

Gluren bij de burens

Hoe waarderen Nederlandse en Vlaamse gemeenteraadsleden diverse vormen van burgerparticipatie?

Goutry Willem*, De Smedt Nina* en Wagenaar Charlotte**

* Universiteit Gent ** Tilburg University

Samenvatting

In Nederland en Vlaanderen speelt de gemeenteraad een belangrijke rol in het promoten van diverse vormen van burgerparticipatie. Het is daarom belangrijk om te weten hoe raadsleden naar verschillende participatievormen kijken. In deze bijdrage gaan we voornamelijk in op twee vormen. Enerzijds kijken we naar *deliberatieve vormen*, zoals burgerpanels en burgertoppen, waarbij burgers in gesprek gaan over een bepaald thema en uiteindelijk een advies geven. Anderzijds bestuderen we *aggregatieve vormen*, zoals referenda, waarin burgers individueel hun stem kunnen laten horen over een beleidsvoorstel via een stemming. Beide vormen kunnen in potentie democratische processen versterken en de betrokkenheid van burgers vergroten, maar de wijze waarop ze worden ingezet en opgevolgd is afhankelijk van politieke steun. Onze bevindingen tonen aan dat raadsleden in Nederland en Vlaanderen meer steun lijken te hebben voor deliberatieve participatievormen dan voor aggregatieve vormen. Deze steun vertaalt zich in verschillende voor- en nadelen die gemeenteraadsleden benoemen voor beide vormen en die wij koppelen aan democratische waarden: inclusie, burgerschap, invloed op beleid, deliberatie en legitimiteit.

Punten voor practitioners

- Gemeenteraden kunnen collectief het gesprek aangaan over welke democratische waarden zij willen nastreven en met specifieke participatievormen die het beste worden bevorderd.
- Raadsleden lijken in hun evaluatie van participatieprocessen blinde vlekken te hebben voor burgerschapswaarden en de gepercipieerde legitimiteit van participatieprocessen door deelnemers en de bredere bevolking, en zouden hier bewuster over van gedachten kunnen wisselen.
- Raadsleden zouden kunnen experimenteren met hybride combinaties van overleg en stemming met als doel de gepercipieerde nadelen van de individuele participatievormen te compenseren.

1. Inleiding

In veel Westerse landen wordt gesteld dat de representatieve democratie in crisis is. Burgers lijken minder interesse te tonen in het politiek bestel. Dit resulteert in lagere opkomstcijfers bij verkiezingen, dalende lidmaatschappen van politieke partijen en lage vertrouwenscores in het bestuur (Van Damme e.a., 2017; De Groot e.a., 2010; Veenendaal, 2022). In deze bijdrage focussen we op het lokale bestuursniveau waar de gemeenteraad de meeste beslissingsmacht heeft. Ook lokale besturen zijn burgers actiever gaan betrekken bij de beleidsvoering door uitdagingen op het gebied van burgerbetrokkenheid en vertrouwen van burgers. Dit resulteert in een lokaal representatief democratisch systeem dat aangevuld wordt met burgerparticipatie waarbij politici burgers actief betrekken bij beleidskeuzes (Bua, 2019; Danielsson e.a., 2018; De Rynck & Steyaert, 2019; Geissel, 2019; Michels & De Graaf, 2017). Burgerparticipatie op het lokale niveau is haalbaarder en relevanter omdat lokale politici dicht bij burgers staan en burgers meer tevreden zijn over het lokaal bestuur (Verhelst e.a., 2014; Jacquet e.a., 2016). Het is daarom essentieel om te weten hoe raadsleden naar participatie kijken.

In deze bijdrage bestuderen we hoe gemeenteraadsleden in Nederland en Vlaanderen staan tegenover verschillende participatievormen die het representatief systeem kunnen aanvullen. De gemeenteraad is een belangrijke actor in het lokaal democratisch systeem, en heeft ook invloed op hoe participatie wordt vormgegeven. Ondanks institutionele gelijkenissen tussen beide gebieden in lokaal bestuur, verschillen ze in politiek-bestuurlijke cultuur, de positie van de gemeenteraad en de invloed van politieke partijen, die in Vlaanderen dominanter is (Egner e.a., 2013; Verhelst e.a., 2019). Het blijft relevant om vergelijkingen tussen beide te maken, aangezien ze dezelfde uitdaging hebben om inwoners te vertegenwoordigen. Onderzoek toont ook aan dat de tevredenheid van Nederlandse en Vlaamse inwoners over de gemeentelijke politiek hoger ligt dan over de nationale politiek (Bedock & Pilet, 2023; Jansen & Denters, 2019). Desalniettemin lijkt het tegenwoordig onvoldoende dat raadsleden door gemeenteraadsverkiezingen een langdurig democratisch mandaat ontvangen. Raadsleden moeten ook buiten verkiezingen de opvattingen van kiezers blijven horen en meenemen (Boogers & Reynaerts, 2019).

Inwoners betrekken kan op verschillende manieren. Bepaalde instrumenten of tools staan dichterbij de representatieve democratie, zoals adviesraden. Daarnaast zijn er ook meer innovatieve instrumenten. Er bestaan prototypen van deliberatie (burgertop, -panel of -forum) en aggregatie (lokaal referendum). Bij deliberatie komt een groep participerende burgers via onderling overleg tot een consensus over een bepaald onderwerp. Bij aggregatieve vormen krijgen alle burgers een stem waarmee zij hun mening kunnen meegeven aan het bestuur. Beide vormen hebben andere uitgangspunten, sterktes en zwaktes en worden door lokale besturen gebruikt als participatieve manier om de representatieve democratie aan te vullen (Fung, 2006; Heinelt, 2013; Vetter e.a., 2018). Daarnaast bestaan er ook mengvormen van deliberatie en aggregatie, zoals burgerbegrotingen en digitale platformen.

In dit artikel analyseren we enerzijds de steun van Nederlandse en Vlaamse raadsleden voor deze verschillende instrumenten door middel van surveydata. Daarnaast gaan we via kwalitatieve data dieper in op gepercipieerde voor- en nadelen van raadsleden voor deliberatieve en aggregatieve participatievormen. We linken deze voor- en nadelen bijkomend aan democratische waarden: inclusie, democratisch burgerschap, invloed op beleid, deliberatie en legitimiteit. Eerder onderzoek toont aan dat verschillende participatie-instrumenten anders scoren op de diverse democratische waarden en dat geen van de instrumenten op alle democratische waarden optimaal scoort (De Graaf e.a., 2016; Hendriks, 2021; Michels, 2011a, b). We reflecteren in onze analyse op de mate waarin onze bevindingen overeenkomen met de vastgestelde voor- en nadelen uit de literatuur. De meerwaarde van onze inductieve aanpak is dat we bovendien kunnen destilleren welke waarden door raadsleden het meeste worden benadrukt in hun bespreking van de voor- en nadelen.

In dit onderzoek stellen we de volgende tweeledige onderzoeksvraag centraal: *Hoe verhouden de opvattingen van Nederlandse en Vlaamse raadsleden over verschillende vormen van burgerparticipatie zich tot elkaar en tot verschillende democratische waarden?*

Hierna focussen we eerst op de bestaande literatuur met aandacht voor democratische waarden en de effecten van burgerparticipatie. Daarna schetsen we de context van burgerparticipatie in Nederlandse en Vlaamse gemeenten en beschrijven we welke data is

gebruikt. Vervolgens bekijken we de opvattingen van raadsleden voor verschillende participatievormen in Nederland en Vlaanderen. We eindigen met een conclusie en discussie waarin we een aantal bevindingen uitlichten en bespreken.

2. Democratische waarden en effecten van burgerparticipatie

2.1 Raadsleden en burgerparticipatie

De gemeenteraad is een belangrijke actor in de representatieve democratie. Ze krijgt na verkiezingen een mandaat van kiezers om te beslissen hoe het gemeentelijk beleid er moet uitzien. Ze heeft daarmee tevens een sterke beslissingsmacht om mee te bepalen waarover en hoe er participatief gewerkt kan worden. Toch lijkt het niet evident om burgerparticipatie op een duurzame manier in te bedden in de lokale beleidsvoering (Danielsson e.a., 2018; Hertting & Kugelberg, 2018). Als gevolg hiervan worden door het bestuur veel ad hoc keuzes gemaakt in de initiatie en uitvoering van participatietrajecten (Bobbio, 2018). Door deze keuzevrijheid is het relevant om te analyseren welke opvattingen raadsleden hanteren voor hun steun voor verschillende participatie-instrumenten. Raadsleden kunnen verschillende argumenten of motivaties hebben voor hun houding tegenover burgerparticipatie, die instrumenteel of normatief kunnen zijn (Bobbio, 2018; Oross & Kiss, 2021). Zo kunnen motivaties voor burgerparticipatie voortkomen uit een persoonlijke overtuiging dat burgers meer invloed moeten hebben op gemeentelijk beleid, maar ook uit de hoop dat burgerparticipatie gebruikt kan worden om een bepaald doel te bereiken (Danielsson e.a., 2018; Kübler e.a., 2019; Oross & Kiss, 2021; Van Damme e.a., 2017; Sønderskov, 2020; Wagenaar, 2022).

Enkele eerdere studies hebben de houding van raadsleden tegenover participatie al centraal gesteld (Junius e.a., 2020; Klausen e.a., 2022; Ruf, 2021; Nederhand & Edelenbos, 2023). Verkozen raadsleden houden niet altijd rekening met de uitkomst van burgerparticipatie in het daaropvolgende politieke proces (Klijn & Koppenjan, 2000; Vrydagh, 2022). Raadsleden zijn bezorgd over de inclusie en controle van participatietrajecten en kunnen daardoor een minder positieve houding aannemen (Sønderskov, 2019). Daarentegen zijn het gemeenteraadsleden dat een grote impact kunnen hebben door hun rol als *gatekeepers* (Karlsson, 2012) en door de verbinder tussen het representatieve en participatieve te zijn (Sørensen e.a., 2020). Dit maakt dat raadsleden zich in een lastige positie bevinden jegens burgerparticipatie, met enerzijds

een grote procesverantwoordelijkheid en anderzijds tegenstrijdige belangen in het initiëren, participeren en opvolgen van participatieprocessen. Het is daarom relevant om achterliggende voorkeuren en motivaties verder uit te diepen.

