

Draagvlak voor het burgerforum

Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie



Sociaal en Cultureel Planbureau

Radboud Universiteit



Draagvlak voor het burgerforum

Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie

Josje den Ridder¹, Toine Fiselier² en Carolien van Ham²

REDRESS-consortium: Revitalized Democracy for Resilient Societies³

Kernpunten

→ Met behulp van een representatieve online-enquête onderzochten we de steun van Nederlanders voor een burgerforum. Omdat dit een relatief onbekend fenomeen is, hebben we respondenten eerst uitgelegd wat een burgerforum is.

→ Een meerderheid (63%) steunt na de uitleg het idee van burgerfora met ingelote burgers die advies uitbrengen over maatschappelijke thema's. Voor een lokaal burgerforum is meer steun dan voor een burgerforum op nationaal niveau: 66% vindt het een goed idee om op lokaal niveau burgerfora te houden, 54% vindt dat op nationaal niveau een goed idee.

→ Burgerfora worden door een groot deel van de mensen gezien als correctie van of aanvulling op de representatieve democratie. Het is een manier om het perspectief van gewone mensen in te brengen in het politieke proces of andere perspectieven toe te voegen. Er is verdeeldheid over de vraag of politici het advies van een burgerforum moeten overnemen. De groep die vindt dat politici het advies naast zich neer mogen leggen, is groter dan de groep die vindt dat politici een advies altijd moeten overnemen (37% versus 27%).

→ Bezwaren die mensen noemen tegen een burgerforum zijn dat deelnemers te weinig kennis hebben, verkeerde overwegingen laten meespelen, er te veel meningen zijn om tot een oordeel te kunnen komen of dat de grootste schreeuwers de overhand zullen krijgen.

→ Volgens veel burgers zouden belangrijke maatschappelijke thema's, zoals wonen, klimaat, zorg, onderwijs en democratie, zich kunnen lenen voor een burgerforum.

→ De geneigdheid om zelf mee te doen aan een burgerforum ligt lager dan de steun voor het instrument. Bij een burgerforum over klimaat of immigratie zou iets minder dan de helft waarschijnlijk of zeker meedoen. Redenen die mensen noemen om thuis te blijven, zijn een gebrek aan kennis, interesse of tijd.

→ De steun voor het idee van een burgerforum en een burgerforum op nationaal niveau is even groot onder lager- en hogeropgeleiden. Dat is opvallend, omdat de steun voor meer inspraak en voor het referendum onder lageropgeleiden hoger is dan onder hogeropgeleiden. Bij de participatiegeneigdheid zijn er wel grote verschillen: lageropgeleiden en mensen met laag politiek zelfvertrouwen zeggen veel minder vaak mee te zullen doen aan een eventueel burgerforum.

Sociaal en Cultureel Planbureau en Radboud Universiteit Nijmegen

Den Haag/Nijmegen, november 2021

¹ Sociaal en Cultureel Planbureau.

² Radboud Universiteit Nijmegen.

³ Zie www.tilburguniversity.edu/nl/over/schools/law/departmenten/plg/onderzoek/redress.

Inhoud

1. Inleiding: verkennen van draagvlak voor burgerfora	3
Aansluiting bij onderzoeksproject REDRESS.....	3
Onderzoeksvragen en opzet van het onderzoek.....	4
Veldwerkperiode, steekproef en weging	5
Opbouw van deze notitie	6
2. Steun voor burgerfora	7
Meerderheid steunt het idee van burgerfora.....	7
Voordelen van een burgerforum: inbreng van representatief én ander perspectief.....	8
Bezwaren tegen een burgerforum: zorgen over de kwaliteit en efficiëntie.....	10
Meerderheid vindt ‘hybride’ een goede combinatie.....	12
Geen grote (opleidings)verschillen in steun voor een burgerforum	14
3. Steun voor burgerfora in de context van de representatieve democratie en andere innovaties	17
Steun voor referenda ligt iets lager dan steun voor burgerfora	17
Grote groep wil meer inspraak, steun voor meebeslissen lager	19
Inspraak als aanvulling op de representatieve democratie	20
Twijfels over grootste schreeuwers en de politieke competenties van medeburgers	21
4. Over welke thema’s zou een burgerforum gehouden moeten worden?	23
Veel belangrijke thema’s geschikt: wonen, klimaat, onderwijs, zorg en democratie.....	23
5. Participatie in burgerfora.....	27
Bereidheid om mee te doen aan burgerforum lager dan steun voor burgerforum	27
Meedoen omdat het een belangrijk thema is, thuisblijven vanwege gebrek aan kennis.....	28
Lageropgeleiden en mensen met weinig politiek zelfvertrouwen zeggen minder vaak mee te zullen doen.....	29
6. Slot: burgerfora als correctie op de representatieve democratie	32
Reflectie op het onderzoek	33
Aanknopingspunten voor beleidsmakers	34
Aanknopingspunten voor nader onderzoek	36
Literatuur.....	38

1. Inleiding: verkennen van draagvlak voor burgerfora

De vraag hoe burgers actief kunnen worden betrokken bij het maken van beleid is een actueel thema dat op zowel lokaal als landelijk niveau speelt. Op lokaal niveau zijn er al jaren veel inspanningen om burgers te laten meepraten of meebeslissen over lokale vraagstukken. Dat gebeurt bijvoorbeeld via inspraakbijeenkomsten of zogenoemde G1000-bijeenkomsten, waarbij over lokale thema's wordt gediscussieerd.⁴ Dat laatste heet in jargon wel een 'burgerforum'. Een burgerforum bestaat uit een groep burgers die worden ingeloot om mee te praten over een maatschappelijk vraagstuk, zoals migratie- of klimaatbeleid. Het idee is dat door de loting de groep burgers die meedoet een afspiegeling vormt van de samenleving. De deelnemers komen een aantal keer bij elkaar om over het maatschappelijke vraagstuk te praten. Tijdens de bijeenkomsten krijgen ze informatie en kunnen ze deskundigen horen en vragen stellen. Uiteindelijk komen de deelnemers gezamenlijk tot een advies over het maatschappelijke vraagstuk. Burgerfora kunnen op lokaal, provinciaal en landelijk niveau plaatsvinden.

Naast de ervaringen met burgerfora op lokaal niveau is er in Nederland ook op landelijk niveau steeds meer aandacht voor de mogelijkheid van een burgerforum. De commissie-Brenninkmeijer heeft zich in het voorjaar van 2020 gebogen over de vraag hoe burgers betrokken kunnen worden bij het klimaatbeleid en ziet het klimaat als 'kansrijke aanleiding om al doende te leren over intensieve burgerparticipatie door burgerfora' (Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid 2021: 6). In een recent rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over de toekomst van de gezondheidszorg noemt de WRR een burgerforum als mogelijk middel om burgers te betrekken bij discussies over de toekomst van de zorg en beleidskeuzes te legitimeren (WRR 2021: 16).

Over het maatschappelijk draagvlak voor het instellen van dergelijke burgerfora op landelijk niveau is echter weinig bekend. Daarom gaan we in deze notitie na in hoeverre er onder Nederlanders draagvlak is voor landelijke burgerfora, bij welke burgers er meer of minder draagvlak is, in hoeverre mensen er zelf aan mee zouden willen doen en over welke thema's zij zich graag zouden willen uitspreken. Dat doen we op verzoek van de Directie Democratie & Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Aansluiting bij onderzoeksproject REDRESS

Dit onderzoek naar maatschappelijk draagvlak voor burgerfora sluit aan bij het project 'Revitalized Democracy for Resilient Societies (REDRESS)'. Dit interuniversitaire onderzoeksproject is in juni 2021 van start gegaan en heeft als doel inzicht te genereren en kennis uit te wisselen over zogenoemde 'hybride democratische innovaties', die op een effectieve manier de Nederlandse representatieve democratie kunnen aanvullen.⁵ Hybride innovaties zijn democratische vernieuwingen die plebiscitaire instrumenten (referenda, en andere vormen van direct stemmen) en deliberatieve instrumenten (zoals burgerfora) combineren, of iets toegankelijker geformuleerd: combinaties van praten en stemmen. Burgerfora zijn één van de democratische innovaties die in het REDRESS-project zullen worden onderzocht.

⁴ Zie Boogaard en Michels (2016) voor een overzicht en evaluatie van een aantal van deze G1000-bijeenkomsten in 2014 en 2015 in Amersfoort, Uden, Groningen en Amsterdam.

⁵ Het REDRESS-kernteam bestaat uit prof. dr. Frank Hendriks (Tilburg University, projectleider), prof. dr. Carolien van Ham, dr. Kristof Jacobs (beiden Radboud Universiteit Nijmegen), dr. Ank Michels (Universiteit Utrecht), dr. Martin Rosema (Universiteit Twente) en dr. Josje den Ridder (Sociaal en Cultureel Planbureau).

In de REDRESS-notitie *De vraagkant van democratische vernieuwing* (Den Ridder et al. 2021) brengen we bestaande onderzoeksgegevens in kaart over hoe burgers in Nederland oordelen over het functioneren van de democratie en over mogelijke innovaties, zoals referenda en burgerfora. Kort samengevat blijkt er onder Nederlanders grote steun te zijn voor democratie en ruime tevredenheid met het functioneren van de democratie. Het vertrouwen in instituties als het parlement en de regering ligt echter een stuk lager en fluctueert sterker door de tijd. Er zijn grote verschillen tussen bevolkingsgroepen, met name tussen hoger- en lageropgeleiden. Als mensen gevraagd wordt om in hun eigen woorden aan te geven waarom zij wel of niet tevreden zijn met de democratie, komt een aantal zorgen telkens naar voren: dat politici niet luisteren naar gewone mensen, dat politici niet begrijpen wat er speelt, en dat politici te weinig gericht zijn op het algemeen belang. Veel mensen vinden daarom dat burgers meer inspraak zouden moeten hebben.

Hoe zou die inspraak er dan uit moeten zien? Kijkend naar de steun van burgers voor verschillende vormen van democratische vernieuwing, blijkt allereerst dat veel mensen democratische innovaties vooral zien als een aanvulling op de representatieve democratie. Er is met name grote steun voor referenda en in mindere mate voor burgerbegrotingen,⁶ al zijn er ook hier belangrijke verschillen tussen burgers uit verschillende groepen. Als het gaat om steun voor burgerfora, blijkt een groot deel van de burgers (nog) niet bekend te zijn met deze democratische innovatie.⁷ Om inzicht te krijgen in het maatschappelijk draagvlak voor burgerfora is het dus nodig om aanvullend onderzoek te doen.

Onderzoeksvragen en opzet van het onderzoek

De overkoepelende onderzoeksvraag in dit onderzoek is: In hoeverre is er onder Nederlandse burgers draagvlak voor burgerfora, en hoe verhoudt dit draagvlak zich tot de bredere steun voor democratie en democratische vernieuwing?

Hierbij staan de volgende deelonderzoeksvragen centraal:

- Wat is de mate van draagvlak voor burgerfora onder Nederlandse burgers?
- Zijn er verschillen in het draagvlak voor burgerfora onder verschillende groepen burgers?
- Over welke thema's zouden Nederlandse burgers willen dat een burgerforum zich uitspreekt?
- In hoeverre zijn Nederlanders bereid om mee te doen aan burgerfora?

Om het draagvlak voor burgerfora te verkennen en in het perspectief te plaatsen van steun voor democratie en andere (democratische) vernieuwingen, hebben we een enquête uitgezet in het LISS-panel van CentERdata van de Universiteit van Tilburg.⁸

Voor de vragenlijst van dit onderzoek hebben we voortgebouwd op onderzoek naar steun voor besluitvormingsprocedures dat in 2011 is uitgevoerd in het LISS-panel in opdracht van Hilde Coffé en Ank Michels.⁹ In dat onderzoek is met stellingen en dilemmavragen mensen gevraagd naar hun opvattingen over de representatieve democratie, directe democratie en antipolitieke democratie (o.a. beslissingen door experts). Aan die vragen uit 2011 hebben we in dit onderzoek stellingen en dilemma's toegevoegd over burgerfora en andere democratische innovaties, gevraagd naar

⁶ Een burgerbegroting is een manier om (een groep) burgers direct te laten meepraten of meebeslissen over de verdeling van (een deel van) het overheidsbudget.

⁷ Overigens geldt ook voor burgerbegrotingen dat het voor veel mensen een onbekend instrument is.

⁸ De onderzoeksverantwoording, vragenlijst en het codeboek worden gepubliceerd op de REDRESS-website en zullen – samen met het databestand – op termijn publiekelijk beschikbaar worden gesteld via het data-archief van het LISS-panel.

⁹ De data en vragenlijst van dat onderzoek zijn te raadplegen via [Data Archive | StudyUnits \(lissdata.nl\)](https://dataarchive.lissdata.nl), zie Coffé en Michels (2014) en Den Ridder en Dekker (2015) voor de uitkomsten van het onderzoek.

participatiebereidheid en over welke thema's men zou willen meepraten. Ook hebben we achtergrondvragen gesteld over politiek vertrouwen en tevredenheid met de democratie.

Omdat burgerfora – anders dan bijvoorbeeld referenda – geen breed bekend instrument zijn, hebben we in de vragenlijst kort uitgelegd wat een burgerforum inhoudt, voordat we vroegen naar steun ervoor. In kader 1 is te zien welke tekst de respondenten kregen voorgelegd. Bij het bekijken en interpreteren van de uitkomsten van dit onderzoek is het van belang te bedenken dat de respondenten dus uitleg kregen over wat een burgerforum is en dat die uitleg de uitkomsten van het onderzoek kan hebben beïnvloed. Dat kan in de eerste plaats omdat een concept wordt uitgelegd waardoor het voor respondenten duidelijk is dat dit blijkbaar iets belangrijks is voor de onderzoekers, wat kan leiden tot sociaal wenselijke antwoorden. In de tweede plaats kan de uitleg zelf de antwoorden sturen: een andere omschrijving met een andere nadruk op voor- en nadelen kan tot andere uitkomsten leiden. Om de kans op beïnvloeding in positieve of negatieve zin zo veel mogelijk te beperken, hebben we geprobeerd een zo neutraal mogelijke uitleg te geven die recht doet aan de praktijk van burgerfora (in hoofdstuk 6 zullen we hierop uitgebreider reflecteren).

Kader 1 In de enquête opgenomen uitleg over een burgerforum

Voorafgaand aan vragen over steun voor een burgerforum kregen respondenten deze uitleg:

'Hiervoor hebben we het gehad over referenda, representatieve democratie, besluitvorming door experts en inspraak door burgers. Een van de manieren waarop burgers inspraak kunnen hebben, is via een zogenoemd burgerforum. We willen u hierna een paar vragen stellen over hoe u aankijkt tegen een burgerforum. Omdat het burgerforum in Nederland nog niet zo vaak is gebruikt, verduidelijken we eerst wat het is.

Een burgerforum heeft de volgende kenmerken:

- 1. Een groep burgers (bijvoorbeeld 150) wordt ingeloot om mee te praten over een belangrijk maatschappelijk thema, zoals migratie- of klimaatbeleid. Die groep vormt een afspiegeling van de samenleving.*
- 2. Deze burgers komen een aantal keer bij elkaar om over dit thema te praten. De discussies worden begeleid door onafhankelijke gespreksleiders.*
- 3. De burgers krijgen informatie en ze kunnen deskundigen horen en vragen stellen.*

Uiteindelijk komt de groep burgers tot een advies over het maatschappelijke thema.'

