

Energy & Materials Transition

Radarweg 60
1043 NT Amsterdam

www.tno.nl

T +31 88 866 50 10

TNO-rapport

TNO 2023 P10221

Verkenning Evaluatiekader Burgerfora

Datum	27 januari 2023
Auteur(s)	Douwe Truijens Elisabeth van de Grift
Aantal pagina's	38 (incl. bijlagen)
Aantal bijlagen	3
Opdrachtgever	
Projectnaam	
Projectnummer	

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst.

Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2023 TNO

Samenvatting

Nu het kabinet heeft aangekondigd met de Tweede Kamer in gesprek te willen over een nationaal burgerforum over klimaatbeleid, worden opties en adviezen in kaart gebracht om besluitvorming hierover te ondersteunen. Als onderdeel van de voorbereiding verdienen de evaluatie en het 'lerend' opzetten van die evaluatie bijzondere aandacht.

Doel van dit rapport is om aan de hand van een verkenning van bestaande kennis over het evalueren van burgerfora beleidsmedewerkers te ondersteunen in het opzetten van een evaluatiekader. Aan de hand van literatuuronderzoek, praktijkvoorbeelden en gesprekken met deskundigen, is gekeken naar wat een evaluatiekader moet kunnen, welke indicatoren relevant zijn om te evalueren en welke data en methodieken gebruikt kunnen worden.

Deze verkenning heeft geleid tot een overzicht en ordening van bestaande kennis en analyse- en meetmethoden. Op basis van dit overzicht kunnen beleidsmedewerkers makkelijk bepalen welke indicatoren relevant zijn, welke methoden gebruikt kunnen worden voor de evaluatie en welke bronnen voor verdere toelichting geraadpleegd kunnen worden. De OECD Richtlijnen voor Evaluatie van Deliberatieve Processen staan centraal in dit overzicht.

De volgende bevindingen worden in het rapport gepresenteerd:

Evaluatie als randvoorwaarde voor burgerforum

- Het lerend evalueren is dusdanig belangrijk voor het functioneren van het burgerforum, dat de evaluatie inherent onderdeel van het proces moet zijn, en niet optioneel of ad hoc moet worden opgezet;
- Er moet ruimte en (politieke en ambtelijke) bereidheid zijn om daadwerkelijk van de evaluatie te leren en om de resultaten te verwerken in lopende dan wel toekomstige burgerfora;
- Het doel van het burgerforum moet duidelijk en consistent zijn;
- Een burgerforum is niet voor elk doel het geschikte instrument, en is met name geen 'draagvlakmachine';
- De evaluerende partij moet onafhankelijk en neutraal zijn;
- Er moet voldoende tijd en budget beschikbaar zijn voor de uit te voeren evaluatie;
- Als aan de randvoorwaarden, inclusief die voor het uitvoeren van de lerende evaluatie, niet kan worden voldaan, kan het burgerforum beter helemaal niet georganiseerd worden.

Evaluatiekader voor het proces zelf

- Evaluatiekaders omvatten in elk geval de volgende thema's:
 - Randvoorwaarden / procesopzet
 - Deliberatieve ervaring / procesverloop
 - Impact op beleid
 - Impact op mini- en maxipubliek.

- Voor het evalueren van burgerfora kunnen de OECD Richtlijnen als basis worden gebruikt, aangevuld met specifieke thema's en indicatoren voor het desbetreffende burgerforum;
- De OECD Richtlijnen zijn sterker op de input- en proceskant van burgerfora, en minder sterk wat betreft de output (impact) van burgerfora;
- Bestaande evaluatiekaders voor burgerfora omtrent klimaatbeleid hebben de neiging te evalueren op de inhoud van de uitkomst (bijvoorbeeld of het bijdraagt aan reductie van broeikasgassen). Dat wordt gezien het kernidee van vrije deliberatie (en dus het open houden van uitkomsten) afgeraden;
- Evalueren van impact op de lange termijn is voor de evaluatie van een individueel burgerforum zeer complex. Voor het evalueren van impact, met name op de lange termijn, kan worden gekeken naar lopend academisch onderzoek.

Methoden en data

- Voor de evaluatie is niet één enkele methode beschikbaar als *silver bullet*. De evaluatie gebeurt noodzakelijkerwijs aan de hand van verschillende methoden (*mixed methods*). Zo kunnen enquêtes, interviews, non-participatieve observatie en documentanalyse parallel worden ingezet;
- Analyses van kwantitatieve data (zoals vragenlijsten onder deelnemers en organisatie) en kwalitatieve data (zoals interviews met deelnemers en organisatie) vullen elkaar aan.

Consortium

- De evaluatie moet worden uitgevoerd door een partij die onafhankelijk is van de opdrachtgever en organisatie van het burgerforum en die geen belang heeft in het beleidsvraagstuk en de uitkomst van het burgerforum;
- Het opzetten van een evaluatieconsortium, bestaande uit onderzoekers met verschillende methodologische en thematische expertises, wordt aangeraden. Het hebben van een dergelijk consortium draagt bij aan consistentie en continuïteit in het evalueren van burgerfora;
- Het doel van de evaluatie wordt bepaald door de opdrachtgever van het burgerforum. Dit doel moet van tevoren helder worden afgesproken (en vastgelegd) tussen opdrachtgever en consortium.