Burgerparticipatie komt in verschillende vormen voor (Michels & De Graaf, 2017). De verschillende vormen kunnen onderscheiden worden door te focussen op specifieke kenmerken (Arnstein, 1969; Elstub & Escobar, 2019; Fung, 2006; Smith, 2009). We kunnen een onderscheid maken tussen vormen waarbij een selectie van burgers mag deelnemen (bijvoorbeeld cliënten of een gelote groep burgers) en vormen waaraan alle burgers mogen deelnemen. Participatie kan door het bestuur worden opgezet, maar kan ook geïnitieerd worden door burgers zelf (Caluwaerts & Reuchamps, 2015). Bepaalde instrumenten zetten sterk in op overleg en deliberatie tussen participanten, terwijl andere weer focussen op een breder draagvlak en gebruik maken van stemmen (Wagenaar, 2022). Sommige participatieve trajecten laten burgers toe om samen met het bestuur of volledig autonoom beslissingen te nemen, terwijl anderen burgers toelaten om een advies te geven (Van Damme e.a., 2017). Tot slot zijn sommige instrumenten gericht op eenmalige inzet rondom een specifiek thema en worden anderen voor langere tijd geïmplementeerd waarbij doorlopend verschillende thema's aan bod komen (Wagenaar, 2022), of vinden op terugkerende basis plaats.

Eerder internationaal vergelijkend onderzoek liet zien dat Nederlandse en Belgische raadsleden andere opvattingen hebben over verschillende participatievormen (Sweeting & Copus, 2013). Zo werden zowel referenda als co-governance procedures in België hoger gewaardeerd dan in Nederland. Voor deliberatieve consultaties met de bredere bevolking alsook met specifieke inwonersgroepen werd in beide landen veel steun gevonden. Voor zowel citizens' jury's, een deliberatief instrument waarbij een representatieve groep inwoners beleidsadviezen ontwikkelt, als burgerbegrotingen, zijn in beide landen geen gegevens beschikbaar. Aangezien de inzet van zowel burgerberaden als burgerbegrotingen de afgelopen

jaren een vlucht heeft genomen op gemeentelijk niveau¹, is het relevant om de steun voor dit instrument aan een vergelijking te onderwerpen.

2.2 Burgerparticipatie en democratische waarden

Als een van de eersten richtte Michels zich op een analyse van wat burgerparticipatie nu concreet bijdraagt aan de kwaliteit van de democratie (Michels, 2011a, b). Op basis van uitgebreid casusonderzoek onderzocht zij in welke mate referenda, interactief bestuur, deliberatieve surveys en burgerfora bijdragen aan vijf verschillende democratische waarden: invloed op beleid, inclusie, democratisch burgerschap, deliberatie en legitimiteit. Ook later onderzoek door De Graaf e.a. (2016) gebruikte deze vijf waarden om een waaier aan participatie-instrumenten, waaronder een lokaal referendum, burgerforum en burgerbegroting, te beoordelen. Beiden concludeerden dat verschillende participatie-instrumenten verschillend scoren op de diverse waarden, waarbij geen enkel instrument op alle waarden hoog of laag scoort.

Voor de *invloed* van burgerparticipatie *op beleid*, ook wel ‘beleidsimpact’, is de laatste jaren groeiende aandacht (zie o.a. Jacquet e.a., 2023; Ettlinger & Michels, 2024). Instrumenten die gericht zijn op besluitvorming, zoals referenda, scoren doorgaans hoger op deze invloed dan op overleg gerichte instrumenten (Michels, 2011b), maar het meeste impact hebben de meer doe-democratische instrumenten, waarbij burgers zelf initiatieven ontplooien in hun eigen leefomgeving (Michels & De Graaf, 2017).

Voor de *inclusie* van deelnemers (ook wel ‘insluiting’ genoemd) gebruiken we de tweedeling die Michels (2011a) hanteert: openheid (in hoeverre eenieder die dat wil mag deelnemen) en representatie (in hoeverre de groep deelnemers een afspiegeling vormt van de bevolking op diverse descriptieve kenmerken). Zij laat zien dat deze twee aspecten in de praktijk vaak lijnrecht tegenover elkaar staan: wanneer deelname open is voor iedereen, neemt doorgaans

¹ Zie <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/burgerberaad-kan-raad-helpen-in-besluitvorming-moeilijke-themas/> en <https://www.rodewouw.nl/assets/files/we-zijn-begonnen-burgerbegroting-in-nederland-joop-hofman-publicatie-2-7.pdf> (NL) en <https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/innovatieve-methoden> (VL)

een minder representatieve groep burgers deel. Dat laatste geldt in sterkere mate voor deliberatieve instrumenten dan voor bijvoorbeeld referenda (Michels, 2011b).

De derde waarde, die wij samenvatten als *democratisch burgerschap*, betreft kennis (over het onderwerp dat voorligt), vaardigheden (zoals debatvaardigheden) en burgerlijke deugden of betrokkenheid (politieke betrokkenheid, politieke interesse en het gevoel van medeverantwoordelijkheid voor genomen beslissingen) (Michels, 2011b). Voor alle participatie-instrumenten werd een positief effect gevonden. Eerder onderzoek waarin de effecten van burgerbegrotingen en deliberatieve peilingen op deze aspecten werd vergeleken wees ook uit dat het participatie-instrument van invloed is op actief burgerschap (Spada, 2019).

De vierde waarde, *deliberatie*, valt uiteen in twee aspecten: ten eerste de uitwisseling van argumenten tijdens het participatieproces, en ten tweede de bereidheid van deelnemers om naar aanleiding daarvan hun mening aan te passen (Michels, 2011a, b). Beide waarden komen, niet geheel verrassend, beter tot hun recht bij overleginstrumenten, zoals burgerfora en deliberatieve surveys, dan bij stemmingsgerichte instrumenten zoals referenda.

Legitimiteit, tenslotte, betreft de beoordeling van het participatieproces en de bereidheid de uitkomsten te accepteren. Hierbij worden doorgaans verschillen waargenomen tussen enerzijds de deelnemers aan het proces en anderzijds de bredere bevolking. Die laatste groep beoordeelt de legitimiteit doorgaans lager, ongeacht het type participatie-instrument (Michels, 2011a, b).

3. Onderzoekscontext en dataverzameling

3.1 Lokale participatie in Nederland en Vlaanderen

Het lokale bestuur zit op het niveau waar beleidsvraagstukken en politici dicht bij de burgers staan, waardoor burgerparticipatie haalbaarder en relevanter is (Verhelst e.a., 2014; Jacquet e.a., 2016). Onderzoek toont daarnaast aan dat de tevredenheid van Nederlandse en Vlaamse inwoners over de gemeentelijke politiek hoger ligt dan over de nationale politiek (Bedock & Pilet, 2023; Jansen & Denters, 2019). Het is daarom belangrijk om te weten hoe lokale politici

staan tegenover burgerparticipatie. Verder krijgt kiezersonderzoek meer wetenschappelijke aandacht dan onderzoek naar inzichten van politici over de participatieve democratie (Nederhand & Edelenbos, 2023).

Eerder surveyonderzoek van Sweeting en Copus (2013) leverde gemiddeldes op over Belgische lokale politici. Gezien de verschillende institutionele context in het Waalse Gewest, focussen wij op de meer gelijkende contexten in Nederland en Vlaanderen. Op die manier kunnen we gelijkenissen en verschillen in de opvattingen over participatie ontdekken, terwijl deze minder beïnvloed zijn door een verschillende institutionele context.

Een vergelijking tussen de houding van raadsleden tegenover burgerparticipatie in Nederland en Vlaanderen biedt een waardevolle onderzoekscontext (Verhelst e.a., 2019). Beide regio's hebben de afgelopen decennia vergelijkbare uitdagingen ervaren bij het versterken van de positie van de gemeenteraad binnen hun lokale bestuursstructuren. In Nederland zorgde de Wet dualisering gemeentebestuur er in 2002 voor dat wethouders geen onderdeel meer uitmaken van de gemeenteraad. Vlaanderen daarentegen werkt met een monistisch systeem, waarbij leden van het uitvoerend college ook in de gemeenteraad zetelen en stemrecht hebben. Een ander verschil is de relatief sterkere positie van politieke partijen in Vlaanderen (Vandeleene e.a., 2019). In Vlaanderen bestond tijdens het gevoerde onderzoek ook de opkomstplicht nog, terwijl die in Nederland in 1970 afgeschaft werd (Miller & Dassonneville, 2016). Als laatste verschil in context wijzen we op de kortere zittingstermijn van vier jaar in Nederland tegenover zes jaar in Vlaanderen. Ondanks deze verschillen, zien we in beide gebieden een gelijkaardige trend naar participatievormen.

Als we kijken naar de cultuur omtrent burgerparticipatie zien we voornamelijk gelijkenissen. De autonomie voor de organisatie van participatie in beide gebieden is vergelijkbaar groot (Schaap e.a., 2019; Verhelst e.a., 2019; Wagenaar, 2023), waardoor politici kiezen wanneer en welke instrumenten worden ingezet of aangemoedigd. In Nederland en Vlaanderen zijn volksraadplegingen op lokaal niveau adviserend, maar er zijn verschillen in hun organisatie. Nederland regelt referendumverordeningen op gemeenteniveau, terwijl Vlaanderen uniforme wetgeving voor gemeentelijke referenda heeft. Vlaanderen kent voornamelijk

burgergeïnitieerde volksraadplegingen, terwijl juridisch gezien in Nederland voornamelijk de gemeenteraad een referendum kan initiëren, maar in de praktijk vinden vaker burgergeïnitieerde volksraadplegingen plaats. In beide regio's blijft de uiteindelijke beslissing bij het lokaal bestuur. In Nederland en Vlaanderen vinden vaak ad hoc burgerfora of panels plaats, maar bestaat er weinig specifieke regelgeving voor. Sinds de G1000 Burgertop zijn dergelijke deliberatieve initiatieven in beide regio's toegenomen. De uiteindelijke beslissingsbevoegdheid blijft ook hier bij de gemeenteraad. In wat volgt schetsen we per gebied de lokaal geïstitutionaliseerde mogelijkheden en praktijken voor burgerparticipatie.