Voorafgaand aan een stelling over steun voor een burgerforum in combinatie met een referendum stond deze tekst:

'Sommige mensen vinden het een goed idee om een burgerforum te combineren met een referendum. Een groep ingelote burgers komt dan via een burgerforum eerst tot een advies waarover goed is nagedacht. Dit advies wordt daarna via een referendum voorgelegd aan de hele bevolking.'

Veldwerkperiode, steekproef en weging

Het veldwerk van het onderzoek 'Burgerfora en democratische vernieuwing' (hierna afgekort tot BDV '21) vond plaats in juli 2021. In totaal werd een aselechte steekproef van 2134 respondenten uit het LISS-panel van 16 jaar en ouder benaderd om deel te nemen aan het onderzoek,¹⁰ 1489 van hen vulden het onderzoek volledig in (70%).

¹⁰ Hierbij werd aanvullend de eis gesteld dat slechts één respondent per huishouden mocht deelnemen.

Het LISS-panel bevat Nederlandssprekende respondenten van 16 jaar en ouder en bestaat uit ongeveer 5000 huishoudens die iedere maand vragenlijsten invullen via internet. De adressensteekproeven voor de werving zijn getrokken uit het populatieregister in samenwerking met het CBS. Als een huishouden niet beschikt over een breedbandverbinding en/of computer, dan stelt CentERdata de benodigde apparatuur in bruikleen beschikbaar. Hiermee onderscheidt het LISS-panel zich van veel andere onlinepanels, waar niet-internetters ontbreken en waar panelleden de gelegenheid hebben om zichzelf aan te melden.¹¹

Ondanks de aselecte werving zijn niet alle groepen Nederlanders even goed vertegenwoordigd in het LISS-panel en doen er zich vertekeningen voor in de respons op enquêtes. Zo zijn jongeren in het panel ondervertegenwoordigd en doen ze bovendien minder vaak mee aan surveys, wat leidt tot een oververtegenwoordiging van 65-plussers. Dat laatste is ook in dit onderzoek het geval en hiervoor wordt met een weging gecorrigeerd. Verder zijn de resultaten die hier worden gepresenteerd, gewogen op geslacht en opleidingsniveau.

Opbouw van deze notitie

In de volgende hoofdstukken presenteren we de eerste bevindingen van het onderzoek. We beperken ons tot beschrijvende analyses en plaatsen de uitkomsten over het burgerforum centraal. In hoofdstuk 2 gaan we in op hoeveel steun er is voor burgerfora en hoe deze steun varieert onder burgers met verschillende achtergronden en politieke houdingen. In hoofdstuk 3 kijken we hoe steun voor burgerfora zich verhoudt tot bredere steun voor democratische vernieuwingen en representatieve democratie, en in hoofdstuk 4 kijken we naar de thema's waarover burgers graag zouden meepraten in een burgerforum. In hoofdstuk 5 gaan we vervolgens verder in op de vraag of mensen ook daadwerkelijk mee zouden willen doen als zij uitgenodigd zouden worden voor een burgerforum. Hoofdstuk 6 vormt de conclusie, waarin we de belangrijkste resultaten van het onderzoek samenvatten, ingaan op de implicaties van onze bevindingen voor beleidsmakers die burgerfora zouden willen organiseren, en kijken naar vervolgstappen voor verder onderzoek op basis van deze enquête of aanvullend onderzoek.

¹¹ Deze informatie is overgenomen uit de offertes van LISS voor dit onderzoek.

2. Steun voor burgerfora

Meerderheid steunt het idee van burgerfora

Er is – na uitleg over wat een burgerforum is – ruime steun voor het idee van een burgerforum (zie tabel 2.1): 63% van de respondenten is het eens met de stelling dat het burgerforum een goede manier is om burgers over belangrijke kwesties te laten adviseren.¹² Zo'n 10% is het oneens met deze stelling en respectievelijk 18% en 10% zijn neutraal of geven aan het niet te weten. Ruim een kwart van de respondenten heeft dus (nog) geen uitgesproken mening over burgerfora. Bij de antwoorden op de stellingen valt vooral het verschil in steun voor burgerfora op landelijk en lokaal niveau op: 54% van de respondenten steunt burgerfora op landelijk niveau en 67% is voor burgerfora op lokaal niveau.

Over de vraag of burgerfora ook tot goede besluiten komen, is de nodige twijfel. 25% van de respondenten is het eens met de stelling dat een groep willekeurig ingelote Nederlanders na onderling overleg in een burgerforum een goed oordeel zal kunnen vellen over een onderwerp. 21% is het hiermee oneens en de grootste groep (41%) is het niet oneens en niet eens met deze stelling. Die grote groep met een neutrale opstelling kan een indicatie zijn dat mensen een genuanceerde opvatting hebben, of dat ze eigenlijk (nog) geen goed beeld hebben van dit onderwerp. Duidelijk is in ieder geval dat burgerfora niet worden gezien als wondermiddel.

Daarnaast is het voor de meeste respondenten ook niet evident dat gekozen politici adviezen van een burgerforum zonder meer moeten overnemen: ook daarover lopen de meningen uiteen. Zo is 29% het eens met de stelling dat gekozen politici de uitkomst van een burgerforum altijd moeten overnemen, 23% is het daarmee oneens en 37% is neutraal. We namen hierover ook een vraag op, waarbij mensen een keuze moesten maken tussen 'de politiek moet adviezen van een burgerforum altijd overnemen' en 'de politiek mag adviezen van een burgerforum naast zich neerleggen' (zie tabel 2.2). Ook dan zien we dat de vraag verdeeldheid oproept, maar de groep die kiest voor de positie dat politici het advies naast zich neer mogen leggen, is het grootst (37% versus 27%).

We vroegen mensen ook naar hun mening over de combinatie van een burgerforum en een referendum (zie tabel 2.1). Die combinatie kan op minder steun rekenen dan alleen een burgerforum: 44% van de respondenten vindt dit een goed idee. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de combinatie van een burgerforum en een referendum in Nederland nog nooit is voorgekomen en dus bij respondenten onbekend is en dat de uitleg erover in de vragenlijst beknopt was (zie kader 1).

¹² In eerder onderzoek werd niet uitgelegd wat een burgerforum is en daar gaven veel meer mensen aan zich hierover niet te kunnen uitspreken (en vulden een neutraal antwoord in of gaven aan het niet te weten), zie Den Ridder et al. 2021.

Tabel 2.1 Opvattingen over burgerfora, bevolking van 16+, 2021 (in procenten)

	helemaal oneens	oneens	niet oneens, niet eens	eens	helemaal eens	weet niet
Het burgerforum is een goede manier om burgers over belangrijke kwesties te laten adviseren.	2	8	18	54	9	10
Het zou goed zijn als er op landelijk niveau burgerfora worden gehouden.	2	10	23	45	9	12
Het zou goed zijn als er op lokaal niveau burgerfora worden gehouden.	2	6	16	56	10	9
Als 150 willekeurig ingelote Nederlanders na onderling overleg een oordeel vellen over een bepaald onderwerp dan zal dat een goed oordeel zijn.	5	16	41	23	2	14
Als een groep mensen via een burgerforum adviseert over een kwestie, moeten gekozen politici dit advies overnemen.	5	18	37	25	4	11
Het burgerforum in combinatie met een referendum is een goede manier om politieke besluiten te nemen over belangrijke kwesties.	5	13	25	36	8	12

Bron: BDV '21

Tabel 2.2 Dilemma over een burgerforum, bevolking van 16+, 2021 (in procenten)^a

A	meer eens met A dan met B	even eens	meer eens met B dan met A	B	weet niet
De politiek moet adviezen van een burgerforum altijd overnemen.	27	24	37	De politiek mag adviezen van een burgerforum naast zich neerleggen.	12

a. Vraagstelling: 'Nu volgt iedere keer een keuze tussen twee uitspraken: A of B. Met welke uitspraak bent u het meer eens?'

Bron: BDV '21

Voordelen van een burgerforum: inbreng van representatief én ander perspectief

Waarom vinden mensen een burgerforum een goed idee of juist niet? Wat zien zij als mogelijke voordelen of nadelen? Om dat te achterhalen, vroegen we een selectie van respondenten om hun antwoord toe te lichten bij de stelling dat een burgerforum een goede manier is om burgers te laten adviseren over belangrijke kwesties.¹³

De belangrijkste reden om het idee van een burgerforum te steunen is dat het een correctie op de politiek zou zijn. Mensen zien het als een mogelijke oplossing voor wat zij zien (en in veel opinieonderzoek naar voren komt) als probleem van de politiek: de afstand tussen politici en burgers, waarbij politici niet weten wat er speelt. Voorstanders van een burgerforum denken dat die afstand te verkleinen is met een burgerforum, omdat het een manier is om andere perspectieven, belangen en ervaringen in te brengen in het politieke debat. In een burgerforum worden immers gewone burgers ingeloot die representatief zijn voor de Nederlandse bevolking:

'Burgers weten vaak beter hoe het in de praktijk gaat.' (man, 29 jaar, vmbo)

'Dat is een goede afspiegeling van de maatschappij en hopelijk mensen zonder belangen in bepaalde zaken of besluiten. Het gaat dan echt om besluiten die de burger direct raken daar.' (vrouw, 39 jaar, hbo)

¹³ Een aselekt gekozen kwart van de respondenten kreeg deze toelichtingsvraag voorgelegd, in totaal gaven 349 van hen een antwoord.

'Deze mensen zitten dicht op de zaken en laten zich niet leiden door politiek gekonkel en hebben niets te maken met onderlinge politieke belangen. Is hierdoor een veel zuiverder beleid.' (man, 65 jaar, vmbo)

'Alles beter dan niets om incompetente en laffe politici te corrigeren. Politiek Den Haag laat zich de wet(ten) voorschrijven door de EU dictatuur.' (man, 65 jaar, basisonderwijs)

Sommigen zeggen er expliciet bij dat zij vinden dat een burgerforum een advies moet geven en dat de uitspraak niet doorslaggevend moet zijn. De politiek beslist:

'Adviseren is raad geven, dat kan nooit kwaad. En als het willekeurig gekozen mensen zijn, is er ook geen politieke voorkeur.' (vrouw, 53 jaar, mbo)

'Ik denk dat dit een goede manier is om middels een goede "eerlijke" afspiegeling van de samenleving burgers de mogelijkheid te geven om politici een advies te geven. Naar mijn mening hoort de uiteindelijke beslissing bij de politici te liggen omdat deze via verkiezingen hiervoor het mandaat van burgers gekregen hebben. Als het advies van een burgerforum bindend zou zijn dan zou dat inbreuk maken op de vertegenwoordigende bevoegdheid van gekozen politici.' (man, 57 jaar, wo)

Andere sterke kanten van een burgerforum die respondenten noemen, zijn dat het de politieke betrokkenheid vergroot, een kans is voor mensen om mee te doen in periodes tussen verkiezingen en dat het de kwaliteit van de besluitvorming ten goede komt (zie kader 2 voor een overzicht van redenen om voorstander te zijn van een burgerforum).

Kader 2 Redenen om voorstander te zijn van een burgerforum

Meest genoemde redenen:

→ **Representatief en divers:** een burgerforum geeft een indruk van diversiteit van meningen, je hoort alle lagen van de bevolking, het is een goede afspiegeling van de bevolking

→ Het levert een **ander perspectief** op (dat iets toevoegt aan het perspectief van de (partij)politiek): je hoort andere meningen, ervaring en kennis uit de praktijk (mensen die de gevolgen van beleid snappen), het levert een frisse blik op. Het is een manier om te achterhalen wat er speelt in Nederland

→ Vaak wordt een burgerforum expliciet genoemd **als correctie of aanvulling op de representatieve democratie:** het zorgt voor andere invalshoeken, belangen en meningen in het politieke debat, met mensen die snappen wat beleidskeuzes voor gevolgen hebben in de praktijk, die weten wat er leeft in Nederland, waarbij partijpolitiek geen rol speelt. Het trekt politici uit hun bubbel en brengt politiek dichterbij burgers. Sommigen zeggen er expliciet bij: het zou dan vooral een advies moeten zijn aan de politiek en dus niet doorslaggevend. Een burgerforum wordt ook een paar keer genoemd als een middel dat je zou kunnen inzetten om te reflecteren op plannen uit de politiek in een fase waarin die nog kunnen worden aangepast.

Overige redenen:

- Het is een manier om gewone mensen aan het woord te laten.
- Het is een extra mogelijkheid voor burgers om invloed uit te oefenen (buiten verkiezingen om).
- Het vergroot de betrokkenheid van burgers bij de politiek.
- Het is een zinvol middel bij nieuwe thema's die nog niet speelden bij verkiezingen / in partijprogramma's.
- Het draagt bij aan politieke kennis van burgers die deelnemen aan burgerfora.
- Het leidt tot betere besluiten (omdat mensen kennis krijgen aangereikt en er discussie plaatsvindt).
- Het vergroot het draagvlak voor beleid.
- Het is voor iedereen toegankelijk

Bron: BDV '21

Bezwaren tegen een burgerforum: zorgen over de kwaliteit en efficiëntie

Er zijn ook mensen die het burgerforum geen goed idee vinden en vooral of ook bezwaren zien. De meest genoemde tegenwerpingen zijn dat gewone mensen niet genoeg kennis hebben om goede beslissingen te kunnen nemen, dat mensen hun besluiten zullen baseren op de verkeerde gronden (eigenbelang of onderbuik in plaats van het algemeen belang) of ze zijn bang dat een burgerforum niet efficiënt is, vooral omdat er te veel meningen zullen zijn om tot een eensgezind oordeel te kunnen komen. Een andere veelgenoemde zorg is dat de grootste schreeuwers eerder hun zin zullen krijgen dan mensen die zich wat bescheidener opstellen (zie kader 3 voor een overzicht van bezwaren tegen een burgerforum).

'Omdat de gemiddelde burger vaak slecht geïnformeerd is, bevooroordeeld en keuzes maakt op basis van eigenbelang.' (man, 25 jaar, wo)

'Het is geen onderdeel van ons democratisch stelsel en doet besluitvorming vertragen.' (man, 48 jaar, middelbare school)

'Hoe meer mensen bij belangrijke zaken betrokken worden, hoe moeilijker een beslissing wordt. Vaak kan een beslissing veel te lang duren. Het principe klinkt heel goed maar in mijn ervaring worden 150 Nederlanders het nooit eens met elkaar.' (vrouw, 69 jaar, hbo)

'Ondanks vragen aan deskundigen en voorlichting, wil dat nog niet zeggen dat er een gedegen oordeel door iedereen kan worden geveld. Ook hier kunnen bijvoorbeeld de grootste schreeuwers anderen

intimideren waardoor er geen eenduidig, maar veel belangrijker, eerlijk advies kan worden uitgebracht!
(man, 65 jaar, middelbare school)

Hoewel we in de enquête hebben uitgelegd dat deelnemers aan burgerfora deskundigen kunnen inschakelen en er gespreksleiders zijn (zie kader 1), blijken er dus zorgen te zijn over de deskundigheid van de deelnemers en het efficiënte en eerlijke verloop van de gesprekken. In de open antwoorden zien we dat de zorgen over een gebrek aan kennis vaker bij hoger opgeleide respondenten spelen dan bij lageropgeleiden. Zorgen over 'grote schreeuwers' komen in beide groepen voor (zie ook hoofdstuk 3). De zorgen van mensen sluiten overigens aan bij de literatuur over burgerfora: daar worden onafhankelijke en goed toegeruste gespreksleiders gezien als een cruciale voorwaarde voor de kwaliteit van het adviesproces (zie o.a. Caluwaerts en Reuchamps 2015: 16; Jacobs 2021: 29). Zij moeten er onder andere voor zorgen dat alle aanwezigen, en dus alle inzichten, in gelijke mate aan bod komen, dat ook minder assertieve mensen ruimte krijgen en meningsverschillen op tafel komen. En ze bewaken de voortgang van het proces. Ook onafhankelijke experts en informatievoorziening bepalen mede het welslagen van burgerfora, waarbij het van belang is dat alle kanten van het verhaal worden belicht en deelnemers vragen kunnen stellen (Ratner 2004; Fishkin 2015: 11; Jacobs 2021: 30).

