:

- Werkwijze en besluitvorming – er zijn aan de start van de eerste Burgerjury door de deelnemers afspraken gemaakt over werkwijze en wijze van besluitvorming.
- Moderator – er is een ervaren en onafhankelijke moderator bij de bijeenkomsten aanwezig.

Variabele C: competentie

Indicatoren:

- Kennisniveau Burgerjuryleden – de deelnemers achtten hun kennisniveau voldoende om deel te nemen aan de discussie.
- Communicatieve vaardigheid Burgerjuryleden – de deelnemers konden hun mening en argumenten goed overbrengen.
- Open houding – de deelnemers luisterden naar elkaar.

Variabele D: transparantie

Indicatoren:

- Informatie vooraf – er is vooraf informatie toegestuurd, deze informatie was vanuit het oogpunt van de Burgerjuryleden begrijpelijk geformuleerd, relevant, volledig en gebalanceerd. Van deze informatie is de voorliggende vraag waarover de burgerjury een uitspraak doet (charge) onderdeel.
- Experts – tijdens de bijeenkomsten waren experts aanwezig om de inhoud toe te lichten en vragen te beantwoorden
- Verslaglegging – er is een voor de deelnemers herkenbaar verslag gemaakt waarin de ingenomen standpunten, de discussie en de uitkomsten vastgelegd zijn.

Variabele E: efficiëntie

Indicatoren:

- Locatie – de locatie van de Burgerjury was centraal gelegen en goed bereikbaar per fiets, OV en auto.
- Verhouding inzet/resultaat – de deelnemers waren tevreden met het resultaat van de Burgerjury afgezet tegen de gepleegde inzet in tijd.

Variabele F: consensus

Indicatoren:

- Normatieve consensus – de burgerjury voldeed aan de verwachtingen van de deelnemers.
- Epistemisch consensus – de deelnemers zijn tevreden met het doorlopen proces.
- Preferentiële consensus – de Burgerjury heeft consensus of globale consensus (deelnemers konden zich vinden in het besluit, ook in het geval zij andere preferenties hadden) bereikt over de te nemen beslissingen.

Variabele G: impact op deelnemers

Indicatoren:

- Politiek zelfvertrouwen – na deelname aan de Burgerjury hebben de deelnemers sterker het gevoel dat zij de beleidsmakers en politiek met hun oordeel kunnen beïnvloeden.
- Kennis van lokale politiek – na deelname hebben de deelnemers meer kennis over de werking van lokale politiek.
- Vertrouwen in lokale politiek – na deelname is het vertrouwen in de lokale politiek bij de deelnemers toegenomen.
- Betrokkenheid bij stad – na deelname voelen de deelnemers zich meer betrokken bij de stad.
- Vervolg – deelnemers willen in geval van een vervolg wederom deelnemen en/of zouden aan bekenden aanraden om deel te nemen.

Variabele H: impact op besluitvorming

Indicatoren:

- Aangepaste besluitvorming – door aanbevelingen van de Burgerjury zijn voorgenomen besluiten aangepast.
- Aangetoond draagvlak – aanbevelingen van de Burgerjury zijn gebruikt om draagvlak voor een voorgenomen besluit aan te tonen.
- Agendasetting – de Burgerjury heeft nieuwe onderwerpen op de beleidsagenda geplaatst.

3.3. Onderzoeksstrategie en casusselectie

Dit onderzoek is gebaseerd op de deductieve methode. Gestart is met het opstellen van een theoretisch kader. Dit biedt de omlijning waarbinnen de praktijk geanalyseerd wordt. Zo kan de waarneming in de praktijk in een verklarend perspectief worden geplaatst. Vanuit de theorie is richting gegeven aan het empirisch onderzoek. De stappen die in dit onderzoek doorlopen zijn worden hieronder beschreven.

Stap 1: formulering theoretisch kader

In hoofdstuk 2 is het theoretisch kader omschreven. Hierin worden diverse bronnen van wetenschappers aangehaald. *Models of Democracy* (2006) van David Held komt aan uitgebreid aan bod. Dit standaardwerk geeft een uitgebreide kijk op verschillende theorieën over democratie en beschrijft verschillende democratische modellen. De

onderzoeken van Leyenaar en Niemoller (2010), Leyenaar (2015) en Michels en Binnema in Boogaard et al (2016) bieden criteria om de kwaliteit van burgerjury's op een objectieve en vergelijkbare wijze vast te stellen, en de impact op deelnemers en besluitvorming te onderzoeken. Vanuit deze theorieën is conceptueel model voor de analyse van de Rotterdamse Burgerjury gemaakt en een set aan variabelen en indicatoren opgesteld. De gebruikte theorieën zijn al eerder succesvol ingezet om burgerjury's te evalueren. Dit draagt bij aan de validiteit, het juiste wordt gemeten, en aan de betrouwbaarheid van het onderzoek.

Stap 2: casestudy

In dit onderzoek worden er drie bijeenkomsten uitgekozen om verder te analyseren: de eerste, de vierde en de zevende. Hiervoor is gekozen omdat de verwachting is dat in de opeenvolging van burgerjury's een ontwikkeling plaatsvindt. Deelnemers en organisatoren leren, worden ervarener. Deze ontwikkeling wordt zo meegewogen. Per bijeenkomst van de Burgerjury zijn er door de deelnemers twee onderwerpen besproken. Voor dit onderzoek wordt per bijeenkomst op één onderwerp de impact op besluitvorming bestudeerd, wat maakt dat er op drie onderwerpen de impact op besluitvorming geanalyseerd is. Dit gaat om Levendige Stad (eerste Burgerjurybijeenkomst), Zorg en Welzijn Dichtbij (vierde Burgerjurybijeenkomst) en Democratische Vernieuwing (zevende Burgerjurybijeenkomst).

Stap 3: deskresearch

Als derde stap is deskresearch verricht. Ambtelijke notities, bestuurlijke brieven aan de gemeenteraad, artikelen in de media, verslagen van bovengenoemde drie bijeenkomsten van de burgerjury's en de gemeentelijke evaluatie van de Rotterdamse Burgerjury zijn verwerkt in dit onderzoek. Dit laatste document is in dit onderzoek een belangrijke bron. In 2017 heeft de gemeente Rotterdam de Burgerjury geëvalueerd. Onderdeel van dit onderzoek was een enquête onder deelnemers (109 respondenten), focusgroepen met deelnemers en interviews met ambtenaren. Een deel van de resultaten uit deze evaluatie kunnen meegenomen worden in dit onderzoek. Zo is er bijvoorbeeld gekeken in hoeverre de juryleden input hebben kunnen leveren op het beleid, wat de opbrengst is voor de gemeente en wordt er gekeken of deelname aan de Rotterdamse Burgerjury de betrokkenheid bij de stad vergroot (Rotterdam, 2017). Door gebruik te maken van de uitkomsten van deze evaluatie, gebaseerd op de enquête, gecombineerd met analyse aan de hand van de in 3.1 genoemde indicatoren van de documenten over de Rotterdamse Burgerjury, wordt dit onderzoek meer valide.

Stap 4: kwalitatieve interviews

Na de deskresearch wordt enerzijds de vergaarde informatie getoetst en anderzijds hetgeen niet duidelijk wordt vanuit het deskresearch verder onderzocht. Er is in dit onderzoek voor gekozen om interviews af te nemen. Het afnemen van een interview is een goede, kwalitatieve manier om ervaringen verder te onderzoeken. Daarnaast biedt het diepgang, waardoor het tot meer praktische uitkomsten leidt voor de gemeente Rotterdam. Daarnaast wordt er gekozen voor een casestudie omdat dit een diepgaand en

integraal inzicht geeft in de begrensde objecten of processen (Verschuren & Doorewaard, 2015).

In totaal zijn dertien interviews afgenomen, tien met Burgerjuryleden en drie met betrokken ambtenaren. De selectie van de geïnterviewde Burgerjuryleden had enige voeten in de aarde. Sinds 2018 geldt de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Hierdoor was het de gemeente Rotterdam niet toegestaan om de contactgegevens van de Rotterdamse Burgerjuryleden te delen voor dit onderzoek. De gemeente Rotterdam heeft op basis van een voor dit onderzoek opgestelde mail de Burgerjuryleden benaderd, met de vraag of ze, indien geïnteresseerd in deelname aan dit onderzoek, per mail (bijlage I) contact met de onderzoeker wilden opnemen. Hierop is door 22 Burgerjuryleden positief gereageerd. Deze 22 personen hebben een aanvullende mail toegestuurd gekregen, waarin gevraagd werd naar woongebied, leeftijd en occupatie. Ook is gevraagd aan welke bijeenkomsten van de Burgerjury ze hadden deelgenomen. De antwoorden op deze vragen zijn als volgt:

- Van de 22 respondenten hadden er acht betaald werk dan wel waren ondernemer, negen waren gepensioneerd, vier hadden geen betaald werk, van één respondent was de occupatie onbekend.
- Van de 22 reacties vielen er zeventien in de leeftijdscategorie 55+, vier in de leeftijdscategorie 36-55 jaar, één respondent heeft deze vraag onbeantwoord gelaten.
- 'Centrum', 'Hoogvliet' en 'Prins Alexander' leverden elk drie van de respondenten, 'Charlois', 'Feijenoord', 'Kralingen-Crooswijk' en 'Noord' elk twee, 'Delfshaven', 'Hillegersberg-Schiebroek', 'IJsselmonde' en 'Overschie' elk 1. 'Hoek van Holland', 'Pernis' en 'Rozenburg' leverden geen respondenten. Van één respondent is het gebied waarin deze woonachtig is onbekend gebleven.
- Van de 22 respondenten hadden er negen aan alle zeven de Burgerjurybijeenkomsten deelgenomen, vier aan zes van de zeven bijeenkomsten, drie aan vijf van de zeven, drie aan vier van de zeven, één aan twee van de zeven. Van twee respondenten is niet bekend aan hoeveel van de bijeenkomsten deze hebben deelgenomen.

Op basis hiervan zijn tien Burgerjuryleden geselecteerd. Hierbij is in de eerste plaats gelet op een zo breed mogelijke spreiding over de gebieden in Rotterdam, met andere woorden dat zoveel mogelijk gebieden een respondent leveren. Daar we uitspraken willen doen over de impact van de burgerjury op beleid én op Burgerjuryleden zelf is het van belang dat de respondenten in hun directe, dagelijkse leefomgeving getuige kunnen zijn van hetgeen hun deelname aan de Burgerjury al dan niet teweeggebracht heeft. Hierbij moet wel aangetekend worden dat geen van de geïnterviewden afkomstig was uit de gebieden Hoek van Holland, Hoogvliet, Pernis en Rozenburg. Terwijl met name Pernis, Rozenburg en Hoek van Holland de verder weg gelegen gebieden zijn, met een sterk eigen karakter. Vervolgens is er op gelet dat er een zo goed mogelijke spreiding over de leeftijdsgroepen gerealiseerd werd. Dat betekent in dit geval dat – na de spreiding over de gebieden – de drie resterende respondenten in de leeftijdsgroep 36-55 in de groep te

interviewen personen opgenomen werden. Dit heeft geleid tot de in tabel 3 getoonde groep van geïnterviewde Burgerjuryleden.

Tabel 3: geïnterviewde Burgerjuryleden

Burgerjurylid	Gebied	Leeftijds- groep	Occupatie	Deelname aan Burgerjury
BJ-1	Centrum	55+	Gepensioneerd	1 t/m 7
BJ-2	Feijenoord	55+	Gepensioneerd	2 t/m 7
BJ-3	Noord	36-55	Geen betaald werk	1 t/m 6
BJ-4	Overschie	55+	Geen betaald werk	1 t/m 7
BJ-5	Kralingen- Crooswijk	55+	Geen betaald werk	1 t/m 7
BJ-6	Hillegersberg- Schiebroek	36-55	Werkend/ondernemer	2 t/m 7
BJ-7	IJsselmonde	55+	Werkend/ondernemer	1 t/m 7
BJ-8	Delfshaven	55+	Gepensioneerd	3 t/m 6
BJ-9	Charlois	55+	Gepensioneerd	1 t/m 7
BJ-10	Prins Alexander	36-55	Werkend/ondernemer	2 t/m 6

Naast tien Burgerjuryleden zijn ook de direct betrokken inhoudelijke ambtenaren per onderwerp geïnterviewd (tabel 4), te weten de direct betrokken ambtenaar voor Levendige Stad, die voor Zorg en Welzijn Dichtbij en die voor Democratische Vernieuwing. Deze laatste persoon was ook overall inhoudelijk verantwoordelijk voor de organisatie van de Rotterdamse Burgerjury. Deze ambtenaar is in deze twee hoedanigheden geïnterviewd.

Tabel 4: geïnterviewde ambtenaren

Ambtenaar	Functie	Onderwerp Burgerjury	Datum
A1	Planoloog	Levendige stad	7 april 2015
A2	Bestuursadviseur	Zorg en welzijn dichtbij	4 oktober 2016
A3	Beleidsadviseur/ projectleider Burgerjury	Democratische vernieuwing	3 april 2018

De validiteit van het onderzoek wordt mogelijk beperkt door de selectiemethode van de geïnterviewde Burgerjuryleden. Deze konden niet direct benaderd worden, ze moesten zichzelf aanmelden. Dit heeft het mogelijke gevolg dat de personen die zich gemeld hebben als kandidaat voor de interviews zich bovengemiddeld betrokken voelen bij de Rotterdamse Burgerjury. Het zijn wellicht de 'actieven van de actieven'. Daarnaast was het, voor zowel de geïnterviewde Burgerjuryleden als de ambtenaren, al een behoorlijke tijd geleden, en daardoor wellicht lastig om uitspraken te doen. Dit laatste kan effect hebben op de betrouwbaarheid van het onderzoek.

Stap 4: empirische analyse en aanbevelingen

Met alle vergaarde informatie vanuit de deskresearch en de interviews is de empirische analyse gemaakt, hierin is er gekeken naar de samenhang tussen alle verzamelde informatie en zijn er aan de hand van de variabelen uit het conceptueel model en

indicatoren uit de operationalisering conclusies getrokken over de kwaliteit van de Rotterdamse Burgerjury. Op basis hiervan zijn er aanbevelingen gedaan aan de gemeente Rotterdam. De methode- en bronnentriangulatie komt de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede.

4. Context

In dit hoofdstuk de context van de Rotterdamse Burgerjury, waaronder feitelijke, algemene informatie over de Burgerjury, het doel, de deelnemers en de opzet van de avonden. Dit alvorens in hoofdstuk 5 gestart wordt met de analyse.

4.1. Algemeen

De Rotterdamse Burgerjury is in 2015 gestart. Het college van Leefbaar Rotterdam, D66 en CDA wilde inzetten op democratische vernieuwing, in zowel het coalitieakkoord als het collegeprogramma #Kendoe staat de ambitie 'meer zeggenschap voor Rotterdammers' (Rotterdam, 2014).

In het collegeprogramma #Kendoe (2014) staat het volgende over de Burgerjury: "Rotterdammers moeten meer zeggenschap krijgen en mee kunnen beslissen over de toekomst van hun wijk en hun stad. (...) We gaan experimenteren met verschillende vormen van een directere relatie tussen wat Rotterdammers willen en wat bestuurders (en de politiek) doen en beslissen. Begin 2015 maken we een start met de burgerjury."

In de startnotitie van de burgerjury staat omschreven dat de Burgerjury wordt gezien als een aanvulling op een breed scala aan participatiemiddelen. Benadrukt wordt dat er binnen de gemeente Rotterdam al op veel manieren wordt samengewerkt met bewoners en ondernemers, hierbij worden alle vormen van participeren toegepast, van informeren, adviseren en consulteren tot co-creëren (Rotterdam, 2014). Een belangrijk verschil tussen deze participatiemiddelen en de burgerjury is, volgens de gemeente, dat bij de meeste participatiemogelijkheden Rotterdammers een direct belang hebben, en worden gevraagd vanwege hun specifieke kennis van de inhoud of een wijk/gebied. De burgerjuryleden worden gevraagd input te leveren over het beleid van de hele stad (Rotterdam, 2014).

4.2. Algemene opzet

De Rotterdamse burgerjury is tussen 2015 en 2018 twee keer per jaar bij elkaar gekomen in de Burgerzaal van het stadhuis aan de Coolsingel. Elke bijeenkomst stonden twee andere thema's uit het collegewerkprogramma centraal. Alleen de laatste Burgerjurybijeenkomst stond er één thema centraal, namelijk democratische vernieuwing. De 150 leden van de burgerjury beoordelen per thema het beleid. Er is gekozen voor de Burgerzaal als locatie, omdat deze past bij het 'aanzien van de Burgerjury en past bij het democratisch karakter van de methodiek' (Rotterdam, 2014).

Elke burgerjurybijeenkomst startte met een terugblik naar de vorige bijeenkomst door wethouder Joost Eerdmans, met o.a. democratische vernieuwing in zijn portefeuille. Vervolgens werd het beleid van de gemeente over het eerst geagendeerde thema toegelicht door de verantwoordelijk vakwethouder. Na dit inleidende verhaal werd er via stemkastjes gestemd op stellingen over het thema, de uitslagen hiervan waren direct te zien op een groot scherm. Na een stelling, of na een groepje stellingen was er ruimte om kort wat meningen te peilen en met elkaar in gesprek te gaan. De moderator begeleidde dit gesprek. Tijdens de eerste bijeenkomsten werden er vijftien stellingen per thema

behandeld, later werd dit teruggebracht tot tien. Er werd afgesloten met een cijfer over het beleid van dat thema. Vervolgens startte de vakinhoudelijke wethouder van het tweede thema met een toelichting en herhaalde alles zich een keer. Na de plenaire stemronde over het tweede inhoudelijke onderwerp gingen de Burgerjuryleden tijdens de tafelgesprekken in gesprek met elkaar en ambtenaren over de twee thema's. Over elke stelling vond een tafelgesprek plaats, de Burgerjuryleden waren hier al op ingedeeld. Later in de tijd kwam het ook voor dat er aan een aantal tafels dezelfde stellingen werden behandeld. Tijdens de tafelgesprekken kregen Burgerjuryleden ook de kans om hun aanbevelingen op te schrijven. De avond werd plenair afgesloten door de vakinhoudelijke wethouder of door de portefeuillehoudende wethouder Joost Eerdmans.