Nederland

In Nederland is het betrekken van burgers al decennialang gebruikelijk. In de jaren 60 en 70 begon inspraak aan terrein te winnen. Door toenemend maatschappelijk onbehagen realiseerde de overheid zich steeds meer dat het nodig was om burgers meer invloed te geven (Van Stipdonk e.a., 2023). In de jaren 90 veranderde het tot dan toe vrijblijvende karakter van inspraak en participatie door wettelijke verankering, waarmee inspraak verplicht werd. Wel bleef duidelijk dat de invulling van participatie op lokaal niveau maatwerk is. Interactieve beleidsvorming waarbij burgers al in een vroeg stadium bij het beleidsproces worden betrokken werd eind vorige eeuw gebruikelijker, in reactie op de tekortkomingen van inspraak (Michels, 2018). Vervolgens werden bewonersinitiatieven steeds populairder. In de jaren 10 van de eenentwintigste eeuw namen nieuwe participatievormen een vlucht met participatief begroten, bewonersinitiatieven, G1000 burgertoppen, uitdaagrecht en digitale participatieplatforms (Van Stipdonk e.a., 2024). Recentelijk is het gelote burgerforum of burgerberaad een populair middel om burgers te laten meepraten en adviseren over nieuw beleid. Sinds de decentralisering van taken in het sociaal domein in 2015 is ook de Adviesraad Sociaal Domein (ASD) in veel gemeenten ingesteld, die adviseert over onder andere werk en inkomen, jeugdbeleid, zorg en welzijn (Nationale Ombudsman, 2023).

Referenda worden op lokaal niveau al meer dan een eeuw georganiseerd. Inmiddels vonden er meer dan 200 plaats. Daarbij hebben gemeenten veel autonomie: zij beslissen zelf of ze een referendumverordening opstellen en onder welke voorwaarden (Schaap e.a., 2019; Wagenaar, 2023). Het lokale referendum is altijd adviserend van aard. Een wetswijziging om bindende

referenda op lokaal niveau mogelijk te maken strandde in juli 2022 (Wagenaar, 2023). Ongeveer een derde van de Nederlandse gemeenten heeft een referendumverordening, die doorgaans een referendum op initiatief van burgers mogelijk maakt (Westerweel & van Tienen, 2017). De verordening bepaalt welke handtekeningendrempels en thematische uitzonderingsgronden gelden. De gemeenteraad kan in veel gevallen een referendumverzoek naast zich neerleggen door zich te beroepen op een uitzonderingsclausule in de verordening, bijvoorbeeld door gepercipieerde “dringende belangen”. Raadsleden kunnen ook zelf een referendum uitschrijven, ofwel op grond van een bestaande referendumverordening, ofwel door middel van ad hoc wetgeving. Met name rondom gemeentelijke fusies en herindelingen zijn referenda op initiatief van de raad veelvuldig benut (Broeksteeg & van der Krieken, 2017). Referenda op initiatief van de raad kunnen ook meerdere antwoordcategorieën bevatten. Recente burgergeïnitieerde referenda gingen veelal over thema’s als afval- en parkeerbeleid.

Lokale burgerfora of burgerberaden – we gebruiken deze termen als synoniemen – winnen de laatste jaren aan terrein. De eerdere G1000 burgertoppen kwamen van onderuit en bepaalden de politieke agenda terwijl burgerberaden kleinere groepen burgers zijn die over een vooraf vastgesteld thema discussiëren en die van bovenaf georganiseerd worden. Zoals in G1000 burgertoppen wordt door middel van loting expliciet gepoogd een afspiegeling van de bevolking te bewerkstelligen op diverse descriptieve achtergrondkenmerken (Binnema & Michels, 2022). Aan de beraadslagingen nemen doorgaans ook geen politici deel. Centraal staat het overleg tussen burgers om tot adviezen te komen op een specifiek beleidsvraagstuk. Omwille van een internationale toename van zogeheten deliberatieve mini-publieken (van der Does & Jacquet, 2021), werd ook in Nederland voor een frequentere inzet van dit instrument gepleit (Rovers, 2022), met een toename van lokale burgerberaden als gevolg (Bureau Burgerberaad, 2024).

Vlaanderen

Zoals in Nederland kent ook Vlaanderen een lange traditie van inspraak. In de jaren 1970-1980 waren het vooral gemeentelijke adviesraden rond diverse thema’s die het inspraakbeleid vormgaven. Door kritiek op onder meer de samenstelling en de beperkte doelmatigheid van deze adviesraden kwamen meer innovatieve burgerparticipatievormen naar de voorgrond.

Deze lijken de populariteit van klassieke adviesraden ingehaald te hebben. Heel wat Vlaamse gemeenten experimenteren ook met nieuwe participatievormen (De Rynck & Dezeure, 2009). Zo kwam er midden de jaren 90' een nationaal kader om gemeentelijke volksraadplegingen te organiseren. Bovendien werd de bevoegdheid rond de organisatie van lokale besturen na de vijfde staatshervorming overgeheveld naar het regionale niveau. Dit resulteerde in een Vlaams Gemeentedecreet (in 2005) dat in 2019 geïntegreerd werd in het Decreet Lokaal Bestuur. In dit decreet was ook aandacht voor een wettelijk kader rond burgerparticipatie op het lokaal niveau. Hierin staat het huidige kader voor klachtenbehandeling, inspraak, voorstellen van burgers, verzoekschriften aan de gemeenteraad en de gemeentelijke volksraadplegingen. Deze laatste is een andere naam voor wat in Nederland adviserende referenda genoemd wordt. De wettelijke kaders voor adviesraden of inspraak rond specifieke beleidsdomeinen staan in verschillende decreten. Bepaalde adviesraden (zoals de jeugdraad) zijn ook decretaal verplicht.

De eerste wetgeving rond volksraadplegingen dateert uit 1995 in de Belgische gemeentewet. Nu bepaalt het Decreet Lokaal Bestuur het wetgevend kader omtrent gemeentelijke volksraadplegingen in Vlaanderen. Deze kunnen aangevraagd worden door zowel de gemeenteraad als inwoners onder gespecificeerde voorwaarden (Buelens, 2009). Sindsdien werden ruim 40 lokale referenda gehouden, waarbij in burgergeïnitieerde referenda gebruikelijker zijn dan raadsgeïnitieerde (Goethals, 2018). Het moet tevens gemeentelijke of provinciale materie zijn en persoonlijke aangelegenheden, gemeentebelastingen, meerjarenplannen en jaarrekeningen zijn uitgesloten onderwerpen. Wijzigingen in de wetgeving maakte de handtekeningen- en geldigheidsdrempels voor volksraadplegingen afhankelijk van de bevolkingsgrootte en verplichtte gemeenteraden indien hieraan is voldaan om de volksraadpleging te laten plaatsvinden. Wel mag de gemeenteraad zelf extra vragen aan de stemming van een volksraadpleging toevoegen, mits het om dichotome vragen gaat (Beckers & Billiet, 2009). In Vlaanderen kan de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen gevraagd worden om advies te geven over gemeentelijke of provinciale volksraadplegingen. Recent werden een aantal volksraadplegingen afgedwongen door burgers rond gemeentelijke fusies (Borsbeek, Tongeren, Ruiselede...) en het woonbeleid in de stad Gent. Rond de fusies bleek de gemeenteraad niet meteen rekening te houden met de uitslag waarbij inwoners massaal tegen stemden. De uitslagen zijn steeds louter adviserend.

In het Decreet Lokaal Bestuur staat geen specifieke verwijzing naar het organiseren van burgerpanels of burgerfora op het lokaal niveau. Sinds de Belgische G1000 Burgertop in 2011 hebben burgerpanels wel aan populariteit gewonnen. Deze panels kunnen gesitueerd worden in een soort deliberatieve omslag (Caluwaerts & Reuchamps, 2014, 2015). Op verschillende overheidsniveaus wordt er gebruik van gemaakt en worden burgers geloot of uitgenodigd om rond een specifiek onderwerp in overleg te gaan met elkaar (G1000, 2024). Op het einde van het overleg wordt er normaliter een consensus gevormd dat dient als advies voor het bestuur. De eindbeslissing ligt zoals bij de volksraadpleging finaal bij het lokaal bestuur.

3.2 Geanalyseerde data

Eerder onderzoek van Sweeting en Copus (2013) leverde enkel kwantitatieve inzichten op, wij trachten hier enkele kwantitatieve en kwalitatieve inzichten samen te brengen over de opvattingen van Nederlandse en Vlaamse gemeenteraadsleden. De onderliggende voor- en nadelen rond deliberatieve en aggregatieve instrumenten geeft ons meer inzicht in de motivatie van de steun van raadsleden. We leggen daarom de data rond verschillende participatievormen uit meerdere studies naast elkaar (zie Tabel 1).