Kader 3 Bezwaren tegen een burgerforum

Meest genoemde bezwaren:

- Burgers hebben niet genoeg kennis om goede beslissingen te nemen of respondenten zijn bezorgd of deelnemers wel genoeg kennis hebben.
- Burgers nemen besluiten om de verkeerde redenen: eigenbelang zal prevaleren boven algemeen belang, onderbuik overheerst.
- Een burgerforum is niet efficiënt: er zijn te veel meningen om tot een oordeel te komen, de hele procedure levert vertraging op.
- Goede sprekers zijn in het voordeel, schreeuwers zullen overheersen

Overige bezwaren:

- Loting is geen oplossing (voor diversiteit in meningen, voor de kwaliteit van besluitvorming).
- Zorgen over representativiteit: 150 mensen is te weinig om alle geluiden te kunnen horen, of zorgen over de achtergrond van de deelnemers, met andere woorden is het wel een echte afspiegeling? Bijvoorbeeld: ook mensen van buiten de Randstad? Niet alleen complotdenkers?
- Deelnemers kunnen onder druk worden gezet (door mededeelnemers of mensen van buiten).
- Sommige onderwerpen zijn te ingewikkeld voor een burgerforum (bv. de stikstofcrisis).
- Referenda zijn beter en eerlijker (je durft er eerder voor je mening uit te komen).
- Het is niet democratisch, want democratie = verkiezingen.
- Politici zullen toch niets met de uitkomsten doen.
- Het is niet duidelijk hoe die 150 mensen zijn gekozen.¹⁴
- Zorgen over de experts: wie heeft de experts gekozen en geven zij wel alle standpunten/informatie weer?
- Een burgerforum is niet nodig, de democratie functioneert goed.

Bron: BDV '21

Mensen die aangeven dat zij het niet eens of oneens zijn met de stelling dat een burgerforum een goed idee is, zien zowel voor- als nadelen of vinden het een te lastig onderwerp om er een mening

¹⁴ Het lijkt erop dat, ondanks dat in de uitleg over het burgerforum wordt genoemd dat burgers worden ingeloot voor deelname aan het burgerforum, een aantal respondenten niet heeft begrepen wat loting inhoudt. Dit is belangrijk voor de communicatie over een burgerforum: het is belangrijk om heel goed uit te leggen dat (willekeurige) loting betekent dat iedereen een gelijke kans maakt om te worden ingeloot.

over te geven. Dat laatste zeggen mensen die 'ik weet het niet' aankruisen ook. Enkelen geven aan dat zij voorstander zijn onder voorwaarden, bijvoorbeeld onder de voorwaarde dat het een advies is en niet doorslaggevend, of afhankelijk van het onderwerp of bestuurlijk niveau (zie kader 4 voor een overzicht van redenen om neutraal te zijn over een burgerforum).

Kader 4 Redenen om neutraal te zijn over een burgerforum

Meest genoemde redenen:

→ Mensen hebben er geen mening over, omdat het een lastig onderwerp is waarover ze nog nooit hebben nagedacht, of omdat ze **te weinig informatie** hebben over wat een burgerforum is en hoe het in de praktijk werkt en er daarom geen oordeel over willen vellen.

→ Mensen zien **zowel voordelen als nadelen** (bv. methode die leidt tot gedragen besluiten, maar ook de zorg dat schreeuwers wel het hoogste woord zullen hebben). De voor- en nadelen die respondenten die neutraal zijn noemen, zijn dezelfde als die voor- en tegenstanders noemen (zie kader 2 en 3).

Overige bezwaren:

- Is niet overtuigd van het nut, het is beter om het parlement te versterken.
- Als advies prima, maar het moet niet de doorslag geven / moet niet bindend zijn.
- Hangt af van het onderwerp en de situatie.
- Wel lokaal, niet landelijk.
- Eerst een keer uittesten (bv. lokaal)?

Bron: BDV '21

Meerderheid vindt 'hybride' een goede combinatie

We vroegen een selectie van respondenten¹⁵ ook waarom zij het wel of geen goed idee vonden om besluiten te nemen door middel van een burgerforum aangevuld met een referendum. We zagen in tabel 2.1 al dat de steun voor zo'n 'hybride' innovatie op iets minder steun kan rekenen dan een burgerforum alleen. In de open antwoorden wordt duidelijk dat dit vooral komt door de toevoeging van een referendum. Een deel van de respondenten geeft aan hiertegen bezwaar te hebben. Zij vinden een referendum geen geschikt instrument, bijvoorbeeld omdat mensen te weinig kennis hebben, uit eigenbelang stemmen of er geen nuance mogelijk is (zie kader 5 voor een overzicht van argumenten). Ook lijken sommige respondenten ervan uit te gaan dat het referendum na een burgerforum bindend zal zijn en dat het parlement geen invloed meer heeft op het uiteindelijke besluit.

De groep die een burgerforum in combinatie met een referendum een goed idee vindt, is echter veel groter dan de groep die dat niet vindt (44% resp. 18%). Voorstanders van de combinatie vinden de combinatie van beide instrumenten een goede manier om burgers ook buiten verkiezingen inspraak en invloed te geven. Ook hier komt regelmatig expliciet terug dat het een correctie kan zijn op het functioneren van de politiek en een aanvulling op de representatieve democratie. Een deel van de mensen spreekt zich er expliciet over uit dat ze de combinatie van een burgerforum met een referendum een goed idee vinden. Beide methodes kunnen elkaar versterken, omdat ze elkaars zwakke punten verzachten: een selecte representatieve groep kan geïnformeerd tot een advies komen en vervolgens worden alle burgers daar via een referendum bij betrokken.

¹⁵ Een aselect gekozen kwart van de respondenten kreeg deze toelichtingsvraag voorgelegd, in totaal gaven 381 van hen een antwoord.

'Dan heb je een groep die er eerst over nadenkt, dan het resultaat voorlegt in een referendum dat zou helemaal eerlijk zijn. En voor de mensen die wat minder tijd hebben ook ideaal omdat 150 man er al over nagedacht hebben.' (man, 36 jaar, hbo)

'Ik heb het idee dat je beter weet wat er scheelt of wat het probleem is als je er zelf als burger mee te maken hebt. Je ervaart het probleem en kan beter de knelpunten aankaarten. Door een burgerforum wordt dit meer uitgelicht en met een referendum heeft de gehele bevolking uiteindelijk een stem hierin.' (vrouw, 24 jaar, vmbo)

'Een forum weegt voors en tegens af, daarna kun je makkelijker kiezen?' (vrouw, 49 jaar, vbmo)

'Ik vind dit een betere oplossing dan een burgerforum alleen, omdat hiermee iedereen inspraak heeft in de uiteindelijke uitvoering van het voorstel van het forum.' (man, 41 jaar, wo)

Kader 5 Argumenten voor en bezwaren tegen een burgerforum gevolgd door een referendum

Meest genoemde **positieve punten**:

- Manier voor (alle) burgers om invloed uit te oefenen en mee te beslissen.
- Het zorgt ervoor dat er beter naar burgers geluisterd wordt (dat gebeurt nu onvoldoende).
- Het is een goede combinatie: een burgerforum zorgt voor een geïnformeerd advies / aanvaardbaar gemiddelde en via een referendum worden alle burgers erbij betrokken. Burgerforum zorgt voor meer nuance dan alleen referendum. Door referendum krijg je een nog breder gedragen advies.
- Burgerforum heeft voordelen (zie kader 2 voor die voordelen).
- Een manier om het huidige democratische systeem te verbeteren (genoemd worden o.a. partijen worden buitengesloten van de formatie, politieke belangen overheersen, veel gepraat, weinig wol).

Meest genoemde **bezwaren**:

- We hebben een representatieve democratie om besluiten te nemen / inbreuk op democratie, laat volksvertegenwoordigers hun werk doen.
- Een referendum is geen geschikt instrument. Genoemde bezwaren tegen een referendum:
 - Mensen stemmen uit eigenbelang in plaats van het algemeen belang.
 - Mensen hebben te weinig kennis voor weloverwogen stem.
 - Een referendumstem is een stem uit onvrede/tegenstem. Populisme gaat overheersen.
 - In een referendum is er geen nuance mogelijk (binair), ook niet na een burgerforum.
 - Mensen worden beïnvloed.
 - Besluitvorming lastiger als iedereen zich ermee bemoeit.
 - Slechte ervaring met referenda tot nu toe (bv. omdat men het niet eens was met de uitkomsten, men het niet eens was met een referendum over dat betreffende onderwerp, of omdat er in hun ogen te weinig met de uitkomsten is gedaan. Concrete voorbeelden die genoemd worden zijn het Brexit-referendum in het Verenigd Koninkrijk en het Oekraïne-referendum in Nederland).
 - Mensen hebben er geen belangstelling voor, dus lage opkomst.
- Tegenstander van een burgerforum (zie kader 3 voor bezwaren tegen een burgerforum).

Redenen om **neutraal** te zijn:

- Mensen hebben er geen mening over, omdat het een lastig onderwerp is.
- Mensen zien zowel voordelen als nadelen.
- Misschien een goed idee tegen het einde van de zittingstermijn van het parlement?
- Twijfel, maar misschien een keer proberen?
- Hangt af van onderwerp.

Bron: BDV '21

Geen grote (opleidings)verschillen in steun voor een burgerforum

In eerder onderzoek over steun voor democratische vernieuwing zien we dat mensen die minder goed vertegenwoordigd worden in de representatieve democratie of zich minder goed vertegenwoordigd voelen, zoals mensen met een lager opleidingsniveau (Wille en Bovens 2014; Hakhverdian en Schakel 2017), vaker steun uiten voor andere vormen van inspraak door burgers. Ook vinden we in de regel grotere steun voor democratische innovaties onder burgers die niet tevreden zijn met het functioneren van de (representatieve) democratie en burgers met weinig vertrouwen in de politiek (zie Den Ridder et al. 2021 voor een overzicht). Wat partijvoorkeur betreft, laat eerder onderzoek zien dat de steun voor inspraak en vormen van directe democratie groter is onder burgers met populistische attitudes (Zaslove et al. 2020). Ten slotte verwachten we dat politiek zelfvertrouwen, de mate waarin mensen zichzelf in staat achten belangrijke politieke onderwerpen te begrijpen, een belangrijke rol speelt bij het verklaren van steun voor democratische innovaties: mensen met veel politiek zelfvertrouwen zien zichzelf mogelijk gemakkelijker meedoen aan een burgerforum, terwijl mensen met weinig politiek zelfvertrouwen de politiek misschien liever zouden overlaten aan politici.

In hoeverre spelen deze verschillen ook bij de steun voor het idee van een burgerforum in het algemeen, en bij de steun voor het houden van burgerfora op lokaal en landelijk niveau in het bijzonder? De verschillen naar geslacht en leeftijd (waarover we geen specifieke verwachtingen hadden geformuleerd) in steun voor het burgerforum zijn gering of afwezig (zie tabel 2.3). De verschillen naar opleidingsniveau zijn kleiner dan we op basis van de literatuur zouden verwachten en bovendien doen zich tussen de diverse stellingen over het burgerforum interessante verschillen voor. Tussen de opleidingsniveaus zijn er geen verschillen in steun voor het idee van een burgerforum en voor het houden van burgerfora op nationaal niveau. We zien wel opleidingsverschillen als het gaat om de steun voor lokale burgerfora (daar zijn hogeropgeleiden vaker voorstander van). Van de combinatie van een burgerforum met een referendum zijn juist lageropgeleiden vaker gecharmeerd en zij vinden ook vaker dan hogeropgeleiden dat politici een advies van een burgerforum moeten overnemen. Dat hogeropgeleiden wat minder vaak voorstander zijn van een combinatie van een burgerforum en een referendum heeft vermoedelijk te maken met het feit dat zij minder vaak voorstander zijn van een referendum, zoals we in dit en ander onderzoek zien.¹⁶

Politiek zelfvertrouwen brengen we hier in kaart met iemands eigen inschatting over of hij of zij de politieke onderwerpen in Nederland begrijpt.¹⁷ De steun voor burgerfora (in het algemeen en op lokaal en landelijk niveau) is hoger onder mensen die denken te begrijpen wat er speelt in Nederland. Mensen die ontevreden zijn over de Nederlandse democratie zijn zoals verwacht vaker voorstander van burgerfora (ook in combinatie met een referendum) dan degenen die daar tevreden over zijn, maar de verschillen zijn niet enorm: onder beide groepen is een meerderheid voorstander van burgerfora. Mensen die ontevreden zijn over de democratie vinden vaker dan diegenen die tevreden zijn dat politici het advies moeten overnemen. Dat laatste verschil zien we ook terug bij mensen die

¹⁶ 41% van de hogeropgeleiden is voorstander van een referendum, onder lager- en middelbaar opgeleiden is dat resp. 50% en 54% (zie tabel 3.2). In het langlopende onderzoek Culturele Veranderingen in Nederland zien we dat na het Oekraïne-referendum in 2016 de steun voor een referendum onder hogeropgeleiden scherp is gedaald tussen 2016 en 2018. Die steun onder hogeropgeleiden is daarna weer toegenomen, maar ook in 2020 en 2021 blijft er op dit punt een verschil tussen de opleidingsniveaus (Den Ridder 2020).

¹⁷ In dit onderzoek hebben we twee vragen opgenomen om iemands politieke zelfvertrouwen in kaart te brengen, die zijn overgenomen uit het Nationaal Kiezersonderzoek 2021. Het gaat om de vraag in hoeverre iemand denkt de belangrijkste politieke onderwerpen te begrijpen en de vraag in hoeverre iemand zichzelf in staat acht een actieve rol te spelen in de politiek. Bij die laatste vraag verwachten we vooral een sterke relatie met participatiegeneigdheid, terwijl we bij de eerste vraag ook verwachten dat er een verband zou kunnen zijn met de steun voor democratische innovaties. Daarom bespreken we hier alleen de eerste vraag.

veel of weinig vertrouwen hebben in het parlement. Maar er is – anders dan verwacht – relatief weinig verschil in steun voor een burgerforum tussen mensen met weinig of veel politiek vertrouwen. De kleine verschillen die we in tabel 2.3 zien, verdwijnen als we in aanvullende multivariate analyses corrigeren voor andere variabelen, zoals geslacht, leeftijd en opleidingsniveau.¹⁸

Kijkend naar politieke voorkeur, valt vooral op dat aanhangers van de VVD minder vaak voorstander zijn van het idee van een burgerforum en van het instellen van een burgerforum op landelijk niveau en dat hun afkeer van een lokaal burgerforum wat minder groot is. Aanhangers van PVV/FvD/JA21 zijn niet vaker voorstander van burgerfora in het algemeen of op lokaal niveau, maar wel vaker van burgerfora op landelijk niveau. De verschillen met aanhangers van andere partijen zijn op dit punt kleiner dan verwacht, maar als het gaat om de combinatie van een burgerforum en een referendum, is het verschil wel volgens verwachting: dat idee steunen aanhangers van PVV/FvD/JA21 vaker, net als aanhangers van de SP. Aanhangers van PVV/FvD/JA21 vinden ook vaker dan gemiddeld dat politici een advies van een burgerforum moeten overnemen.