Inhoudsopgave

	Samenvatting	2
1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Onderzoeksvraag	6
1.3	Methodologie	6
1.4	Leeswijzer	6
2	Een evaluatiekader voor burgerfora	8
3	Indicatoren en meetmethoden	11
3.1	Evaluatie randvoorwaarden	11
3.2	Evaluatie deliberatief proces	15
3.3	Evaluatie impact op beleid	20
3.4	Evaluatie impact op publiek	21
3.5	Evaluatie burgerfora voor klimaatbeleid	24
4	Methoden en data	27
4.1	Dataverzameling	27
4.2	Analysemethoden	28
5	Lerend evalueren	29
6	Evaluatieconsortium	31
7	Conclusie	32
	Referenties	34
	Bijlage(n)	
	A Overzicht geïnterviewden	
	B Overzicht besproken indicatoren evaluatie burgerfora	
	C Verkennend overzicht onderzoekers, kennisinstututen, consortia en onderzoeksgroepen burgerfora	

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Nu het kabinet heeft aangekondigd met de Tweede Kamer in gesprek te willen over een nationaal burgerforum over klimaatbeleid, worden opties en adviezen in kaart gebracht om besluitvorming hierover te ondersteunen. Ook worden voorbereidingen getroffen die nodig zijn om voortvarend met een burgerforum te kunnen starten zodra er een politiek akkoord over wordt bereikt.

Binnen deze context verdient de evaluatie, en het doel van het 'lerend' opzetten van die evaluatie, bijzondere aandacht. Het inzetten van een burgerforum als vorm van burgerparticipatie is voor politici en beleidsmakers relatief onontgonnen terrein. Om die reden adviseert de Commissie Brenninkmeijer dan ook stellig dat het van groot belang is om al doende te leren van de ervaringen die worden opgedaan (Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid, 2021, p. 39). Gezien de toegenomen politieke en maatschappelijke aandacht voor, en vraag naar burgerfora, is kennisopbouw over de toepassing van dit instrument in het bijzonder van belang. Ook met het oog op eventuele toekomstige burgerfora zal daarom een evaluatie-aanpak moeten worden ontwikkeld.

Dit rapport is een verkenning van bestaande kennis over het evalueren van burgerfora, bedoeld om beleidsmedewerkers te ondersteunen in het opzetten van een evaluatiekader. Aan de hand van literatuuronderzoek, praktijkvoorbeelden en gesprekken met deskundigen, is gekeken naar wat een evaluatiekader moet kunnen, welke indicatoren relevant zijn om te evalueren, en welke data en methodieken gebruikt kunnen worden. Deze verkenning leidt tot een overzicht en ordening van bestaande kennis en analyse- en meetmethoden, zodat betrokken beleidsmedewerkers makkelijk kunnen bepalen welke methoden gebruikt kunnen worden voor de evaluatie en welke bronnen hierover geraadpleegd kunnen worden.

Daarnaast wordt ook verkend wie de evaluatie uit zouden kunnen voeren. Dit houdt enerzijds in dat wordt onderzocht hoe een evaluerende partij zich verhoudt tot de opdrachtgever (bijvoorbeeld Kabinet, ministerie) van het burgerforum. Daarnaast wordt op basis van een verkennende stakeholderanalyse een overzicht gegeven van actoren en organisaties die relevant kunnen zijn om te betrekken in het opzetten en uitvoeren van de lerende evaluatie. Deze betrokkenheid kan bestaan uit het verzamelen en aanleveren van benodigde data voor de evaluatie, het uitvoeren van de evaluatie zelf of het adviseren over de inzet van een burgerforum op basis van de evaluatie. Dit initiële overzicht kan beleidsmedewerkers helpen in het bepalen wie voor welke stap in de evaluatie mogelijk betrokken kan worden en welke kennis er in Nederland beschikbaar is op dit terrein.

Gelet op beide doelstellingen, is de functie van deze verkenning uitdrukkelijk voorbereidend op de werkelijke organisatie van een nationaal burgerforum over klimaat- en energiebeleid. Dat houdt in dat het rapport zelf geen voorstel voor een evaluatiekader doet.

Dit onderzoek is gefinancierd vanuit de Subsidie Onderzoeksprogramma Energietransitie Studies van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK).

Binnen deze subsidieregeling voert TNO op verzoek van, en in overleg met het Ministerie van EZK onderzoeken uit naar onderwerpen rondom de energietransitie en aanverwant klimaatbeleid. Het Ministerie van EZK heeft TNO verzocht deze verkenning uit te voeren ter voorbereiding op het komende Kamerdebat waarin het inzetten van een burgerforum voor klimaatbeleid wordt overwogen.