Allereerst kijken we naar surveydata. Voor Nederland komt de data uit twee surveys die in 2019 onder raadsleden zijn verspreid. Ten eerste gebruiken we de grootschalige Basismonitor Politieke Ambtsdragers (BPA), een vijfjaarlijkse survey over diverse aspecten van de lokale democratie waaronder burgerparticipatie, gecoördineerd door meerdere universiteiten. De survey werd tussen september en november 2019 volledig ingevuld door 1095 Nederlandse gemeenteraadsleden, 252 wethouders en 110 burgemeesters (zie rapportage Jansen e.a., 2019). In deze survey beoordeelden 1078 Nederlandse raadsleden het belang dat zij hechten aan verschillende vormen van burgerparticipatie buiten reguliere verkiezingen. Zij gaven daarbij op een 11-puntsschaal van 0 (zeer onbelangrijk) tot 10 (zeer belangrijk) aan hoe belangrijk zij het vinden dat burgers (a) kunnen meepraten over een voorgenomen besluit voordat er een beslissing wordt genomen, en (b) rechtstreeks over belangrijke kwesties kunnen stemmen in een referendum (Jansen e.a., 2019). Ten tweede gebruiken we data uit een survey over bewonersinvloed en rolopvattingen van raadsleden, die begin 2019 via de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden is verspreid onder raadsleden. De survey was een

samenwerking tussen ProDemos, Movisie en de TU Delft (zie ook de bijdrage van Wagenaar, Sipma en De Bruijn in dit themanummer). De vraag in deze survey over participatie-instrumenten leverde 1066 responses op. Raadsleden werden gevraagd hoe wenselijk zij het vonden voor hun eigen gemeente, op een 5-puntsschaal van helemaal oneens tot en met helemaal eens, dat burgers invloed hebben middels de participatie-instrumenten genoemd in Tabel 2.

Tabel 1: Overzicht van databronnen

	Bron	Bevraagde participatievormen
Nederland	Survey BPA	Meepraten en beslissen.
	Survey ProDemos, Movisie en TU Delft	Een adviesraad sociaal domein, digitaal platform, burgertop, burgerbegroting en burgergeïnitieerd correctief referendum.
	Focusgroepen	Twee concrete instrumenten: referendum en burgerforum.
Vlaanderen	Survey	Verschillende instrumenten van burgerparticipatie (adviesraden, online burgerbevraging, burgerpanel, burgerbegroting, bindend referendum).
		Adviseren, meebeslissen en zelf beslissen in de context van de herbestemming van een schoolgebouw
	Casestudies	Twee concrete cases: digitaal referendum en burgerpanel.

Voor Vlaanderen gebruiken we data uit een survey in 2022 over participatieve houdingen die werd uitgestuurd naar alle gemeenteraadsleden in Vlaanderen (wetgevend en uitvoerend). Deze leverde ongeveer 1500 respondenten op, een responsgraad van 20%. De Vlaamse lokale politici beoordeelden op een 11-puntsschaal (0 volledig oneens tot 10 volledig eens) of ze verschillende participatieve instrumenten een goede manier vinden om burgers meer inspraak te geven in lokaal beleid. De bevroegde instrumenten staan eveneens in Tabel 2. Daarnaast bevroegen we op een 11-puntsschaal (0 volledig oneens tot 10 volledig eens) ook hun steun voor het nemen van beslissingen op verschillende participatieve manieren (beslissen met advies van burgers, samen beslissen met burgers en burgers zelf laten beslissen) rond de herbestemming van een schoolgebouw.

Tabel 2: Survey participatie-instrumenten Nederland vs. Vlaanderen

<i>Survey in Nederland</i>	<i>Survey in Vlaanderen</i>
De beleidsafdeling sociaal domein van de gemeente heeft samen met de adviesraad sociaal domein – die bestaat uit inwoners en cliënten(vertegenwoordigers).	Een adviesraad waarbij het bestuur op geregelde tijdstippen advies krijgt van het lokaal middenveld en van experts in een bepaald beleidsdomein (cultuur, milieu, etc.).
De gemeente zet een digitaal platform/website in waarmee inwoners ideeën kunnen indienen voor de herontwikkeling van een plein.	Een online burgerbevraging waarbij het bestuur burgers hun mening vraagt over een bepaald onderwerp.
Via loting is een groep inwoners uit de gemeente geselecteerd en uitgenodigd voor een burgertop om onderwerpen aan te dragen voor de gemeentelijke agenda.	Een burgerpanel waarbij een groep van burgers die een afspiegeling is van de bevolking informatie krijgt over een bepaald onderwerp, en na overleg komen deze burgers tot een gezamenlijk besluit over dat onderwerp.
Inwoners van een wijk hebben door middel van een burgerbegroting een eigen verdeling van geld over bestedingsdoelen voor de wijk opgesteld. De uitkomsten zijn in de vorm van een advies voorgesteld aan de gemeenteraad.	Een burgerbegroting waarbij burgers beslissen over hoe een deel van een gemeentelijk budget besteed wordt.
Een groep inwoners is bezorgd over de toekomst van een groen gebied en heeft genoeg handtekeningen verzameld om daarover een referendum in de gemeente te houden. De wens van de initiatiefnemers van het referendum gaat in tegen de plannen van de gemeente. De uitslag van het referendum is niet bindend .	Een bindend referendum waarbij burgers voor of tegen een bepaald voorstel kunnen stemmen, en waarbij het bestuur het resultaat van deze stemming volgt.

In dit artikel bekijken we vijf participatie-instrumenten waarover raadsleden in Nederland en Vlaanderen zijn bevraagd: adviesraad, online of digitaal platform, een burgertop of burgerpanel, een burgerbegroting en een referendum. De data komen uit verschillende surveys en zijn daardoor niet volledig identiek. In de bespreking van de bevindingen wijzen we daarom voorzichtig op trends binnen en tussen beide contexten. Ze kunnen gelden als indicatie aangezien de instrumenten wel in een bepaalde categorie of familie van participatie-instrumenten passen die vergelijkbaar zijn (Elstub & Escobar, 2019). De vijf families van instrumenten verschillen van elkaar op diverse dimensies van participatie, zoals aantal deelnemers, selectie van deelnemers, participatievorm en frequentie. In Tabel 3 geven we een overzicht van hoe de instrumenten meestal worden vormgegeven. In de praktijk zijn er varianten mogelijk.

Tabel 3. Vergelijking van participatie-instrumenten op diverse kenmerken

	Mogelijk aantal deelnemers	Selectie van deelnemers	Wijze van participatie	Frequentie
Adviesraad	Klein	Sollicitaties	Overleg	Doorlopend
Digitaal platform / Online burgerbevraging	Groot	Open	Stemmen en korte reacties	Doorlopend
Burgertop / Burgerpanel	Klein tot middel	Loting of uitnodiging	Overleg en eindstemming	Sporadisch
Burgerbegroting	Middel	Open	Voorstellen indienen en beslissen	Terugkerend
Referendum / Volksraadpleging	Groot	Open	Stemmen	Sporadisch

Naast een kwantitatieve vergelijking gaan we ook kwalitatief dieper in op de onderbouwingen van raadsleden over gepercipieerde voor- en nadelen voor twee specifieke instrumenten die overleg dan wel stemmen centraal stellen: burgerforum of burgerpanel en referendum. We doen dit op basis van gesprekken over de inzet van referenda en burgerfora als onderdeel van focusgroepen in Nederland en interviews in casestudies in Vlaanderen. De interviews in Vlaanderen werden in 2023 en 2024 afgenomen met zes uitvoerende en tien wetgevende lokale politici uit twee steden: Kortrijk, waarin een referendum werd bevestigd, en Genk, waar een burgerpanel werd onderzocht. Voor de kwalitatieve inzichten van Nederlandse raadsleden gebruiken we input van 50 raadsleden verkregen tijdens gesprekken in focusgroepen in twee gemeenten: Hollands Kroon (eind 2022) en Leeuwarden (begin 2023).

4. Opvattingen over participatievormen onder Nederlandse en Vlaamse raadsleden

In dit onderdeel bespreken we de onderzoeksresultaten. We starten met een analyse van algemene opvattingen over burgerparticipatie. Daarna gaan we dieper in op steun van raadsleden voor verschillende instrumenten. Tot slot worden de door raadsleden gepercipieerde voor- en nadelen van het aggregatieve referendum en het deliberatieve burgerpanel of -forum gekoppeld aan vijf democratische waarden. Onze analyses omvatten steeds de inzichten voor Nederland en Vlaanderen.

4.1 Algemene opvattingen over burgerparticipatie

In de BPA survey gaven Nederlandse lokale politici een gemiddelde score van 7,6 op een schaal van 0 tot en met 10 aan het belang van meepraten over beleid en een 4,4 aan het belang van meebeslissen door burgers (Jansen e.a., 2019).² In de survey waarin Vlaamse raadsleden een hypothetisch scenario van een herbestemming van een schoolgebouw beoordeelden, gaven ze scores op een schaal van 0 tot en met 10 naargelang ze de verschillende beslissingsscenario's legitiem inschatten. Raadsleden geven een gemiddelde score van 6,28 aan een scenario waarin burgers advies geven, 6,94 wanneer het bestuur en burgers samen een beslissing nemen en 5,94 bij een scenario waarin de burgers zelf beslissingen nemen. Raadsleden blijken dus meer open te staan voor een adviserende of meebeslissende dan een beslissende rol voor burgers bij bepaalde beleidskeuzes. Er lijkt dus een positievere attitude te zijn bij zowel Nederlandse als Vlaamse lokale politici tegenover adviserende en samenwerkende vormen van participatie terwijl ze terughoudend zijn voor het afgeven van beslissingsmacht aan burgers (respectievelijk meestemmen en zelf beslissen). In beide gebieden zijn uitvoerende politici meer terughoudend dan wetgevende.