Al met al lijken de meningsverschillen over het idee van een burgerforum en een burgerforum op lokaal niveau tussen de hier onderzochte groepen niet enorm groot. Dat kan komen doordat men er nog niet bekend mee is, maar zo op het eerste oog is er met enige uitleg blijkbaar steun voor het idee van een burgerforum als aanvulling op de representatieve democratie én als correctie erop. De mensen die het zien als correctie op de democratie en politiek zijn diegenen met minder vertrouwen in de democratie en politiek en zij vinden dan ook vaker dat het advies van een burgerforum overgenomen moet worden.

¹⁸ Bij multivariate analyses van de steun voor burgerfora waarbij we alle factoren meenemen die in tabel 2.3 zijn opgenomen, zijn alleen politiek zelfvertrouwen en tevredenheid met de democratie significante verklarende factoren voor steun voor burgerfora (in het algemeen en op lokaal en landelijk niveau). Geslacht, leeftijd en politiek vertrouwen zijn dan niet meer significant, en opleidingsniveau is alleen nog significant bij de steun voor lokale burgerfora, waar hogeropgeleiden hogere steun uiten.

Tabel 2.3 Eens met de stellingen over het burgerforum uitgesplitst naar achtergronden en partijvoorkeur, bevolking van 16+, 2021 (in procenten)^a

	Het burgerforum is een goede manier om burgers over belangrijke kwesties te laten adviseren.	Het zou goed zijn als er op landelijk niveau burgerfora worden gehouden.	Het zou goed zijn als er op lokaal niveau burgerfora worden gehouden.	Als 150 willekeurig ingelote Nederlanders na onderling overleg een oordeel vellen over een bepaald onderwerp dan zal dat een goed oordeel zijn.	Als een groep mensen via een burgerforum adviseert over een kwestie, moeten gekozen politici dit advies overnemen.	Het burgerforum in combinatie met een referendum is een goede manier om politieke besluiten te nemen over belangrijke kwesties.
allen	63	54	67	25	29	44
man	61	54	67	24	32	43
vrouw	64	54	66	25	25	45
16-34 jaar	62	50	68	22	31	44
35-54 jaar	64	55	67	26	24	46
≥ 55 jaar	62	55	65	26	30	44
lager opgeleid	59	51	59	25	39	50
middelbaar opgeleid	64	55	68	27	29	47
hoger opgeleid	64	55	71	22	19	37
zegt belangrijkste politieke onderwerpen wel te begrijpen	69	59	74	27	29	47
zegt belangrijkste politieke onderwerpen niet te begrijpen	55	44	54	15	23	40
is tevreden met de democratie in Nederland	63	53	68	26	24	42
is ontevreden met de democratie in Nederland	73	64	74	27	42	59
heeft wel vertrouwen in het parlement	64	52	69	25	22	41
heeft geen vertrouwen in het parlement	64	59	64	26	37	50
ziet zichzelf in de toekomst stemmen op ^a						
CDA/CU	72	60	61	24	23	31
D66	63	51	66	17	14	39
FVD/PVV/JA21	64	62	68	32	40	59
GroenLinks	66	55	77	29	17	34
PvdA	68	58	69	30	32	36
SP	75	66	74	26	37	65
VVD	54	44	63	28	20	37
weet niet	66	55	55	24	29	49

a. Alleen antwoordcategorieën met meer dan 50 respondenten zijn hier gerapporteerd. Vetgedrukte cijfers geven aan dat de betreffende groep significant afwijkt van de andere groep(en) bij $p < 0,05$.

Bron: BDV '21

3. Steun voor burgerfora in de context van de representatieve democratie en andere innovaties

Een meerderheid van de Nederlanders steunt het idee van burgerfora dus, maar is dat nu veel of weinig als we het vergelijken met andere vormen van inspraak en democratische innovaties, zoals referenda, meebeslissen over het gemeentelijk budget (in jargon: de burgerbegroting) of de directe verkiezingen voor de burgemeester? Hoe wegen mensen de mogelijkheid voor directe inspraak of invloed af tegen de representatieve democratie of besluitvorming door experts? Om die vragen te kunnen beantwoorden en de steun voor een burgerforum te plaatsen in de bredere context van steun voor democratie en besluitvormingsprocedures, hebben we in de enquête respondenten ook nog een aantal andere vragen en dilemma's voorgelegd.

Steun voor referenda ligt iets lager dan steun voor burgerfora

Als we het aandeel dat burgerfora steunt, vergelijken met de steun voor referenda, directe verkiezingen voor de burgemeester en het meebeslissen over het gemeentelijk budget (zie tabel 3.1), dan zien we dat de groep die burgerfora steunt iets groter is. Waar 63% van de respondenten voorstander is van burgerfora, is ongeveer de helft van de mensen voorstander van referenda, gekozen burgemeester en burgerbegrotingen. Iets minder dan 20% van de respondenten is er geen voorstander van en ongeveer 25% neemt een neutrale positie in. De steun voor de instrumenten in tabel 3.1 ligt dicht bij elkaar en dus iets lager dan de steun voor een burgerforum. Dat kan een inhoudelijke reden hebben – bijvoorbeeld omdat een deel van de mensen het idee van een burgerforum prefereert boven deze instrumenten – maar kan ook te maken hebben met het feit dat we in de enquête meer uitleg gaven over een burgerforum. Het is wel goed om te bedenken dat de steun voor een *landelijk* burgerforum met 54% veel dichterbij de buurt komt van de andere vormen van democratische vernieuwing, dus het is vooral het lokale burgerforum dat meer steun krijgt.

Tabel 3.1 Stellingen over vormen van democratische vernieuwing, bevolking van 16+, 2021 (in procenten)

	oneens	neutraal	eens	weet niet
Het referendum is een geschikte manier om politieke besluiten te nemen over belangrijke kwesties.	19	23	48	9
Een referendum is een goede manier voor burgers om een wet waarmee zij het niet eens zijn tegen te houden.	17	23	50	10
Burgers moeten zelf kunnen beslissen over een deel van het gemeentelijke budget.	18	28	48	6
Burgemeesters moeten direct worden gekozen door de inwoners van hun gemeente.	17	26	51	7

Bron: BDV '21

Om de verschillen in steun voor een burgerforum en andere democratische innovaties inhoudelijk beter te kunnen duiden, bekijken we in tabel 3.2 in hoeverre deze vormen van inspraak worden gesteund door degenen die het burgerforum steunen.

Bij de steun voor een burgerforum zagen we geen grote verschillen naar geslacht, leeftijd en opleidingsniveau. Ook bij de steun voor een burgerbegroting is het verschil naar opleidingsniveau gering (en niet-significant). We vinden hier wel een significant leeftijdsverschil: de steun voor een burgerbegroting is veel lager onder oudere respondenten. Bij het referendum en de directe verkiezing van de burgemeester zijn er duidelijke opleidingsverschillen: onder hogeropgeleiden ligt de steun

voor deze instrumenten lager. We zagen hierboven al dat die bevinding in lijn is met eerder onderzoek.

Als het gaat om politiek zelfvertrouwen, dan zien we bij steun voor burgerfora behoorlijke verschillen tussen mensen met veel en weinig politiek zelfvertrouwen, waarbij de steun een stuk hoger is onder burgers met veel politiek zelfvertrouwen. Zulke verschillen zien we ook bij steun voor burgerbegrotingen, maar nauwelijks bij steun voor referenda en de gekozen burgemeester. Dit duidt erop dat referenda en de gekozen burgemeester door respondenten mogelijk worden gezien als toegankelijker vormen van inspraak door burgers. Wat betreft tevredenheid met het functioneren van de democratie zien we voor alle vier de vormen van democratische vernieuwing dat steun voor democratische vernieuwing groter is onder mensen die ontevreden zijn over het functioneren van de democratie. Bij politiek vertrouwen zien we vergelijkbare verschillen als het gaat om steun voor referenda, burgerbegrotingen en gekozen burgemeester, maar niet bij steun voor burgerfora. Ten slotte zien we, kijkend naar verschillen tussen respondenten qua stemvoorkeur, dat onder de meeste respondenten de steun voor burgerfora relatief hoog is, en voor de andere instrumenten lager. Alleen voor FVD/PVV/JA21-stemmers en SP-stemmers is de steun voor alle vormen van democratische vernieuwing relatief hoog, en met name voor referenda en de direct gekozen burgemeester.

Kortom: het idee van een burgerforum kan vooralsnog (zonder dat mensen er al veel ervaring mee hebben) op bredere steun rekenen dan andere vormen van directe democratie.

Tabel 3.2 Steun voor vormen van burgerbetrokkenheid naar achtergronden en attitudes, bevolking van 16+, 2021 (in procenten)^a

	burgerforum ^b	referendum ^b	burgerbegroting ^b	burgemeester direct kiezen ^b
allen	63	48	38	51
man	61	51	40	53
vrouw	64	46	36	49
16-34 jaar	62	47	41	54
35-54 jaar	64	49	39	48
≥ 55 jaar	62	49	35	51
lager opgeleid	59	50	35	57
middelbaar opgeleid	64	54	38	52
hoger opgeleid	64	41	41	45
zegt belangrijkste politieke onderwerpen wel te begrijpen	69	50	44	51
zegt belangrijkste politieke onderwerpen niet te begrijpen	55	47	35	53
is tevreden met de democratie in Nederland	63	47	35	47
is ontevreden met de democratie in Nederland	73	59	50	65
heeft wel vertrouwen in het parlement	64	47	35	45
heeft geen vertrouwen in het parlement	64	54	44	61
ziet zichzelf in de toekomst stemmen op				
CDA/CU	72	32	26	24
D66	63	43	33	40
FVD/PVV/JA21	64	72	57	75
GroenLinks	66	36	26	39
PvdA	68	50	31	49
SP	75	72	52	58
VVD	54	42	36	47
weet niet	66	49	42	56

a. Vetgedrukte cijfers geven aan dat de betreffende groep significant afwijkt van de andere groep(en) bij $p < 0,05$.

b. Aandeel dat het (zeer) eens is met respectievelijk 'het burgerforum is een goede manier om burgers over belangrijke kwesties te laten adviseren', 'het referendum is een geschikte manier om politieke besluiten te nemen over belangrijke kwesties', 'burgers moeten zelf kunnen beslissen over een deel van het gemeentelijke budget' en 'burgemeesters moeten direct worden gekozen door de inwoners van hun gemeente'.

Bron: BDV '21

Grote groep wil meer inspraak, steun voor meebeslissen lager

In hoofdstuk 1 noemden we al dat we uit bestaand onderzoek weten dat een grote groep burgers graag meer inspraak zou hebben. Dat zien we in tabel 3.3 ook terug bij de eerste stelling: 48% is het eens met de stelling dat burgers meer invloed zouden moeten hebben op het beleid, 33% is neutraal en 13% is het met die stelling oneens. Als we doorvragen of burgers ook meer invloed zouden moeten hebben op besluitvorming, blijken minder respondenten het hiermee eens te zijn: 38% zou graag meer te zeggen willen hebben over besluiten die in Nederland worden genomen en slechts 34% vindt dat het goed zou zijn als burgers meer kunnen meebeslissen over belangrijke politieke kwesties. Met de stelling dat kiezers directe inbreng zouden moeten hebben bij het maken van wetten is ook slechts 34% het eens en bovendien is eenzelfde percentage het oneens met deze stelling. Deze bevindingen suggereren dat voor in ieder geval een deel van de respondenten meer inspraak niet per se betekent dat zij ook willen meebeslissen.

Tabel 3.3 Stellingen voor burgerinspraak, bevolking van 16+, 2021 (in procenten)

	oneens	neutraal	eens	weet niet
Burgers zouden meer invloed moeten hebben op het beleid.	13	33	48	6
Ik zou graag méér te zeggen willen hebben over de besluiten die in Nederland worden genomen.	23	31	38	8
Het zou goed zijn als burgers meer konden meebeslissen over belangrijke politieke kwesties.	24	34	34	8
Kiezers zouden directe inbreng moeten hebben bij het maken van wetten.	34	26	34	6

Bron: BDV '21

Inspraak als aanvulling op de representatieve democratie

In het onderzoek naar steun voor de representatieve democratie, directe democratie en technocratie (een systeem waarin de belangrijkste beslissingen worden genomen door experts) van Coffé en Michels uit 2014, waren vijf dilemma's opgenomen waarbij respondenten werd gevraagd een afweging te maken tussen deze manieren om besluiten te nemen. Uit dat onderzoek werd duidelijk dat – hoewel de steun voor inspraak door burgers groot is – mensen als ze moeten kiezen toch veel waarde hechten aan de representatieve democratie (vgl. Den Ridder en Dekker 2015). Om te kijken of dat nog steeds het geval is, hebben we de vijf dilemma's uit 2011 opnieuw aan mensen voorgelegd. We voegden er twee aan toe over een burgerforum (een daarvan staat in tabel 3.4, de andere bespraken we al in hoofdstuk 2).

De bevindingen uit 2011 gelden nog steeds, zo zien we in tabel 3.4. Als mensen moeten kiezen tussen 'een actievere betrokkenheid van burgers' en 'gekozen politici die het beste weten hoe besluiten moeten worden genomen', dan is de groep die kiest voor een actievere betrokkenheid van burgers (40%) groter dan de groep die de kant kiest van politici (27%). Vergelijkbare aandelen kiezen voor 'ik wil meer zeggenschap' boven 'ik hoef niet te weten wat politici doen, als ze hun werk maar doen'. Bij de keuze tussen de representatieve democratie en een referendumdemocratie kiest een nipte meerderheid (51%) voor de representatieve democratie en 20% voor een referendumdemocratie. Ook hieruit blijkt dat een grote groep meer inspraak wil, maar eveneens een grote groep waarde hecht aan de representatieve democratie. Ook vindt de grootste groep de parlementaire democratie te verkiezen boven een burgerforumdemocratie (49% versus 20%).

Als mensen moeten kiezen tussen beslissingen van experts of beslissingen door gekozen politici, dan is daarover meer verdeeldheid, maar kiest de grootste groep voor de gekozen politici (36% versus 25%). Maar beslissingen door experts worden wel ruim verkozen boven beslissingen door het volk (44% versus 17%). Ook dat laatste was in 2011 niet anders (vgl. Den Ridder en Dekker 2015: 40).