In totaal is de Rotterdamse Burgerjury zeven keer bij elkaar geweest en zijn de volgende thema's besproken:

Tabel 5: overzicht Burgerjurybijeenkomsten

Nr.	Datum	Thema 1	Thema 2
1	7 april 2015	Levendige stad	Veiligheid
2	27 oktober 2015	Werk	Dienstverlening
3	12 april 2016	Wonen	Verkeer
4	4 oktober 2016	Zorg en welzijn dichtbij	Citymarketing
5	11 april 2017	Schone stad	WIjsamenleving
6	10 oktober 2017	Duurzaamheid	Integratie
7	3 april 2018	Democratische vernieuwing	

4.3. Het doel

Het primaire doel van de Burgerjury (Rotterdam, 2017, p.4) is 'meer zeggenschap voor Rotterdammers'. Verder omschrijft de gemeente Rotterdam drie hoofddoelen en twee subdoelen van de Burgerjury (Rotterdam, 2017, p.4).

De hoofddoelen zijn:

- "de Rotterdammer meer raadplegen over het collegebeleid en de uitvoering ervan";
- "de kwaliteit en effectiviteit van het stedelijk beleid onder bewoners toetsen", en;
- "Rotterdammers als ervaringsdeskundigen bevragen en betrekken bij de stad".

De subdoelen zijn als volgt geformuleerd:

- de Burgerjury "is een manier om transparant te zijn over de manier van werken en vertrouwen op te bouwen";
- Rotterdammers worden "actief betrokken bij de aanpak van de stad en aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid".

De gemeente geeft aan dat de uitkomsten van de burgerjury worden meegenomen in het beleid, hierbij gaat het zowel om nieuw beleid als het huidige beleid (Rotterdam, 2017).

4.4. Deelnemers

De burgerjury bestond uit 150 leden. Binnen de gemeente heeft de afdeling Onderzoek Business Intelligence (OBI) geholpen bij het maken van een representatieve selectie. Het doel was om tussen de 100 en 150 juryleden te werven, die gedurende de gehele collegeperiode deelnemen aan de Burgerjury (Rotterdam, 2014).

Uiteindelijk werd onderstaande samenstelling bewerkstelligd (Rotterdam, 2015).

- Geslacht: 83 mannen en 67 vrouwen
- Leeftijd:

Tabel 6: samenstelling Burgerjury obv leeftijd

Leeftijdscategorie	Aantal*
20-24	11
25-29	21
30-34	11
35-39	13
40-44	17
45-49	17
50-54	15
55-59	15
60-64	14
64-69	8
70-74	5
75-79	1

* 2 deelnemers wilden hun leeftijd niet bekend te maken.

- Spreiding over de stad:

Tabel 7: samenstelling Burgerjury o.b.v. spreiding stad

Gebied	Aantal juryleden
Charlois	10
Delfshaven	24
Feijenoord	14
Hillegersberg-Schiebroek	12
Hoek van Holland	2
Hoogvliet	5
IJsselmonde	17
Kralingen-Crooswijk	9
Noord	20
Overschie	2
Pernis	1
Prins Alexander	19
Rotterdam Centrum	15

*Tijdens de looptijd van de Burgerjury zijn er wisselingen geweest van Burgerjuryleden (Rotterdam, 2017).

5. Empirische analyse

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gezocht op de vraag welk effect het Rotterdamse burgerparticipatiemiddel Burgerjury heeft gehad op de deliberatieve democratie in Rotterdam. De vier theoretische deelvragen zijn in het tweede hoofdstuk beantwoord. In dit hoofdstuk worden de empirische deelvragen beantwoord. Eerst wordt per indicator een beschrijving gegeven voor de Rotterdamse Burgerjury. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van alle indicatoren en de wijze waarop deze elkaar beïnvloeden.

5.1. Het proces van de Rotterdamse Burgerjury

Het doorlopen proces bepaalt de kwaliteit van de Burgerjury, wat vervolgens weer zijn weerslag heeft op de impact op de besluitvorming en de deelnemers aan de Burgerjury. In deze paragraaf wordt bekeken hoe de verschillende in het conceptueel model benoemde variabelen voor proces in de praktijk van de Rotterdamse Burgerjury vorm gekregen hebben.

5.1.1. Variabele A: samenstelling van de deelnemersgroep

Bij samenstelling van de deelnemersgroep wordt gekeken of iedere inwoner gelijke kans op deelname had en of de Burgerjury divers is naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, wijk en etniciteit. De volgende indicatoren vormen variabele A 'samenstelling van de deelnemersgroep':

- Externe fairness
- Insluiting

Voor de Rotterdamse Burgerjury hebben zich 343 Rotterdammers aangemeld, hiervan zijn er 150 geselecteerd voor deelname. Deze selectie is gemaakt door de afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI) van de gemeente Rotterdam.

Externe fairness

Externe fairness is als volgt geoperationaliseerd: iedere meerderjarige Rotterdammer heeft gelijke kans op deelname.

In de evaluatie van de Burgerjury (2017) staat dat er bij werving voornamelijk ingezet is op de 'standaard kanalen' van de gemeente, bijvoorbeeld de gemeentelijke website, social-mediakanalen als facebook en twitter en advertenties in lokale media, waaronder om de Havenloods en het AD. De informatie was op meerdere plekken te vinden en het stond iedere Rotterdammer vrij om zich aan te melden. In een interne startnotitie van de gemeente (2014) staat de ambitie beschreven om naast de groep die zichzelf aanmeldt, ook een groep Rotterdammers te selecteren om deel te nemen. Het zou hier dan vooral moeten gaan om Rotterdammers die een goede staat van dienst hebben vanwege hun betrokkenheid bij de stad of hun wijk.

Drie van de zes geïnterviewden geven aan gevraagd te zijn door de gemeente om deel te nemen aan de Burgerjury. Eén Burgerjurylid geeft aan benaderd te zijn door Leefbaar

Rotterdam om deel te nemen. Deze burgerjuryleden waren al betrokken bij de gemeente, bijvoorbeeld via bewonersorganisaties of het Burgerpanel. De anderen hebben zich aangemeld naar aanleiding van een artikel in de Havenloods, een oproep op Facebook of Twitter. Meerdere Burgerjuryleden zijn dus persoonlijk benaderd om zich aan te melden voor deelname. A3 zegt hierover het volgende: "Achteraf hoor ik dat er politieke partijen zijn die een oproep hebben gedaan bij hun achterban om zich op te geven voor de Burgerjury en dat ze graag wilden weten wat daar gaande was. Wijzelf hebben niemand actief benaderd." Zij geeft aan dat iedereen die zich heeft aangemeld, onderdeel is geweest van het selectieproces van de afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI) van de gemeente Rotterdam. Daar zijn geen uitzonderingen in gemaakt.

Concluderend:

De gemeente Rotterdam heeft gepoogd om een zo *extern fair* mogelijk selectieproces te doorlopen. Dit is niet geheel verlopen zoals bedoeld. Meerdere Juryleden (in elk geval vier van de tien geïnterviewden) zijn persoonlijk benaderd om zich aan te melden. A3 geeft aan te hebben vernomen dat verschillende politieke partijen zich actief gemengd hebben in het aanmeldproces. Strikt formeel genomen had elke Rotterdammer nog steeds gelijke kans op deelname. Tegelijkertijd is door het gerichte benaderen van inwoners, een groep Rotterdammers met een bepaald (partijpolitek) profiel in de groep 343 aanmeldingen terechtgekomen. Deze mensen zouden zich niet allemaal hebben aangemeld als ze niet direct benaderd zouden zijn. Dit heeft de groep van aanmeldingen vergroot en heeft zo de kans op deelname van de algemene populatie meerderjarige Rotterdammers beperkt. De samenstelling van de Rotterdamse Burgerjury is dus niet geheel 'extern fair' verlopen.

Insluiting

In dit onderzoek wordt uitgegaan van een burgerjury die qua samenstelling recht doet aan de populatie waaruit deze geselecteerd is. Hiervoor is een aantal relevante groepen voor de samenstelling van de Burgerjury gekozen, te weten geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, gebied en migratieachtergrond. Elk van deze groepen moet voldoende substantieel vertegenwoordigd zijn, hieronder wordt verstaan dat de samenstelling van de Burgerjury voor elke groep maximaal 50% naar boven of beneden afwijkt ten opzichte van de Rotterdamse populatie.

In 2015 woonden er 623.652 mensen in Rotterdam. 49,2% hiervan was man, 50,8% was vrouw. Van deze Rotterdammers waren er toen 502.672 18 jaar of ouder. 33,6% van deze meerderjarige Rotterdammers viel in de leeftijdscategorie 18-34 jaar, 33,9% in de leeftijdscategorie 35-54 jaar en 32,5% in de leeftijdscategorie 55 jaar of ouder (CBS Statline). In 2015 was 35% van de Rotterdammers laagopgeleid (basisonderwijs, vmbo, havo-, vwo-onderbouw of mbo 1), 38% middelbaar opgeleid (havo, vwo of mbo 2, 3 of 4) en 27% hoogopgeleid (hbo-, wo-bachelor; hbo-, wo-master of doctor) (OBI, Rotterdam). Rotterdam is opgedeeld in veertien gebieden, met het volgende inwonertal per 1 januari 2015: Centrum (32.125), Charlois (65.309), Delfshaven (75.124), Feijenoord (73.080), Hillegersberg-Schiebroek (43.444), Hoek van Holland (10.110), Hoogvliet (34.187), IJsselmonde (58.938), Kralingen-Crooswijk (52.075), Noord (51.316), Overschie

(16.770), Pernis (4.794), Prins Alexander (94.121), Rozenburg (12.388) (OBI, Rotterdam).

Een substantieel deel van de Rotterdamse bevolking heeft een migratieachtergrond. Bij personen met een migratieachtergrond is ten minste één ouder in het buitenland geboren. Iemand die zelf ook in het buitenland is geboren, behoort tot de eerste generatie, terwijl iemand van de tweede generatie in Nederland is geboren (CBS, 2016). In de CBS-cijfers zijn Antillianen niet opgenomen als inwoners met een migratieachtergrond. De gemeente Rotterdam registreert deze echter wel als een specifieke groep in haar eigen dashboard. De groep inwoners met een Antilliaanse achtergrond is voor de gemeente Rotterdam dus een relevante groep. Er is voor gekozen om bij de bepaling van de omvang van alle groepen inwoners met een migratieachtergrond gebruik te maken van cijfers van de gemeente Rotterdam. Deze cijfers gaan online niet verder terug dan 2019, en dus niet 2015 (de start van de burgerjury). Verondersteld wordt dat in die periode de relatieve omvang van de verschillende groepen niet significant gewijzigd is. In 2019 had 48,5% van de Rotterdammers geen migratieachtergrond, de overige Rotterdammers hadden wel een migratieachtergrond (OBI, 2020).

Binnen de groep inwoners met een migratieachtergrond waren de volgende vier groepen het grootst: inwoners met een Surinaamse (8,2%), met een Turkse (7,4%), met een Marokkaanse (7,0%) en met een Antilliaanse (4,0%) migratieachtergrond.

In de startnotitie Burgerjury geeft de gemeente het volgende aan over de gewenste samenstelling van de Burgerjury: “De deelnemers vormen een representatieve afspiegeling van de Rotterdamse bevolking (sekse, leeftijd, etniciteit, opleidingsniveau en spreiding over Rotterdam). De afdeling Onderzoeks- en Business Intelligence (OBI) zorgt voor een representatieve selectie. Daarbij vormt “het betrekken van niet-westerse allochtonen en jongeren de grootste uitdaging” (Rotterdam, 2014, p.1). In onderstaande tabellen wordt op basis van de samenstelling van de eerste bijeenkomst van de Rotterdamse burgerjury bezien of elk van de genoemde groepen voldoende substantieel vertegenwoordigd was. Hiervoor wordt geput uit de brief van wethouder Eerdmans aan de commissie VOF van de gemeenteraad Rotterdam (Rotterdam, 2015). In deze brief wordt voor de categorieën leeftijd, geslacht en gebied gerapporteerd. Cijfers over de samenstelling van de Burgerjury op opleidingsniveau en op migratieachtergrond zijn door de gemeente niet bijgehouden. Opleidingsniveau is niet geregistreerd. Wel is er voor de tussentijdse Evaluatie Burgerjury (Rotterdam, 2017) een enquête uitgevoerd onder de Burgerjuryleden. Hierbij is ook gevraagd naar het opleidingsniveau. 109 van de 150 Burgerjuryleden hebben aan deze enquête deelgenomen. Hiervan was 11% lager opgeleid, 17% middelbaar opgeleid en 71% hoger opgeleid.

Tabel 8: samenstelling Burgerjury t.o.v. de Rotterdamse populatie – geslacht

Geslacht	Rotterdam (%)	50%-range	Burgerjury (%)	Score
Man	49,2	24,6 – 73,8	55,33	Binnen range
Vrouw	50,8	25,4 – 76,2	44,67	Binnen range

Tabel 9: samenstelling Burgerjury t.o.v. de Rotterdamse populatie – leeftijd

Leeftijd	Rotterdam (%)	50%-range	Burgerjury (%)	Score
18-34	33,6	16,8 – 50,4	29,1	Binnen range
35-54	33,9	17,0 – 50,9	41,9	Binnen range
55 en ouder	32,5	16,3 – 48,8	29,1	Binnen range

Tabel 10: samenstelling Burgerjury t.o.v. de Rotterdamse populatie – opleidingsniveau

Opleidingsniveau	Rotterdam (%)	50%-range	Burgerjury (%)	Score
Lager	35,0	17,5 – 52,5	11 (o.b.v. enquête)	Buiten range
Middelbaar	38,0	19,0 – 57,0	17 (o.b.v. enquête)	Buiten range
Hoger	27,0	13,5 – 40,5	71 (o.b.v. enquête)	Buiten range

Tabel 11: samenstelling Burgerjury t.o.v. de Rotterdamse populatie – gebied

Gebied	Rotterdam (%)	50%-range	Burgerjury (%)	Score
Centrum	5,2	2,6 – 7,8	10	Buiten range
Charlois	10,5	5,3 – 15,8	6,7	Binnen range
Delfshaven	12,0	6,0 – 18,0	16,0	Binnen range
Feijenoord	11,7	5,9 – 17,6	9,3	Binnen range
Hillegersberg-Schiebroek	7,0	3,5 – 10,5	8,0	Binnen range
Hoek van Holland	1,6	0,8 – 2,4	1,3	Binnen range
Hoogvliet	5,5	2,8 – 8,3	3,3	Binnen range
IJsselmonde	9,5	4,8 – 14,3	11,3	Binnen range
Kralingen-Crooswijk	8,4	4,2 – 12,6	6	Binnen range
Noord	8,2	4,1 – 12,3	13,3	Buiten range
Overschie	2,7	1,4 – 4,1	1,3	Binnen range
Pernis	0,8	0,4 – 1,2	0,7	Binnen range
Prins Alexander	15,1	7,6 – 22,7	12,7	Binnen range
Rozenburg	2,0	1,0 – 3,0	0	Buiten range

Cijfers over de samenstelling van de Burgerjury op migratieachtergrond zijn door de gemeente niet bijgehouden. In de startnotitie Burgerjury (Rotterdam, 2014) geeft de gemeente aan de grootste uitdaging te zien in het betrekken van niet-westerse allochtonen en jongeren. Het is om die reden opmerkelijk dat migratieachtergrond niet is meegenomen als een van de criteria bij selectie van Burgerjuryleden, of in de tussentijdse evaluatie van de Rotterdamse Burgerjury. A3 zegt hierover: “Ik vond het vervelend om aan Rotterdammers te vragen, van: ben je buitenlander? Die inclusiviteit van, je bent Rotterdammer als je Rotterdammer bent, wilde ik graag terug laten komen.”

Vragende naar de diversiteit van de burgerjury zijn drie burgerjuryleden daar positief over. Anderen hebben daar meer kanttekeningen bij en twijfelen of het een afspiegeling was van de stad. Vooral opleidingsniveau, bovenmodaal en etniciteit worden genoemd als reden dat de burgerjury niet divers genoeg is. Zo zegt één van de juryleden: “Nou ja, veel oudere mensen, veel koopwoningen, ja, toch over het algemeen blank” (BJ3). Een ander burgerjurylid zegt: “Bovenmodaal was veel meer aanwezig. (...) Dat bleek wel met vragen zoals huizenbezitters, ja, dat was duidelijk de overhand” (BJ5).

De burgerjuryleden geven ook aan dat er veel bekenden uit de stad lid waren. “Ik denk dat het dilemma net zo is als bij andere participatie, dat sommige mensen gewoon niet bedenken dat ze mee kunnen doen, het zit niet in de cultuur of ze vinden het griezelig of onzin misschien wel. En het zijn toch altijd een beetje de, je komt daar, in de Burgerjury kwam ik ook allerlei mensen tegen die ik vanuit andere groeperingen ken; uit de koplopers uit andere deelgebieden. Die je eigenlijk overal wel ziet” (BJ8). Of: “Toch veel mensen die wel politiek geïnteresseerd zijn, al dan niet politiek actief zijn” (BJ10). A2 zegt hierover: “Wat ik me wel herinner van die avond is dat ik het zeer wit volk vond. (...) Ik vond het geen afspiegeling van Rotterdam.” A3 nuanceert dit iets: “Ik heb veel commentaar gekregen op dat de Burgerjury te wit was, waarbij ik wel de etniciteit van de groep kende (..) De methode an sich heeft altijd een nadeel in zich, elke participatieve methode. Dus dat maakte ook dat bepaalde traditionele groeperingen migranten minder tegen kom, maar ik heb de meeste culturen toch wel binnengehaald.”

Concluderend:

Op ‘geslacht’ en ‘leeftijd’ valt de samenstelling van de Burgerjury binnen de gestelde range (50% afwijking ten opzichte van de totale populatie). Op ‘gebied’ vallen elf van de veertien gebieden binnen de range: de gebieden ‘Centrum’ en ‘Noord’ zijn oververtegenwoordigd, het gebied ‘Rozenburg’ is ondervertegenwoordigd. Het feit dat er géén Burgerjurylid uit Rozenburg was, maakt dat op het onderdeel ‘gebied’ de Burgerjury géén representatieve doorsnede was van de Rotterdamse populatie. Dit wordt in de theorie als minimumvereiste gezien. Op het vlak van ‘opleidingsniveau’ scoort de Burgerjury op alle drie de categorieën buiten de range: hoger opgeleiden zijn oververtegenwoordigd, middelbaaropgeleiden en lager opgeleiden zijn ondervertegenwoordigd. Wat betreft migratieachtergrond is het niet mogelijk om een uitspraak te doen, daar hierop niet geregistreerd is. Wel zijn er sterke aanwijzingen dat de Burgerjury qua migratieachtergrond geen goede afspiegeling was van de Rotterdamse populatie. Een kleine kanttekening is hier echter wel op zijn plaats. Het probleem van representativiteit is veel voorkomend. Binnema en Michels (2016) bijvoorbeeld constateren in hun onderzoeken naar burgertoppen dat deelnemers vaak een Nederlandse achtergrond hebben, hoogopgeleid zijn en veelal boven de vijftig jaar oud zijn. In dit licht gezien heeft de gemeente Rotterdam met de haar beschikbare middelen een redelijk diverse groep aan deelnemers in de Burgerjury bijeen weten te brengen. Desondanks is het oordeel dat de gemeente Rotterdam er maar slechts ten dele in geslaagd is alle relevante groepen Rotterdammers in voldoende mate in de Burgerjury vertegenwoordigd te krijgen.