1.2 Onderzoeksvraag

Dit rapport beantwoordt twee onderzoeksvragen in het kader van het evalueren van burgerfora:

1 Wat zijn bestaande analyse- en meetmethoden voor het evalueren van burgerfora?

- Wat zegt de (academische) literatuur over de evaluatie van burgerfora?
- Welke indicatoren worden gebruikt voor de evaluatie, en welke specifiek voor de evaluatie van burgerfora voor klimaatbeleid?
- Wat gebeurt er al aan evaluaties in de praktijk (lokaal, nationaal, in Nederland en elders, nu en eerder)?
- Hoe kan de aanpak voor evaluatie 'lerend' worden opgezet, op een manier die in de toekomst herhaald kan worden en die het leren bij de betrokken organisaties mogelijk maakt?

2 Welke actoren (personen of onderzoeksinstanties) houden zich bezig met aan het evaluatiekader gerelateerd onderzoek?

- Welke kennis of expertise hebben deze actoren en aan welk onderdeel van de op te zetten evaluatie van burgerfora relateert dit?

1.3 Methodologie

Deze verkenning is gebaseerd op een literatuurstudie, aangevuld met interviews met deskundigen. De literatuur betreft documenten waarin expliciet wordt beschreven waar een evaluatiekader aan moet voldoen – in het bijzonder de OECD *Evaluation Guidelines for Representative Deliberative Processes* (2021) – en daarnaast evaluaties van Nederlandse en internationale casussen. Enkele academische studies zijn gebruikt ter verduidelijking of verdieping van bepaalde specifieke indicatoren, meetmethoden of data.

Voor verdere verdieping en achtergronden bij bestaande evaluaties zijn vijf semigestructureerde interviews afgenomen met deskundigen. Alle geïnterviewden zijn verbonden aan een universitaire instelling, hebben zelf ervaring met het uitvoeren van evaluaties, en/of hebben meegeschreven aan evaluatieverslagen. Een overzicht van geïnterviewden en hun affiliaties is opgenomen in de Appendix (A).

1.4 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 wordt het thema evalueren nader toegelicht en delen we de evaluatie van een burgerforum op in vier thema's: (1) de randvoorwaarden, (2) het proces van het burgerforum zelf, (3) de impact op beleid en (4) de impact op publiek. In hoofdstuk

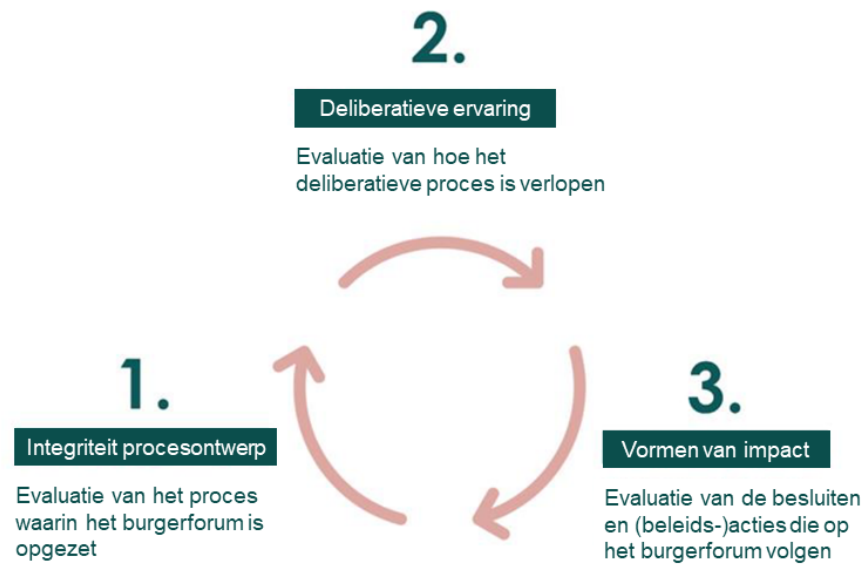
3 wordt voor de verschillende thema's van de evaluatie beschreven wat er geëvalueerd moet worden, en aan de hand van welke indicatoren en meetmethoden dat gedaan kan worden. Aanvullend op de generieke opdeling in vier thema's bespreken we in Hoofdstuk 3 bovendien indicatoren die relevant kunnen zijn voor het evalueren van burgerfora voor klimaatbeleid. Op die manier vormt dat hoofdstuk een beknopt overzicht dat de lezer navigeert door de bestaande evaluatiekaders en indicatoren. In Hoofdstuk 4 bespreken we de verschillende gebruikte analyse- en meetmethoden en manieren van dataverzameling. In Hoofdstuk 5 staan we vervolgens stil bij de noodzaak en mogelijkheden tot het 'lerend' opzetten van de evaluatie. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de onafhankelijkheid van een evaluatieconsortium en haar verhouding tot de opdrachtgevende (overheids-)partijen. In de conclusie vatten we de belangrijkste bevindingen kort samen.