Tabel 3.4 Dilemma's over besluitvormingsprocedures, bevolking van 16+, 2021 (in procenten)^a

A	meer eens met A dan met B	even eens	meer eens met B dan met A	B	weet niet
Gekozen politici weten het beste hoe beslissingen moeten worden genomen.	27	25	40	Burgers zouden veel actiever betrokken moeten worden bij het beleidsproces.	9
Ik hoef niet te weten wat gekozen politici doen om het land te verbeteren, zolang ze hun werk maar doen.	28	22	41	Ik zou meer zeggenschap willen hebben over wat politici doen om de situatie in ons land te verbeteren.	9
Ik ben voorstander van een democratie waarin burgers het parlement kiezen, en het parlement vervolgens beslissingen neemt.	51	18	20	Ik ben voorstander van een democratie waarbij zoveel mogelijk beslissingen worden genomen op basis van referenda.	11
Politieke besluiten kunnen het beste worden genomen door niet-gekozen onafhankelijke experts.	25	28	36	Politieke besluiten kunnen het beste worden genomen door verkozen politici.	12
Ons land zou het beter doen als besluiten zouden worden genomen door niet-gekozen onafhankelijke experts.	44	26	17	Ons land zou het beter doen als besluiten zouden worden genomen door het volk.	14
Ik ben voor een democratie waarbij de burgers het parlement kiezen, en het parlement dan de beslissingen neemt.	49	19	20	Ik ben voor een democratie waarbij zoveel mogelijk beslissingen worden genomen nadat een willekeurig ingelote groep burgers via een burgerforum advies heeft gegeven.	12
De politiek moet adviezen van een burgerforum altijd overnemen.	27	24	37	De politiek mag adviezen van een burgerforum naast zich neerleggen.	12

a. Vraagstelling: 'Nu volgt iedere keer een keuze tussen twee uitspraken: A of B. Met welke uitspraak bent u het meest eens?'

Bron: BDV '21

Twijfels over grootste schreeuwers en de politieke competenties van medeburgers

Bij het bespreken van de bezwaren tegen een burgerforum bespraken we onder andere twee veelgenoemde punten van zorg en dat is dat mensen te weinig kennis hebben om tot een zinvol advies te kunnen komen en dat mensen met de grootste mond te veel ruimte krijgen. Die zorgen kennen we ook uit eerder onderzoek naar steun voor inspraak en burgerparticipatie. Daar zien we dat veel mensen weliswaar meer inspraak willen, maar niet noodzakelijkerwijs veel vertrouwen hebben in de politieke competenties van medeburgers (vgl. o.a. Hibbing en Theiss-Morse 2002: 12; Den Ridder en Dekker 2015: 43-44). Over die zorgen hebben we in de vragenlijst daarom twee stellingen opgenomen.

De eerste is ontleend aan het onderzoek van Hibbing en Theiss-Morse en gaat over de competenties van medeburgers. Bijna de helft van de ondervraagden is het eens met de stelling dat burgers niet genoeg tijd en kennis hebben om politieke beslissingen te nemen. Deze zorg zien we dus niet alleen terug in de open antwoorden, maar wordt veel breder gedeeld en geldt niet alleen voor burgerfora, maar voor 'politieke beslissingen' in het algemeen.¹⁹

De tweede stelling gaat over de zorg dat de grootste schreeuwers meer invloed krijgen als burgers meer te zeggen hebben en komt voort uit onderzoek naar participatie in de eigen buurt. Daarbij kwam de vrees naar voren kwam dat 'de buurman met de grote mond' dan zijn zin zou krijgen en dat

¹⁹ Overigens zou het voor vervolgonderzoek aardig zijn om de zinsnede 'politieke beslissingen' te vervangen door 'adviezen aan de politiek', om te bezien of de zorgen daarover minder groot zijn, omdat een burgerforum vooral adviserend wordt ingezet en een grote groep respondenten de voorkeur geeft aan advies van burgers boven beslissingen door burgers.

men het daarom liever aan de gemeenteraad overlaat (Dekker en Den Ridder 2011: 35). Die vrees wordt gedeeld door een ruime meerderheid van 61% en ook dit speelt dus breder dan alleen bij burgerfora.

De instemming met deze stellingen wordt in alle groepen breed gedeeld, maar ligt iets hoger onder mensen met een hoger opleidingsniveau (cijfers niet in tabel). Het zijn dus iets vaker – maar zeker niet alleen – hogeropgeleiden die zich zorgen maken over de tijd, kennis en grote mond van anderen. Vooral bij dat laatste is dat misschien contra-intuïtief, omdat de verwachting ook zou kunnen zijn dat juist mensen met een lagere opleiding die zichzelf minder vaak in staat achten een rol te spelen in de politiek, vaker dan gemiddeld bezorgd zouden zijn dat mensen die zich gemakkelijker uit de overhand krijgen.

Tabel 3.5 Stellingen tegen burgerinspraak, bevolking van 16+, 2021 (in procenten)

	oneens	neutraal	eens	weet niet
Burgers hebben niet genoeg tijd en kennis om politieke beslissingen te nemen.	18	29	46	7
Als burgers meer te zeggen krijgen over beleid, krijgen vooral de grootste schreeuwers meer invloed.	10	21	61	7

Bron: BDV '21

4. Over welke thema's zou een burgerforum gehouden moeten worden?

In de literatuur over burgerfora wordt gesteld dat niet alle thema's of vragen zich lenen voor het instellen van een burgerforum. De keuze voor een geschikt thema of een goede vraag draagt ook bij aan het succes van een burgerforum. Voorwaarden voor een thema is dat het onderwerp niet te complex moet zijn, dat het brede maatschappelijke relevantie en urgentie moet hebben en dat er een duidelijke vraag of opdracht geformuleerd moet kunnen worden die binnen de daarvoor gegeven tijd te beantwoorden is (Hendriks et al. 2021: 20; Michels 2021: 38).

Om te verkennen welke thema's Nederlanders relevant en urgent achten, hebben we mensen op twee manieren gevraagd over welke thema's zij een burgerforum zouden willen houden. In de eerste plaats vroegen we mensen voor acht grote thema's of ze er een burgerforum over zouden willen houden. In de tweede plaats vroegen we mensen in een open vraag om in hun eigen woorden aan te geven waarover ze een burgerforum zouden willen houden. De gesloten vraag stelt ons in staat om voor alle respondenten te kijken welke onderwerpen ze belangrijk vinden voor een burgerforum en verschillen tussen groepen in kaart te brengen. Met de open vraag geven we mensen de kans om zelf thema's te noemen.²⁰

Veel belangrijke thema's geschikt: wonen, klimaat, onderwijs, zorg en democratie

Tabel 4.1 laat voor een achttal thema's zien in hoeverre mensen het een goed idee vinden om er een burgerforum over te organiseren. Een meerderheid van de respondenten vindt burgerfora over de woningmarkt en het woonbeleid, klimaatverandering, onderwijs, gezondheidszorg en het versterken van de Nederlandse democratie een tamelijk of zeer goed idee (in de tabel zijn deze antwoordopties samengevoegd tot 'goed idee'). De steun voor burgerfora over maatschappelijke tegenstellingen en immigratie ligt een fractie lager. Voor een burgerforum over het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie is beduidend minder steun; mogelijk spelen hierbij ervaringen met het referendum in Nederland over de Europese grondwet of het Brexit-referendum een rol.

Tabel 4.1 Steun voor burgerfora per onderwerp, bevolking 16+, 2021 (in procenten)^a

	slecht idee ^b	neutraal	goed idee	weet niet
woningmarkt en woonbeleid	14	19	60	7
klimaatverandering	16	19	55	9
onderwijs	17	21	54	8
gezondheidszorg	18	22	53	8
versterken van de Nederlandse democratie	13	27	51	9
maatschappelijke tegenstellingen	14	27	47	12
immigratie	26	19	45	9
Nederlands lidmaatschap van de Europese Unie (EU)	28	28	35	9

a. Vraagstelling: 'We zijn ook benieuwd welke maatschappelijke thema's u graag aan een selectie van burgers zou willen voorleggen via een burgerforum. Hieronder staat een lijst met thema's. Geeft u voor elk thema aan of u het een slecht of goed idee vindt als hiervoor een burgerforum zou worden ingesteld.' De thema's zijn gerandomiseerd voorgelegd (dat betekent dat elke respondent de thema's in een willekeurige volgorde kreeg voorgelegd). Deze vraag is voorgelegd aan de helft van de respondenten.

b. Antwoordopties: De antwoordopties 'zeer slecht idee' en 'tamelijk slecht idee' zijn hier samengevoegd tot 'slecht idee'; en de antwoordopties 'zeer goed idee' en 'tamelijk goed idee' zijn hier samengevoegd tot 'goed idee'.

Bron: BDV '21

²⁰ De open vraag en de gesloten vraag naar thema's werden aan een andere selectie van respondenten voorgelegd: de helft kreeg de gesloten vraag en de andere helft de open vraag.

Ook als we mensen de open vraag voorleggen over welke thema's zij een burgerforum zouden willen organiseren, komen thema's als klimaat en milieu, gezondheidszorg, onderwijs en wonen vaak terug (zie figuur 4.1). Ook migratie wordt dan genoemd. Thema's die naar voren komen die we zelf niet opnamen in de vragenlijst zijn veiligheid, criminaliteit, discriminatie en armoede. In hun open antwoorden zijn sommige respondenten ook wat specifiek over het thema dat ze zouden willen bespreken. Binnen het thema klimaat en milieu gaat het bijvoorbeeld vaak over de energietransitie of het stikstofbeleid.

Duidelijk is in ieder geval dat in de ogen van de respondenten veel thema's zich lenen voor een burgerforum, en ook dat deze thema's aansluiten bij de onderwerpen die mensen in ander onderzoek noemen als hun wordt gevraagd naar de belangrijkste maatschappelijke problemen in Nederland (zie Miltenburg et al. 2021).

Figuur 4.1 Woordwolk van thema's die mensen noemen voor een burgerforum^a



a. Vraagstelling: 'Hiervoor ging het onder andere over de mogelijkheden voor burgers om zelf méér mee te praten over maatschappelijke vraagstukken in Nederland, bijvoorbeeld via referenda of burgerfora. We zijn benieuwd welke maatschappelijke vraagstukken u op deze manier zou willen bespreken. Welke maatschappelijke thema's zou u graag aan een selectie van burgers willen voorleggen via een burgerforum?' Alleen woorden die meer dan tien keer genoemd zijn, zijn hier opgenomen.

Bron: BDV '21 (gemaakt via tagcrowd.com)

Is de steun voor burgerfora over deze thema's specifiek gerelateerd aan burgerfora of zouden mensen ook op andere manieren meer inspraak willen over deze onderwerpen, bijvoorbeeld via een referendum? Tabel 4.2 laat zien in hoeverre er onder respondenten steun is voor referenda over dezelfde acht specifieke beleidsthema's. Daar zien we vergelijkbare uitkomsten, al is over het algemeen de steun voor een referendum over deze onderwerpen iets lager – iets dat samenhangt met het feit dat de steun voor referenda in dit onderzoek wat lager is (zie ook hoofdstuk 3). Alleen over de woningmarkt, het woonbeleid en de gezondheidszorg lijkt het een meerderheid van de respondenten een goed idee om een referendum te houden. Voor referenda over het Nederlandse lidmaatschap van de EU en over maatschappelijke tegenstellingen is de minste steun.

Tabel 4.2 Steun voor referenda per onderwerp, bevolking 16+, 2021^a

	slecht idee	neutraal	goed idee	weet niet
woningmarkt en woonbeleid	17	18	55	10
gezondheidszorg	21	16	53	9
klimaatverandering	21	19	50	9
onderwijs	23	19	48	10
versterken van de Nederlandse democratie	19	24	47	10
immigratie	26	19	45	10
maatschappelijke tegenstellingen	23	28	36	14
Nederlands lidmaatschap van de Europese Unie (EU)	32	23	34	12

a Vraagstelling: 'We zijn ook benieuwd welke maatschappelijke thema's u graag aan burgers zou willen voorleggen via een referendum. Hieronder staat een lijst met thema's. Geeft u voor elk thema aan of u het een slecht of goed idee vindt als hiervoor een referendum zou worden ingesteld.' De thema's zijn gerandomiseerd voorgelegd (dat betekent dat elke respondent de thema's in een willekeurige volgorde kreeg voorgelegd). Deze vraag is voorgelegd aan de helft van de respondenten.

Bron: BDV '21

Tabel 4.3 geeft een overzicht van de steun voor inspraak van burgers via een burgerforum per thema voor diverse groepen burgers.²¹ Hier zien we dat groepen die zich eerder positiever toonden over het instellen van een burgerforum (zoals mensen die ontevreden zijn met de democratie in Nederland) natuurlijk ook bij de afzonderlijke thema's vaker aangeven dat ze er een burgerforum over zouden willen instellen. En hoewel er verschillen tussen groepen zijn, zien we dat bijna alle onderzochte subgroepen wonen en klimaat het vaakst noemen als geschikte thema's, en dat ook gezondheidszorg en onderwijs bij bijna alle groepen vaak genoemd worden.

De verschillen tussen mannen en vrouwen zijn verder klein. De grootste verschillen zijn er op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg: daarover zouden vrouwen iets vaker dan mannen een burgerforum willen organiseren.²² Als het gaat om verschillen tussen leeftijdsgroepen, zien we dat onder jongeren de steun voor inspraak over immigratie en Nederlands EU-lidmaatschap lager is dan onder respondenten van 35 jaar en ouder, maar alleen de verschillen bij de inspraak over immigratie zijn significant als we in een aanvullende multivariate analyse controleren voor alle kenmerken. Voor de overige thema's zijn de leeftijdsverschillen veel kleiner. Bij opleidingsniveau doet het grootste verschil zich voor op het gebied van de woningmarkt en het woonbeleid – al zijn ook daar de verschillen beperkt: 63% van de hogeropgeleiden zou hierover een burgerforum willen, tegenover 52% van de lageropgeleiden.

Kijkend naar verschillen in politiek zelfvertrouwen, valt op dat bij alle thema's de respondenten met weinig politiek zelfvertrouwen burgerfora minder steunen dan respondenten met veel politiek zelfvertrouwen. De verschillen zijn relatief klein als het gaat over klimaat en woonbeleid: beide groepen respondenten vinden meer burgerinspraak over deze thema's een goed idee en hebben kennelijk ook het gevoel dat zij hier goed over kunnen meepraten. Als het gaat over de andere thema's, zijn de verschillen tussen mensen met veel en weinig politiek zelfvertrouwen groter, met de grootste verschillen als het gaat over immigratie en het Nederlands EU-lidmaatschap. In een multivariate analyse blijven alleen de verschillen op deze laatste twee thema's significant. Respondenten die ontevreden zijn over het functioneren van de democratie in Nederland en respondenten die minder politiek vertrouwen hebben, zijn vaker voor een burgerforum. Dit geldt voor alle thema's. Maar wat opvalt, is dat als het gaat om inspraak op de thema's klimaatverandering en gezondheidszorg, de verschillen tussen respondenten die tevreden en ontevreden zijn met de democratie klein en niet-significant zijn, terwijl de verschillen bij de andere thema's veel groter zijn:

²¹ Verschillen in steun voor burgerfora op specifieke thema's naar partijvoorkeur zijn niet gerapporteerd, omdat de aantallen respondenten in dit geval voor veel partijen te laag waren.