5.1.2. Variabele B: interne fairness

Interne fairness gaat over de werkwijze en besluitvorming, zijn deze vooraf bekend en hebben de deelnemers vooraf met deze afspraken ingestemd? Daarnaast is het belangrijk dat er een ervaren en onafhankelijke moderator bij de Burgerjury aanwezig is.

De volgende indicatoren meten variabele B: interne fairness:

- Werkwijze en besluitvorming
- Moderator

Werkwijze en besluitvorming

Werkwijze en besluitvorming is als volgt geoperationaliseerd: er zijn aan de start van de eerste Burgerjury door de deelnemers afspraken gemaakt over werkwijze en wijze van besluitvorming.

De voorwaarden over de werkwijze, regels en besluitvorming van de burgerjury was bij 8 van de 10 de juryleden vooraf niet bekend, alle 10 gaven zij aan hier niet mee ingestemd te hebben. Tussendoor hebben op feedback van juryleden wel aanpassingen plaatsgevonden: “We hadden vooraf geen zegje over de werkwijze. We hebben wel tussendoor aangegeven van: kan het niet zo en kunnen we niet wat langer daar over dat onderwerp of wat korter bij de tafels staan, dat hebben we wel aangegeven en daar hebben ze ook wel naar geluisterd” (BJ3).

Ook A3 geeft aan dat er vooraf geen afspraken zijn gemaakt met de Burgerjuryleden over de werkwijze en besluitvorming. Zij geeft aan dat dit “meer een intern proces is geweest”. Wel is er van te voren bepaald wat de Burgerjury wel mocht ten opzichte van de gemeenteraad. A3: “Dat was echt heel helder, je vraagt alleen maar dingen waar je nog wat aan kan veranderen en waar de raad niet over gaat.”

Concluderend:

Er zijn aan de start van de eerste Burgerjury door de deelnemers geen afspraken gemaakt over werkwijze en wijze van besluitvorming. In de theorie over deliberatieve democratie is dit een belangrijk uitgangspunt. De Rotterdamse Burgerjury voldoet dan ook niet aan de indicator ‘werkwijze en besluitvorming’.

Moderator

De indicator Moderator is als volgt geoperationaliseerd: er is een ervaren en onafhankelijke moderator bij de bijeenkomsten aanwezig.

Er waren verschillende moderatoren aanwezig tijdens de avonden. Voor het plenaire deel was er een moderator, als een soort juryvoorzitter. En tijdens de tafelgesprekken waren er bij de tafels, inhoudelijk betrokken ambtenaren die de verschillende groepsgesprekken leidden.

In eerste instantie was er geen vaste juryvoorzitter en werd voorafgaand aan elke sessie een juryvoorzitter gezocht, onder de gemeenteambtenaren. Gaandeweg het proces werd duidelijk dat één van de betrokken ambtenaren erg goed was in het modereren. Deze heeft in het vervolgproces als juryvoorzitter opgetreden. A3: “Ik kwam op een gegeven

moment bij een collega vanuit de afdeling en toen dacht ik: oh, jij bent hier goed in! Ik zag het gewoon in haar. (...) Zij kende de materie van de participatie heel goed en zij is heel benaderbaar voor een breed publiek. (..) Zij dacht al vroeg mee over de vragen die gesteld konden worden, dus zij was heel sterk ook in haar voorbereiding. Het was voor mij altijd een heel gedoe om mensen weer helemaal het concept te laten snappen. Het is niet alleen vragen stellen op zo'n podium, je moet natuurlijk goed kunnen interacteren met je publiek."

De geïnterviewde juryleden waren erg te spreken over de plenaire moderatoren/juryvoorzitters. "Ze waren heel duidelijk, dus dat vond ik wel heel goed. Gericht op het onderwerp. En wat ze ook goed deden was mensen meenemen in het verhaal" (BJ1). BJ6: 'Ik vond ze het over het algemeen heel leuk doen. Ze lieten mensen uitpraten, zorgden dat er verschillende mensen aan bod kwamen, lieten soms ook wel wat discussie tussen mensen onderling ontstaan. (...) Soms kreeg je ook de beurt, dan pikten ze een bepaald profiel eruit en dan kreeg je opeens de beurt en dan moest je heel snel bedenken van, oh, hoe zeg ik nou eigenlijk al die gedachten in m'n hoofd, hoe vorm ik die nou heel kort?'

Ook waren de geïnterviewde burgerjuryleden waren, op één na (die was neutraal), positief over de moderatoren tijdens de tafelgesprekken. 'De groepjes waren ook heel klein en die ambtenaren, ik denk dat ze een training moderatie hebben gehad, maar dat weet ik niet zeker, maar die waren heel erg van, zorgen dat iedereen aan bod kwam, dat het een beetje gemoedelijk ging, dat het niet sturend was. Dus ik vond die moderatie daar ook wel echt goed' (BJ 6). Uit de evaluatie van de Burgerjury blijkt tevens dat 90% van de juryleden het prettig vond dat er een ambtenaar aanwezig was bij het tafelgesprek. Redenen hiervoor die genoemd werden waren: het gesprek leiden, weten dat de informatie goed terecht komt en direct een inhoudelijke reactie kunnen krijgen op vragen en adviezen (Rotterdam, 2017).

Concluderend:

Er was een onafhankelijke en ervaren moderator aanwezig. Deze werd door de deelnemers goed gewaardeerd: negen van de tien geïnterviewde Burgerjuryleden waren erg te spreken over de manier waarop de avonden geleid werden, zowel tijdens het plenaire deel, als tijdens de tafelgesprekken. De Rotterdamse Burgerjury wordt dan ook positief beoordeeld op de indicator 'moderator'.

5.1.3. Variabele C: competentie

De variabele competentie gaat over de Burgerjuryleden, is hun kennis voldoende om deel te nemen aan de discussie? En konden zij enerzijds hun mening en argumenten goed overbrengen en anderzijds naar elkaar luisteren? Kortom, was er een open dialoog? De volgende indicatoren meten variabele C: competentie:

- Kennisniveau Burgerjuryleden
- Communicatieve vaardigheid Burgerjuryleden
- Open houding

Kennisniveau Burgerjuryleden

De indicator Kennisniveau Burgerjuryleden is als volgt geoperationaliseerd: de deelnemers achtten hun kennisniveau voldoende om deel te nemen aan de discussie.

De meeste Burgerjuryleden vonden dat zij over voldoende kennis beschikte om deel te kunnen nemen aan de bijeenkomsten. Twee geïnterviewden twijfelden hieraan. “Soms was het wel lastig om deel te nemen aan de discussie. Van de meeste onderwerpen wist ik genoeg af, maar er zaten ook onderwerpen tussen die minder bekend waren. Zoals bijvoorbeeld de wijkteams, ik had daar niet eerder van gehoord” (BJ2). BJ10: “Er zijn natuurlijk een aantal onderwerpen die je standaard een beetje interesseren en andere die je niet erg interesseren en ja, waar je dus ook minder over weet.” Doorvragend is het vooral ook een kwestie van verwachtingen. Zo is de algemene gedachte van de Burgerjuryleden voornamelijk dat zij er waren om mee te praten vanuit eigen ervaringen en interesses, niemand verwacht dat je inhoudelijk alles behoort te weten over de onderwerpen. Zo zegt BJ7: “Ik heb wel een bepaalde mening over een hoop zaken maar niet voldoende kennis. Maar dat is denk ik ook niet relevant voor een Burgerjury, dat je over alles mee kan praten, want dat zou gewoon onmogelijk zijn, als je over alle onderwerpen wat wist. Maar vanuit je eigen beleving in de stad, kan je wel over bepaalde zaken; over veiligheid, over groen, over zorg, wat zeggen. Maar ik heb zeker niet overal verstand van, nee.” Of BJ3: “Nee, ik denk niet dat dat genoeg kennis nodig is. Omdat, ik ben representatief voor Rotterdam, Rotterdammer ben en ik hoef niet overal iets van te weten, niet elke Rotterdammer weet overal van.”

A3 is positief over het kennisniveau van de Burgerjuryleden: “Het is niet per se de algehele waarheid die zij spraken, nee, het is hun beleving op de werkelijkheid van de stad en zij zijn onderdeel van die stad, dat gaf heel veel waardevolle informatie. Het waren allemaal zeer geïnformeerde burgers. Maar dat is wat ik in het begin al zei, die komen erop af. Hele betrokken, leuke mensen die, nou ja, die zich graag willen laten horen.” A2 heeft een iets andere kijk op het kennisniveau van de Burgerjuryleden: “Wat ik wel merkte in zo’n tafelgesprek – het was echt kort, ik denk dat het maximaal een half uur was – dat er best wel kennis mist, wat logisch is overigens hoor. (...) Bijvoorbeeld als je het hebt over schulddienstverlening, ja, dan wil je gewoon niet weten hoe dat georganiseerd is in de stad en ook wat soms politiek speelt waardoor dingen gewoon echt niet gaan gebeuren de komende paar jaar, zeker toen niet. Ja, dat kun je niet op tafel leggen, tenminste, dat was je rol niet. Dus soms was dat gesprek, zag je gewoon van ja, dit is eigenlijk volkomen zinloos en dat was wel een beetje jammer, denk ik. Of je gaat heel erg zitten uitleggen hoe het werkt, nou, dan ben je daar al een kwartier mee verder, dus dan is er geen gesprek meer.”

Concluderend:

Bij ‘kennisniveau’ gaat het erom of de deelnemers hun kennisniveau voldoende achtten om deel te nemen aan de discussie. Acht van de tien geïnterviewde Burgerjuryleden achtten hun kennisniveau voldoende om deel te nemen aan de discussie, de overige twee waren hier neutraal over. Gesteld kan worden dat de Rotterdamse Burgerjury voldoet aan de indicator ‘kennisniveau Burgerjuryleden’.

Van de ambtenaren was A3 bij alle bijeenkomsten aanwezig. Ook zij achtte het kennisniveau van de Burgerjuryleden voldoende. A2 was de mening toegedaan dat de Burgerjuryleden onvoldoende geïnformeerd waren om een goede inhoudelijke bijdrage aan de discussie te leveren tijdens de gesprekken aan de gesprekstafels, en dat er wel eerst meer kennisoverdracht nodig was alvorens het gesprek goed gevoerd kon worden. Hierover meer bij variabele D: transparantie.

Communicatieve vaardigheid Burgerjuryleden

De indicator communicatieve vaardigheid Burgerjuryleden is als volgt geoperationaliseerd: de deelnemers konden hun mening en argumenten goed overbrengen.

Alle geïnterviewde Burgerjuryleden vonden dat zij hun argumenten goed over konden brengen tijdens de avonden. De helft geeft hierbij aan dat zij vooral tijdens de tafelgesprekken de ruimte hiervoor ervaren hebben. Eén iemand gaf aan dat het wel afhankelijk was van het onderwerp. BJ1: "In deze opstelling had ik zeker het gevoel dat ik mijn argumenten goed over kon brengen." BJ6: "Tijdens het tafelgedeelte sowieso meer, maar dat ligt ook een beetje aan dat ik makkelijker praat in kleine groepen. Dat heeft met persoonlijkheid te maken." Voor de verschillende persoonlijkheden waren er verschillende manieren om een mening of argument over te brengen. Als plenair lastig werd ervaren, dan waren er de tafelgesprekken met ongeveer vijf Burgerjuryleden per tafel. Daarnaast konden Burgerjuryleden nog kaartjes invullen die allemaal meegenomen werden in de uitkomsten. A3: "En anders had je altijd je kaartje nog, en mensen belden me nog, mailden me nog, kwamen naar me toe. Nee, die lieten zich wel horen."

Ook uit de interviews met de Burgerjuryleden blijkt dat zij allen behoorlijk communicatief vaardig zijn en makkelijk hun mening verwoorden. BJ3 zag dat ook: "Ik bedoel, denk, iedereen die zich daar opgeeft, heeft een mening. En die wil het laten gelden ook, dus ja..."

Concluderend:

Tijdens de avonden waren er diverse mogelijkheden voor de Burgerjuryleden om hun mening en argumenten over te brengen, bijvoorbeeld tijdens de tafelgesprekken. Alle geïnterviewde Burgerjuryleden vonden dat zij hun mening en argumenten goed over konden brengen tijdens de avonden. Deze indicator kan dan ook positief worden beoordeeld.

Open houding

De indicator Open houding is als volgt geoperationaliseerd: de deelnemers luisterden naar elkaar.

Zeven van de tien geïnterviewde Burgerjuryleden geven aan dat er goed naar elkaar geluisterd werd. Zo zegt BJ1: "Ik denk dat daar (bij de bijeenkomsten van de Burgerjury) mensen heel naar elkaar toe gericht zijn en iedereen de kans willen geven om iets te zeggen en dat ze ook benieuwd zijn wat een ander wil zeggen. Er werd naar elkaar geluisterd." BJ2 geeft aan: "Er werd, ook wanneer mensen een andere mening hadden,

altijd naar elkaar geluisterd en iedereen werd in zijn waarde gelaten.” BJ 10: “Ja hoor, dat heeft me eigenlijk wel verrast eigenlijk, dat, iedereen was wel in een soort van sfeer van ja, we komen hier inderdaad om met open vizier met elkaar te praten. Niet om ruzie te maken of zo of heel erg te polariseren. Dus dat vond ik wel prima.”

A3 onderschrijft het beeld: “Kijk, het is ook omdat ze allemaal in die scene zitten van brede meningen in de stad, was er wel ruimte voor andere soorten meningen. Het maakte niet uit als je niet hetzelfde dacht.”

Drie van de tien Burgerjuryleden geven aan dat er “meestal” (BJ6 en BJ9) naar elkaar geluisterd werd, of door “de een wat minder dan de ander” (BJ7).

Concluderend:

Zeven van de tien respondenten geven aan dat er goed geluisterd werd naar elkaar, drie van de tien geven aan dat dit merendeels zo was. A3 onderschrijft dit beeld. De deelnemers aan de Burgerjury hadden de voor deliberatie benodigde open houding.

5.1.4. Variabele D: transparantie

Transparantie is zowel voorafgaand, tijdens als na de Burgerjurybijeenkomst belangrijk. Kregen de deelnemers bijvoorbeeld voorafgaand informatie over de onderwerpen en het te doorlopen programma toegestuurd? Verder zijn er tijdens de avond experts aanwezig om vragen te beantwoorden en toelichtingen te geven over het onderwerp? Wordt er verslag gelegd van de discussie en de uitkomsten? De volgende indicatoren meten variabele D, transparantie:

- Informatie vooraf
- Experts
- Verslaglegging

Informatie vooraf

De indicator ‘Informatie vooraf’ is geoperationaliseerd als: er is vooraf informatie toegestuurd, deze informatie was vanuit het oogpunt van de Burgerjuryleden begrijpelijk geformuleerd, relevant, volledig en gebalanceerd. Van deze informatie is de voorliggende vraag waarover de burgerjury een uitspraak doet (charge) onderdeel.

In de startnotitie Burgerjury geeft de gemeente aan dat ze het belangrijk vindt om ervoor te zorgen dat de Burgerjuryleden vooraf een bepaald kennisniveau over het te bespreken onderwerp hebben: “Voordat bewoners hun mening kunnen geven, is het belangrijk dat zij inhoudelijk op de hoogte zijn” (Rotterdam, 2014, p.3). Een optie hiertoe die geopperd wordt is een voorbereidingsbijeenkomst voorafgaand aan de Burgerjury, tijdens deze bijeenkomst in de gebieden krijgen de Burgerjuryleden een inhoudelijke toelichting en kunnen zij met deskundigen praten.

Uiteindelijk beperkte de informatie die vooraf werd toegestuurd zich tot het onderwerp, een eventuele website om te bekijken en het programma van de avond. Uit het interview met A3 blijkt dat Burgerjuryleden bewust weinig tot geen informatie vooraf toegestuurd kregen: “Het beleid was geen of beperkte informatie vooraf omdat het gaat om die beleving in de werkelijkheid en als mensen zich moeten gaan inlezen, dan krijg je toch

wel weer verschil in opleidingsniveau en daar gaat het eigenlijk niet om, het gaat erom: wij hebben het op een bepaalde manier bedoeld en hoe ervaren mensen dat?"

Eén van de stellingen tijdens de survey uit de evaluatie van de gemeente Rotterdam (2017) was: "Ik zou graag van te voren geïnformeerd worden over de onderwerpen die aan bod komen" (p.19). Bijna 90 procent van de Burgerjuryleden is het hiermee eens. Juryleden geven aan zich in te willen lezen, zodat zij van te voren na kunnen denken over het onderwerp zodat zij een onderbouwd oordeel kunnen geven. Uit de evaluatie blijkt dat ambtenaren daar kritischer in staan, mede omdat zij het lastig te bepalen vinden wat ze dan toe moeten sturen vooraf: "Beleidsstukken zijn te groot, maar wanneer je dit gaat samenvatten of inkorten ben je onbewust de juryleden aan het beïnvloeden door de keuzes die je maakt" (p.13). Een andere reden is dat tijdens een Burgerjurybijeenkomst waarbij de Burgerjuryleden waren gevraagd een website te bestuderen, een ambtenaar opmerkt dat dit niet gedaan was.