2 Een evaluatiekader voor burgerfora

In de afgelopen jaren is in toenemende mate gebruik gemaakt van burgerfora als middel om het perspectief van burgers toe te voegen aan beleidsontwikkeling en besluitvorming. Burgerfora worden daarbij ingezet op verschillende beleidsterreinen met uiteenlopende beleidsvraagstukken (van opslag kernenergie tot verkeersveiligheid, van abortuswetgeving tot herziening van het kiesstelsel) op zowel lokaal als nationaal niveau. Als onderdeel van deze groeiende interesse in het concept, wordt logischerwijs ook veel aandacht geschonken aan de evaluatie van dit vernieuwende (participatie-)instrument. Het belang van evalueren zit daarbij niet alleen in het waarderen van de uitkomsten van een individueel burgerforum. De evaluatie is ook zeer belangrijk om te kunnen leren van ervaringen en om lessen mee te nemen voor het inzetten en organiseren van toekomstige burgerfora. Zowel de partijen die verantwoordelijk zijn voor de organisatie van het burgerforum, als de partijen die in eerste instantie opdracht geven tot het opzetten van een burgerforum zijn dus de primaire afnemers van kennis van de evaluatie. Hoewel de specifieke indicatoren en de nadruk die in de evaluatie op verschillende indicatoren wordt gelegd tot op zekere hoogte afhangen van het doel van het burgerforum en het doel van de evaluatie, is in de bestaande literatuur een rode draad te ontwaren wat betreft de thema's die geëvalueerd dienen te worden. Daarnaast zijn sommige indicatoren meer universeel en fundamenteel, en andere meer afhankelijk van het specifieke burgerforum.

In onderstaande hoofdstukken worden de resultaten van de verkenning gepresenteerd. Allereerst wordt een overzicht gegeven van de geïdentificeerde onderdelen en indicatoren om te evalueren, opgedeeld in de thema's (1) de randvoorwaarden, (2) het proces, (3) de impact op beleid en (4) de impact op publiek. Vervolgens bespreken we enkele bestaande raamwerken voor het specifiek evalueren van burgerfora in de context van klimaatbeleid.

Een kernachtige bevinding van deze verkenning is dat de *OECD Evaluation Guidelines for Representative Deliberative Processes* (2021) als basis kan dienen voor het evalueren van burgerfora. Deze richtlijnen volgen een opdeling in te evalueren thema's die vergelijkbaar is met bovenstaande thema's, namelijk *process design integrity* (o.a. randvoorwaarden en selectie van deelnemers), *deliberative experience* (de ervaringen met het verloop van het proces zelf), en *pathways to impact* (op zowel beleid als publiek; zie Figuur 1). Het OECD document vormt een samenhangend en uitgebreid kader van indicatoren die binnen elk van de thema's bekeken moeten worden (hoewel de nadruk op *process design* en *deliberative experience* sterker is dan de evaluatie van *impact* – hierop komen we later terug). Bovendien wordt door de geïnterviewde experts bevestigd dat de richtlijnen over het algemeen als uitgangspunt voor de evaluatie dienen, of dat de thema's van deze richtlijnen in elk geval de kern van het te evalueren burgerforum omvatten. Dit zien we ook terug in de gelezen literatuur. Bovendien wordt zowel in de literatuur als in de interviews onderstreept dat het hebben van een basaal standaardevaluatiekader (zeer) gewenst is voor het structureel kunnen evalueren en vergelijken van burgerfora. Het kader van de OECD kan die functie vervullen.



Figuur 1. De drie onderdelen van het OECD-kader voor deliberatieve processen.
Bron: (OECD, 2021, p. 17).

Tabel 1 geeft een overzicht van de hoofdzakelijke indicatoren per thema van het OECD kader. Aangezien de richtlijnen van de OECD zijn opgeschreven voor het evalueren van burgerfora in de algemene zin, is het raadzaam het wat generieke kader aan te vullen met indicatoren die specifiek zijn voor burgerfora in het kader van klimaatbeleid, en rekening houdend met de specifieke context waarin het wordt opgezet (zoals gemeentelijk of landelijk niveau).

Tabel 1. Overzicht indicatoren per thema van het OECD-kader (OECD, 2021, p. 18).

	Evaluatie proces		Evaluatie impact
	<i>Integriteit van het ontwerp van het burgerforum</i>	<i>Deliberatieve ervaring</i>	<i>Impact op beleid en publiek</i>
Doel	Evaluatie van het ontwerp van het proces van deliberatie	Evaluatie van het deliberatieve proces in de praktijk	Evaluatie van de invloed van bevindingen en/of acties voortkomend uit het deliberatieve proces
Indicatoren	<ul style="list-style-type: none"> • Doel burgerforum • Formulering (beleids-)vraag • Geschiktheid ontwerp voor doel burgerforum • Procedurele betrokkenheid ontwerp burgerforum • Transparantie en bestuur • Representativiteit en inclusiviteit 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitering • Gebruik online tools • Informatievoorziening • Kwaliteit van oordeel • Kenniswinst deelnemers • Kansen en toegang tot spreken • Interactie deelnemers • Besluitvorming deelnemers • Privacy deelnemers 	<ul style="list-style-type: none"> • Invloed aanbevelingen • Reactie opdrachtgever(s) en opvolging • Nazorg deelnemers