²² Uit onderzoek naar maatschappelijke problemen weten we dat vrouwen dit thema vaker dan mannen als probleem noemen.

bij die andere thema's is de steun voor inspraak onder respondenten die ontevreden zijn over de democratie veel groter. De grootste verschillen vinden we bij burgerfora over immigratie, het versterken van de Nederlandse democratie, en het Nederlandse EU-lidmaatschap. Die samenhang is niet zo verwonderlijk als je bedenkt dat opvattingen over politiek en over maatschappelijke kwesties zoals immigratie en Europese eenwording doorgaans sterk met elkaar samenhangen. Mensen die ontevreden zijn over de politiek noemen immigratie en de EU vaak als thema's waarop de politiek de verkeerde beslissingen neemt en niet luistert. Bij respondenten met veel en weinig politiek vertrouwen zien we hetzelfde patroon, al zijn de verschillen kleiner.

Tabel 4.3 Aandeel dat een burgerforum over een specifiek thema een goed idee vindt, bevolking 16+, 2021 (in procenten)^a

	klimaatverandering	immigratie	versterken van de Nederlandse democratie	woningmarkt en woonbeleid	Nederlands EU-lidmaatschap	onderwijs	maatschappelijke tegenstellingen	gezondheidszorg
allen	55	45	51	60	35	54	47	53
man	52	43	52	57	37	48	44	47
vrouw	59	48	50	63	34	61	51	59
16-34 jaar	53	36	51	57	26	52	46	49
35-54 jaar	57	52	52	60	40	58	52	52
≥ 55 jaar	55	48	50	62	40	52	44	57
lager opgeleid	53	45	51	52	38	53	42	54
middelbaar opgeleid	53	48	55	62	37	53	50	55
hoger opgeleid	60	44	47	63	32	55	49	50
zegt belangrijkste politieke onderwerpen wel te begrijpen	59	50	58	64	39	56	50	56
zegt belangrijkste politieke onderwerpen niet te begrijpen	52	35	48	58	25	45	39	46
is tevreden met de democratie in Nederland	56	42	48	60	31	53	46	54
is ontevreden met de democratie in Nederland	59	61	67	71	51	63	56	57
heeft wel vertrouwen in het parlement	55	41	46	59	32	53	47	53
heeft geen vertrouwen in het parlement	60	55	59	63	46	57	51	56

a. Deze vraag is voorgelegd aan de helft van de respondenten (N = 750). Zie tabel 4.1 voor de vraagstelling. Vetgedrukte cijfers geven aan dat de betreffende groep significant afwijkt van de andere groep(en) bij $p < 0,05$.

Bron: BDV '21

5. Participatie in burgerfora

Hoewel een grote groep voorstander is van meer inspraak van burgers, blijkt steeds weer dat de daadwerkelijke deelname of de bereidheid deel te gaan nemen, vaak laag is en bovendien erg selectief. Hogeropgeleiden doen vaker mee aan lokale burgerbegrotingen en burgertoppen, en ook ouderen participeren vaker dan jongeren (zie o.a. het overzicht in Den Ridder et al. 2021). Hoe zit het met een burgerforum? Als er een burgerforum zou worden gehouden, zouden mensen dan ook daadwerkelijk bereid zijn om mee te doen? We proberen een indruk te krijgen van de participatiegeneigdheid en verschillen die zich hierin voordoen door mensen te vragen of ze zouden meedoen als ze worden ingeloot voor een burgerforum. Omdat we vermoeden dat de opkomst zou kunnen afhangen van het onderwerp, hebben we de vraag voorgelegd voor vier onderwerpen: klimaat, immigratie, de verhouding tussen regering en parlement en de vernieuwing van de democratie (zie tabel 5.1).

Bereidheid om mee te doen aan burgerforum lager dan steun voor burgerforum

De participatie-intentie hangt inderdaad samen met het onderwerp. De bereidheid om mee te doen is hoger wanneer burgers worden uitgenodigd om mee te praten in een burgerforum over klimaat of immigratie, hier geeft respectievelijk 47% en 45% van de respondenten aan dat zij waarschijnlijk of zeker zouden meedoen aan een burgerforum over dit onderwerp. Voor de thema's democratische vernieuwing en de verhouding tussen het parlement en de regering is er minder animo: hier geeft 37% en 33% aan waarschijnlijk of zeker te zullen meedoen. Een grote groep – afhankelijk van het onderwerp tussen de 38% en 53% – geeft aan zeker of waarschijnlijk niet mee te zullen doen en rond de 15% zegt daarover te twijfelen. Bij deze cijfers past een nuancering: *zeggen* ergens aan mee te zullen doen, is nog iets anders dan er ook daadwerkelijk aan meedoen als het zo ver is. Vooral van de groep die zegt 'waarschijnlijk' mee te doen, is het nog allerm minst zeker of ze ook daadwerkelijk zullen gaan meedoen. We moeten deze cijfers dan ook vooral zien als een grove indicatie die de participatiebereidheid eerder zal overschatten dan onderschatten.

Tabel 5.1 Participatie-intentie per onderwerp, bevolking van 16+, 2021 (in procenten)^a

	klimaat	immigratie	dualisme ^b	democratische vernieuwing
Ik zou zeker niet meedoen.	21	22	31	24
Ik zou waarschijnlijk niet meedoen.	17	19	22	22
Ik zou waarschijnlijk wel meedoen.	24	27	20	23
Ik zou zeker meedoen als ik word ingeloot.	23	18	13	14
Ik zou erg twijfelen / ik weet het nog niet.	15	14	14	17

a. Vraagstelling: 'Stel dat er in Nederland een burgerforum wordt gehouden over het [thema]. Er worden willekeurig 150 mensen ingeloot om aan dat forum mee te doen. Die mensen komen drie zondagen bij elkaar en krijgen daarvoor een vergoeding. Stel dat u wordt ingeloot om hieraan mee te doen. Zou u dat dan doen?' Elk thema is voorgelegd aan de helft van de respondenten (N = 750).

b. Gevraagd is naar de verhouding tussen regering en parlement, dit is in de tabel samengevat als dualisme.

Bron: BDV '21

Duidelijk is in ieder geval dat de steun voor burgerfora een stuk hoger ligt dan de participatiebereidheid: een deel van de respondenten vindt het een goed idee om burgers over belangrijke kwesties te laten adviseren via burgerfora, maar hoeft hier niet per se zelf aan mee te doen. Mensen die een burgerforum een goed idee vinden, zeggen weliswaar vaker dan gemiddeld dat ze eraan mee zullen doen, maar ook een aanzienlijk deel van de mensen die

burgerfora steunt, zegt te twijfelen over deelname of niet mee te zullen doen (zie tabel 5.2). Tegelijkertijd geeft ruim een derde van de respondenten die burgerfora geen goed idee vinden, wel aan te zullen meedoen als zij worden ingeloot.

Tabel 5.2 Participatie-intentie per onderwerp op basis van steun voor burgerfora, bevolking van 16+, 2021 (in procenten)^a

	opvattingen over het burgerforum				
	allen	voorstander	neutraal	tegenstander	weet niet
klimaat					
Ik zou (zeker) meedoen.	47	59	38	30	43
Ik zou erg twijfelen / weet niet.	15	12	13	7	14
Ik zou (zeker) niet meedoen.	38	29	49	63	43
immigratie					
Ik zou (zeker) meedoen.	45	55	26	35	23
Ik zou erg twijfelen / weet niet.	14	9	29	10	23
Ik zou (zeker) niet meedoen.	41	36	45	55	54
dualisme^b					
Ik zou (zeker) meedoen.	33	41	27	21	8
Ik zou erg twijfelen / weet niet.	14	11	16	13	33
Ik zou (zeker) niet meedoen.	53	48	57	66	60
democratische vernieuwing					
Ik zou (zeker) meedoen.	37	45	24	34	15
Ik zou erg twijfelen / weet niet.	17	14	21	8	35
Ik zou (zeker) niet meedoen.	46	41	55	58	50

a. Elk onderwerp is voorgelegd aan de helft van de respondenten (N = 750).

b. Gevraagd is naar de verhouding tussen regering en parlement, dit is in de tabel samengevat als dualisme.

Bron: BDV '21

Meedoen omdat het een belangrijk thema is, thuisblijven vanwege gebrek aan kennis

We vroegen mensen waarom ze wel of niet zouden meedoen aan een burgerforum over klimaat als ze zouden worden ingeloot (zie kader 6). Mensen die zeggen dat ze (waarschijnlijk) wel zouden meedoen, vinden het een belangrijk of interessant thema. Anderen denken dat het een leuke ervaring is om mee te doen of vinden het fijn om invloed te kunnen uitoefenen op politieke beslissingen. Een enkeling vindt het zijn of haar plicht om mee te doen als hij/zij wordt uitgenodigd. De mensen die zeggen dat ze (waarschijnlijk) thuis zullen blijven, noemen twee motieven het meest. In de eerste plaats geeft een grote groep aan te weinig kennis van dit thema (of de politiek in het algemeen) te hebben om mee te doen. Sommigen denken dat anderen of deskundigen beter op hun plek zouden zijn in een burgerforum. In de tweede plaats zijn er mensen die thuisblijven omdat ze geen interesse hebben in het thema of het thema niet belangrijk vinden. Andere redenen om thuis te blijven zijn dat mensen het burgerforum geen goed instrument vinden, zichzelf te oud vinden om nog mee te doen, het op een zondag georganiseerd wordt of dat ze er geen tijd voor hebben. Een gebrek aan tijd is ook een argument dat we vaak teruglezen bij twijfelaars. Sommigen van hen vinden het wel een interessant onderwerp, maar twijfelen of ze tijd willen maken in het weekend om hier naartoe te gaan. Andere twijfelaars zeggen dat ze te weinig informatie hebben om te weten of ze wel of niet zullen gaan, of twijfelen of hun stem wel echt het verschil gaat maken.

De argumenten om niet mee te doen, sluiten aan bij de zes argumenten die Jacquet (2017) vindt in zijn diepte-interviews om te achterhalen waarom mensen een daadwerkelijke uitnodiging voor een G1000 afslaan. De eerste reden is dat mensen er een voorkeur voor hebben om zich in hun eigen

sfeer te begeven en zich niet te mengen in het publieke debat of de politiek. Dit argument hangt vaak samen met het argument er geen tijd voor te willen maken, vanwege gezin of werk. Een tweede reden die Jacquet noemt, zagen we in de open antwoorden ook duidelijk terugkomen: mensen achten zichzelf niet capabel genoeg om deel te nemen. Dit is ook in de literatuur over vrijwilligerswerk en andere vormen van politieke participatie een belangrijk element dat zorgt voor ongelijkheid in participatie: sommige mensen achten zichzelf niet in staat om deel te nemen. Een derde reden om thuis te blijven heeft te maken met terughoudendheid om in groepen op te treden: mensen achten zichzelf niet in staat om in een groep hun zegje te doen of voelen zich daar niet comfortabel bij. Een vierde reden is meer praktisch van aard: mensen zeggen af, omdat ze op dat moment iets anders hebben. Al gaven sommigen toe dat ze dat niet erg vonden, ze hadden er eigenlijk toch geen interesse in. Dat zien we ook in onderzoek naar niet-stemmers. Mensen die geen tijd maken om te stemmen, hebben doorgaans ook heel weinig interesse in de politiek (Dekker en Den Ridder 2017: 46). Een vijfde reden om thuis te blijven is vanwege politieke onvrede: mensen zijn afgehaakt bij de politiek en hebben er ook geen vertrouwen meer in dat inspraak van burgers de kloof zal kunnen dichten. Een zesde en laatste reden om niet naar een G1000 te gaan, is omdat men denkt dat de G1000 toch geen effect zal hebben.

Kader 6 Redenen om wel of niet mee te willen doen aan een burgerforum over klimaat

Redenen om (waarschijnlijk) **wel mee te doen**:

- Klimaat is een belangrijk thema / ik vind het een interessant thema.
- Leuke ervaring.
- Fijn om invloed te hebben op politieke beslissingen.
- Burgerplicht.

Redenen om (waarschijnlijk) **niet mee te zullen doen**:

- Laag politiek zelfvertrouwen: ik heb te weinig kennis, ik heb geen verstand van dit thema, het is beter om dit aan deskundigen over te laten.
- Ik ben niet zo'n goede spreker.
- Geen interesse in.
- Ben te oud.
- Het is op zondag.
- Ik vind het burgerforum geen goed instrument (laat politici maar beslissen).
- Ik heb er geen tijd voor / wil er geen tijd voor vrijmaken.

Redenen om te **twijfelen** (anders dan hierboven al genoemde redenen om niet te gaan):

- Ik weet er nu nog te weinig van om te beslissen.
- Het is wel interessant, maar twijfel i.v.m. tijdsinvestering.
- Twijfel of mijn stem het verschil maakt.

Bron: BDV '21

Lageropgeleiden en mensen met weinig politiek zelfvertrouwen zeggen minder vaak mee te zullen doen

Net als in eerder onderzoek naar participatie-intentie en daadwerkelijke participatie, blijken er behoorlijke verschillen tussen groepen, bijvoorbeeld naar geslacht, leeftijd en opleidingsniveau (zie tabel 5.3). De participatie-intentie bij vrouwen ligt lager dan bij mannen voor alle vier de thema's, met het grootste verschil bij een burgerforum over democratische vernieuwing (en dit is ook het enige verschil dat significant blijft in een multivariate analyse waarbij gecontroleerd wordt voor alle

factoren in tabel 5.3). Bij ouderen is de participatie-intentie ook significant lager voor drie van de vier thema's, wat verrassend is, gegeven hun sterke vertegenwoordiging bij lokale burgerfora in Nederland (zie Den Ridder et al. 2021). Een uitzondering hier is deelname aan een burgerforum over democratische vernieuwing: daar zijn de verschillen tussen leeftijdsgroepen niet-significant. De verschillen in participatie-intentie naar opleidingsniveau zijn zoals verwacht groot. Lageropgeleiden zijn in veel mindere mate van plan om deel te nemen aan een burgerforum als zij hiervoor worden uitgenodigd en hogeropgeleiden zijn juist veel meer geneigd om te participeren, en deze verschillen blijven ook in multivariate analyses significant.

Deelname aan de politiek, of de bereidheid eraan deel te nemen, hangt sterk samen met politiek zelfvertrouwen. Mensen met veel politiek zelfvertrouwen doen vaker mee, ze gaan veel vaker stemmen bij verkiezingen en zijn ook op andere manieren vaker politiek actief dan mensen met minder politiek zelfvertrouwen. Bij de relatie tussen politiek zelfvertrouwen en participatie-intentie gaat het er niet alleen om dat iemand het idee heeft dat hij/zij begrijpt wat er speelt, maar ook dat hij/zij zichzelf in staat (en dus competent genoeg) acht om mee te doen. Dit laatste hangt overigens sterk samen met iemands opleidingsniveau. Anders dan in eerdere analyses in dit rapport, waar we alleen meenamen of mensen het idee hebben de belangrijkste onderwerpen te begrijpen, hebben we daarom in tabel 5.3 beide elementen van politiek zelfvertrouwen opgenomen. De samenhang tussen de bereidheid om mee te doen aan een burgerforum en beide elementen van politiek zelfvertrouwen is heel sterk. Van de mensen die zichzelf in staat achten een bijdrage te leveren, zegt maar liefst 77% waarschijnlijk of zeker deel te zullen nemen aan een burgerforum over klimaat als zij worden uitgenodigd. Bij mensen met minder politiek zelfvertrouwen is dit 31%. Van de mensen die aangeven de belangrijkste politieke onderwerpen die spelen in ons land te begrijpen zegt 59% waarschijnlijk of zeker deel te zullen nemen aan een burgerforum over klimaat, tegenover 27% van diegenen die zeggen de belangrijkste onderwerpen niet te begrijpen. Ook bij burgerfora over andere thema's zijn er grote verschillen in participatie-intentie bij respondenten met veel en weinig politiek zelfvertrouwen: respondenten met weinig politiek zelfvertrouwen geven minder vaak aan mee te zullen doen. Deze verschillen blijven significant als we in multivariate analyses controleren voor andere kenmerken en houdingen.