Uit de interviews met de Burgerjuryleden blijkt dat zij relatief open de avonden ingingen. Eén Burgerjurylid (BJ1) gaf aan ongeveer per Burgerjury ongeveer twee maanden aan voorbereidingstijd te rekenen: "...ik bestudeer altijd alle dingen dus voor mij misschien twee maanden. De zaak bekijken en toch wel het onderwerp ook bestuderen en natuurlijk ook m'n eigen mening vormen". Maar de meeste Burgerjuryleden (6 van de 10) gaven aan het prettig te vinden dat er weinig informatie vooraf toegestuurd werd, de belangrijkste redenen die genoemd werden: bewust er open in kunnen gaan, geen tijd, deelnemen vanuit ervaringen in de wijk en niet van te voren beïnvloed willen worden. Drie Burgerjuryleden waren hier neutraal over.

Het gevolg was echter wel dat de deliberatie daardoor niet altijd over het juiste ging. Zo merkt A2 op dat een tafelgesprek over schulddienstverlening 'volkomen zinloos' is omdat de Burgerjuryleden niet goed inhoudelijk op de hoogte zijn. Ook BJ9 merkt op dat de tafelgesprekken soms gingen over zaken waar de gemeente niks mee kon: "Of je gaat daar helemaal niet over, daar gaat de provincie over of zo. En je kan het wel willen. Tussen willen en kunnen is toch wel een verschil. (...) dan kan je allemaal wel hoog van de toren blazen, maar Rotterdam kan de kolencentrale niet dichtgooien toentertijd".

Concluderend:

De deelnemers hadden voorafgaand aan de Burgerjurybijeenkomsten geen volledig beeld van hetgeen waar zij over zouden delibereren. Er werd wel enige informatie vooraf toegestuurd, maar niet voldoende. De vooraf gestuurde informatie beperkte zich tot het onderwerp, een eventuele website om te bekijken en het programma van de avond. De Burgerjuryleden gingen daardoor niet goed geïnformeerd de avonden in. Ook was er vooraf geen 'charge' geformuleerd. Vanuit deliberatieve participatievormen is het juist belangrijk dat deelnemers begrijpelijke, relevante en volledige informatie toegestuurd krijgen, dit komt de deliberatie ten goede.

Experts

De indicator Experts wordt als volgt geoperationaliseerd: tijdens de bijeenkomsten waren experts aanwezig om de inhoud toe te lichten en vragen te beantwoorden.

Aan het begin van de stellingen over een onderwerp gaf de vakwethouder een inhoudelijke toelichting over zijn onderwerp. Daarnaast waren er inhoudelijk beleidsambtenaren aanwezig als experts. A3 zegt daarover: “Dat waren in principe altijd collega’s die van de vakinhoudelijke vragen waren. Dus ze stonden altijd bij de vraag die over hun afdeling ging, altijd de zwaardere jongens en meisjes van beleid of ook wel directie zodat die ook meekregen wat er gezegd werd.” Het idee hiervan was dat het twee kanten op werkte: enerzijds neemt de ambtenaar alle input en belevingen van de Burgerjuryleden mee terug de afdeling in en anderzijds voegt de ambtenaar echt inhoudelijk iets toe aan het gesprek.

Alle geïnterviewde Burgerjuryleden zagen de wethouder en de ambtenaren als de experts tijdens de avonden. Dit werd in algemene zin ook als positief of minimaal als neutraal beoordeeld door de Burgerjuryleden. “Het fijne was natuurlijk dat de verantwoordelijke wethouder van die portefeuille aanwezig was. Als het over veiligheid ging bijvoorbeeld, of over... Noem eens wat anders... (...Zorg..) Ja, bijvoorbeeld, dus dat was wel fijn, dat die dat in zijn portefeuille had en later de ambtenaren die erbij waren, die, weet ik niet of die allemaal op dat onderwerp aansloten maar die hadden er wel min of meer verstand van” (B17).

Een risico van enkel interne ambtenaren als experts is dat zij enigszins vooringenomen de avond in gaan, en bij voorbaat al hopen dat er grote wijzigingen of issues uitkomen. Dat blijkt ook uit interviews met ambtenaren, zo zegt A2: “Ja, dat is eigenlijk heel erg wat ik nu ga zeggen, ik denk dat je op zo'n avond hoopt dat er zo min mogelijk uit komt”. Ook A1 zegt het vergelijkbaar: “Kijk wat het wel volgens mij was, dat het heel leuk is dat het een beetje een bevestiging is van de dingen die we al deden.” Ambtenaren die zich elke dag inzetten voor een bepaald onderwerp kunnen niet verweten worden enigszins opgelucht te zijn als er niet te veel ‘kritiek’ is vanuit een Burgerjury.

Concluderend:

Er waren experts aanwezig tijdens de Burgerjurybijeenkomsten. De vakwethouder lichtte het onderwerp inhoudelijk toe, en de inhoudelijk betrokken ambtenaren waren tevens moderator tijdens de tafelgesprekken. Zij konden vragen beantwoorden en indien daar behoefte aan was een toelichting geven over het onderwerp. Een kanttekening hierbij is dat het goed zou zijn om ook externe experts uit te nodigen om zo ook kennis en perspectief van buiten de gemeentelijke organisatie in de deliberatie te brengen.

Verslaglegging

De indicator Verslaglegging wordt geoperationaliseerd als: er is een, voor de deelnemers herkenbaar, verslag gemaakt waarin de ingenomen standpunten, de discussie en de uitkomsten vastgelegd zijn.

In de interne startnotitie van de gemeente Rotterdam staat het belang van goede verslaglegging beschreven: “Om de betrokkenheid van de deelnemers te waarborgen is het van belang een goede en heldere terugkoppeling te verzorgen over wat de gemeente met de verkregen informatie en resultaten doet” (Rotterdam, 2014. P2.).

Vijf van de tien geïnterviewde Burgerjuryleden vonden de verslagen van de avonden goed en representatief voor de avond. “Er was altijd wel een soort van rapportje, of een soort verslagje inderdaad. Ja, wat vond ik daarvan? Daar stond in wat ik al wist, want ik was erbij geweest” (BJ10). Vier Burgerjuryleden vonden de verslaglegging te beperkt. Zij vonden het te kort en hadden het liever wat uitgebreider gezien, daarnaast is er de behoefte dat er iets dieper wordt ingegaan op de uitkomsten. “Een terugkoppeling in de vorm van een verslag. Daarin wordt natuurlijk wel gezegd: ‘we gaan het meenemen in het beleid’, maar ja, wat ga je meenemen in het beleid? En hoe ga je het...? Dus wat, hoe en wanneer? Dat soort vragen” (BJ1). Eén Burgerjurylid las de verslagen niet.

Deze verdeeldheid blijkt ook uit de evaluatie van de Burgerjury (2017). Hierin staat beschreven dat hoewel Burgerjuryleden in eerste instantie erg tevreden lijken met het verslag, bij doorvragen toch aangeven dat zij niet goed weten wat de gemeente met de uitkomsten heeft gedaan. De Burgerjuryleden geven daarnaast aan dat zij graag over een langere tijd op de hoogte gehouden worden over wat er met bepaalde uitkomsten gedaan wordt (Rotterdam, 2017). De gemeente Rotterdam maakte een publieksversie en een interne versie van het verslag. De interne versie werd gemaakt door de afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI) van gemeente Rotterdam, dit aan de hand van de uitkomsten van de stellingen tijdens het plenaire deel en kaartjes die de Burgerjuryleden tijdens de tafelgesprekken konden inleveren. Deze werden per vraag gecategoriseerd en dienden als antwoorden voor die beleidsafdeling. “Ze (OBI) gaven dan ook dingen mee van waar dus acties in mogelijk waren, of wat dan genoemd was. Of: dit wordt heel vaak genoemd. Het gaat om de indicatoren voor acties” (A3). De publieksversie was korter: “Hier werd een top vijf in gezet. We probeerden ook wel, mensen vinden het fijn om heel concreet dingen terug te horen”. Het verslag werd niet aan de Burgerjury voorgelegd, maar hen ter kennisname toegestuurd (A3, 2020).

Concluderend:

Er werd een verslag gemaakt van de bijeenkomsten. In dit verslag waren voornamelijk de belangrijkste uitkomsten vastgelegd. Dit verslag ging niet in op de ingenomen standpunten en de gevoerde discussie. In het verslag werd niet altijd duidelijk weergegeven of en hoe de acties uit de Burgerjury opgepakt werden. Het verslag zoals de Burgerjuryleden dat opgestuurd kregen voldoet dan ook niet aan de vanuit de deliberatieve democratie gestelde vereisten voor een verslag.

5.1.5 Variabele E: efficiëntie

De variabele Efficiëntie gaat over het beslag dat wordt gelegd op de tijd van de Burgerjuryleden, afgezet tegen het resultaat. Indicatoren zijn:

- Locatie
- Verhouding inzet/resultaat

Locatie

De indicator Locatie is als volgt geoperationaliseerd: de locatie van de Burgerjury was centraal gelegen en goed bereikbaar per fiets, OV en auto.

Zes van de zeven van de bijeenkomsten van de Rotterdamse Burgerjury hebben plaatsgevonden in de Burgerzaal van het Rotterdamse Stadhuis aan de Coolsingel, de andere bijeenkomst in het naastgelegen Timmerhuis aan het Rodezand. Beide locaties zijn zeer goed bereikbaar per fiets, OV en auto. Alle tien geïnterviewde Burgerjuryleden geven aan dat ze de bereikbaarheid van de locatie goed vonden. BJ8: "Ik woon hier vlakbij, dus ik fiets hierheen." BJ9: "Metro stopt voor de deur! Ik heb een auto voor de deur staan, maar ik denk: de metro stapt daar voor Stadhuis uit."

Ook de locatie zelf wordt zeer gewaardeerd. BJ5: "De Burgerzaal, kom nou. Iedereen vindt het een eer om in de Burgerzaal te wandelen of te lopen of te zitten om te kijken, om de sfeer te proeven, toch? Ik ben trots op het Stadhuis, prachtig gebouw. Jij ook?" BJ4 zegt: "Het Stadhuis, dat staat natuurlijk voor de stad, voor het stedelijke en omdat er dus van alle pluimage wat kwam, dan denk ik van nou, hoe kun je dat nu beter doen dan in het huis van iedereen?" BJ2 is ook enthousiast over de locatie: "De locatie was natuurlijk geweldig. Alleen al door om je heen te kijken is er tijdens de avond voldoende vermaak. Prachtig. En natuurlijk goed te bereiken met het OV." De enige dissonant komt van BJ7: "Perfect. Stadhuis van Rotterdam. Ik heb overigens wel m'n klacht ingediend waarom het niet een keer op Rotterdam Zuid werd gehouden. Ik kom zelf van Rotterdam Zuid en altijd speelt alles zich af in dat Rotterdam Noord, dus aan de andere kant van de rivier. Nou ja, klacht, ik heb geopperd van: houd het eens ergens in Rotterdam Zuid. Maar helaas."

Concluderend:

De locatie van de Rotterdamse Burgerjury was centraal gelegen en goed bereikbaar. Alle geïnterviewde Burgerjuryleden waren zeer positief over de locatie, zowel qua bereikbaarheid als qua uitstraling. Kanttekening is dat geen van de tien geïnterviewden afkomstig was uit de gebieden Hoek van Holland, Hoogvliet, Pernis en Rozenburg. Dit zijn ten opzichte van het Rotterdamse Stadhuis de meest verafgelegen gebieden in Rotterdam.

Verhouding inzet/resultaat

Deze indicator is als volgt geoperationaliseerd: de deelnemers waren tevreden met het resultaat van de Burgerjury afgezet tegen de gepleegde inzet in tijd.

Zes van de tien Burgerjuryleden vonden het lastig in te schatten of de resultaten opwegen tegen de gedane inzet. Als reden geven zij in min of mindere mate alle zes aan dat ze niet goed weten wat er uiteindelijk met de uitkomsten is gebeurd. BJ8: "... Je kan het niet controleren in hoeverre nou.. (...) En dan inderdaad krijg je de vraag: hoe wordt het dan, gaat dan de uitvoering? En dat stuk weet je dus gewoon niet en dat moet je maar vertrouwen dat dat dan ook gebeurt". BJ6 is tevreden maar geeft aan dat dit vooral komt door het behalen van persoonlijke doelen: "Hangt er denk ik vanaf welke doelen, er zijn natuurlijk verschillende doelen, persoonlijke doelen, ik bedoel, ik heb ervan geleerd, ik vond het leuk om bij te dragen dus in die zin vond ik het wel afwegen. Aan de andere kant denk ik van: heeft de gemeente er nou echt wat aan gehad?"

Vier van de zes Burgerjuryleden geven aan tevreden te zijn met de verhouding inzet/resultaat. BJ10: “Ik heb zelfs gezien dat een aantal opmerkingen van mij daadwerkelijk tot resultaat geleid hebben, dus dat is wel een positieve balans in ieder geval.” Ook interessant is dat negen van de tien van de geïnterviewde Burgerjuryleden opnieuw zouden deelnemen aan een Burgerjury, daarnaast zouden zij deelnemen allemaal aanbevelen aan bekenden.

Ook uit de evaluatie (2017) blijkt dat de meeste Burgerjuryleden het heel leuk vonden om deel te nemen. Veel persoonlijke doelen worden hierin meegenomen zoals ‘kennis over het beleid van de gemeente Rotterdam vergroten’ en ‘waardevol om tijdens de gesprekken met andere juryleden nieuwe perspectieven mee te krijgen’. Tegelijkertijd geeft het merendeel deel van de Burgerjuryleden aan dat ze niet overtuigd zijn van het resultaat van hun inzet. Maar 38% van de ondervraagden is het (helemaal) eens met de volgende stelling: “De gemeente Rotterdam gebruikt mijn ideeën, opmerkingen of adviezen om het huidige of toekomstige beleid te verbeteren” (Rotterdam, 2017. P. 10).

Concluderend:

Uit de interviews en de evaluatie blijkt dat veel Burgerjuryleden positief terugkijken op de Burgerjury. Negen van de tien van de geïnterviewde Burgerjuryleden zouden opnieuw deelnemen, zij zouden het allemaal aan bekenden aanbevelen om deel te nemen. Tegelijkertijd geven zes van de tien Burgerjuryleden aan dat het onduidelijk is wat er met de uitkomsten gebeurde. Uit de enquête van de evaluatie komt eenzelfde beeld naar voren. Het merendeel van de Burgerjuryleden achtte de verhouding tussen inzet en resultaat niet positief.

5.2 De kwaliteit van de Burgerjury

De criteria uit paragraaf 5.1. gaan over het proces en hebben invloed op de consensus bij de deelnemers. De bereikte mate van consensus op de in deze paragraaf aan bod komende variabelen is de graadmeter van de kwaliteit van de burgerjury. De variabelen onder proces in het conceptueel model hebben grote invloed op de mate van consensus.

5.2.1. Variabele F: consensus

De variabele consensus gaat over waarden, overtuigingen en voorkeuren. Indicatoren zijn:

- Normatieve consensus
- Epistemisch consensus
- Preferentiële consensus

Normatieve consensus

Deze indicator is als volgt geoperationaliseerd: de Burgerjury voldeed aan de verwachtingen van de deelnemers.

In paragraaf 5.1. wordt duidelijk dat de verwachtingen van de Burgerjuryleden niet altijd aansluiten bij de realiteit. Vooral als het gaat over verwachtingen rondom rol en uitkomsten. In de door de gemeente Rotterdam uitgevoerde evaluatie (2017) blijkt dat

56% van de Burgerjuryleden tevreden is met de rol die zij hadden. Andere juryleden hadden andere verwachtingen toen zij zich opgaven en hadden actiever mee willen denken over beleid. Uit een interne notitie (2014) voorafgaand aan de Burgerjury blijkt dat de gemeente Rotterdam de Burgerjury ziet als 'een middel om de kwaliteit en effectiviteit van het stedelijk beleid onder bewoners te toetsen'. Ook de gestelde doelen van de Burgerjury gaan over 'raadplegen', 'toetsen', 'bevragen' en 'betrekken'. Vooraf in de communicatie richting Rotterdammers wordt echter meer over 'adviseren' gesproken. Dit terwijl de vragen tijdens de Burgerjury meer een beoordelend karakter hadden, dan adviserend (Rotterdam, 2017). Hierdoor kunnen verkeerde verwachtingen geschept zijn. Ook het feit dat er in de communicatie om juryleden te werven stond dat zij in gesprek gaan met wethouders en burgemeester, komt uit de evaluatie als een mogelijke verkeerde verwachting die geschept is. De juryleden gaan immers vooral met ambtenaren en elkaar in gesprek (Rotterdam, 2017).

Ook uit de interviews blijkt dat verwachtingen niet altijd duidelijk waren. Drie Burgerjuryleden antwoordden volmondig 'ja' op de vraag of de Burgerjury voldeed aan hun verwachtingen. BJ6: "Nou, ik denk eigenlijk dat ze verwachtingen in zekere zin ook wel overtroffen hebben want ik was best sceptisch over of er überhaupt iets mee zou gebeuren, er zijn dus in ieder geval wel wat dingen mee gebeurd. Ja, discussies over deliberatie en burgerparticipatie is vaak het probleem dat er meer beloofd wordt dan er waargemaakt wordt en er zijn in ieder geval dingen waargemaakt en er is nooit volgens mij beloofd van: oh, we gaan de hele stad veranderen op basis van wat jullie zeggen." De rest was genuanceerder en waren het er deels mee eens, of niet. Bij doorvragen bleek het vooral te gaan over de uitkomsten en rol van de Burgerjury. BJ4: "Ja, ik stapte daar toch bij iedere bijeenkomst weer in van we gaan het over iets hebben en dan komt het er wel of het komt er niet. Algemene stemming. En ik kreeg toch vaak het gevoel dat ze eigenlijk op het Stadhuis gewoon al veel verder waren met de ideeën als dat toen wij het voorgelegd kregen." Maar ook BJ4: "Dat ze meningen peilen vind ik goed, vind ik heel goed, maar mijn gevoel wat ik daar dan dus bij had, dat dat eigenlijk achteraf peilen was, dan denk ik van hmm, beetje mosterd na de maaltijd."

Vijf van de tien Burgerjuryleden (BJ1, 3, 4, 5 en 9) opperen dat de Burgerjury meer op wijkniveau zou moeten plaatsvinden: "Ik vind bijvoorbeeld dat je Burgerjury over de hele stad, vind ik een beetje moeilijke omdat vooral in Rotterdam heel veel wijken andere problematiek, andere bewoners en andere ambities hebben. Ik denk dat juist een Burgerjury per gebied veel meer zou toedragen aan juist deze kwestie van het gevoel van beïnvloeding. (...) daarom zou ik erg voor kleinere Burgerjury's zijn en dan dus per gebied"(BJ1). Of BJ9: "Kijk, ik kende mensen uit Kralingen, die kende ik ook van de VVD en uit Hillegersberg. Nou, die, de veiligheid, 'wij hebben hier een negen, er gebeurt hier nooit iets, het is hier schoon'. Ja, dat begrijp ik. Maar dat wil niet zeggen dat het in de Tarwewijk schoon is."