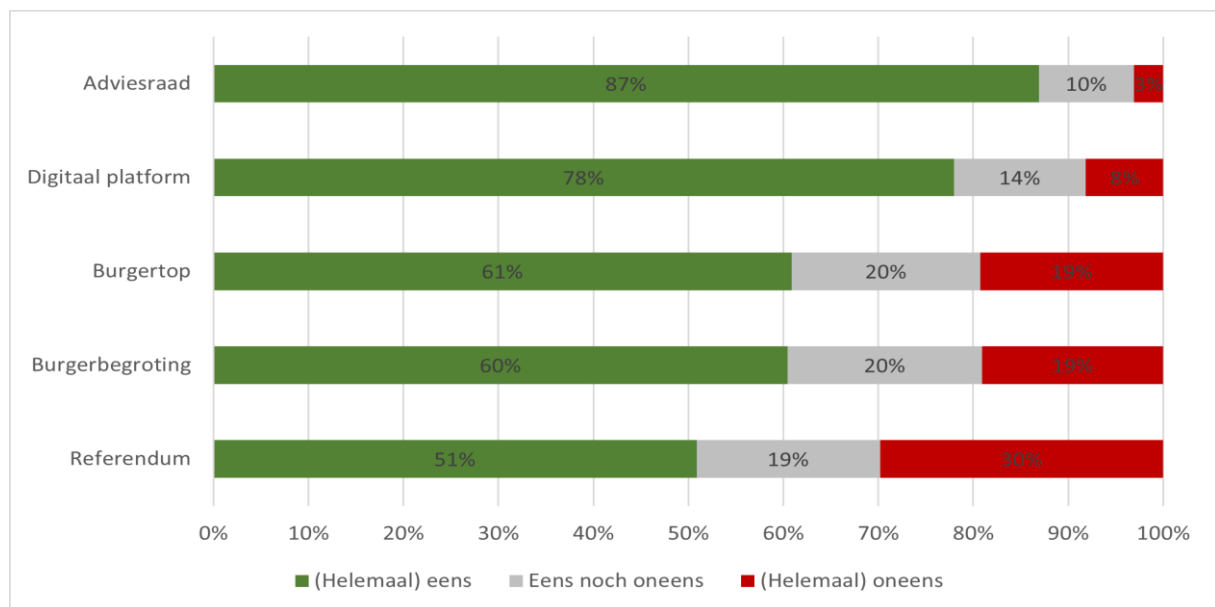
4.2 Steun voor specifieke participatie-instrumenten

In dit onderdeel bekijken we vijf specifieke participatie-instrumenten nader. We presenteren enkele trends in de gegevens voor Nederland en Vlaanderen in aparte figuren omwille van de verschillende meetmethodes. We kunnen hierdoor geen statistische vergelijking maken, maar het is enigszins indicatief voor hoe gemeenteraadsleden naar verschillende vormen van burgerparticipatie op het lokaal niveau kijken. Voor Nederland bekijken we de houding van gemeenteraadsleden tegenover een adviesraad sociaal domein, een digitaal platform, een burgertop, een burgerbegroting en een burgergeïnitieerd referendum. In Vlaanderen bekijken we hun houding tegenover een adviesraad, een online burgerbevraging, een burgerpanel, een burgerbegroting en een bindend referendum.

² Het BPA rapport 2019 spreekt over meepraten en meebeslissen, waarmee wordt verwezen naar gestelde vragen over meepraten over een voorgenomen besluit en meestemmen in een referendum (codeboek BPA 2019).

Met behulp van een 5-puntenschaal mat de Nederlandse survey van Movisie, ProDemos en TU Delft hoe wenselijk lokale politici de verschillende participatie-instrumenten ervaren (zie Figuur 1). Het participatie-instrument met de meeste steun, een Adviesraad Sociaal Domein, werd door 87% van de raadsleden gesteund, en een digitaal platform kon op 78% steun rekenen. Beide vormen zijn doorlopend en adviserend van aard en worden mogelijk beschouwd als waardevolle input voor beleidsvorming in de raad, zonder dat daarbij veel bevoegdheid uit handen wordt gegeven. De steun voor een burgertop (61%) en burgerbegroting (60%) is iets lager, maar behelst nog steeds een meerderheid. In beide gevallen mogen burgers hun prioriteiten aangeven: in het geval van een burgertop agenderen zij beleidsonderwerpen, en in de burgerbegroting alloceren zij budget aan beleidsvoorstellen. Bij het burgergeïnitieerde referendum bepalen inwoners het onderwerp waarover zij het referendum aanvragen – in dit geval een groen gebied – maar zijn zij hierbij wel gebonden aan vooraf gestelde kaders en thematische beperkingen zoals vastgelegd in de referendumverordening. Voor dit type referendum bestaat een krappe 51% steun.

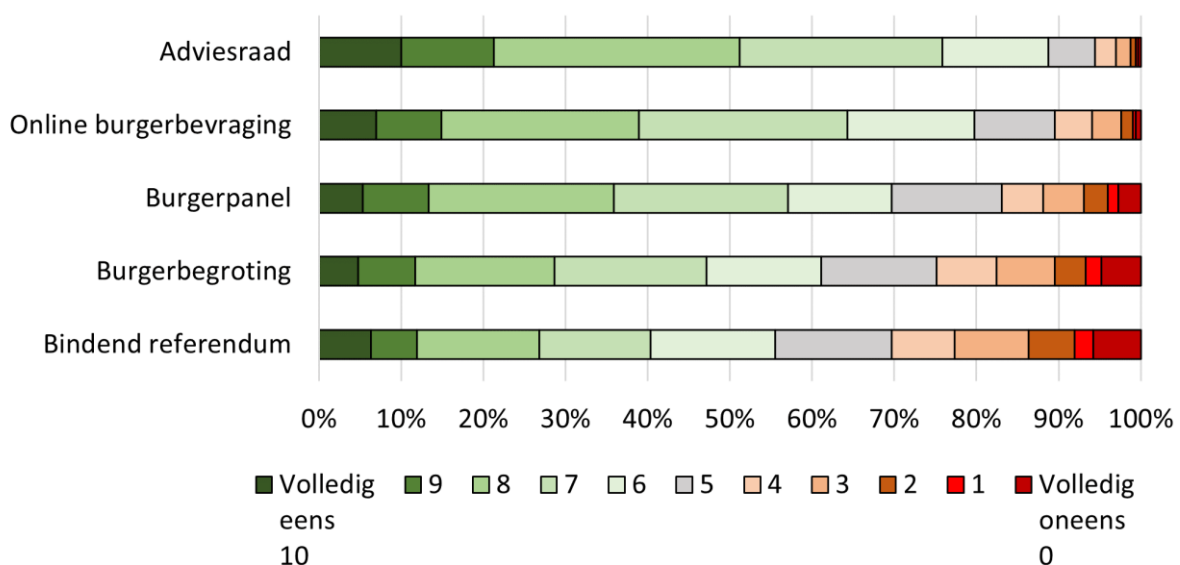
Figuur 1. Steun voor specifieke participatie-instrumenten in Nederland



In Figuur 2 wordt de houding van gemeenteraadsleden in Vlaanderen (wetgevend en uitvoerend) weergegeven. Adviesraden waarbij het bestuur op geregelde tijdstippen advies krijgt van het lokaal middenveld en van experts binnen een bepaald beleidsdomein (cultuur,

milieu...) leunen dicht aan tegen het klassiek-representatieve systeem en krijgen van 89% van de raadsleden steun (score van 6 tot en met 10). Een online burgerbevraging waarbij het bestuur burgers om hun mening vraagt over een bepaald onderwerp krijgt daarna de meeste steun als manier om burgers meer inspraak te geven in lokaal beleid met een steunpercentage van 80%. Verder kreeg een burgerpanel, waarbij een representatieve groep burgers informatie krijgt over een bepaald onderwerp en na overleg tot een gezamenlijk besluit komt, steun van 70% van de raadsleden. Een burgerbegroting waarbij burgers beslissen over hoe een deel van het gemeentelijk budget besteed wordt kreeg steun van 61% van de gemeenteraadsleden. Tot slot wordt een bindend referendum, waarbij burgers voor of tegen een bepaald voorstel kunnen stemmen, en waarbij het bestuur het resultaat van deze stemming volgt, de minste steun (56%).

Figuur 2. Steun voor specifieke participatie-instrumenten in Vlaanderen (N = 1118)



De Nederlandse en Vlaamse data zijn verzameld met een verschillende vraagstelling. Desalniettemin zien we een aantal trends in de resultaten. In Nederland en Vlaanderen is de volgorde van gemiddelde steun aan de instrumenten gelijk. Het instrument adviesraad krijgt de hoogste steun en het referendum krijgt in beide surveys het laagste steunpercentage. Tot slot zien we voor elk instrument een meerderheid aan steun onder gemeenteraadsleden.

4.3 Onderbouwing van opvattingen over deliberatieve en aggregatieve instrumenten

In dit onderdeel bespreken we de door raadsleden gepercipieerde voor- en nadelen van het aggregatieve referendum en het deliberatieve burgerpanel of -forum. Deze worden gekoppeld aan de democratische waarden uit de theorie. De voor- en nadelen die raadsleden noemen, samengevat in Tabellen 4 en 5, moeten gezien worden in de context van de in algemene zin hogere steun voor burgerfora en burgerpanels vergeleken met referenda (zie onderdeel 4.2). Het aantal voor- en nadelen zegt niets over hoe belangrijk raadsleden die vinden. De focus ligt op de diversiteit van de argumenten en de link met verschillende democratische waarden.

Voor- en nadelen van een referendumstemming

Over inclusie in een referendumproces denken Nederlandse en Vlaamse raadsleden vergelijkbaar. Ze zien de openheid als een voordeel. Iedere burger kan deelnemen, maar tegelijkertijd zien ze dat dit in de praktijk niet gebeurt. Zeker wanneer taalkundige of digitale barrières burgers van deelname weerhouden, zien Vlaamse raadsleden dit als nadeel. In Nederland, waarin digitale referenda niet plaatsvinden, is dat laatste geen reëel probleem.

Raadsleden in beide gebieden zien voordelen voor de ontwikkeling van kennis bij burgers doordat rondom het referendumonderwerp maatschappelijk debat ontstaat. Opvallend is hierbij dat deze kennistoename net bij referenda wordt benoemd en niet bij burgerfora (zie Tabel 5), terwijl de dominante opvatting in de literatuur is dat nu net burgerfora bijdragen aan meer diepgaande kennis over het onderwerp onder deelnemers. Over politieke vaardigheden en betrokkenheid wordt niets gezegd.