Om te voorkomen dat dit rapport een kopie van bestaande literatuur wordt, worden voor elk thema de hoofdzakelijke indicatoren kort beschreven met referentie naar de voor die indicatoren relevante bron(-nen). Deze bron kan worden geraadpleegd voor een gedetailleerde beschrijving van wat die indicatoren precies inhouden en hoe deze gemeten kunnen worden. Specifieke aanbevelingen aan de opdrachtgevers van de evaluatie zijn in de tekst dikgedrukt. Een schematisch overzicht van alle besproken indicatoren, inclusief de fase waarin deze indicatoren relevant zijn, is opgenomen in de Appendix (B).

De eerste fundamentele suggestie op basis van de verkenning is om de OECD Richtlijnen als uitgangspunt voor de evaluatie van burgerfora te hanteren, en deze aan te vullen met verdere indicatoren voor het evalueren van impact alsook voor het klimaatthema specifieke indicatoren.¹

¹ Deze suggestie ligt in de lijn van het voorstel van het kabinet: [Kamerbrief over contouren burgerforum klimaat en energie](#) | [Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#), 1 dec 2021.

3 Indicatoren en meetmethoden

3.1 Evaluatie randvoorwaarden

Om het instrument te kunnen zijn waartoe het potentie heeft, moet het burgerforum aan een aantal randvoorwaarden voldoen. Deze randvoorwaarden gelden overwegend voor het organiseren van het burgerforum als zodanig – wat buiten de scope van dit onderzoek valt. Tegelijkertijd moeten deze randvoorwaarden ook geëvalueerd worden – wat binnen de scope van dit onderzoek valt.²

Doel

Belangrijk is dat een burgerforum als vorm van burgerparticipatie potentie heeft, maar niet voor elk doel en voor elk beleidsvraagstuk even geschikt is. Zowel het doel als de beleidsvraag moet ten eerste duidelijk worden geformuleerd. Bovendien moeten beide als randvoorwaarden worden geëvalueerd om te bepalen of het burgerforum überhaupt het juiste instrument is (geweest) voor het doel en het beleidsvraagstuk (Hendriks, 2021b, p. 10).

Er worden zowel in theorie als in praktijk uiteenlopende doelen opgehangen aan een burgerforum: het vergroten van draagvlak voor beleid, ontwikkelen van nieuwe beleidsopties, verkennen van voorkeuren voor beleidsopties, veranderen van de houding op het onderwerp onder deelnemers, of simpelweg het toevoegen van het burgerperspectief op beleidsinitiatief en -input vanuit burgers. Deze doelen lopen in praktijk regelmatig door elkaar, waarbij verschillende partijen ook verschillende doelen kunnen hebben met hetzelfde burgerforum. Onduidelijkheid of ambiguïteit over het doel is – ook voor de evaluatie – problematisch (interview Bleijenberg). **Het doel dat de opdrachtgever heeft met het burgerforum moet dus van tevoren duidelijk kenbaar worden gemaakt, en dit doel moet consistent worden aangehouden – ook in de evaluatie van het burgerforum.** Ook al zal het in praktijk moeilijk zijn om te voorkomen dat er verschillende doelen aan een burgerforum worden gekoppeld, het formeel gearticuleerde doel is leidend voor wat het burgerforum moet opleveren. Dat is dus ook het doel waarop het burgerforum in de evaluatie wordt beoordeeld. Eventuele (informele) nevendoele kunnen als bijvangst bereikt worden, maar daarop wordt het burgerforum niet geëvalueerd en beoordeeld.³

In de evaluatie moet behalve de consistentie van het doel óók de geschiktheid van het doel van het burgerforum goed worden bekeken. Het burgerforum is niet voor elk doel een even geschikt instrument. De kern van een burgerforum en de te houden deliberatie is de vrije uitwisseling van zienswijzen en gedachten waarbij gezamenlijk tot nieuwe inzichten kan worden gekomen (Habermas, 1996). Het staat

² De indicatoren die wij hieronder bespreken als randvoorwaarden vallen in het OECD-kader onder het thema *procesontwerp*.

³ Het doel van de inzet van burgerfora zoals geformuleerd door het kabinet is in eerste instantie het versterken van de democratie; het verbeteren van beleid als instrumenteel doel is daaraan ondergeschikt (zie [Kamerbrief over contouren burgerforum klimaat en energie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)). Dat betekent dat het burgerforum succesvol is als uit de evaluatie blijkt dat het de democratie versterkt – gebaseerd op welke indicatoren dan ook – zélf s wanneer dat niet heeft geresulteerd in 'beter beleid'. Omgekeerd maakt beter beleid als uitkomst het burgerforum in dit geval niet succesvol als het niet óók tot het versterken van de democratie heeft geleid.

hierbij van tevoren niet vast wat die uitkomst van de deliberatie zal zijn. De inhoudelijke uitkomst van de deliberatie is daarom geen maatstaf voor de kwaliteit van het gehouden burgerforum. Dat betekent dat als de opdrachtgever al weet wat de gewenste uitkomst is, een burgerforum niet het juiste instrument is (interview Bleijenberg). Daarnaast is het burgerforum niet per se het meest geschikte middel om louter draagvlak voor al voorgenomen beleid te vergroten (o.a. interview Hendriks). Ook het veranderen van de houding onder deelnemers als hoofddoel rechtvaardigt het opzetten van een burgerforum niet – daarvoor is het aantal deelnemers te klein (interview Jacobs).