Concluderend:

De deelnemers hebben zich op basis van de communicatie over de Burgerjury opgegeven. Hoewel de gemeente Rotterdam als doel stelt 'meer zeggenschap voor Rotterdammers'

en met woorden als 'toetsen', 'raadplegen' en 'bevragen en betrekken' de doelen formuleert, gaat het in de communicatie veel over adviseren. Hierdoor is bijna de helft van de Burgerjuryleden met verkeerde verwachtingen begonnen aan de Burgerjury. In de theorie is er geen eenduidig antwoord op de vraag wat het doel moet zijn van een Burgerjury. Naast participatie, zou het ook moeten gaan om zeggenschap, een mening vormen over te voeren beleid, reflecteren op bestaand beleid of zoals ook gedefinieerd in dit onderzoek 'op basis van brede consensus conclusies trekken over beleid of een lokaal issue'. Hierover meer bij de indicator preferentiële consensus. Al met al lijkt zich hier te wreken dat er bij aanvang van de Burgerjury geen afspraken zijn gemaakt over werkwijze en besluitvorming. Deze afspraken zijn impliciet gebleven, daardoor liepen de verwachtingen en realiteit uiteen en voldeed de Burgerjury bij merendeel van de respondenten niet aan hun verwachtingen.

Epistemische consensus

Deze indicator is als volgt geoperationaliseerd: de deelnemers zijn tevreden met het doorlopen proces.

Over de organisatie in algemene zin zijn alle geïnterviewde Burgerjuryleden erg te spreken. BJ3: "Het was goed geregeld, ja. En wat ik zeg, het was over het algemeen was het een gemoedelijke sfeer, ik vond het in ieder geval leuk om er weer te zijn." De avonden waren naar mening van de Burgerjuryleden goed georganiseerd met alle erop en eraan, de locatie beviel en tijdens de avond zelf was ruimte voor sociale interactie. Bij doorvragen waren er ook wat kanttekeningen bij de opzet, vooral over de stellingen, maar bijvoorbeeld ook over de mogelijke eigen inbreng. BJ10: "Maar dat vond ik ook gelijk wel een minpunt van de opzet, alle vragen waren al bedacht en de agenda was al vastgesteld zeg maar, waar we het over gingen hebben". De stellingen werden als 'sturend' ervaren, maar ook als te 'zwart-wit'. "Nou ja, de, je had soms bij die vraagstelling weleens het gevoel, ja, er zit te weinig tussenruimte; het is of ja of nee, zwart of wit en er zijn toch een heleboel onderwerpen waar je ook iets van een grijstint in zou willen hebben of kunnen hebben" (BJ8).

Ook uit de evaluatie blijkt dat de juryleden kritisch zijn over de vragen. Hoewel 80% van de juryleden het digitale stelsysteem een goede manier vinden om meningen uit te wisselen, vindt 47% de vragen die gesteld werden helder geformuleerd. Gaandeweg werd dit overigens beter. Ingegeven door feedback van de Burgerjuryleden is er een testpanel opgezet waar de voorgenomen vragen getoetst werden. Eén van de geïnterviewde Burgerjuryleden was onderdeel van dit testpanel, zij zegt hierover: "Het waren een aantal deelnemers en de vragen van de avond die ze bedacht hadden per onderdeel werden dan doorgenomen en wij gingen dan kijken van, klopt dit wel? Begrijpen we het wel? Is het niet te lang? Is het niet verwarrend? Dus echt kritisch naar de vraag kijken" (BJ3).

Dit testpanel heeft een positief effect gehad (Rotterdam, 2017). BJ10: "Toen zijn er ook andere vraagvormen in gekomen, toen waren er ook vragen van dat je een soort van schaal moest aangeven bijvoorbeeld, bij bepaalde vragen. Dus niet ja of nee, of a, b, c. Maar op een schaal van 1 tot 10, waar zit je dan? Dus dat heeft toen wel geholpen."

Naast de stellingen waren er tafelgesprekken tijdens de Burgerjurybijeenkomsten. Deze werden als zeer positief beoordeeld (Rotterdam, 2017). Met de vraag: “De tafelgesprekken zijn een goede manier om een inhoudelijke discussie te voeren over het beleid van de gemeente”, is ruim 80% van de ondervraagden het eens (Rotterdam, 2017). Positief werd ervaren dat er door deze gesprekken veel ruimte was om bij te kunnen dragen aan het gesprek. Er is ook kritiek op de tafelgesprekken, al ging dat in alle gevallen meer over de uitvoering dan over het middel op zich. BJ6: “Die tafelrondes die vond ik vrij kort. Soms ging je drie keer wisselen en ging je eerst jezelf even voorstellen en de ambtenaar ging zich even voorstellen en dan was het, we gaan het hier over hebben en dan heb je eigenlijk maar heel weinig tijd om echt de inhoud in te gaan. Dat vond ik wel jammer want ik vond de uitwisseling juist zo leuk en zo interessant. Soms deden ze het maar twee keer, soms waren er drie rondes.”

Doordat de tafelgesprekken vrij kort waren, was er weinig ruimte om te delibereren. Hier was vanuit de juryleden meer behoefte aan. Ook de grote hoeveelheid aan onderwerpen tijdens de tafelgesprekken hielp hier niet mee. Alle stellingen vanuit het plenaire deel werden tijdens een tafelgesprek behandeld (A3, 2020). Uit de evaluatie (2017) blijkt dat niet al deze vragen of stellingen zich lenen voor discussie.

Concluderend:

De Burgerjuryleden zijn in eerste instantie erg tevreden over het proces, doorvragend gaat dat voornamelijk over de organisatie van de bijeenkomsten. Bij de opzet worden door de Burgerjuryleden een aantal kritische kanttekeningen gemaakt. De tafelgesprekken werden zeer gewaardeerd, alleen de tijd die hiervoor ingeruimd was werd te kort bevonden. Het gaat te vlug en de onderwerpen zijn te divers. Ook de stellingen en de antwoordmogelijkheden hierbij waren punt van kritiek. Dit is gaandeweg met het instellen van het testpanel van Burgerjuryleden verbeterd. Het feit dat de Burgerjuryleden betrokken werden bij het verbeteren van de vraagstelling wordt door meerdere geïnterviewde Burgerjuryleden als positief benoemd en heeft ten goede bijgedragen aan de epistemische consensus.

Preferentiële consensus

De indicator Preferentiële consensus is als volgt geoperationaliseerd: de Burgerjury heeft consensus of globale consensus (deelnemers konden zich vinden in het besluit, ook in het geval zij andere preferenties hadden) bereikt over de te nemen beslissingen.

Het bereiken van consensus was geen doel, blijkt uit de interviews. Sterker nog, A3 zegt hierover: “Het maakte niet uit als je niet hetzelfde dacht, het was ook de bedoeling. Dat zei ik ook altijd: ‘Het is niet de bedoeling dat jullie het eens worden met elkaar, daar heb ik niks aan, want dan krijg ik een gemixte uitkomst, hoe extremer uit elkaar, hoe beter’. Dat is dus wat er leeft in de stad, daar gaat het om. En wat een hele belangrijke toevoeging is, want ook voor de moderators aan tafel van zoals die, hè, dat zijn we wel gewend om dan te komen tot één beslissing. Maar we wilden niet één beslissing, we wilden dat brede palet aan meningen horen.”

Ondanks het feit dat er soms wel een gemeenschappelijke lijn zichtbaar werd gedurende de avond ging het volgens A3 ook om de minderheidsstem: “Waar het ook om gaat is dat je de minderheidsstem meeneemt, ook al doe je er misschien niet direct wat mee. Het is voor zo’n beleidsafdeling wel belangrijk om te weten, ik bedoel, neem even die bank en een sofa, we hebben het over de bank en een sofa en één iemand wil de pootjes ervan hebben. Dan gaat het wel, tuurlijk gaat het dan over die bank en die sofa maar die kleine details van die pootjes kunnen wel belangrijk zijn in je uitoefening. Ik wilde dat mensen, dat de beleidsafdelingen die subtiele verschillen konden zien van al die meningen in de stad die er waren.”

Ook Burgerjuryleden beamen dit. BJ1: “Het was niet zozeer een discussie maar peilen van meningen.” Of BJ3: “Dat werd een discussie. Die werd niet gezamenlijk afgesloten, ik denk gewoon dat het gewoon bleef van, dit is jouw mening, dit is mijn mening en het werd geen slaande ruzie of zo.”

Uit de interviews blijkt dat Burgerjuryleden juist heel bereidwillig zijn om met elkaar te delibereren en consensus te bereiken. Alle juryleden geven aan begrip te hebben voor elkaars standpunten en te kunnen leven met een andere uitkomst wanneer dat wellicht niet zijn of haar mening is. BJ2: “Tuurlijk gebeurde het weleens dat het niet mijn mening was, maar goed.. als ik een negen geef, en de rest een 5, weet ik ook dat het eindcijfer geen negen is. Dat bepaal je met elkaar.” Of BJ4: “Ik sta vrij makkelijk open voor andere meningen. Wil niet zeggen dat ik dan ook altijd overstag ga maar het zijn vaak wel dingen die je dan toch wel meeneemt in je eigen mening.”

BJ10 trekt eigenlijk al een belangrijke conclusie: “Het is ook niet echt deliberatie met elkaar eigenlijk als je erover nadenkt. Het is meer, het is meer misschien wel een eerste indruk krijgen van wat je verder gaat bespreken, daar zou het voor kunnen dienen. Het is een goede manier om het onderwerp te introduceren, maar misschien moet het dan kleiner zijn, dat het meer een soort pitch is van: hier gaat het over, hier ben ik mee bezig als wethouder, waar moeten we het verder over hebben? Wat vinden we ervan? En wat mis ik hierin?”

Concluderend:

Vanuit de gemeente Rotterdam was het komen tot preferentiële consensus geen doel. Consensus werd dan ook niet gemeten. Met de stellingen is wel bijgehouden met welke percentages de Burgerjury iets beoordeelde, maar dit was voorafgaand aan het meer deliberatieve deel van de avonden (de tafelgesprekken). En hoewel Burgerjuryleden open stonden voor globale consensus, was dit niet het resultaat van de avonden. Hier schiet de Rotterdamse Burgerjury tekort ten opzichte van de theorie over deliberatieve democratie.

5.3. Impact van de Rotterdamse Burgerjury

De mate waarin deliberatieve democratie in Rotterdam tot stand komt door inzet van het middel ‘burgerjury’ wordt bepaald door de impact die het middel gehad heeft, zowel op het beleid als op de deelnemers. Het doorlopen proces is bepalend voor de kwaliteit van de Burgerjury, die vervolgens weer de impact op de besluitvorming en de deelnemers

aan de Burgerjury bepaalt. In deze paragraaf wordt bekeken welke impact de Rotterdamse Burgerjury heeft gehad op de deelnemers en het beleid. Variabele G is opgeknipt in twee deelv variabelen, te weten 'G1 – Impact op deelnemers' en 'G2 – Impact op besluitvorming'.

5.3.1. Variabele G – Impact op deelnemers

De volgende indicatoren meten de impact op deelnemers:

- Politiek zelfvertrouwen
- Kennis van lokale politiek
- Vertrouwen in lokale politiek
- Betrokkenheid bij stad
- Vervolg

Politiek zelfvertrouwen

De mate waarin deelname aan de Burgerjury invloed gehad heeft op het politieke zelfvertrouwen van de deelnemers is als volgt geoperationaliseerd: na deelname aan de Burgerjury hebben de deelnemers sterker het gevoel dat zij de beleidsmakers en politiek met hun oordeel kunnen beïnvloeden.

Uit de tussentijdse evaluatie (2017) van de Burgerjury komt naar voren dat 38% van de Burgerjuryleden het (helemaal) eens is met de stelling: "De gemeente Rotterdam gebruikt mijn ideeën, opmerkingen en adviezen om het huidige of toekomstige beleid te verbeteren". Daarnaast is 41% neutraal, geeft 13% aan het niet te weten en is 8% het (zeer) oneens met de stelling. "Juryleden geven aan dat ze bij de benoemde acties vaak niet kunnen inschatten of dit inderdaad het gevolg is van een besluit van de Burgerjury, of dat dit al in de planning stond" (Rotterdam, 2017, p.10).

Uit de gesprekken met de Burgerjuryleden komt een gemengd beeld naar voren. Bij drie van de tien Burgerjuryleden is na deelname aan de Burgerjury het gevoel dat zij de beleidsmakers en politiek met hun oordeel kunnen beïnvloeden niet sterker geworden, bij de zeven overige geïnterviewden wel. Aan de negatieve kant zegt BJ4: "Aan het eind van het liedje doen ze toch allemaal wat ze zelf willen. En of dat nou stedelijk is, of dat dat landelijk is, alle politici zijn, in mijn ogen, allemaal hetzelfde en doen wat ze zelf willen." BJ9 geeft aan de positieve kant aan, wel invloed te hebben gehad: "Omdat er inderdaad best wel geluisterd werd en je zag ook in vragen in de raad, ja daar moet je natuurlijk wel in geïnteresseerd zijn, maar je zag ook in vragen in de raad dat er ook vragen zoals in de burgerjury gesteld werden, aan de orde gesteld werden. Dus ja, dan heeft het zin. Als ik dat niet had gezien dan had ik na twee keer weggeweest."

Concluderend:

Uit de evaluatie komt naar voren dat 38% van de Burgerjuryleden van mening is dat hun ideeën, adviezen en opmerkingen van invloed zijn geweest, met andere woorden dat ze beleidsmakers en politiek met hun oordeel konden beïnvloeden. Zeven van de tien geïnterviewde Burgerjuryleden onderschrijven dit. Kortom, bij een substantieel deel van de Burgerjuryleden is het politieke zelfvertrouwen toegenomen.

Kennis van lokale politiek

De indicator Kennis van de lokale politiek is geoperationaliseerd als: na deelname hebben de deelnemers meer kennis over de werking van lokale politiek.

Uit de enquête van de tussentijdse evaluatie van de Burgerjury komt naar voren dat 53% van de deelnemers vindt dat hun kennis van de lokale politiek is toegenomen. (Rotterdam, 2017, p.11) Drie van de tien (BJ1, BJ6 en BJ7) geïnterviewden geeft aan dat hun kennis van lokale politiek is toegenomen. Het gaat hierbij dan vooral over de beweegredenen van bestuur en ambtenarij. BJ6: "Dat je dus weet waar de politiek allemaal zo mee bezig is. Want dat zie je niet altijd, wat er allemaal op die mensen af komt. Je kan wel makkelijk roepen van: ze moeten dit en ze moeten dat, maar dat is niet altijd even eenvoudig en dat zie je dan ook. Dus je ziet ook veel meer: waar zijn die wethouders voor verantwoordelijk en waar worstelen ze mee? Wat speelt er zoal?" Zeven van de tien Burgerjuryleden geven aan dat hun kennis niet is toegenomen. Als reden hiervoor geven ze alle zeven aan dat hun kennisniveau al hoog was. Bij twee van de zeven blijkt dat zij al politiek actief waren, namelijk één bij de VVD en één via een eigen lijst bij de gebiedscommissie. Bij de deelconclusie van externe fairness werd duidelijk dat door het door politieke partijen gericht benaderen van inwoners, een groep Rotterdammers met een bepaald partijpolitiek profiel in de Burgerjury terecht is gekomen. Twee andere Burgerjuryleden waarbij de kennis niet direct is toegenomen, hebben zelf als ambtenaar gewerkt in het verleden.

Concluderend:

Drie van de tien geïnterviewden geven aan dat hun kennis van de lokale politiek is toegenomen. De overige geïnterviewde Burgerjuryleden gaven aan dat hun kennisniveau al hoog was en gelijk is gebleven. Zij waren zelf al politiek betrokken, of hadden in het verleden als ambtenaar gewerkt hebben. Over de gehele linie is onder de deelnemers aan de Rotterdamse Burgerjury de kennis van de lokale politiek dus toegenomen.

Vertrouwen in lokale politiek

De indicator Vertrouwen in lokale politiek is als volgt geoperationaliseerd: na deelname is het vertrouwen in de lokale politiek bij de deelnemers toegenomen.

Bij drie van de tien (BJ6, BJ7 en BJ9) geïnterviewden is het vertrouwen toegenomen door deelname aan de Burgerjury, waaronder bij BJ6: "Ik denk dat het heel menselijk is dat je vertrouwen toeneemt als je mensen kent, dus ja."

Bij de andere Burgerjuryleden bleef het vertrouwen gelijk, of dit nu al hoog (drie Burgerjuryleden), laag (twee Burgerjuryleden) of neutraal (twee Burgerjuryleden) was. Bij niemand is het vertrouwen minder geworden. Ook hier speelt mee dat een groot deel van de geïnterviewde ambtenaren al zeer betrokken was, en al regelmatig met de politiek te maken had. BJ1 zegt bijvoorbeeld: "Ik denk wel dat de mogelijkheid er is om dat vertrouwen te krijgen (...) ik hield heel veel van de politiek, ik spreek regelmatig in, ik weet hoe de politiek werkt, dus voor mij niet zo'n issue geweest".

Concluderend:

Bij drie van de tien deelnemers is het vertrouwen in de lokale politiek toegenomen. Bij

zeven van de tien deelnemers is het vertrouwen onveranderd gebleven (hoog, laag of neutraal). Bij niemand is het vertrouwen in lokale politiek minder geworden. Het vertrouwen in de lokale politiek is dus toegenomen onder de deelnemers aan de Rotterdamse Burgerjury.

Betrokkenheid bij stad

De indicator Betrokkenheid bij de stad is als volgt geoperationaliseerd: na deelname voelen de deelnemers zich meer betrokken bij de stad.

Het merendeel van de deelnemers voelt zich na deelname aan de Burgerjury meer betrokken bij de stad. Uit de evaluatie blijkt dat 78% van de deelnemers zich meer betrokken voelt bij de stad, voor 16% is het gevoel van betrokkenheid gelijk gebleven. De interviews geven een vergelijkbaar beeld: negen van de tien geïnterviewden voelt zich door deelname aan de Burgerjury meer betrokken bij de stad, alleen BJ4 niet: "Overschie hoort bij de stad en in die zin interesseer ik me ervoor maar het zal mij toch eigenlijk een worst wezen of ze ergens op Zuid een bankje erbij gaan zetten, dat interesseert mij dan een heel stuk minder."