Onvrede over de Nederlandse democratie lijkt daarentegen juist een motivatie te zijn voor respondenten om mee te doen aan burgerfora: respondenten die ontevreden zijn met het functioneren van de democratie in Nederland zeggen veel vaker mee te zullen doen aan een burgerforum. De verschillen zijn het grootst voor een burgerforum over klimaat, maar ook voor de andere thema's zijn de verschillen substantieel (tussen de 12% en 14%) en significant. De verschillen tussen respondenten met veel en weinig politiek vertrouwen zijn veel kleiner, en in multivariate analyses alleen voor het thema immigratie significant: hier zeggen mensen met weinig politiek vertrouwen vaker mee te willen doen aan een burgerforum.

Tabel 5.3 Aandeel dat waarschijnlijk of zeker zal meedoen aan een burgerforum naar achtergronden en attitudes, bevolking van 16+, 2021 (in procenten)^a

	klimaat	immigratie	dualisme	democratische vernieuwing
allen	47	45	33	37
man	52	49	36	46
vrouw	42	42	30	29
16-34 jaar	51	45	37	35
35-54 jaar	53	53	37	43
≥ 55 jaar	40	40	28	35
lager opgeleid	28	33	25	24
middelbaar opgeleid	46	43	27	37
hoger opgeleid	64	58	47	48
acht zichzelf wel in staat actief deel te nemen aan de politiek	77	70	54	71
acht zichzelf niet in staat actief deel te nemen aan de politiek	31	31	19	17
zegt belangrijkste politieke onderwerpen wel te begrijpen	59	56	42	48
zegt belangrijkste politieke onderwerpen niet te begrijpen	27	24	13	12
is tevreden met de democratie in Nederland	46	45	31	37
is ontevreden met de democratie in Nederland	62	58	45	49
heeft wel vertrouwen in het parlement	47	43	32	38
heeft geen vertrouwen in het parlement	50	52	39	39

A`. Alle thema's zijn voorgelegd aan de helft van de respondenten (N = 750). Gevraagd is naar de verhouding tussen regering en parlement, dit is in de tabel samengevat als dualisme. Vetgedrukte cijfers geven aan dat de betreffende groep significant afwijkt van de andere groep(en) bij $p < 0,05$.

Bron: BDV '21

6. Slot: burgerfora als correctie op de representatieve democratie

In deze notitie hebben we op basis van een online enquête verkend in hoeverre er steun is voor burgerfora en hoe we die steun (of het uitblijven ervan) kunnen duiden in het licht van opvattingen over democratie en politiek. Omdat burgerfora in Nederland een nog tamelijk onbekend fenomeen zijn, hebben we deelnemers aan de enquête eerst uitgelegd wat een burgerforum is voordat we ze hierover vragen stelden.

De belangrijkste conclusie is dat er in deze enquête steun is voor het idee van een burgerforum. Na uitleg over wat een burgerforum is, zegt 63% het een goed idee te vinden om burgers te laten adviseren over maatschappelijke kwesties. Wel is er een duidelijk verschil tussen steun voor lokale en nationale burgerfora: 66% vindt het goed om op lokaal niveau een burgerforum te houden, 54% vindt dat ook op nationaal niveau een goed idee. Bij deze conclusie past wel een kanttekening: het burgerforum is een relatief onbekend fenomeen. Zonder uitleg of met een andere uitleg over wat een burgerforum is, kan de steun best anders zijn – we gaan daar verderop uitgebreider op in.

Het onderzoek suggereert dat sommige mensen het burgerforum zien als een mogelijkheid om de representatieve democratie te corrigeren, en anderen juist als een mogelijkheid om de democratie aan te vullen (vgl. Jacquet 2019). De meeste mensen zien het instrument op dit moment dus niet als een alternatief voor algemene verkiezingen waarbij volksvertegenwoordigers worden gekozen, zoals Van Reybrouck (2013) eerder suggereerde. Mensen denken dat een burgerforum een middel is om andere perspectieven (die van de praktijk, van gewone mensen) in te brengen in het politieke debat en te achterhalen wat er speelt in Nederland. Bezwaren die mensen noemen tegen een burgerforum zijn, dat zij bang zijn dat deelnemers onvoldoende kennis hebben om zich een mening te kunnen vormen over de voorliggende kwestie, het algemeen belang uit het oog verliezen, er te veel meningen zijn om tot een advies te kunnen komen of dat de mensen met de grootste mond de overhand zullen krijgen. De voor- en nadelen die respondenten noemen in dit onderzoek sluiten daarmee heel goed aan bij de wetenschappelijke literatuur. Hun zorgen over kennis, efficiëntie van het proces, het gelijke speelveld, representativiteit komen in de literatuur ook vaak terug als belangrijke voorwaarden voor het slagen van een burgerforum (zie bv. Caluwaerts en Reuchamps 2015; Hendriks 2021; Jacobs 2021; Michels 2021). Het laat zien dat de voorwaarden die daar worden genoemd om een burgerforum legitiem te laten zijn, niet alleen voorwaarden zijn die voortkomen uit de bestuurskundige en politicologische literatuur over wat vanuit een theoretisch perspectief legitiem is (vgl. Hendriks et al. 2021), maar ook vanuit het perspectief van burgers van belang zijn. Als we mensen vragen over welke onderwerpen zij een burgerforum zouden willen instellen, dan blijken veel maatschappelijke thema's in hun ogen geschikt: wonen, klimaat, zorg en onderwijs. Mensen willen inspraak over in hun ogen belangrijke kwesties – en daarvoor lenen zich veel onderwerpen. Bij de vraag over een referendum komen vergelijkbare thema's naar voren, wat erop duidt dat de thema's waarop mensen graag meer inspraak zouden willen niet specifiek verbonden zijn aan het burgerforum.

Het aandeel mensen dat het idee van een burgerforum steunt, ligt hoger dan het aandeel dat ook daadwerkelijk zegt te zullen meedoen. Lageropgeleiden en mensen met minder politiek zelfvertrouwen zeggen minder vaak mee te zullen doen. Dat een gebrek aan politiek zelfvertrouwen een belangrijke rol speelt, zien we ook in de open antwoorden: mensen vinden van zichzelf dat ze te weinig verstand van het thema hebben, of van de politiek in het algemeen, of niet goed genoeg kunnen spreken om een bijdrage te leveren. Of ze hebben geen interesse. Dat blijft hét probleem van alle intensieve vormen van politieke participatie: slechts een kleine groep doet eraan mee en die groep is heel selectief en veel selectiever dan bijvoorbeeld bij het stemmen voor algemene

verkiezingen. Dat is overigens sterker het geval bij instrumenten die veel van mensen vragen (in termen van tijd, moeite en vaardigheden), zoals het burgerforum en de burgerbegroting, en in mindere mate bij instrumenten die minder tijd en moeite vragen, zoals referenda en burgemeestersverkiezingen. Bij referenda en burgemeestersverkiezingen zien we daarom ook dat politiek zelfvertrouwen een minder grote rol speelt in de participatie-intentie: hier zeggen ook mensen met weinig politiek zelfvertrouwen dat zij mee zouden doen – al is zeggen mee te doen ook hier iets anders dan het daadwerkelijk doen.

De steun voor het idee van een burgerforum is breed gedeeld. Waar er bij bijvoorbeeld het referendum grote verschillen zijn tussen mensen met verschillende opleidingsniveaus en politiek vertrouwen, zijn die verschillen bij de steun voor het idee van een burgerforum afwezig of kleiner. Dat zal deels komen omdat het een nog onbekend fenomeen is, dat in potentie zowel iets heeft voor betrokken burgers als voor kritische of sceptische burgers (vgl. Rojon en Pilet 2021). Voor betrokken burgers is het een aanvulling op de representatieve democratie en een mooie manier om mee te praten en de politiek van advies te voorzien. Kritische of sceptische burgers zullen het vooral zien als een mogelijke manier om de politiek bij de les te houden, zoals andere vormen van directe democratie (bv. inspraak) dat ook zijn. Mensen met weinig vertrouwen in de politiek vinden dan ook vaker dan gemiddeld dat politici het advies van een burgerforum moeten overnemen. Onbekend maakt in dit geval misschien juist bemind – of stemt in ieder geval hoopvol. Met het referendum is er meer bekendheid, en recente ervaringen hebben er vooral bij hogeropgeleiden toe geleid dat hun steun voor het instrument is gedaald. Het is de vraag of de steun voor het idee van een burgerforum groot blijft als er meer ervaring met het instrument wordt opgedaan, ook op landelijk niveau. Als we kijken naar de redenen om het instrument te steunen, dan lijkt de teleurstelling al voorspelbaar: de gewenste afspiegeling en het breed ophalen van perspectieven van mensen uit alle lagen van de bevolking zullen in de praktijk moeilijk realiseerbaar blijken als de daadwerkelijke bereidheid om deel te nemen aan een burgerforum selectief blijft.

Reflectie op het onderzoek

Bij de interpretatie van de bevindingen is het van belang om te kijken in hoeverre de uitkomsten van deze enquête te generaliseren zijn naar de bevolking als geheel. Hoewel het doel van het onderzoek was om een zo representatief mogelijke online-enquête te houden waarbij we uitspraken doen die breder gelden dan voor de respondenten alleen, moeten we hierbij twee kanttekeningen plaatsen.

De eerste gaat over de representativiteit van de enquête. Hoewel het onderzoek is uitgevoerd in één van de beste onderzoekspanels in Nederland, dat tot stand gekomen is op basis van een aselechte door het CBS getrokken steekproef, geldt dat ook bij dit panel niet alle Nederlanders even goed in het panel zitten en/of meedoen aan onderzoek. Lageropgeleiden en vooral jongeren zijn minder goed vertegenwoordigd, net als respondenten die het Nederlands niet goed machtig zijn en mensen met een migratieachtergrond. Voor de ondervertegenwoordiging van lageropgeleiden en jongeren hebben we gecorrigeerd met een weging. Desondanks is het goed om te bedenken dat we de opvattingen van jongeren minder goed horen in dit type onderzoek en dat aanvullend kwalitatief onderzoek geschikt kan zijn om de opvattingen en overwegingen van dit soort moeilijk bereikbare groepen (lageropgeleiden, jongeren, mensen met weinig politieke interesse, laaggeletterden, mensen met een migratieachtergrond) wel in beeld te krijgen.

Een tweede kanttekening bij de generaliseerbaarheid van deze bevindingen is de lage bekendheid met een burgerforum. We hebben in de enquête uitgelegd wat een burgerforum is en hebben geprobeerd dat zo duidelijk en neutraal mogelijk te doen. Zoals we eerder aangaven, kan de manier waarop je iets uitlegt invloed hebben op de antwoorden. Daarnaast kan zelfs het feit dat je iets

uitgebreid uitlegt – ook als die uitleg neutraal is – voor respondenten een teken zijn dat dit thema belangrijk is voor de onderzoekers en onder sommige respondenten tot sociaal wenselijke antwoorden leiden. Dit betekent dat zonder uitleg of met een andere uitleg de steun voor burgerfora (en andere innovaties zoals de combinatie van een burgerforum en een referendum) anders kan zijn. In eerder onderzoek is naar de steun voor een burgerforum gevraagd zonder uitleg en in dat onderzoek zagen we veel hogere aantallen ‘neutraal’ en ‘weet niet’ (zie Den Ridder et al. 2021). In hoeverre een andere uitleg zorgt voor meer of minder steun, hebben we in deze enquête niet onderzocht, maar is bijvoorbeeld te onderzoeken met een survey-experiment waarbij verschillende groepen een verschillende (of geen) uitleg krijgen.

Ten slotte nog een opmerking over de uitleg over een burgerforum. Hoewel enerzijds opvallend is dat mensen in open antwoorden in de enquête heldere en duidelijke positieve en negatieve punten noemen die aansluiten bij de literatuur – wat een teken is dat mensen ondanks dat het een onbekend instrument is, toch wel snappen waar het om draait – blijkt uit de open antwoorden ook dat er nog veel onduidelijkheid is over wat een burgerforum is en hoe het in de praktijk zal werken. De gegeven uitleg is voor sommigen te summier. Zij geven aan dat ze op basis hiervan geen mening kunnen geven over een burgerforum. In de open antwoorden zagen we het signaal dat onze uitleg op één punt in ieder geval te ingewikkeld was en dat betreft de term ‘willekeurig gekozen’. Die term is moeilijk – iets waarvoor we overigens al waren gewaarschuwd door het onderzoeksbureau, maar er waren geen evidente alternatieven om het proces van random selectie van deelnemers aan burgerfora uit te leggen. Overigens zijn democratie en besluitvormingsprocedures sowieso tamelijk ingewikkelde onderwerpen en was het al met al een vrij lastige vragenlijst voor respondenten om te beantwoorden.

Aanknopingspunten voor beleidsmakers

De resultaten van dit onderzoek bieden een aantal praktische inzichten voor beleidsmakers of *practitioners* die overwegen een burgerforum te organiseren.

De open vragen in dit onderzoek geven inzicht in de twijfels en bezwaren die burgers hebben over burgerfora. In de kaders in hoofdstuk 2 zijn we wat uitgebreider ingegaan op de redenen om voor of tegen een burgerforum te zijn (al dan niet in combinatie met een referendum). De argumenten die mensen gebruiken (zowel de voordelen als de twijfels en bezwaren), zijn van belang voor diegenen die overwegen een burgerforum te organiseren. Je zou de argumenten kunnen zien als voorwaarden die mensen belangrijk vinden bij het organiseren van een burgerforum. Het zijn criteria die uiteindelijk medebepalen of er steun zal zijn voor een burgerforum of niet en waarmee in de opzet dus rekening zal moeten worden gehouden. Het is van belang om de sterke kanten die mensen zien te waarborgen, denk aan de representativiteit en de mogelijkheid om de inzichten van gewone mensen te horen. En voor de zwakke punten die mensen noemen, moeten oplossingen worden gevonden, bijvoorbeeld voor het veronderstelde gebrek aan kennis van deelnemers, de zorg dat de grootste schreeuwers het proces domineren, dat het proces niet kan leiden tot gedragen besluiten als er te veel verschillende meningen zijn, of de vraag hoe adviezen van een burgerforum (al dan niet gevolgd door een referendum) zich verhouden tot besluitvorming door gekozen politici. De literatuur over burgerfora, of *mini-publics* in het Engels, biedt hiervoor aanknopingspunten. Het voert te ver om op deze plaats alle voorwaarden op een rij te zetten, maar we willen er kort een paar aanstippen die aansluiten bij de belangrijkste zorgen van burgers en de uitkomsten van dit onderzoek: de voorwaarden voor het proces en de selectiviteit van de participatie.