Over de invloed op beleid zijn veel opmerkingen gemaakt, en vaker negatief dan positief. Raadsleden in Nederland en Vlaanderen spreken positief over de directe invloed op beleid en de duidelijkheid en efficiëntie van referendumstemmingen. Tegelijkertijd worden referenda gezien als duur en vertekenend, en wordt in beide gebieden als nadeel ook de politieke gevoeligheid belicht. Referenda zouden gekaapt kunnen worden door politieke partijen die hun kiezers mobiliseren, terwijl meerderheidspartijen volgens Vlaamse raadsleden veel invloed hebben op de onderwerpen waarover referenda gaan. Dat laatste is in Nederland beduidend minder vaak het geval, omdat burgers vaak degenen zijn die een referendum

initiëren over een voorgenomen raadsbesluit. Net als in Vlaanderen zijn referenda in Nederland formeel niet bindend voor de raad. Nederlandse raadsleden maken zich daarom zorgen om het interpreteren van referendumuitslagen, in het bijzonder de vraag hoe zij zich moeten positioneren wanneer de uitslag van de volksstemming in strijd is met hun partijideologie. In Vlaanderen kan de politiek een door het Decreet Lokaal Bestuur goedgekeurd onderwerp niet weigeren, terwijl in Nederland de raad beslist over de referendabiliteit met advies van een referendumcommissie.

Deliberatie wordt enkel aangehaald bij de nadelen: een referendumstemming maakt weinig nuance mogelijk en de campagne wordt doorgaans gedomineerd door emoties en een risico op misinformatie. Over meningsverandering worden geen opmerkingen gemaakt. Legitimiteit wordt ook nauwelijks genoemd, enkel in de kanttekening dat de geloofwaardigheid van een referendum kan worden aangetast door een ongepast onderwerp.

Voor- en nadelen van een burgerforum of burgerpanel

Hoewel de potentie van loting voor representativiteit als voordeel wordt benoemd in Vlaanderen, zijn Vlaamse raadsleden ook kritisch ten opzichte van de praktijk. Ze zijn huiverig dat de drempels voor minder communicatief vaardige burgers toch nog te hoog zijn, en dat meer afwijkende meningen moeilijk een plek vinden in een burgerpanel. Nederlandse raadsleden hebben schrik dat de zwijgende meerderheid het laat afweten bij burgerfora. Nadelen van het selectieproces zijn dat slechts een kleine groep deelneemt en dat veel geïnteresseerde burgers niet kunnen deelnemen. Ook wordt er in relatie tot deliberatie gewezen op het domineren door de hardste schreeuwers, ongeacht of die in getale oververtegenwoordigd zijn. Bij een stemming is zulke dominantie niet aan de orde omdat elke burger één stem (of evenveel stemmen) heeft.

Tabel 4. Opvattingen van raadsleden over referendumstemmingen, ingedeeld naar democratische waarden

Democratische waarde		Gepercipieerde voordelen van referendumstemmingen		Gepercipieerde bezwaren tegen referendumstemmingen	
		Nederland	Vlaanderen	Nederland	Vlaanderen
Inclusie	Openheid	Iedereen kan deelnemen	Iedere inwoner krijgt de kans om deel te nemen		
	Representativiteit			Niet iedereen neemt daadwerkelijk deel	- Digitaal referendum kan digitale kloof veroorzaken/vergroten - Mogelijk hoge drempel voor anderstaligen en kwetsbare groepen
Burgerschap	Kennis en vaardigheden	Onderwerp wordt maatschappelijk uitgelicht	Mensen praten over bepaalde beleidstopics door organisatie van referendum ('het leeft')		
	Betrokkenheid				Kan polarisering in de hand werken
Invloed	Beleidsbeïnvloeding	- Directe invloed voor inwoners - Geeft duidelijk richting aan beleid - Dichotome stemming is helder	- Grote invloed inwoners op uitslag: ja of nee - Sterk signaal aan beleid (ondanks formeel louter adviserend) - Efficiënte manier om tot beslissing te komen	- Politieke discussie over referendabiliteit van onderwerpen - Schept verwachtingen voor implementatie - Uitkomsten zijn op sommige onderwerpen voorspelbaar - Geeft een vertekend beeld - Kan botsen met partijideologie	- Kost veel geld om te organiseren - De keuze voor het thema ligt vaak bij de meerderheidspartijen - Kan gekaapt worden door politieke partijen die standpunt innemen en achterban mobiliseren
Deliberatie	Uitwisseling			- Verspreiding van misinformatie - Emoties voeren de boventoon - Dichotome stemming is ongenueanceerd	- Weinig nuance mogelijk in binaire ja-nee-vraag - Vraagstelling kan suggestief zijn
	Meningsverandering				
Legitimiteit	Deelnemers en bredere bevolking		Opkomst verhogen door drempels te verlagen (in openbare plaatsen, lange periode...)		Slecht onderwerp tast geloofwaardigheid aan

Opvallend is dat raadsleden ook in hun reflectie op burgerfora nauwelijks ingaan op aspecten van burgerschap en legitimiteit. De invloed op de kennis en vaardigheden van deelnemers komt niet aan bod. Op het gebied van burgerschap zijn er in beide gebieden wel positieve woorden voor het gevoel van medeverantwoordelijkheid dat een burgerforum of burgerpanel creëert. Aan legitimiteit wordt slechts een enkele keer gerefereerd. Vanuit de rol van volksvertegenwoordigers als hoeder van het algemeen belang is het niet verrassend dat de zorg daarbij vooral uitgaat naar de legitimiteit van een burgerforum in de ogen van de bredere bevolking. Door Nederlandse raadsleden werd naar een voordeel in relatie tot het partijpolitieke proces verwezen, namelijk dat een burgerforum niet botst met verkiezingen.

Invloed op beleid wordt door politici veelvuldig benoemd, en doorgaans als positief beschouwd. Wel erkennen politici dat het ook op een teleurstelling kan uitdraaien als politici de mening van deelnemers niet delen en overnemen.

Raadsleden noemen opvallend veel vaker voordelen die passen bij deliberatie. In beide gebieden wordt genoemd dat deliberatie het mogelijk maakt om kennis uit de maatschappij te benutten. Deliberatie stuit bovendien nauwelijks op bezwaren. Het risico op dominantie is sporadisch genoemd. Opvallend, ook in relatie tot het eerder genoemde punt dat kennistoename wel bij referenda en niet bij burgerfora of burgerpanels werd genoemd, is dat politici bij een burgerforum eerder lijken te denken aan de kennis die deelnemers kunnen leveren, dan aan de kennis die zij zelf kunnen opdoen.

Tabel 5: Opvattingen van raadsleden over een deliberatief burgerforum of burgerpanel, ingedeeld naar democratische waarden

Democratische waarde		Gepercipieerde voordelen van een burgerforum/burgerpanel		Gepercipieerde bezwaren tegen een burgerforum/burgerpanel	
		Nederland	Vlaanderen	Nederland	Vlaanderen
Inclusie	Openheid			Kleine groep domineert	- Grote groep niet-betrokken burgers valt buiten project - Grote groep bereidwillige burgers niet geselecteerd
	Representativiteit		Loting zorgt voor representatieve groep burgers	Zwijgende meerderheid neemt niet deel	- Inwoners met andere (vaak extremere) meningen zijn niet representatief vertegenwoordigd (discursieve representatie) - Potentiële hoge drempel voor burgers die taal niet vaardig zijn, niet sterk communicatief zijn...
Burgerschap	Kennis en vaardigheden				
	Betrokkenheid	Collectieve verantwoordelijkheid	Participanten als ambassadeurs van hun project	Teleurstelling als de groep jouw mening niet deelt	
Invloed	Beleidsbeïnvloeding	- Invloed op de inhoud van het besluit - Directe zichtbaarheid van resultaten	- Participerende burgers hebben een substantiële invloed op uitkomst van het traject - Kwalitatief advies aan het bestuur om op voort te bouwen	Teleurstelling als uitkomsten niet geïmplementeerd worden	- Blijft vaak een advies, noodzaak politieke goodwill - Valkuil: verwachtingsmanagement, rol participanten afbakenen
Deliberatie	Uitwisseling	- Met elkaar in gesprek gaan - Gebalanceerd advies - Minder polarisatie - Nieuwe inzichten en ideeën - Benutting van maatschappelijke kennis	- Kennis en visie uit de maatschappij benutten	Hardste schreeuwers domineren	
	Meningsverandering	Nodigt uit tot meningsverandering	- Stelt burgers in staat om meningen te vormen over bepaald onderwerp via overleg met elkaar - Consensusvorming via overleg ondanks (ideologische) verschillen in visie tussen burgers		
Legitimiteit	Deelnemers en bredere bevolking				Draagvlak bij brede bevolking?

5. Conclusie en discussie

In deze bijdrage hebben we onderzocht hoe Nederlandse en Vlaamse raadsleden staan tegenover verschillende vormen van burgerparticipatie. We focusten hierbij op hun algemene opvattingen, hun steun voor specifieke participatie-instrumenten en hun argumenten voor en tegen aggregatieve en deliberatieve vormen gekoppeld aan democratische waarden. In de praktijk is het contextafhankelijk welk instrument het meest passend is, afhankelijk van bijvoorbeeld het beoogde doel, de fase van het beleidsproces en het gewenste aantal deelnemers. De verschillende instrumenten zijn dan ook niet zomaar onderling vervangbaar (Wagenaar, 2022). Desalniettemin geeft dit artikel kwantitatief, kwalitatief en vergelijkend inzicht in de algemene voorkeuren van raadsleden voor verschillende participatievormen. Hun voorkeuren kunnen de implementatie en het succes van verschillende instrumenten in Nederland en Vlaanderen beïnvloeden.