Verschillende van de respondenten geven echter wel aan dat het gevoel van betrokkenheid met het verstrijken van de tijd wel weer afneemt. BJ3: "Misschien voelde ik me toen wel meer betrokken bij de stad, omdat ik dan ietsje meer wist wat er gaande was, maar daarna, ja, ga je toch weer in je eigen ding." BJ10: "Als je daar zit krijg je wel een soort betrokken gevoel, ja. Als je in de Burgerzaal zit en de burgemeester houdt een praatje, de wethouder. Dat geeft een gevoel van: nou, ik hoor er wel bij zeg maar. Dat is op het moment zelf, het is nu alweer een tijdje over dus dat vervaagt alweer een beetje."

Concluderend:

Bij het overgrote deel van de deelnemers is de betrokkenheid bij de stad toegenomen, al dan niet tijdelijk.

Vervolg

De indicator Vervolg is geoperationaliseerd als: deelnemers willen in geval van een vervolg wederom deelnemen en/of zouden aan bekenden aanraden om deel te nemen.

Negen van de tien Burgerjuryleden zouden ook aan een volgende Burgerjury deelnemen, en deelname aan bekenden aanraden. Eén van de tien twijfelt, maar zou het zeker overwegen. Alle tien zouden ze bekenden aanraden om deel te nemen. Zo ook BJ4: "Met thuis zitten gebeurt er helemaal niks dus doe in godsnaam wel een poging om invloed uit te kunnen oefenen en daardoor ga je misschien ook toch wat meer interesse in die doodsaaie politiek krijgen." Uit de evaluatie (2017) komt naar voren dat 60% van de Burgerjuryleden zaken die tijdens de bijeenkomsten aan bod komen, bespreekt met familie en vrienden. Ook BJ10 zou weer deelnemen, maar heeft nog wel een opmerking over de opzet: "Ja, ik zou wel weer deelnemen. Het hangt een beetje af van de opzet, ik vind wel dat de opzet dan een beetje anders moet. Minder uitgebreid het stemgedeelte en meer ruimte voor het echte deliberatieve. Misschien ook vaker; niet vier keer per jaar maar zes keer per jaar of zo."

Concluderend:

Vrijwel alle geïnterviewde Burgerjuryleden zouden opnieuw deelnemen aan een Burgerjury, en dit ook aan bekenden aanraden. Eén van de Burgerjuryleden twijfelt.

5.3.2. Variabele H: impact op besluitvorming

De volgende indicatoren meten de impact op de besluitvorming:

- Aangepaste besluitvorming
- Aangetoond draagvlak
- Agendasetting

Aangepaste besluitvorming

De indicator Aangepaste besluitvorming is als volgt geoperationaliseerd: door aanbevelingen van de Burgerjury zijn voorgenomen besluiten aangepast.

Vanuit het omschreven proces bleek al dat de afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI) van gemeente Rotterdam de grote lijnen en mogelijke acties uit de stellingen tijdens het plenaire deel en kaartjes tijdens de tafelgesprekken haalde. Hieruit werd een top vijf gehaald voor de publieksversie van het verslag. Ook werd eerder duidelijk dat de Burgerjuryleden twijfels hadden over het uiteindelijk effect van de Burgerjury, sommige juryleden hadden het gevoel dat het beleid dat tijdens de Burgerjurybijeenkomsten voorgelegd werd al 'veel verder was' en dat wat er tijdens de bijeenkomsten gebeurde 'achteraf peilen' was. Dit had vooral met de verwachtingen te maken bleek uit paragraaf 5.2.

De intentie was om onderwerpen te agenderen die concreet waren en waar de Burgerjury ook werkelijk van betekenis kon zijn. A2 geeft aan dat hier tijdens de voorbereiding rekening mee gehouden werd: "We zijn toen wel heel erg aan het zoeken gegaan van ja, weet je, je kunt vragen gaan stellen waar je al lang een antwoord op hebt, maar dat is eigenlijk een beetje flauw, was ook echt expliciet niet de bedoeling. Dus ons is toen heel erg meegegeven van nou, probeer ook dingen te bedenken waar je ook echt daadwerkelijk iets zou kunnen veranderen als dat een uitkomst is."

Ook in de evaluatie (2017) komt dit naar voren. Hierin staat dat afdelingen die hadden deelgenomen drie acties moesten uitvoeren die uit de Burgerjurybijeenkomst waren gekomen. Dit konden diverse acties zijn, voorbeelden die genoemd worden zijn: "aannemen van moties die aansluiten op adviezen van de Burgerjury, het versnellen van bepaalde plannen en het aanscherpen van bestaand beleid" (Rotterdam, 2017. P.14).

Uit de evaluatie blijkt ook dat Burgerjuryleden niet wisten in hoeverre de in de verslagen benoemde acties nu voortkomen uit de Burgerjurybijeenkomsten en de adviezen die de Burgerjuryleden daar hebben gegeven. Dit gevoel is tijdens de evaluatie geverifieerd bij de ambtenaren. Het gevoel van de Burgerjuryleden blijkt grotendeels te kloppen. Ambtenaren geven aan dat de uitkomsten van de burgerjurybijeenkomsten vooral hebben bevestigd dat zij "de juiste koers hebben gekozen" (Rotterdam, 2017. p.14). Verder zijn er op basis van de uitkomsten kleine wijzigingen doorgevoerd en hebben er aanscherpingen plaatsgevonden. Te denken valt aan aanpassingen op de website. Ook uit de interviews blijkt dat, zo zegt A2: "We hebben niet heel bewust de vragen ingestoken

om er niks uit te halen, zo niet, het was niet aan de voorkant al zo bedacht maar ik vond het op zich wel fijn dat er geen hele duidelijke issues uitkwamen.”

A1 geeft zelfs aan dat eventuele grote uitkomsten anders dan de ingezette beleidskoers vooral reden zouden zijn voor meer participatie: “Als er echt hele cruciale andere dingen uit waren gekomen, dan denk ik dat het een aanleiding voor vervolggesprekken was geweest en ik denk niet dat je op basis van één Burgerjury gelijk heel veel koerswijziging inzet.” A3 geeft aan dat er uit alle Burgerjurybijeenkomsten concrete acties moesten komen: “Uit elke Burgerjury kwamen minimaal drie concrete acties die doorgevoerd of aangepast werden in het beleid, deze werden ook teruggekoppeld tijdens de daaropvolgende Burgerjury. Maar veel andere concrete aanbevelingen werden ook meegenomen, veel gaat echter wel in de black box van besluitvorming.”

Kijkende naar de verslagen van de Burgerjurybijeenkomsten is gaandeweg wel een verbetering te zien. Het verslag van Levendige stad staat vol met: “Dit plan was al in gang gezet”, “Dit is een onderwerp dat de gemeente Rotterdam in 2015 serieus heeft opgepakt”, “Is onder de aandacht” en “Dit werd ook nog eens bevestigd door de Burgerjury” (Rotterdam, 2015, p.1-2). Bij de Burgerjury over Zorg en welzijn zijn de acties helder geformuleerd en er staat bij wat er mee is gebeurd. Maar nog steeds blijft de vraag wat enkel een uitkomst van de Burgerjury is en wat feitelijk al op de planning stond. Bij de actie: “Zorg voor meer bekendheid van de VraagWijzer en wijkteams”, staat bij de uitvoering dat er mede dankzij de uitkomsten van de Burgerjury een publiekscampagne is gestart. Ook zijn er op basis van de adviezen van de Burgerjury aanpassingen gedaan op de website en is het keuzemenu van 14010 aangepast (Rotterdam, 2018). A2 zegt over de aanpassingen op de website: “We hebben de website aangepast op een aantal dingen want dat was wel fijn, of dat was ook gewoon nodig. En daar hadden we echt wel gewoon goede voorbeelden voor, maar volgens mij stond dat sowieso wel een beetje in de planning, daar waren we zelf ook niet helemaal tevreden over, laat ik het zo zeggen, dus daar hadden we wel redelijke handvatten voor.” De Burgerjury over democratische vernieuwing was vlak voor de verkiezingen, waardoor de uitkomsten wellicht niet ten volste gebruikt zijn. A3: “Vlak na de burgerjury over democratische vernieuwing waren de verkiezingen. En met een nieuw politiek bestel, was er geen Burgerjury meer en is de link naar de Burgerjury ook verdwenen. De nieuwe wethouder participatie vult democratische vernieuwing op een andere, ook goede manier in. Deze wethouder zal niet snel terugverwijzen naar uitkomsten van de Burgerjury, gezien dit wel een Leefbaar Rotterdam project was.” In deze bijzin wordt een interessant perspectief op de Rotterdamse Burgerjury aangestipt, namelijk dat deze in de Rotterdamse politieke beeldvorming erg aan één politieke partij gelinkt werd, te weten Leefbaar Rotterdam. Dit gecombineerd met het beeld dat politieke partijen zich in het aanmeldproces gemengd hadden (achterban aangespoord zich aan te melden) maakt dat de Burgerjury een partijpolitiek stempel kreeg. A3 geeft ook een zekere worsteling aan als het gaat over de besluiten van de Burgerjury: “Politiek lag het ook gevoelig. De Burgerjury bestaat uit 150 mensen, die konden niet voor hele stad spreken”.

Ook is er in de gemeenteraad stevig debat gevoerd over de positie van de Burgerjury ten opzichte van de gemeenteraad van Rotterdam. Vooral vanuit de oppositie werden hier duidelijk vraagtekens bijgezet. Zo werden er op 16 december 2014 schriftelijke vragen ingediend door Laan (VVD), waarin wordt gevraagd over de rol van de Burgerjury ten opzichte van die van de gemeenteraad. De VVD is "benieuwd wat de 'jury' volgens dit college toevoegt aan het openbaar bestuur" (Rotterdam, 2014, p.1). Eén van de vragen is: "Waarom zijn volgens dit college instituten als de Gemeenteraad en de Gebiedscommissies niet afdoende om het beleid dat het college voert te toetsen/bij te stellen en de visie van Rotterdammers op dit beleid te vragen?" Het college geeft als antwoord dat de Burgerjury 'een nieuwe vorm van zeggenschap' is in Rotterdam. En benadrukt raadplegende karakter van de Burgerjury.

De VVD vraagt daarnaast ook expliciet naar de status van een advies van de Burgerjury en meer specifiek zijn ze benieuwd wat er gebeurt met een advies dat in gaat tegen het collegebeleid of mening van de gemeenteraad. Tijdens de gemeenteraadsvergadering op 2 april 2015 wordt er een debat aangevraagd door de VVD over de bevoegdheden van de Burgerjury. In de aanvraag staat: "De bevoegdheden die de wethouder toedicht aan de burgerjury gaan onder andere rechtstreeks in tegen het budgetrecht van de Rotterdamse Gemeenteraad" (Rotterdam, 2015). In de toon van het debat wordt duidelijk dat de oppositie de positionering van de Burgerjury in twijfel trekt. Zo zegt Van der Laan (VVD): "Gaan (Burgerjuryleden) volgende week met elkaar borrelen en luisteren naar de verhalen van twee wethouders." Of Kleijn (SP): "Ik heb niet het idee als we het hebben over de meerderheid van de burgerjury dat we het dan hebben over de meerderheid van de burgers in Rotterdam. Want die vertegenwoordigen wij."

Verantwoordelijk wethouder Eerdmans legt de rol van de Burgerjury als volgt uit: "We vragen de Burgerjury niet om geld, maar om een oordeel. (..) er worden kwesties voorgelegd, hoe kijkt u daarnaar. Wat we vervolgens met het oordeel doen, dat is aan ons, wethouder, college, mits het binnen die begroting blijft. Mocht het zo zijn, en ik ga er niet direct vanuit, dat wij met voorstellen komen om dat budget te overschrijden, dan komen we naar de raad en zullen we daar geld voor moeten vragen."

Ook uit de gesprekken met de ambtenaren blijkt dat de verhouding van de Burgerjury ten opzichte van de gemeenteraad precair is. Zo zegt A2: "Dat vind ik wel lastig in dit soort dingen, ja, wie zijn dit? En wat, ja, ja, toch ook wel een beetje democratisch principe vind ik wel lastig in dit soort dingen, want stel dat deze mensen dus echt hadden gevonden dat er iets heel anders had gemoeten, ja, wie zijn zij dan om dat te vinden?" Ook onder Burgerjuryleden zelf leeft dit gevoel, BJ10: "Ik denk dat als je het iets groter opzet, iets meer... Hoe zal ik het zeggen? Een soort vast forum van burgers hebt die zelf dingen kunnen agenderen en daar uitgebreid over kunnen spreken en daar dan concrete adviezen kunnen doen aan de politiek, dat dat wel uit kan maken. Maar dan raak je gelijk wel aan van, oké, waar komt dat dan te hangen in het geheel van de lokale democratie? Ben je niet een soort van hobby-gemeenteraadje aan het creëren?" A3 zegt hierover: "Er werd gezegd over de Burgerjury, dat we de gemeenteraad buitenspel wilden zetten. En dat zijn dingen die echt helemaal niet aan de orde waren. (...) Ik ben ervan geschrokken hoe er vanuit de politiek verkeerde beeldvorming naar

buiten gebracht werd over de Burgerjury. (...) de gemeenteraad schoot meer dan eens in de weerstand. Want wat was de rol van de Burgerjury in het geheel, en ten opzichte van de rol van de gemeenteraad.”

Concluderend:

Er is nauwelijks besluitvorming aangepast naar aanleiding van de Rotterdamse Burgerjury. Bij de indicator ‘werkwijze en besluitvorming’ is vastgesteld dat er bij de start van de eerste Burgerjury geen afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop de opbrengst van de Burgerjury verder ingang krijgt in de Rotterdamse politieke besluitvorming. Dit leidde ertoe dat de verwachtingen van de Burgerjuryleden niet altijd overeenkwamen met de realiteit. Ook is er geen consensus gemeten, noch preferentieel of globaal. De uitkomst van een bijeenkomst van de Burgerjury was dan ook niet een breed gedragen beslissing over een concreet voorliggend issue, de uitkomsten waren de opmerkingen van 150 Burgerjuryleden waar achteraf een lijn in werd gezocht. Het gevoel dat Burgerjuryleden hadden dat hun adviezen meer een soort bevestiging waren voor de gemeente, blijkt grotendeels te kloppen. De uitkomsten van de Burgerjury zijn veelal in lijn met bestaand beleid en de meeste acties was de gemeente al van plan. De acties die de gemeente heeft genomen naar aanleiding van de Burgerjury zijn klein en niet beleidsmatig van aard. De positie van de Burgerjury ten opzichte van de gemeenteraad is onderwerp van discussie gebleven. De vraag is dan ook welke ruimte er was om op basis van uitkomsten van de Burgerjury genomen of voorgenomen besluiten te wijzigen.

Aangetoond draagvlak

De indicator Aangetoond draagvlak is als volgt geoperationaliseerd: aanbevelingen van de Burgerjury zijn gebruikt om draagvlak voor een voorgenomen besluit aan te tonen.

Uit gesprekken die gevoerd zijn met Rotterdamse ambtenaren in het kader van de evaluatie van de Rotterdamse Burgerjury (2017) komt naar voren dat zij het prettig vonden om bevestiging te krijgen over de juistheid van de koers van het ingezette beleid en de uitkomsten van de Burgerjury te gebruiken om beleid te versnellen dan wel te intensiveren. In verschillende beleidsdocumenten van de gemeente Rotterdam worden uitkomsten van Burgerjurybijeenkomsten gebruikt om draagvlak voor het beleid aan te tonen. Enkele voorbeelden:

- In het Stedelijk Verkeersplan Rotterdam 2017 - 2030 (2017) staat: “Ook de Burgerjury van Rotterdam is actief betrokken geweest.”
- In de Nota Schone Stad (2017): “Niettemin zien we in de omnibusenquête van 2017 de afgelopen jaren wel een toename van het aantal burgers dat de stad als schoon ervaart (54 % in 2014 naar 61% in 2017). Dit blijkt ook uit de burgerjury, die in april 2017 gehouden is.”
- In de Voortgangsrapportage Doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp (2017): “‘Zorg voor meer bekendheid van VraagWijzer en de wijkteams.’ Dat was een wens van de 150 Rotterdammers van de burgerjury. En dat wilde de gemeente Rotterdam ook.”
- Wijkveiligheidsactieprogramma (2016): “De burgerjury heeft bij de eerste bijeenkomst aangegeven dat stadswachten niet zichtbaar zijn in de wijk. Om de

zichtbaarheid van de bijna 400 stadswachten in de wijken te vergroten worden daarom pop-up acties georganiseerd om met bewoners in gesprek te komen.”

A1 geeft aan dat het algemene sentiment van de Burgerjury meegenomen is in het opstellen van het beleid over fietsen in Rotterdam: “Dat kwam niet alleen door de uitkomsten van de Burgerjury maar wat zij daar hebben aangegeven, dat was gewoon een algemene soort van bijna publieke opinie over dat en het is meer inspeland op trends in de stad in het algemeen waarbij wat die Burgerjury heeft gezegd daar heel goed bij aansluit, dus in die zin kan je zeggen, is dat sentiment als het ware, is gewoon meegenomen in die processen zoals het opstellen van die fietskoers”.

Concluderend:

Ambtenaren geven aan dat zij de uitkomsten van de Burgerjury gebruikt hebben om beleid te versnellen dan wel te intensiveren. Tevens is in beleidsstukken en communicatie naar de gemeenteraad de Burgerjury opgevoerd om draagvlak aan te tonen. De uitkomsten van de Rotterdamse Burgerjury zijn dus gebruikt om draagvlak voor gemeentelijk beleid aan te tonen.

Agendasetting

De indicator Agendasetting is als volgt geoperationaliseerd: de Burgerjury heeft nieuwe onderwerpen op de beleidsagenda geplaatst.