De volgende indicatoren voor het evalueren van het doel worden in de literatuur omschreven. Zie (OECD 2021: 18–19) voor verdere specificatie en operationalisering:

- **Doel burgerforum**

- Het burgerforum heeft één of meerdere duidelijke en passende beleidsdoelen:
 - Hoofdstuk 4 (OECD, 2020b) geeft specifieke instructies m.b.t. afbakening van de reikwijdte van het doel;
 - Zie ook (Hendriks, 2021a, p. 20) voor het bepalen van geschiktheid van het burgerforum als instrument voor een bepaald doel en onderwerp.
- Er is duidelijkheid over zowel het mandaat van het burgerforum als over het soort uitkomsten en aanbevelingen, én wat hier na afloop mee gebeurt (bijvoorbeeld bespreking uitkomsten in Tweede Kamer, directe overname adviezen, of (p)referendum);
 - Voor meer over invloed van burgerfora en zeggenschap van burgers in besluitvorming, zie (Boogaard et al., 2016, pp. 46–47).
- Het burgerforum is gekoppeld aan het bredere politieke systeem of een specifieke beleidsvormingscyclus.

Beleidsvraag

Het is belangrijk dat de beleidsvraag waarover het burgerforum zich buigt enerzijds behapbaar is voor de deelnemers, en anderzijds het optuigen van een deliberatieproces rechtvaardigt. Dat betekent dat de vraag niet te breed en te complex moet zijn, maar ook niet te smal en beperkt (interview Hendriks). In de Versnelstudie Burgerberaad van TNO (Klösters et al., 2022) wordt een overzicht gegeven van de voorwaarden waaraan een beleidsvraag moet voldoen om geschikt te zijn voor een burgerforum.

In de regel wordt in literatuur gesteld dat juist vragen van morele of normatieve aard (onderwerpen als abortus of homohuwelijk) zich lenen voor een burgerforum, omdat de mening en voorkeur van elk lid van de gemeenschap daarin evenveel waarde heeft (zie bijvoorbeeld Hendriks, 2021a). Zeer technische en complexe vraagstukken (zoals het oplossen van netcongestie) zijn uitdagender voor een burgerforum (o.a. interview Hendriks).

Voor het inzetten van burgerfora in het kader van klimaatbeleid moet bovenstaande goed worden overwogen. **Vraagstukken over het klimaat kunnen technisch van aard zijn, en zijn bovendien in de regel complex. Dit maakt het uitdagend, maar niet onmogelijk, om burgerfora omtrent het onderwerp te organiseren. De**

specifieke beleidsvraag moet dus goed en helder geformuleerd worden, en bovendien moeten beleidsmakers zich ervan vergewissen dat het burgerforum niet voor elke beleidsvraag binnen het thema geschikt is (interview Hendriks).

Kristof Jacobs (Radboud Universiteit; REDRESS) zegt hierover: 'Dat een onderwerp technisch van aard is, hoeft bij een burgerforum op zich geen probleem te zijn: een burgerforum biedt veel ruimte om een beroep te doen op experts voor input. Dit is bijvoorbeeld anders dan bij een inspraakavond. Wat wel een probleem is, is een technisch onderwerp waarbij er slechts één juiste, werkende oplossing is. Dan is een burgerforum overbodig. Een tweede mogelijk probleem dat hieraan gerelateerd is, is dat sommige technische kwesties geen sociale dimensie hebben of waardenafweging vergen. In dat geval heeft het betrekken van burgers weinig meerwaarde.'

De OECD (2021, pp. 18–19) benoemt de formulering van de beleidsvraag als te evalueren indicator.

- Formulering (beleids-)vraag
 - De formulering van de vraag die het burgerforum heeft geadresseerd is duidelijk, onbevooroordeeld, niet-leidend en begrijpelijk voor het grote publiek.