Het verschil in meetmethoden maakt dat we de vergelijkingen tussen Nederland en Vlaanderen beperken tot trends. Ten eerste bleek uit surveys dat de relatieve steun van Nederlandse en Vlaamse lokale politici voor participatie-instrumenten niet veel verschilt wanneer we naar de volgorde van beoordelingen kijken. Raadsleden hebben voornamelijk steun voor adviesraden en andere adviserende participatievormen die dicht staan bij de klassiek representatieve democratie. Ze staan kritischer tegenover vormen waarbij burgers zelf kunnen beslissen, zoals referenda waarin burgers stemmen over een bepaald thema. Tot slot wordt meepraten of meebeslissen gewaardeerd door lokale politici uit beide gebieden.

Bij de kwalitatieve vergelijking van enerzijds een Nederlands burgerforum en een Vlaams burgerpanel en anderzijds een Nederlands en Vlaams referendum kwamen gedeelde voor- en nadelen naar boven in Nederland en Vlaanderen. De nadelen van referenda en/of de voordelen van burgerfora wegen voor raadsleden mogelijk iets zwaarder. Wanneer raadsleden worden gevraagd om te reflecteren op de voor- en nadelen van verschillende participatievormen blijken zij vooral te reflecteren op de verwachte beleidsimpact. Dat geldt zowel voor hun reflectie op stemmingsgerichte referenda als op overleg-intensieve burgerfora. Referenda worden als invloedrijk en efficiënt gezien. Efficiëntie was niet expliciet onderdeel van ons analysekader, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het waardenkader van Smith (2009),

maar lijkt voor politici toch een relevante waarde te zijn. Raadsleden zijn zeer positief over de voordelen van deliberatie in burgerfora en benoemen – in tegenstelling tot referenda – ook de mogelijkheid dat burgers van mening veranderen. Tegelijkertijd worden er voor burgerfora wel veel bezwaren genoemd met betrekking tot beperkte groepen burgers die kunnen deelnemen. Als we de beoordelingen naast elkaar leggen, valt op dat beide vormen andere voor- en nadelen hebben, die elkaar goed lijken te kunnen compenseren.

Politici in Nederland en Vlaanderen spraken in de kwalitatieve studies opvallend nauwelijks over burgerschapswaarden. Over de politieke vaardigheden van deelnemers werd niets gezegd. Invloed op inhoudelijke kennis en politieke betrokkenheid werden sporadisch genoemd. Ook legitimiteit in de ogen van deelnemers kwam slechts zelden aan bod. Terwijl deze waarden – naar onze mening bepaald niet onterecht – ruimschoots aandacht krijgen in de literatuur (De Graaf e.a., 2016; Hendriks, 2021; Michels, 2011), blijken politici meer na te denken over de politieke gevoeligheid van verschillende participatievormen en de mate van invloed op beleid. Dit laat nogmaals zien dat het van groot belang is om de opvattingen van politici, als gatekeepers van het beleidsproces, mee te nemen in de ontwikkelingen rondom burgerparticipatie op lokaal niveau. Bovendien is er ook steeds meer aandacht voor de beleidsimpact van participatie in de literatuur (Jacquet e.a., 2023).

Gelet op de relatief sterkere positie van politieke partijen in Vlaanderen is het opvallend dat Nederlandse raadsleden, zowel voor een referendum als voor een burgerforum, refereerden aan de voordelen dat het participatieproces los staat van partijideologie en reguliere verkiezingen, waaruit een voorkeur lijkt te spreken om bepaalde onderwerpen apolitiek te maken. Ook gaven Nederlandse raadsleden aan dat het een nadeel kan zijn wanneer raadsleden de uitkomst van het referendum moeten afwegen tegen hun partijbelangen, wanneer die in strijd zijn met elkaar. Vlaamse raadsleden gaven daarentegen aan dat ze bij burgerpanels vooral uitgaan van consensusvorming bij burgers die net als politici ideologisch van elkaar kunnen verschillen. Bij referenda vinden ze het een nadeel dat politieke partijen het proces actief kunnen kapen door campagnevoering waardoor burgers beïnvloed worden.

De diepgaande deliberatie in een burgerforum, opgevolgd door een voor iedereen toegankelijke (referendum)stemming met directe invloed op beleid, zou de voordelen van beide participatievormen kunnen combineren. Daarbij suggereerde een van de Nederlandse raadsleden dat de stemming dan ook zou kunnen gaan over meerdere voorstellen, uitgewerkt door het burgerforum, wat het nadeel van een ongenueanceerde keuze nog verder zou kunnen ondervangen. Met dit soort innovatieve participatievormen waarin een combinatie van stemming en overleg zit, ook wel hybride participatieprocessen genoemd (zie o.a. Hendriks, 2023; Ettlinger & Michels, 2024), zouden gemeenten kunnen gaan experimenteren. In de wetenschappelijke literatuur is er steeds meer aandacht voor het expliciet koppelen van vormen, bijvoorbeeld een burgerforum gevolgd door een referendumstemming, of een grootschalige digitale raadpleging ter input voor een burgerpanel (zie o.a. Chambers & Warren, 2023; Hendriks, 2023; Hendriks & Wagenaar, 2023).

Bovendien is er de laatste jaren een toenemende trend om dergelijke hybride vormen in te zetten. In veel Nederlandse gemeenten wordt al aangestuurd op het aanbieden van een mix van participatie-instrumenten, zoals via de ParticipatieWijzer, een gezamenlijk initiatief van ProDemos en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.³ In Vlaamse gemeenten worden ook bepaalde experimenten opgesteld waarbij men gebruik maakt van overleg en stemming. Er zijn bovendien ook vormen van hybride participatie die in beide gebieden al met enige regelmaat worden gebruikt, zoals de burgerbegroting en digitale beraadslagingen. Uit onze kwantitatieve analyse bleek voor beide vormen, overleg en stemming, (ruime) meerderheidssteun te bestaan in Nederland en Vlaanderen. Door deze instrumenten in te zetten en oog te houden voor de balans tussen (collectieve) deliberatie en (individuele) stemming kunnen mogelijk ook voordelen worden behaald.

³ Zie <https://www.participatiewijzer.nl/>

Referenties

- Arnstein, S., 'A Ladder of Citizen Participation', *Journal of the American Institute of Planners*, 1969, 35(4), p. 216–224.
- Beckers, M., & J. Billiet, '“Handhaven” of “herroepen”? De vraagstelling in twaalf gemeentelijke volksraadsplegingen in Vlaanderen onderzocht', *Res Publica*, 2009, 51(1), p. 53-82.
- Bedock, C., & J.-B. Pillet, 'Enraged, engaged, or both? A study of the determinants of support for consultative vs. binding mini-publics', *Representation*, 2023, 59(1), p. 33-53.
- Binnema, H., & A. Michels, 'Does Democratic Innovation Reduce Bias? The G1000 as a New Form of Local Citizen Participation', *International Journal of Public Administration*, 2022, 45(6), p. 475-485.
- Bobbio, L., 'Designing effective public participation', *Policy and Society*, 2018, 38(1), p. 41-57.
- Boogers, M., & H. Reynaert, 'Lokaal bestuur in Vlaanderen en Nederland: een verkennende vergelijking', *Bestuurswetenschappen*, 2019, 73(3), p. 5-9.
- Broeksteeg, J.W.L., & K.H.J. Van der Krieken, 'Lokale referenda in Nederland. Gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 2017, 4, p. 162-172.
- Bua, A., 'Democratic innovations and the policy process', S. Elstub & O. Escobar (red.), *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Edward Elgar Publishing, 2019, p. 282-296.
- Buelens, J., 'Volksraadsplegingen: kan België wat leren van Nederland?', *Res Publica*, 2009, 51(1), p. 13-32.
- Bureau Burgerberaad. 'In kaart: Burgerberaad maakt stevige opmars in Nederland', geraadpleegd op <https://www.bureauburgerberaad.nl/articles/in-kaart-burgerberaad-maakt-stevige-opmars-in-nederland>, 2024.
- Caluwaerts, D., & M. Reuchamps, 'Strengthening democracy through bottom-up deliberation: An assessment of the internal legitimacy of the G1000 project', *Acta Politica*, 2015, 50(2), p. 151-170.
- Caluwaerts, D., & M. Reuchamps, 'The G1000: Facts, figures and some lessons from an experience of deliberative democracy in Belgium', D. Van Reybrouck, D. Caluwaerts, M. Reuchamps, K. Jacobs & P. Van Parijs (red.), *The Malaise of Electoral Democracy and What to Do About It*, Re-Bel, 2014, p. 10-33.
- Chambers, S., & M.E. Warren, 'Why deliberation and voting belong together', *Res Publica*, 2023, p. 1-19.
- Danielsson, M., Hertting, N., & E.H. Klijn, 'Tricky for good reasons: Institutionalizing local participatory governance in representative democracy', N. Hertting & C. Kugelberg (red.), *Local Participatory Governance and Representative Democracy: Institutional Dilemmas in European Cities*, New York en Londen: Routledge, 2018, p. 18-49.