Wat het proces of het verloop van een burgerforum betreft, zagen we enerzijds de zorgen dat mensen te weinig kennis hebben en dat niet iedereen in gelijke mate aan bod kan komen, en

anderzijds dat mensen met een lager opleidingsniveau en minder politiek zelfvertrouwen (twee dingen die sterk samenhangen), minder vaak willen meedoen omdat ze denken dat het hun aan die kennis ontbreekt. Er is, kortom, bij sommigen gebrek aan vertrouwen in de competenties en instelling van medeburgers en bij anderen een gebrek aan vertrouwen in zichzelf. In de literatuur worden deze zorgen erkend, en – we haalden het in hoofdstuk 2 al aan – hamert men op goede, onafhankelijke en getrainde gespreksleiders die voor een gelijk speelveld moeten zorgen en op een goede informatievoorziening met onafhankelijke experts (zie o.a. Smith 2009; Caluwaerts en Reuchamps 2015; Jacobs 2021). Te denken is ook aan ‘werkvormen’ die ook mensen die niet graag in het openbaar spreken in staat stellen hun mening te geven.

Dan het punt van gelijke participatie en representativiteit. Het is niets nieuws, maar ook bij het burgerforum geldt dat de daadwerkelijke deelname van wie is ingeloot één van de grootste uitdagingen vormt. Gelijkheid in opkomst is niet alleen van belang omdat het een centraal begrip is in de democratische theorie en een belangrijk criterium voor de beoordelingen van democratische innovaties (zie Hendriks et al. 2021), maar ook omdat representativiteit en diversiteit één van de belangrijkste redenen zijn die burgers zelf noemen als zij aangeven waarom ze een burgerforum een goed idee vinden. Het is dus cruciaal om ervoor te zorgen dat de daadwerkelijke deelnemers aan burgerfora ook divers en representatief zijn voor de bredere bevolking, zodat zij daadwerkelijk verschillende gezichtspunten en ervaringen inbrengen. Maar: hoe zorg je dat iedereen die is ingeloot ook daadwerkelijk wil meedoen? Inhoudelijk is duidelijk dat het om een thema moet gaan dat mensen belangrijk vinden en daar zijn er veel van. Probleem is dat óók bij een thema waarvan mensen zeggen dat ze het belangrijk vinden, een deel nog steeds niet bereid is daadwerkelijk mee te doen. We zagen in dit onderzoek en eerder onderzoek dat er verschillende redenen zijn om thuis te blijven. Ten eerste noemen sommigen praktische bezwaren: ze hebben geen tijd. Voor die mensen is het van belang dat burgerfora plaatsvinden op dagen dat mensen kunnen en er een vergoeding is voor deelname (Kübler en Rochat 2021). Uit recente onderzoeken blijkt dat ook praktische ondersteuning, zoals kinderopvang, belangrijk kan zijn om een onderrepresentatie van bijvoorbeeld (alleenstaande) jonge ouders te voorkomen (Harris 2019). Probleem is wel dat voor sommigen de zondag als rustdag geen optie is, terwijl dat voor anderen juist een dag is waarop ze wel zouden kunnen. Bovendien blijft het zo dat mensen hiervoor vrije tijd moeten opgeven, en we zagen in dit onderzoek dat sommigen hiertoe niet bereid zijn, omdat ze weinig vrije tijd hebben – zelfs als ze inspraak belangrijk en het onderwerp interessant vinden. Een tweede bezwaar om niet mee te doen is een gebrek aan vertrouwen in het eigen kunnen. Wat kan helpen, is mensen van tevoren bij de uitnodiging duidelijk te maken dat het welslagen van de hele onderneming afhangt van hun deelname en dat hun mening en ervaring van groot belang zijn, dat voorkennis en vaardigheden niet van belang zijn en dat het proces zo is ingericht dat iedereen aan bod komt (vgl. Jennstal 2018). Een derde reden om niet mee te doen is een gebrek aan interesse en dat lijkt lastig oplosbaar. Kortom, er zijn in de literatuur wel aanknopingspunten om de participatie te bevorderen, maar het blijft een heikel punt en een grote uitdaging.

Dit onderzoek suggereert dat de communicatie over een burgerforum belangrijk is. Het is een nog onbekend fenomeen, waarvoor na uitleg wel steun is. Maar in ander onderzoek zagen we zonder uitleg veel minder steun. Het is dus van belang om heel helder te vertellen wat een burgerforum is en hoe het werkt. Ook daarbij kunnen de argumenten van respondenten voor of tegen een burgerforum inspiratie bieden. Bijvoorbeeld door in te gaan op wat mensen zien als sterke punten (bv. aanvulling op de politieke besluitvorming door het inbrengen van de perspectieven van gewone mensen) en goede uitleg over zwakke punten en over de elementen die niet evident zijn als je niet in de materie bent ingevoerd (hoe worden deelnemers aan burgerfora geselecteerd, wat is ‘representatief’ of

‘willekeurig’, is er informatie beschikbaar voor mensen die aangeven te weinig kennis te hebben, zijn er neutrale gespreksleiders die ervoor zorgen dat alle deelnemers aan bod komen, en wat is de invloed van het advies van het burgerforum op de daadwerkelijke besluitvorming?). Ten slotte is het belangrijk om in communicatie aan deelnemers helder uit te leggen wat er met de uitkomsten gebeurt. We zagen in de resultaten van deze enquête al dat voor veel mensen een burgerforum een aanvulling vormt op de representatieve democratie en dat het burgerforum volgens veel mensen een adviserende rol moet hebben, waarbij de uiteindelijke beslissing bij gekozen politici ligt – al is er op dit punt wel een meningsverschil tussen mensen met veel en weinig politiek vertrouwen. Het is echter wel van belang dat er iets wordt gedaan met de uitkomsten van een burgerforum (vgl. Goodin en Dryzek 2006) en bij veel evaluaties van dit soort instrumenten blijkt de aansluiting op de (lokale) representatieve democratie een punt van aandacht te zijn.

Aanknopingspunten voor nader onderzoek

Het beeld van burgerfora dat naar voren kwam in dit onderzoek sluit aan bij het beeld dat we kregen uit het onderzoek naar democratische vernieuwing en sluit in grote lijnen aan bij de ambities van het REDRESS-project, waarin zal worden onderzocht hoe democratische innovaties kunnen bijdragen aan het verbeteren van de representatieve democratie en het vertrouwen in de politiek. We doen hieronder drie suggesties voor vervolgonderzoek.

In de eerste plaats biedt de enquête die we voor deze notitie hebben gebruikt meer mogelijkheden om de achtergronden van steun voor democratische vernieuwing te onderzoeken dan we tot nu toe hebben gedaan. Deze notitie is bedoeld als eerste verkenning van de resultaten. In vervolgonderzoek kunnen de uitkomsten nog verder worden uitgediept. Dat kan bijvoorbeeld door in meer detail te kijken naar steun voor democratische vernieuwing en te onderzoeken in hoeverre steun voor inspraak en vernieuwing voortkomt uit politieke onvrede (de wens om de politiek bij te sturen) of juist uit politieke interesse (de wens om mee te doen). Rojon en Pilet (2021) onderscheiden verschillende typen burgers met elk hun eigen inspraakwensen en participatiegeneigdheid. Meer inzicht in die diversiteit kan helpen bij het bepalen welk type instrument geschikt is voor welke groep en bij het in kaart brengen welke verwachtingen we kunnen koesteren over de mogelijkheid dat democratische vernieuwing in de praktijk ook echt zal kunnen leiden tot meer betrokkenheid bij de politiek.

In de tweede plaats heeft ook dit onderzoek weer gewezen op de selectiviteit in de participatie. Als gelijke participatie en politieke gelijkheid (of: inclusiviteit en representativiteit) belangrijke voorwaarden zijn in een democratie, hoe is dat dan te verwezenlijken en dragen democratische innovaties bij aan het verkleinen van die kloof of juist aan het vergroten ervan? Hierbij zou niet alleen gekeken kunnen worden naar gelijkheid in deelname aan vormen van politieke participatie, maar ook in gelijkheid in de uitkomsten (vgl. Schakel 2020). Een van de mogelijkheden om hiernaar vervolgonderzoek te doen, is door kwalitatief onderzoek te doen onder groepen die doorgaans minder vaak meedoen aan onlineonderzoek (en tevens minder participeren in de politiek) en na te gaan hoe zij aankijken tegen de democratie en democratische vernieuwing. Wat zijn hun wensen en onder welke voorwaarden zouden zij willen deelnemen aan burgerfora?

In de derde plaats is de aansluiting met de representatieve democratie een onderwerp voor vervolgonderzoek. Van de ene kant zien we dat veel mensen burgerfora zien als aanvulling op de representatieve democratie – een grote groep wil dat gekozen politici uiteindelijk besluiten. Maar tegelijkertijd zien we – en weten we uit eerder onderzoek naar ervaringen met burgertoppen – dat mensen afhaken als ze zien dat gekozen politici de adviezen naast zich neerleggen. Beide uitkomsten geven het spanningsveld weer waarin democratische vernieuwingen zich begeven. De manier waarop

democratische vernieuwingen kunnen aansluiten bij de representatieve democratie is dus een belangrijke vraag voor onderzoek. De uitkomsten leiden ook tot de vraag in hoeverre het effectief zou zijn om politici actief te betrekken bij burgerfora. Als de motivatie van een groot deel van de burgers om meer inspraak te willen is, dat politici dan beter gaan luisteren en beter begrijpen wat er onder (gewone) burgers speelt, is het dan niet van belang politici ook te laten deelnemen aan burgerfora of op enigerlei wijze te betrekken bij democratische innovaties? Tegelijkertijd kan deelname van politici aan burgerfora burgers ook afschrikken, dus de vorm waarin politici dan zouden worden betrokken, moet goed worden overwogen. Duidelijke inbedding in het politieke besluitvormingsproces (afspraken over wat er met de uitkomsten gebeurt en transparantie over de afwegingen die politici maken) is hierbij in ieder geval van belang.

Literatuur

- Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid (2021). *Betrokken bij klimaat. Burgerfora aanbevolen. Eindrapport Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid*. Geraadpleegd op 12 oktober 2021 via [2103+Adviesrapport+Betrokken+bij+klimaat \(1\).pdf](#).
- Boogaard, G. en A. Michels (2016). *G1000. Ervaringen met burgertoppen*. Amsterdam: Boom Bestuurskunde.
- Caluwaerts, D. en M. Reuchamps (2015). Strengthening democracy through bottom-up deliberation: An assessment of the internal legitimacy of the G1000 project. In: *Acta Politica*, jg. 50, nr. 2, p. 151-170.
- Coffé, H. en A. Michels (2014). Education and support for representative, direct and stealth democracy. In: *Electoral Studies*, jg. 35, p. 1-11.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2011). *Burgerperspectieven 2011*|3. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2017). Afkeer en afzijdigheid. In: T. van der Meer, H. van der Kolk en R. Rekker (red.), *Aanhoudend wisselvallig. Nationaal Kiezersonderzoek 2017*. Geraadpleegd op 15 oktober 2021 via [aanhoudend-wisselvallig-nko-2017.pdf \(kennisopenbaarbestuur.nl\)](#).
- Fishkin, J. (2015). Deliberative democracy. In: R.A. Scott & S.M. Kosslyn (red.), *Emerging trends in the social and behavioral sciences: An interdisciplinary, searchable, and linkable resource*. Hoboken, N.J.: John Wiley & Sons.
- Goodin, R.E. en J.S. Dryzek (2006). Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics. In: *Politics Society*, jg. 34, p. 219-244.
- Hakhverdian, A. en W. Schakel, (2017). *Nepparlement?: een pleidooi voor politiek hokjesdenken*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Harris, C. (2019). Mini-publics: Design choices and legitimacy. In: S. Elstub en O. Escobar (red.) *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hendriks, F. (2021). Het ingelote burgerforum: observaties uit het internationale debat en handelingsperspectieven voor Nederland. In: Ministerie van BZK (red.), *Nationale Burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap. Essays van Frank Hendriks, Kristof Jacobs en Ank Michels*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Hendriks, F., A. Michels en C. van Ham (2021, nog te verschijnen). *Democratische innovaties: een verkenning van de aanbodkant en de relevante criteria*. Tilburg: REDRESS.
- Hibbing, J.R. en E. Theiss-Morse (2002). *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Jacobs, K. (2021). Hoe waarborg je representativiteit en inclusiviteit bij het inrichten van een burgerforum? In: Ministerie van BZK (red.), *Nationale Burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap. Essays van Frank Hendriks, Kristof Jacobs en Ank Michels*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Jacquet, V. (2017). Explaining non-participation in deliberative mini-publics. In: *European Journal of Political Research*, jg. 56, nr. 3, p. 640-659.
- Jacquet, V. (2019). The role and the future of deliberative mini-publics: a citizen perspective. In: *Political Studies*, jg. 67, nr. 3, p. 639-657.
- Jennstål, J. (2018). Deliberative participation and personality: the effect of traits, situations, and motivation. In: *European Political Science Review*, jg. 10, nr. 3, p. 417-440.
- Kübler, D. en P. Rochat (2021). *Conditions of citizen participation in assembly democracy: experimental evidence*. Paper presented at the 117th ASPA Annual Meeting, September-October 2021.

- Michels, A. (2021). Wat kunnen we leren van lokaal georganiseerde burgerfora? In: Ministerie van BZK (red.), *Nationale Burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap. Essays van Frank Hendriks, Kristof Jacobs en Ank Michels*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Miltenburg E., J. den Ridder, F. Wagemans en J. Schaper (2021). *Burgerperspectieven 2021|kwartaal 2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ratner, R.S. (2004). British Columbia's citizens' assembly: The learning phase. In: *Canadian Parliamentary Review*, jg. 27, nr. 2, p. 20-26.
- Reybrouck. D. van (2013). *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Ridder, J. den (2020). Maatschappelijke en politieke participatie. In: *De sociale staat van Nederland: 2020*. Geraadpleegd op 14 oktober 2021 via <https://digitaal.scp.nl/ssn2020/maatschappelijke-en-politieke-participatie>.
- Ridder, J. den en P. Dekker (2015). *Meer democratie, minder politiek?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, K. Jacobs, M. Rosema en C. van Ham (2021, nog te verschijnen). *Democratische innovatie in Nederland: het perspectief van burgers*. Tilburg: REDRESS.
- Rojon, S. en J. Pilet (2021). Engaged, Indifferent, Skeptical or Critical? Disentangling Attitudes towards Local Deliberative Mini-Publics in Four Western European Democracies. In: *Sustainability*, jg. 13, nr. 19, 10518, p. 1-19.
- Schakel, W. (2020). *Representing the rich: Economic and political inequality in established democracies*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation* (Theories of Institutional Design). Cambridge: Cambridge University Press.
- Wille, A. en M. Bovens (2014). *Diplomademocratie: over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Prometheus.
- WRR (2021). *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zaslove, A., B. Geurkink, K. Jacobs & A. Akkerman (2020). Power to the people? Populism, democracy, and political participation: a citizen's perspective. *West European Politics*, p. 1-25.