Veel van de ideeën die in de verslagen van de Burgerjury opgenomen zijn, stonden al op de agenda of waren al in uitvoering. Concrete acties die benoemd worden in het verslag van Levendige stad, zoals meer groene plekken waar je buiten kunt zitten, het programma Rivieroevers voor meer levendigheid en gezelligheid op straat en meer mogelijkheden voor fietsers (Rotterdam, 2015) staan eigenlijk allemaal al als prioriteit in het collegeprogramma #Kendoe 2014-2018 (Rotterdam, 2014). In dit collegeprogramma staat bijvoorbeeld als ambitie: “We gaan ook de buurten van Rotterdam verder vergroenen om zo de kwaliteit van de leefomgeving van de Rotterdammers te verbeteren. Daarbij zetten we de ontwikkeling van de rivieroevers als recreatiegebied verder door en starten we met de ontwikkeling van een nieuw stadspark in de binnenstad.” Ook over fiets is een heldere ambitie geformuleerd: “We maken Rotterdam fietsvriendelijker door te investeren in fietspaden en -stallingen. Er komt vóór de zomer van 2015 een nieuwe fietsnota inclusief de jaarlijkse € 2 miljoen extra middelen voor de fietsers.” A1 herkent dit: “Wat ik ook wel weet, is dat wij met die uitkomsten gewoon ook wel hebben gezegd van: oh, kijk, maar dit agenderen zij en eigenlijk zijn wij dat al aan het doen dus het antwoord is ook van kijk, dit en dit en dit is hoe de gemeente dat oppakt. Ik heb niet het idee dat er nou hele nieuwe projecten uit voortgekomen zijn, uit die Burgerjury.”

A2 geeft een kort en krachtig antwoord op de vraag of er nieuwe onderwerpen op de agenda zijn gekomen dankzij de Burgerjury: “Bij ons niet, nee”. Hoewel zij aangeeft dat grote wijzigingen of nieuwe onderwerpen zeker wel opgepakt zouden worden – “je kunt een blinde vlek hebben” – was de hele opzet van de avonden ook niet gericht op het agenderen van nieuwe onderwerpen. De inhoud van de avonden was vooraf bepaald en

op het toetsen van het bestaande beleid. Ook uit de evaluatie (2017) blijkt dat er geen nieuwe inzichten uit de Burgerjurybijeenkomsten zijn gekomen. Het gevoel dat bij de tijdens de evaluatie geïnterviewde ambtenaren leeft is zelfs dat zij hun werk niet goed hadden gedaan op het moment dat de Burgerjury met nieuwe ideeën/onderwerpen zou komen.

Concluderend:

Zowel uit de verslagen van de Burgerjurybijeenkomsten, interviews met de ambtenaren als uit de evaluatie van de gemeente Rotterdam blijkt dat er geen nieuwe onderwerpen op de beleidsagenda zijn gekomen dankzij de Burgerjury. De opzet en inhoud van de avonden waren hier in de basis ook niet voor bedoeld.

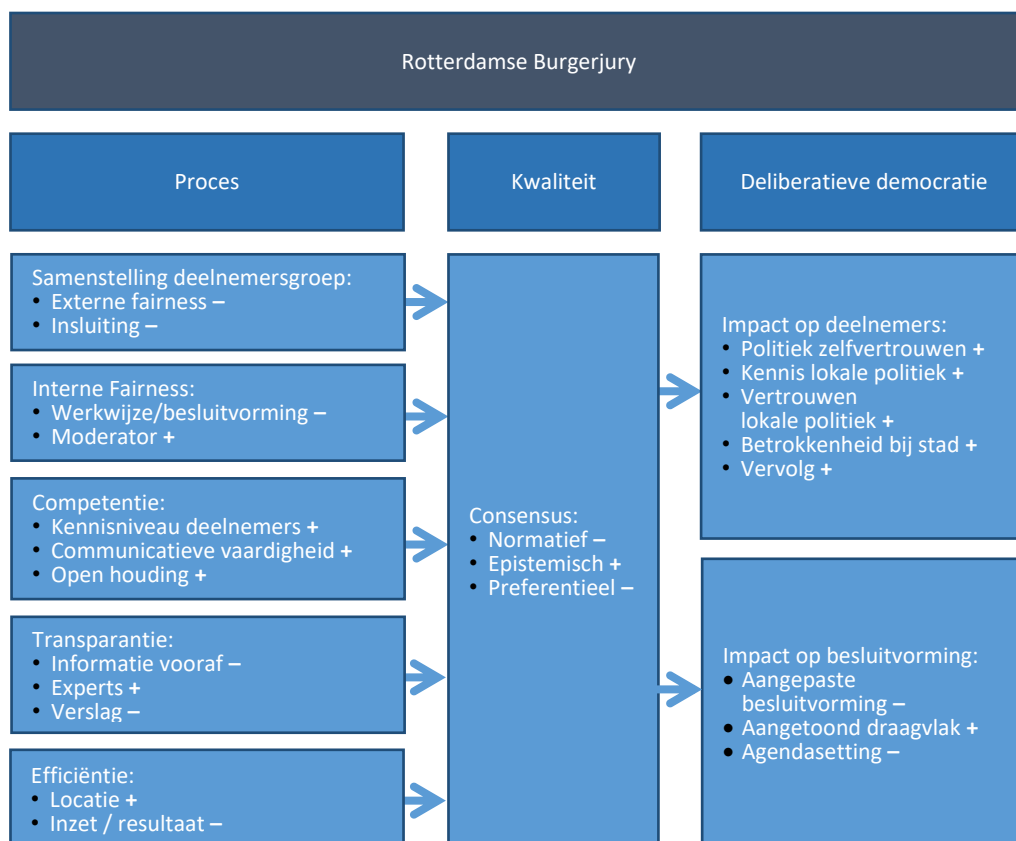
5.4. Empirische deelvragen beantwoord

In dit hoofdstuk zijn de volgende empirische deelvragen aan bod gekomen:

- a. Aan welke variabelen voor 'proces' voldoet de Rotterdamse Burgerjury?
- b. Wat was de kwaliteit van de Rotterdamse Burgerjury?
- c. Welke impact had de Rotterdamse Burgerjury op de deelnemers en op de besluitvorming?

De uitkomsten op de verschillende indicatoren zijn schematisch weergegeven in onderstaande figuur. De plussen en minnen geven globaal de kwalitatieve beoordeling op de verschillende indicatoren aan. Een '+' betekent dat de Rotterdamse Burgerjury in meerdere of mindere mate voldoet aan de in de theorie gestelde vereisten voor een burgerjury, een '-' betekent dat de Rotterdamse Burgerjury in meerdere of mindere mate niet voldoet aan de in de theorie gestelde vereisten voor een burgerjury.

Figuur 3: conceptueel model met mogelijke beïnvloeding



Niet alleen de uitkomsten op de individuele indicatoren zijn van belang, vooral ook de wijze waarop deze elkaar beïnvloeden, met andere woorden: van proces van de Rotterdamse Burgerjury, naar kwaliteit van de bereikte consensus naar deliberatieve democratie in Rotterdam. Hieronder worden de belangrijkste relaties omschreven, bekeken vanuit de middelste kolom, 'kwaliteit': hoe beïnvloeden de indicatoren in de kolom 'proces' de indicatoren normatieve, epistemische en preferentiële consensus; en hoe beïnvloeden deze op hun beurt de indicatoren in de kolom 'deliberatieve democratie'?

Normatieve consensus was in de Rotterdamse Burgerjury niet sterk aanwezig. Dit werd vooral veroorzaakt door de werkwijze en besluitvorming van de Rotterdamse Burgerjury: de verwachtingen van Burgerjuryleden liepen niet in pas met de realiteit. Dit had vooral te maken met de rol van de Burgerjury, zij hadden gedacht een meer adviserende rol te hebben, in plaats van een toetsende. Daarnaast is de indicator verhouding inzet/resultaat van invloed geweest op de normatieve consensus. Burgerjuryleden hadden namelijk verwacht meer invloed te hebben op de uiteindelijke besluitvorming. Zij vonden het daardoor lastig in te schatten of de uiteindelijke inzet het waard is geweest, immers weten zij onvoldoende wat er met de resultaten van de Burgerjury is gebeurd. Andere indicatoren die in mindere mate invloed hebben gehad op de normatieve consensus zijn insluiting, de Burgerjury was in de ogen van de Burgerjuryleden en ambtenaren geen goede afspiegeling van de Rotterdamse bevolking en had dit in de ogen van de Burgerjuryleden en betrokken ambtenaren wel moeten zijn. Burgerjuryleden gaven aan blij verrast te zijn met de open houding van de andere Juryleden in de deliberatie. Dit heeft daarom een positieve invloed gehad op de normatieve consensus.

Het feit dat normatieve consensus niet sterk aanwezig was, zou naar verwachting negatieve impact gehad kunnen hebben op de deelnemers. Er wordt meer zeggenschap beloofd, maar dit wordt in de praktijk nauwelijks waargemaakt (toetsende rol in plaats van adviserende). Echter, een relatie tussen normatieve consensus en impact op deelnemers is in dit onderzoek niet sterk naar voren gekomen. Verder had de mate van normatieve consensus in de Rotterdamse Burgerjury een nadelige invloed op impact op besluitvorming. Er waren verschillende verwachtingen onder Burgerjuryleden, ambtenaren en raadsleden over wat de rol en positie van de Burgerjury in het lokale bestel zou moeten zijn. Een van de betrokken ambtenaren (A2) vraagt zich openlijk af: "Wie zijn zij (de Burgerjuryleden, KH) dan om hier wat over te vinden?" Daarnaast vraagt de gemeenteraad expliciet naar de status van een advies van de Burgerjury, nadat deze al van start is. Hierover zijn nooit expliciete afspraken gemaakt. Dit heeft het voor de Burgerjuryleden bemoeilijkt om invloed uit te oefenen op de besluitvorming.

In de Rotterdamse Burgerjury was sprake van epistemische consensus. Burgerjuryleden waren tevreden over de organisatie van de bijeenkomsten. Dat Burgerjuryleden actief betrokken werden bij verbetering van de vraagstellingen van de bijeenkomsten heeft hieraan bijgedragen. De locatie – het Rotterdamse stadhuis – werd door alle geïnterviewde Burgerjuryleden als zeer positief benoemd. Deze locatie was goed bereikbaar en was voor de Burgerjuryleden zeer aansprekend. Het gaf ze het gevoel dat ze ertoe deden, in het centrum van de stedelijke besluitvorming. De deelnemers gingen

respectvol met elkaar om. Er werd echt een open gesprek gevoerd, zeker tijdens de tafelgesprekken, met de wil om naar elkaar te luisteren en tot nieuwe inzichten te komen. De Burgerjuryleden konden hun standpunten uitdragen en er was ruimte voor verschillende geluiden. De moderator speelde hierin een positieve rol. Dat er slechts beperkt informatie vooraf werd verstuurd heeft de epistemische consensus negatief beïnvloed. Het feit dat er goede ambtelijke experts aanwezig waren bij de tafelgesprekken maakte dit ten dele goed, maar dit had weer zijn weerslag op de tijd die daadwerkelijk aan deliberatie besteed kon worden. Ook het ontbreken van een goed verslag, waarin opvolging van de acties en de adviezen van de Burgerjury niet was weergegeven, beïnvloedde de epistemische consensus negatief.

De tevredenheid met het doorlopen proces – epistemische consensus – onder de Burgerjuryleden heeft positieve invloed gehad op alle indicatoren onder ‘impact op deelnemers’. Kennis van de lokale politiek nam toe, de betrokkenheid bij de stad, evenals het vertrouwen in de lokale politiek. Het politiek zelfvertrouwen nam ook toe, de Burgerjuryleden gaven aan het gevoel te hebben invloed gehad te hebben op beleidsmakers en besluitvorming. Dit is opvallend omdat Burgerjuryleden tegelijkertijd aangeven niet goed te weten wat er met de uitkomsten is gedaan. Het lijkt er op dat het gevoel dat er naar je geluisterd wordt en je er bij hoort, voor Burgerjuryleden belangrijker was dan zichtbare impact op de besluitvorming.

Tegelijkertijd heeft de epistemische consensus niet positief bijgedragen aan twee van de drie indicatoren onder impact op besluitvorming. Doordat geen afspraken waren gemaakt over de werkwijze en besluitvorming van de Burgerjury, maakte dat onduidelijk is gebleven welke ruimte er was om op basis van de uitkomsten van de Burgerjury genomen of voorgenomen besluiten te wijzigen.

Ook is het selectieproces niet geheel ‘extern fair’ doorlopen: sommige deelnemers geven aan actief benaderd te zijn door de gemeente om zich aan te melden voor de Burgerjury. Daarnaast heeft in elk geval één politieke groepering zich actief met de samenstelling van de Burgerjury bemoeid. Dit maakt dat de opbrengsten van de Burgerjury gemakkelijk konden worden genegeerd, want afkomstig van een niet-gekozen, niet-representatief orgaan.

De Burgerjury heeft geen rol gespeeld in de agendasetting, er zijn geen nieuwe onderwerpen op de beleidsagenda gekomen dankzij de Burgerjury. Het proces, de opzet en inhoud van de avonden was hierop ook niet gericht. Wel heeft de hoge mate van epistemische consensus er voor gezorgd dat de uitkomsten van de Burgerjury door ambtenaren en bestuurders gebruikt zijn om draagvlak voor bestaand beleid aan te tonen.

In de Rotterdamse Burgerjury is geen preferentiële consensus bereikt. De belangrijkste reden hiervoor is dat na deliberatie preferentiële consensus niet gemeten is. De opzet van de avond leende zich hier ook niet goed voor. Na de deliberatie tijdens de tafelgesprekken werd er niet plenair teruggekoppeld of over de uitkomsten gesproken, er was dus geen mogelijkheid om tot preferentiële of globale consensus te komen. Ook werd er van te voren geen charge geformuleerd (informatie vooraf), en waren er geen afspraken gemaakt over werkwijze en besluitvorming. Voor de gemeente Rotterdam was het komen tot preferentiële of globale consensus ook niet het doel van de Burgerjury. Wel waren meerdere indicatoren in het proces van de Rotterdamse Burgerjury kansrijk

om tot preferentiële of globale consensus te komen. De indicatoren externe fairness en insluiting zijn beide in mindere mate aanwezig, waardoor gesteld kan worden dat de groep homogener was dan theoretisch optimaal wordt beschouwd. Hoe homogener een groep, hoe groter de kans op consensus is hierbij de aanname. (Wat deze consensus dan waard is, is een andere vraag, dit terzijde.) Ook hadden de deelnemers een open houding, waren er goede moderatoren en experts aanwezig en hadden deelnemers het gevoel dat ze hun standpunten goed over konden brengen (communicatieve vaardigheid).

Het ontbreken van preferentiële consensus is vervolgens van groot belang geweest bij de impact op besluitvorming, en dan voornamelijk op aangepaste besluitvorming en aangetoond draagvlak. Er waren geen afspraken over de rol en positie van de Burgerjury in de besluitvorming. Als er wel preferentiële consensus gemeten zou zijn, had dit alsnog de invloed op de besluitvorming ernstig beperkt. Want, hoe dan om te gaan met een uitspraak van de Burgerjury? Echter, het feit dat er geen preferentiële consensus gemeten werd, maakte dat er hoe dan ook geen harde uitspraken gedaan konden worden over 'het oordeel' van 'de Burgerjury'.

6. Conclusie en aanbevelingen

Na de empirische analyse in hoofdstuk 5 wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek. Om vervolgens aanbevelingen te doen aan de gemeente Rotterdam voor het versterken van deliberatieve democratie. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie.

6.1. Conclusie

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal:

Wat is het effect van het Rotterdamse burgerparticipatiemiddel Burgerjury op de deliberatieve democratie in Rotterdam?

In het theoretisch kader komt naar voren dat twee doelen worden beoogd met een burgerjury. In de eerste plaats wordt gezocht naar een breed gedragen beslissing over een concreet voorliggend issue. Daarnaast wordt er een breder doel beoogd: aanhangers van de deliberatieve democratie gaan er vanuit dat deelname aan een deliberatief proces niet alleen een gedragen besluit oplevert, maar ook de deelnemers zelf positief beïnvloedt. De centrale vraag kan dan ook ten dele positief beantwoord worden. De Burgerjury heeft onmiskenbaar een positieve invloed gehad op de Burgerjuryleden, de impact op deelnemers is positief en groot geweest. Het politiek zelfvertrouwen is toegenomen, evenals de kennis van en betrokkenheid bij de lokale politiek en de betrokkenheid bij de stad. De Burgerjuryleden zouden deelnemen aan een vervolg en dit ook aan bekenden aanbevelen. Dit is opvallend daar de Rotterdamse Burgerjury tegelijkertijd nauwelijks impact op de besluitvorming gehad heeft. Met name de epistemische consensus heeft deze positieve impact op de deelnemers veroorzaakt. Deze epistemische consensus vloeide vooral voort uit de procesindicatoren die betrekking hadden op de organisatie van de avonden zelf en het gevoel van ertoe doen, samen met betrokken Rotterdammers meedenken en –praten over de stad.

Op de besluitvorming was zoals gezegd de impact minder groot. De Burgerjury is door de gemeente meermaals gebruikt om draagvlak aan te tonen voor beleid, met andere woorden, als de opbrengsten van de Burgerjury in lijn waren met het gemeentelijk beleid dan werden deze gebruikt om het beleid te onderbouwen. Dit is een relatief veilige route, lastige vragen over legitimiteit (gaat de Burgerjury er wel over) zijn in dit geval minder relevant, want de opbrengsten van de Burgerjury zijn in overeenstemming met de besluiten van het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Verder is de impact op besluitvorming beperkt gebleven. Beleidsmatige veranderingen op basis van de Burgerjury hebben niet plaatsgevonden. De belangrijkste verklaring hiervoor lijkt tweeledig, in de eerste plaats leende de opzet van de avonden zich niet voor het meten van preferentiële consensus: er was geen charge geformuleerd, er werden te veel onderwerpen behandeld en er was beperkte tijd voor deliberatie. Sterker nog, het meten van preferentiële consensus was überhaupt geen doel. Een gemiste kans, de deelnemers stonden zeker open voor deliberatie en waren bereid elkaar tegemoet te komen.

Ten tweede ontbrak het aan goede afspraken over de rol en positie van de Burgerjury. Dit gold niet alleen voor de werkwijze van de Burgerjury zelf, maar ook voor de relatie tussen de Burgerjury en de gemeenteraad. De vraag is dan ook of er politiek ruimte was om naar aanleiding van de Burgerjury koerswijzigingen in beleid door te voeren of zelfs te agenderen. Breed draagvlak lijkt hier in de gemeenteraad niet voor geweest te zijn.

6.2. Aanbevelingen

Na de bovenstaande conclusies, in deze paragraaf een aantal aanbevelingen om deliberatieve democratie in Rotterdam door inzet van het middel burgerjury te versterken. Deze aanbevelingen richten zich met name op het vergroten van de mogelijke impact op de besluitvorming, aangezien daar bij de Rotterdamse Burgerjury de meeste ruimte voor verbetering te vinden is. Tegelijkertijd hebben deze aanbevelingen ook een positief (of neutraal) effect op de impact op deelnemers.