- De Graaf, L., Schaap, L. & M. Theuns, *Raadswerk is Maatwerk. Hoe kun je als raad(slid) meer kleur geven aan de lokale democratie?*, Tilburg: 2016.
- De Groot, M., Denters, B., & P. Klok, 'Strengthening the Councillor as a Representative and Scrutiniser: The Effects of Institutional Change on Councillors' Role Orientations in the Netherlands', *Local Government Studies*, 2010, 36(3), p. 401-423.
- De Rynck, F. & K. Dezeure, *Burgerparticipatie in Vlaamse Steden. Naar een innoverend participatiebeleid. Het rapport van de commissie Keulen*, Brugge: 2009.
- De Rynck, F. & S. Steyaert, *De participatieve omslag. Onze democratie in transitie*, Leuven: 2019.
- Egner, B., Sweeting, D. & P. J. Klok, *Local councillors in Europe*, Wiesbaden: 2013.
- Elstub, S. & Escobar, O., *Handbook of democratic innovation and governance*, Cheltenham: 2019.
- Ettlinger, K., & A. Michels, 'Hybrid Democratic Innovations: If and When They Impact Decision-Making', *Representation*, 2024, p. 1–19.
- Fung, A., 'Varieties of Participation in Complex Governance', *Public Administration Review*, 2006, 66(s1), p. 66–75.
- G1000. 'Cases', geraadpleegd op <https://www.g1000.org/nl/cases>, 2024.
- Geissel, B., 'Democratic innovations in Europe', S. Elstub & O. Escobar (red.), *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Edward Elgar Publishing, 2019, p. 404-420.
- Goethals, A. 'Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de lokale volksraadpleging in België en het lokale referendum in Nederland', Masterthesis Universiteit Gent, 2018.
- Heinelt, H., 'Councillors' notions of democracy, and their role perception and behaviour in the changing context of local democracy', *Local Government Studies*, 2013, 39(5), p. 640-660.
- Hendriks, F., & C.C.L. Wagenaar, 'The Deliberative Referendum: An Idea Whose Time has Come?', *Administration & Society*, 2023, 55(3), p. 569–590. <https://doi.org/10.1177/00953997221140898>
- Hendriks, F., 'Key values for democratic governance innovation: Two traditions and a synthesis', *Public Administration*, 2021, 100(4), p. 803-820.
- Hendriks, F., *Rethinking Democratic Innovation: Cultural Clashes and the Reform of Democracy*, Oxford: 2023.
- Hertting, N., & C. Kugelberg, 'Representative Democracy and the Problem of Institutionalizing Local Participatory Governance', N. Hertting & C. Kugelberg (red.), *Local Participatory Governance and Representative Democracy*, New York: Routledge, 2018, p. 1-17.
- Jacquet, V., Moskovic, J., Caluwaerts, D., & M. Reuchamps, 'The macro political uptake of the G1000 in Belgium', M. Reuchamps & J. Suiter (red.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, Colchester: ECPR Press, 2016, p. 53-73.
- Jacquet, V., Ryan, M. & R. van der Does, *The impact of democratic innovations*, ECPR Press: 2023.

- Jansen, G. & S. A. Denters, *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2018*, 2019.
- Jansen, G., Denters, B. en Van Zuydam, S. 'Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt', Eindrapport, 2019.
- Junius, N., Matthieu, J. Caluwaerts, D. & S. Erzeel, 'Is It Interests, Ideas or Institutions? Explaining Elected Representatives' Positions Toward Democratic Innovations in 15 European Countries', *Frontiers in Political Science*, 2020, 2, 9.
- Karlsson, M., 'Participatory initiatives and political representation: The case of local councillors in Sweden', *Local Government Studies*, 2012, 38(6), p. 795-815.
- Klausen, J. E., Vabo, S.I. & M. Winsvold, 'Competing perspectives on participatory arrangements: Explaining the attitudes of elected representatives', *International Political Science Review*, 2023, 44(5), p. 694-709.
<https://doi.org/10.1177/01925121221092600>
- Klijn, E., & J.F. Koppenjan, 'Politicians and interactive decision making: Institutional spoilsports or playmakers', *Public Administration*, 2000, 78(2), p. 365-387.
- Kübler, D., Rochat, P.E. Woo, S.Y. & N. Van der Heiden, 'Strengthen governability rather than deepen democracy: why local governments introduce participatory governance', *International Review of Administrative Sciences*, 2019, 86(3), p. 409-426.
<https://doi.org/10.1177/0020852318801508>
- Michels, A., & L. De Graaf, 'Examining citizen participation: local participatory policymaking and democracy revisited', *Local Government Studies*, 2017, 43(6), p. 875-881.
- Michels, A., 'Burgerparticipatie in het beleid, bewonersinitiatieven, en de rol van de gemeenteraad', H. Vollaard, G. Boogaard & J. Van den Berg (red.), *De Gemeenteraad*, Boom, 2018, p. 191-205.
- Michels, A., 'De democratische waarde van burgerparticipatie: Interactief bestuur en deliberatieve fora', *Bestuurskunde*, 2011a, 2, p. 75-84.
- Michels, A., 'Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?', *International Review of Administrative Sciences*, 2011b, 77(2), p. 275-293.
- Miller, P., & R. Dassonneville, 'High turnout in the Low Countries: Partisan effects of the abolition of compulsory voting in the Netherlands', *Electoral Studies*, 2016, 44, p. 132-143.
- Nationale Ombudsman. 'Inspraak mag geen vinkje zijn! Een onderzoek naar participatie en invloed van de burger in de Participatiewet', Rapportnummer: 2023/144, 2023.
- Nederhand, J., & J. Edelenbos, 'Legitimate public participation: AQ methodology on the views of politicians', *Public Administration Review*, 2023, 83(3), p. 522-536.
- Oross, D., & G. Kiss, 'More than just an experiment? Politicians arguments behind introducing participatory budgeting in Budapest', *Acta Politica*, 2021, 58, p. 552-572.
[doi:10.1057/s41269-021-00223-6](https://doi.org/10.1057/s41269-021-00223-6)
- Rovers, E., *Nu is het aan ons. Oproep tot echte democratie*, De Correspondent: 2022.

- Ruf, F., 'Gender, party affiliation and power tactical considerations: The attitudes of female and male council members in Baden-Wurtemberg towards local participation procedures', *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 2021, 15(3), p. 325-355. doi:10.1007/s12286-021-00498-1
- Schaap, L., Hendriks, F. Karsten, N. van Ostaaijen, J.J.C. & C.C.L. Wagenaar, 'Ambitieuze en ambivalente vernieuwing van de lokale democratie in Nederland', *Bestuurswetenschappen*, 2019, 73(2), p. 47-69.
- Smith, G., *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge: 2009.
- Sønderskov, M., 'Councillors' attitude to citizen participation in policymaking as a driver of, and barrier to, democratic innovation', *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 2020, 25(3), article 1.
- Sønderskov, M., 'Do local politicians really want collaborative governance?', *International Journal of Public Sector Management*, 2019, 32(3), p. 320-330. doi:10.1108/ijpsm-10-2017-0271
- Sørensen, E., Hendriks, C.M. Hertting, N. & J. Edelenbos, 'Political boundary spanning: politicians at the interface between collaborative governance and representative democracy', *Policy and Society*, 2020, 39(4), p. 530-569. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1743526>
- Spada, P., 'The impact of democratic innovations on citizens' efficacy', S. Elstub & O. Escobar (red.), *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Edward Elgar Publishing, 2019, p. 161-176.
- Sweeting, D., & C. Copus, 'Councillors, participation, and local democracy.', B. Egner, D. Sweeting, P.J. Klok (eds.), *Local Councillors in Europe. Urban and Regional Research International*, vol 14. Springer VS: 2013, p. 121-137.
- Van Damme, J., Jacquet, V., Schiffino, N., & M. Reuchamps, 'Public consultation and participation in Belgium: directly engaging citizens beyond the ballot box?', M. Brans & D. Aubin (red.), *Policy Analysis in Belgium*, Bristol: Policy Press, 2017, p. 215-234.
- Van der Does, R., & V. Jacquet, 'Small-Scale Deliberation and Mass Democracy: A Systematic Review of the Spillover Effects of Deliberative Minipublics', *Political Studies*, 2021, 00323217211007278.
- Van Stipdonk, V., Tinkhof, A. & T. Radstaak, 'De Canon van Participatie: in 27 vensters door de Nederlandse participatiegeschiedenis – deel 1', *Bestuurswetenschappen*, 2023, 77(4), p. 66-77.
- Van Stipdonk, V., Tinkhof, A. & T. Radstaak, 'De Canon van Participatie: in 27 vensters door de Nederlandse participatiegeschiedenis – deel 2', *Bestuurswetenschappen*, 2024, 78(1), p. 79-89.
- Vandeleene, A., De Winter, L. & P. Baudewyns, *Candidates, parties and voters in the Belgian partyocracy*, Cham: 2019.

- Veenendaal, W. 'Groeidend wantrouwen vormt risico voor lokale democratie', geraadpleegd op <https://www.socialevraagstukken.nl/rubrieken/analyse/groeidend-wantrouwen-vormt-risico-voor-lokale-democratie/>, 2022.
- Verhelst, T., Peters, K. & K. De Ceuninck, 'De raad in beraad: een vergelijking en evaluatie van de formele hervormingen ter versterking van de gemeenteraad in Vlaanderen en Nederland', *Bestuurswetenschappen*, 2019, 73(3), p. 31–48.
- Verhelst, T., Reynaert, H. Steyvers, K. & F. De Rynck, 'Political representation in local governance: A survey analysis of councillor attitudes and behaviour in Belgium', *Acta Politica*, 2014, 49, p. 144-173.
- Vetter, A., Heinelt, H., & L.E. Rose, 'Mayors' notions of local democracy', H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria & H. Reynaert (red.), *Political Leaders and Changing Local Democracy*, Springer, 2018, p. 173-208.
- Vrydag, J., 'Measuring the impact of consultative citizen participation: Reviewing the congruency approaches for assessing the uptake of citizen ideas', *Policy Sciences*, 2022, 55(1), p. 65-88.
- Wagenaar, C.C.L., 'Amending and Extending Referendum Ballots: Innovations in Referendum Literature and Practice', *Politics of the Low Countries*, 2023, 5(1), p. 7-35.
- Wagenaar, C.C.L., 'Burgerparticipatie in lokale besluitvorming', A. Heringa, J. Schinkelshoek & G. Voerman (red.), *Om de lokale democratie*, Montesquieu Instituut, 2022, p. 81-92.
- Westerweel, J., & F.J.H. Van Tienen, 'Het gemeentelijke referendum in de praktijk: spanningen van directe democratie in een representatief stelsel', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 2017, p. 188-209.