Budget

Het organiseren en uitvoeren van een burgerforum is een arbeidsintensieve onderneming, wat een significant budget vergt. De grootte van het budget hangt af van de omvang van het specifieke burgerforum, maar de wens om een burgerforum te organiseren moet gepaard gaan met de bereidheid het budget beschikbaar te maken. Dit budget wordt onder andere ingezet voor het voorzien in faciliteiten (locatie, catering), vergoeding voor deelnemers, vergoeding voor experts, reisvergoeding voor organisatie en deelnemers, en de evaluatie (cf. Elstub et al., 2021). **Bij wijze van indicatie stelt Stephen Elstub in een interview dat voor de evaluatie 10-15% van het totale budget van het burgerforum begroot moet worden.**

De praktijk laat zien dat onafhankelijke onderzoeksinstituten, door de overheid gefinancierde instellingen of de overheid zelf de financiering voor de evaluatie verstrekken. **Het wordt aangeraden om het budget voor evaluatie vast te stellen wanneer de opdracht voor het burgerforum wordt gegeven aan organisatoren (OECD 2021).**

Facilitering

Het burgerforum dient op goede, professionele en neutrale manier te worden gefaciliteerd. Dit betreft enerzijds de fysieke faciliteiten: de plek waar het overleg plaatsvindt en de praktische zaken er omheen, zoals catering en overnachting. De locatie moet zodanig gekozen worden dat het voor alle (potentiële) deelnemers goed bereikbaar is, en dat er geen bias ontstaat als gevolg van bereikbaarheid (Klösters et al., 2022, p. 9). Ook ogenschijnlijk 'kleine' praktische zaken kunnen belangrijk zijn in het verloop van het burgerforum en de ervaring van deelnemers, zoals de akoestiek van de zaal (interview Jacobs).

De facilitering betreft ook het professioneel en onafhankelijk voorzitterschap van de bijeenkomsten, en de informatievoorziening van experts en (ervarings-)deskundigen (OECD, 2021, p. 23).

Evaluatie

Tot slot behoort evaluatie zelf ook tot de randvoorwaarden van burgerfora (Carrick, 2022; Demski & Capstick, 2023; OECD, 2020a). Tijdige evaluatie kan onder meer bijdragen aan het verstevigen van vertrouwen dat beleidsmakers, het brede publiek en andere belanghebbenden hebben in de uitkomsten en aanbevelingen van burgerfora (OECD 2021: 12). Evaluatie is daarnaast zowel een manier om de kwaliteit en neutraliteit van een burgerforum aan te tonen, als een manier om te leren van het betreffende proces. Het biedt, met andere woorden, kansen voor iteratieve verbetering (Ibid.).

Het houden van een evaluatie is dermate cruciaal voor het functioneren van een burgerforum, dat wordt gesteld dat de evaluatie moet worden opgezet als onderdeel van het burgerforum, en niet als losstaande extra procedure (OECD, 2021, p. 13). Dit houdt onder andere in dat er al in de opzet van het burgerforum budget en tijd voor de evaluatie moet worden gereserveerd. Opdrachtgevers en organisatoren van het burgerforum dienen er hierbij rekening mee te houden dat ook daadwerkelijk geleerd kan worden van de evaluatie: wanneer de resultaten de noodzaak tot een wijziging of bijsturing van koers (of zelfs stopzetten) aangeven, dan moet daar in het ontwerp van het burgerforum ook ruimte voor zijn. Lerend evalueren is dus inherent onderdeel van het proces van een burgerforum (OECD, 2021, p. 14; interview Bleijenberg).

Als het gaat om het proces van burgerfora zelf, zijn er drie benaderingen voor evaluatie: (1) evaluatie door onafhankelijke evaluatoren met kennis en expertise op het gebied van zowel deliberatieve democratie als evaluatie. Deze personen hebben geen belangen in het thema van het betreffende burgerforum en zijn niet betrokken bij het ontwerp en/of de uitvoering. Deze evaluatie wordt vaak ingezet voor burgerfora met een minimale looptijd van vier dagen; (2) zelfrapportage door deelnemers. Vaak is dit onderdeel van een bredere evaluatie uitgevoerd door onafhankelijke evaluatoren; (3) zelfrapportage door organisatie. Dit type evaluatie wordt vaak ingezet bij kleinschalige deliberatieve processen met een korte looptijd (1-3 dagen; OECD, 2021, pp. 12–13).

De OECD (2021: 13–14) schrijft vijf principes voor met betrekking tot het evalueren van burgerfora. Hierbij is een evaluatie:

- 1 *Onafhankelijk*: de evaluatoren zijn onpartijdig, onafhankelijk en handelen op een ethische wijze. Academische instellingen zijn hier geschikte partners. Voor grootschalige burgerfora wordt aangeraden een commissie op te zetten die de evaluatie overziet;
- 2 *Transparant*: evaluatoren worden op transparante wijze geselecteerd, daarnaast wordt het evaluatierapport geëvalueerd en is het publiek toegankelijk;
- 3 *Evidence-based*: valide en betrouwbare data, meestal verzameld d.m.v. meerdere methoden, vormen de basis van de evaluatie;

- 4 *Toegankelijk*: evaluatoren krijgen toegang tot alle benodigde informatie en worden hierbij voorzien van voldoende financiële middelen (budget) en tijd voor het uitvoeren van de evaluatie. Planning van evaluatie start daarom ook tijdens de planning van het burgerforum;
- 5 *Constructief*: de evaluatie stelt de organisatie en de opdrachtgever van het burgerforum in staat om te leren van zowel successen als tekortkomingen.