- Organiseer het selectieproces anders. In de analyse is naar voren gekomen dat zowel ambtenaren, raadsleden als Burgerjuryleden hun twijfels hadden bij de representativiteit van de Burgerjury ten opzichte van de Rotterdamse bevolking. Dit maakte dat de Burgerjury weggezet kon worden als ‘niet-representatief’, ‘usual suspects’, of ‘politiek gekleurd’. Overweeg een aselecte steekproef van inwoners. Stel een vergoeding voor deelname in, zodat het aantrekkelijker wordt voor alle sociaal-economische groepen om deel te nemen. Zoals in hoofdstuk 2 naar voren is gekomen moet een burgerjury naar samenstelling representatief zijn voor een wijk of stad (Leyenaar, 2007). Hiermee is de uiteindelijk bereikte consensus van de Burgerjury meer van waarde in besluitvorming (Leyenaar, 2015) en voorkom je dat ambtenaren en politici deze uitkomsten kunnen bagatelliseren.
- Bespreek vooraf de werkwijze en besluitvorming, met Burgerjuryleden, met ambtenaren en met raadsleden. Zo is in dit onderzoek gebleken dat de impact op besluitvorming zeer beperkt is geweest, doordat dit in Rotterdam niet is gebeurd. Beantwoord dus vóór de start van een burgerjury de volgende vragen: Waar mag de Burgerjury wat van vinden? Hoe wordt vervolgens met een uitspraak van de burgerjury omgegaan? Zo weten alle betrokkenen – juryleden, ambtenaren, bestuurders en raadsleden – wat de status van een uitspraak van de Burgerjury is en vergroot je de normatieve consensus onder de deelnemers. In het onderzoek van Binnema en Michels (2016) over deliberatieve burgertoppen komt dit ook als belangrijke aanbeveling naar voren.
- Zorg voor breed draagvlak binnen de gemeenteraad voor de inzet van het instrument burgerjury, voordat deze van start gaat. Anders leidt dat tot ambigue situaties. In Rotterdam was dit het geval in de raadsdebatten, waarbij de rol en de positie van de toen lopende Rotterdamse Burgerjury openlijk ter discussie gesteld werd. Niet alleen kan dit de beeldvorming over de Burgerjury negatief beïnvloeden, ook heeft dit zijn weerslag op de impact op de besluitvorming. Bij voldoende draagvlak in de raad zijn hiervoor dan wellicht niet eens institutionele veranderingen nodig, zoals Leyenaar en Nehmelman (2017) bepleitten.

- Stuur vooraf inhoudelijke informatie toe of organiseer een inhoudelijke avond ter voorbereiding. Dit komt het deliberatieve proces tijdens de avond ten goede. In Rotterdam is weinig informatie vooraf gestuurd. Dit heeft er voor gezorgd dat deliberatie onvoldoende tot stand kwam tijdens de bijeenkomsten. Leyenaar (2015) onderstreept het belang van goede informatie vooraf. Ook in het onderzoek van Binnema en Michels (2016) naar burgertoppen is gevonden dat het vooraf toesturen van goede inhoudelijke informatie belangrijk is voor een goede deliberatie. Deelnemers moeten een volledig beeld hebben van hetgeen waarover zij delibereren en deelnemers moeten allen zoveel als mogelijk op hetzelfde informatieniveau zitten.
- Kies voor een andere opzet van de bijeenkomsten van de Burgerjury en meet na afloop consensus. In de bijeenkomsten van de Rotterdamse Burgerjury werd niet plenair gedelibererd. Er werd geen consensus gemeten. Om de Rotterdamse Burgerjury meer in te zetten als deliberatief participatiemiddel zou voor een andere opzet van de bijeenkomsten gekozen moeten worden. waarin minder onderwerpen aan bod komen, een duidelijke charge geformuleerd wordt, en meer ruimte wordt geboden voor deliberatie. Meet vervolgens, ná de deliberatie, de mate van consensus. In de theorie is het doel van een burgerjury namelijk het bereiken van consensus na zorgvuldige deliberatie (Held, 2006). Leyenaar (2015) stelt dat de uitkomst van een burgerjury een concreet besluit of aanbeveling gebaseerd op de bereikte consensus zou moeten zijn, in dit geval aan de gemeente Rotterdam. Zo wordt de impact op de besluitvorming vergroot.

6.3. Terugblik en reflectie

Eén van de zaken waar ik tijdens het onderzoek tegenaan ben gelopen is de complexiteit van het conceptueel model. Het grote aantal indicatoren en de vele onderlinge relaties maakten dat het soms lastig was om goed te duiden wat nu wat beïnvloedde en in welke volgorde. Achteraf is het ook de vraag of de invloed van 'proces' altijd via 'kwaliteit' moet lopen, of dat de variabelen vanuit 'proces' ook direct van invloed kunnen zijn op de impact. Dit mede omdat 'consensus' uit het conceptueel model gaat over consensus bij de deelnemers, maar bij impact op besluitvorming gaat het ook om andere belanghebbenden. Zo lijkt het aannemelijk dat bijvoorbeeld externe fairness, de selectie van de deelnemers, directe invloed heeft gehad op de impact op besluitvorming. Er konden immers vraagtekens gezet worden bij de representativiteit van de Burgerjury gezien het beeld leefde dat politieke partijen zich actief met de selectie bemoeid hadden. Sommige indicatoren bleken daarnaast twee kanten op te werken, zoals insluiting bijvoorbeeld: een homogene groep leidt eerder tot preferentiële consensus, maar sluit weer minder aan bij de verwachtingen van betrokkenen over hoe een Burgerjury er uit zou horen te zien (normatieve consensus). Ook suggereert het model een volgtijdelijkheid die in de praktijk complexer is. Zo beïnvloeden de verschillende indicatoren binnen een kolom elkaar waarschijnlijk ook: een moderator heeft bijvoorbeeld invloed op de open houding van de deelnemers.

Wel bood de complexiteit van het model een continue aanleiding tot discussie over en weging van de verschillende beïnvloedingsrelaties. Dit heeft wat mij betreft er toe geleid dat de conclusies en aanbevelingen weloverwogen zijn.

Terugkijkend op het schrijven van deze scriptie zie ik twee interessante perspectieven voor een vervolgonderzoek. Het eerste perspectief is gericht op het onderzoeksproces. Tijdens de interviews met de ambtenaren en de Burgerjuryleden bleek dat deze zich niet alles meer goed konden herinneren. Een ambtenaar wilde bijvoorbeeld niet geïnterviewd worden en gaf aan onvoldoende herinnering te hebben. Zelf ben ik niet aanwezig geweest bij de bijeenkomsten van de Burgerjury. Het zou interessante nieuwe onderzoeksperspectieven geopend hebben als ik het traject van dichtbij had kunnen meemaken. Ook had ik mijn interviews korter op de avonden zelf kunnen houden, waardoor de informatie nog vers in het geheugen zat van de geïnterviewden.

Het tweede perspectief is meer inhoudelijk van aard. Tijdens het onderzoek stuitte ik op de verhouding tussen de Rotterdamse gemeenteraad en de Burgerjury. Hier bleek dat in elk geval bij enkele van de gemeenteraadsleden veel onduidelijkheden bestonden over de rol en de positie van de Burgerjury. Ook is er meermaals de suggestie naar voren gekomen dat de Burgerjury politiek gekleurd zou zijn. De vraag hoe een burgerjury zich zou moeten verhouden tot de direct gekozen democratische organen om effectief te zijn, is een interessant thema voor vervolgonderzoek.

Literatuurlijst

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen Participation. In: Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.
- Boogaard, G., Michels, A., Cohen, J., Smets, P., Binnema, H., & Vlind, M. (2016). G1000. Ervaringen met burgertoppen. Geraadpleegd van <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/42118/G1000-webpdf.pdf?sequence=1>
- Bos, D. (2014). Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie. *Monitor Burgerparticipatie*. Geraadpleegd van https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2014/20140227-monitor-burgerparticipatie-2013-prodemos.pdf
- Bongaardt, T. van (2018). *Monitor Burgerparticipatie 2018: Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. Geraadpleegd van <https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2018/05/ProDemos-Monitor-Burgerparticipatie-2018.pdf>
- Bovens, M. & Wille, A. (2011). Diplomademocratie: over de Spanning tussen Meritocratie en Democratie. *Amsterdam: Bakker, Amsterdam: Bakker*.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. Van Twist (2013). Openbaar Bestuur: Beleid, organisatie en politiek. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwers.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2016, 21 november). Afbakening generaties met migratieachtergrond. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/47/afbakening-generaties-met-migratieachtergrond>
- Cohen, M. J. (2015). *De vierde D (oratie)*. Geraadpleegd van <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/32164/Oratie%20Cohen.pdf?sequence=1>
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (red.) (2001). Lokale interactieve beleidsvorming. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Engelsen, E. R., & Sie Dhian Ho, M. (2004). Staat van de democratie. Democratie voorbij de staat. Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press.
- Fishkin, J.S. (1995). *The voice of the people. Public opinion and democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Gemeente Rotterdam. (z.d.). *Onderzoek010*. Geraadpleegd op 18 april 2020, van <https://onderzoek010.nl/dashboard/dashboard/bevolking>
- Gemeente Rotterdam. (2014). #Kendoe. Collegeprogramma Rotterdam 2014-2018. Geraadpleegd van <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/1648022/>
- Gemeente Rotterdam (2014). *Interne startnotitie invoeren Burgerjury*.
- Gemeente Rotterdam. (2014). *Invoeren burgerjury*. Geraadpleegd op 14 oktober 2019, van <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/1871895/>
- Gemeente Rotterdam. (2015). *Toezegging 15BB2506 over de aanstellingsprocedure*. Geraadpleegd van <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/4138365/3/925e0d031fc0ccb3060ecc963405b54>
- Gemeente Rotterdam (2015). *Intern verslag Burgerjury Levendige stad*.
- Gemeente Rotterdam. (2015). *Archiefweb - Gemeente Rotterdam*. (Website Burgerjury en publieksterugkoppelingen Burgerjurybijeenvolgen). Geraadpleegd van <http://rotterdam.archiefweb.eu/#archive>

- Gemeente Rotterdam. (2015, 20 januari). *Beantwoording van de schriftelijke vragen A.J.M. van der Laan over burgerjury*. Geraadpleegd op 10 mei 2020, van <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/4098220/>
- Gemeente Rotterdam. (2016). *Schoon. Heel. Veilig. Wijkveiligheidsactieprogramma2016 - 2019*. Geraadpleegd van <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/3147564/>
- Gemeente Rotterdam (2016). *Intern verslag Burgerjury Zorg en Welzijn dichtbij*.
- Gemeente Rotterdam (2017, 24 april). *Evaluatie Burgerjury: onderzoek naar de ervaringen van juryleden en ambtenaren*.
- Gemeente Rotterdam. (2017). *Stedelijk Verkeersplan Rotterdam 2017 - 2030+: Slimme bereikbaarheid voor een gezond, economisch sterk en aantrekkelijk Rotterdam*. Geraadpleegd van <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/5223255/>
- Gemeente Rotterdam. (2017). *Nota Schone Stad: voortgangsrapportage*. Geraadpleegd van <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/5783230/>
- Gemeente Rotterdam. (2017, 21 december). *Voortgangsrapportage Doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp*. Geraadpleegd van <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/6052430/>
- Gemeente Rotterdam. (2018). *Evaluatie democratische vernieuwingsinstrumenten*. Geraadpleegd van <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/6123743/>
- Gratton, L. (2004). *De democratische onderneming Klassieke principes voor de organisatie van nu*. United Kingdom: Pearson Education Benelux.
- Held, D. (2006). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Holmstrom, D. (1995, 31 augustus). *New Kind of Poll Aims to Create an "Authentic Public Voice"*. Geraadpleegd van <https://www.csmonitor.com/1995/0831/31131.html>
- Jager-Vreugdenhil, M. (2011). *Spraakverwarring over participatie*. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, volume 20, issue 1, pp. 76-99.
- Leyenaar, M. (2007). *De last van ruggespraak, oratie*, Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Leyenaar, M. H. (2009). *De Waarde van Burgerparticipatie*. In K. Breed & M. Haefen, van (Reds.), *Het wegen van publieke waarden* (pp. 63-62). Den Haag, Nederland: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Leyenaar, M. (2009). *De burger aan zet. Burgerforum: theorie en praktijk*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Leyenaar, M. H., & Niemoller, B. (2010). *'European Citizens' Consultations 2009: Evaluation Report*. Geraadpleegd van <http://hdl.handle.net/2066/86763>
- Leyenaar, M., & K. Jacobs (2011), *'Burgerparticipatie: last of lust?'*, in: Rudy Andeweg & Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press, p. 83-102.
- Leyenaar, M. H., Bronner, A. E., Dekker, P., Leeuw, de, E., Paas, L. J., Ruyter, K, Wieringa, J. E. (2015). *Nieuwe vormen van democratische besluitvorming: de kwaliteit van burgerjuries* (Vols. 40, 127-142.). Haarlem, Nederland: Spaar en Hout.
- Leyenaar, M. H., & Nehmelman, R. (2017). *Een moderne democratie*. In *Binnenlands Bestuur*, 12, 30 - 32. ISSN 0167-1146.
- Luskin, R. C., & Fishkin, J. S. (2005). *Deliberative Polling, Public Opinion, and Democracy: The Case of the National Issues Convention*. Slightly revised from a paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association,

- Boston, MA, September 2-6, 1998. Geraadpleegd van <https://cdd.stanford.edu/mm/2005/issues-convention.pdf>
- Mair, P. (2013). *Ruling the void: The Hollowing of Western Democracy*. London, United Kingdom: Verso.
- Meer, van de, T., Kolk, van der, H., & Rekker, R. (2017). Nationaal Kiezersonderzoek 2017. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256288/aanhoudend-wisselvallig-nko-2017.pdf>
- Michels, A. (2011). De democratische waarde van burgerparticipatie: interactief bestuur en deliberatieve fora. *Vrij bestuurskunde*, 2, 75–83.
- Monnikhof, R. A. H., & Edelenbos, J. (2001). Into the fog? stakeholder input in participatory impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 19(1), 29-39.
- Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger*. (2018, 30 mei). Geraadpleegd op 6 augustus 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>
- NRC. (2015, 10 april). *Rotterdam wordt niets wijzer van de burgerjury*. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/04/10/rotterdam-wordt-niets-wijzer-van-de-burgerjury-1483039-a972101>
- Raad voor het openbaar bestuur. (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/63034/loslaten-in-vertrouwen.pdf>
- Reybrouck, D. van (2013), *Tegen verkiezingen*, Amsterdam: De Bezige Bij.
- Reybrouck, D. van (2013, 18 december). *Peil het volk eens terwijl het denkt*. Geraadpleegd van <https://decorrespondent.nl/512/peil-het-volk-eens-terwijl-het-denkt/51177984-1bea4480>
- Rijksoverheid. (2014, 16 september). *Troonrede 2013*. Geraadpleegd op 6 augustus 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>
- Vergadering Gemeenteraad 02-04-2015*. (2015). [Videobestand]. Geraadpleegd van https://rotterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/91445#ai_1777532
- Vitale, D. (2006). Between Deliberative en Participatory Democracy: A Contribution on Habermas, Philosophy and Social Criticism, 32(6), 739-766.
- Vrooman, C., Gijsberts, M., & Boelhouwer, J. (2014). *Vershil in Nederland: sociaal en cultureel rapport* (9789037707243). Geraadpleegd van https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2014/Vershil_in_Nederland
- Welgraven, C. (2013, 6 oktober). *“Loten is democratischer dan stemmen”* [Interview]. Geraadpleegd op van <https://www.trouw.nl/opinie/loten-is-democratischer-dan-stemmen~bb2f91d8/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F>
- Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid. (2012). *Vertrouwen in burgers*. Geraadpleegd van <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2012/05/22/vertrouwen-in-burgers>

Bijlage I: mailcorrespondentie

Van: -

Datum: vrijdag 10 januari 2020 om 15:56

Aan: -

CC: "Harmsen K. (Kim)"

Onderwerp: Verzoek interview burgerjury

Beste leden van de burgerjury,

De laatste bijeenkomst is alweer enige tijd geleden en nog vaak denk ik met trots terug aan wat we met elkaar hebben bereikt.

Kim Harmsen, een collega van mij bij de gemeente Rotterdam, is momenteel bezig met haar afstudeerscriptie voor haar studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit. Hiervoor doet zij onderzoek naar de opbrengsten van de Rotterdamse burgerjury. Een burgerjury is een van de manieren waarop deliberatieve democratie (zie onderaan deze mail) kan worden georganiseerd, als aanvulling op de representatieve democratie zoals we die in Nederland kennen. De centrale vraag in de scriptie is: **Heeft de burgerjury geleid tot deliberatieve democratie in Rotterdam?**

Graag zou Kim u interviewen over uw ervaringen met de Rotterdamse burgerjury. Het maakt niet uit of u aan alle bijeenkomsten heeft deelgenomen.

Dit interview zal zo'n 15 tot 20 minuten duren, en kan in persoon of telefonisch plaatsvinden. Zou u willen meewerken? Stuur dan een mail naar k.harmsen@rotterdam.nl, zij neemt dan contact op voor een afspraak.

Over deliberatieve democratie:

Het concept deliberatieve democratie is ontstaan als reactie op veronderstelde tekortkomingen van de representatieve democratie. In deliberatieve democratie wordt democratie niet als middel, maar als doel op zich gezien. En waar het in eerdere democratische benaderingen vooral gaat om de directe en indirecte belangen van deelnemers aan het democratisch proces, gaat het in het deliberatieve model om een openbaar bestuur van participatie, rede en onpartijdig uitoefenen van macht. Het doel van deliberatieve democratie is dan om te komen tot betere collectieve beslissingen. Bij deliberatieve burgerparticipatiemiddelen zoals de burgerjury worden burgers betrokken bij de politieke besluitvorming en gaan zij rationeel en weloverwogen met elkaar in gesprek over problemen en mogelijke oplossingen uit de samenleving. In overleg worden argumenten gedeeld, meningen gevormd en standpunten bepaald. De nadruk ligt niet op de besluitvorming, maar op de kwaliteit van het proces van de deliberatie.

Met vriendelijke groeten en graag tot ziens in het Rotterdamse,
A3