De onafhankelijkheid van de evaluatie kan gewaarborgd worden door een externe partij of consortium de evaluatie te laten uitvoeren. Hierop komen we terug in Hoofdstuk 6 Evaluatieconsortium. **Voor nu is het belangrijk om toe te voegen dat hoewel de uitvoerende partij onafhankelijk moet zijn in het uitvoeren van de evaluatie, de opzet van de evaluatie in samenspraak met de opdrachtgever kan plaatsvinden.** De opdrachtgever bepaalt immers het doel van de evaluatie, op basis waarvan het consortium vervolgens kan bepalen hoe de evaluatie het beste kan worden opgezet gezien het doel. Hoewel de literatuur benoemt dat het doel van het burgerforum in samenspraak met deelnemers kan worden vormgegeven, hebben we geen suggesties of voorbeelden gezien over het betrekken van deelnemers bij het bepalen van het doel en de opzet van de evaluatie.

Evaluatie van randvoorwaarden

Bovengenoemde elementen zijn cruciaal voor het kunnen slagen van een (zinvol) burgerforum. **Het is verstandig om deze randvoorwaarden te evalueren voordat wordt overgegaan op het daadwerkelijk organiseren van het burgerforum.** Het effect van het organiseren van een burgerforum kan bij ontbreken van de randvoorwaarden namelijk averechts zijn, waardoor onder andere politiek vertrouwen en draagvlak juist afnemen (interview Bleijenberg; zie ook [Binnenland Bestuur 2021](#)). Deze afname van politiek vertrouwen geldt daarbij met name voor de deelnemers, bij wie (hoge) verwachting kunnen leven. De negatieve impact onder het maxipubliek zal beperkter zijn. **Een burgerforum moet dus niet worden opgezet vanuit de simpele wens om een burgerforum te organiseren. Als niet aan de randvoorwaarden voldaan kan worden, of wanneer de politieke wil daarvoor ontbreekt, moet het burgerforum niet worden georganiseerd – dan organiseert men namelijk slechts teleurstelling** (interview Bleijenberg; interview Hendriks).

3.2 Evaluatie deliberatief proces

Bij de evaluatie van het proces van het burgerforum kan zowel het ontwerp van het proces als de uitvoering worden geëvalueerd. De OECD onderscheidt binnen dit thema de integriteit van het ontwerp van het burgerforum en de deliberatieve ervaring van het burgerforum. Beide worden hieronder toegelicht.

Integriteit van het ontwerp van het burgerforum

Voor de evaluatie van de integriteit van het procesontwerp noemt de OECD (2021: 18–19) diverse te toetsen indicatoren. Hierbij gaat het erom inzicht te krijgen in de keuzes die de organisatie van het burgerforum heeft gemaakt en hoe deze in de praktijk zijn uitgedrukt.

- *Geschiktheid ontwerp voor doel burgerforum*
 - De ontwerpkeuzes voor het burgerforum, waaronder ook omvang en duur, zijn afgestemd op, en passen bij de gekozen doelen, geformuleerd in voor het grote publiek begrijpelijke taal;
 - Het uitgevoerde proces voldoet aan de *Good Practice Principles* van de OECD⁴; Deze omvatten o.a. de beschikbaarheid van voldoende tijd voor de verschillende onderdelen van een burgerforum;
 - Was er gezien de aard van de opdracht voldoende tijd beschikbaar voor deliberatie en voor deelnemers om te leren over de inhoud van het besproken vraagstuk?

- *Procedurele betrokkenheid ontwerp burgerforum*
 - Hierbij gaat het om feedback van een breed scala aan belanghebbenden met uiteenlopende standpunten en experts op het gebied van beleid en deliberatieve democratie op het ontwerp. Zijn zij in de gelegenheid geweest om (on)gevraagd feedback te geven op het ontwerp van het beoogde burgerforum?

- *Transparantie en bestuur*
 - Bestaat er duidelijkheid over wat deelnemers kunnen verwachten van het proces? (Zie ook Boogaard et al., 2016, pp. 46–47). Dit heeft betrekking op verschillende aspecten zoals taakomschrijvingen en gedragsregels maar betreft ook openbare informatievoorziening over o.a. het doel en de financiering van het burgerforum.

- *Representativiteit en inclusiviteit*
 - Alle burgers hebben gelijke kans om te worden geselecteerd als deelnemer. De uiteindelijke groep deelnemers is representatief voor het brede publiek (bijvoorbeeld wat betreft demografische samenstelling van de te vertegenwoordigen regio). Criteria voor representativiteit kunnen afhangen van het besproken vraagstuk, waarin de opdrachtgever van het burgerforum een rol speelt. Daarnaast is er moeite gedaan om ondervertegenwoordigde of lastig te bereiken groepen te betrekken en (praktische) barrières tot deelname te verwijderen.

De indicator representativiteit en *inclusiviteit*, oftewel 'de mate waarin burgers uit diverse sociale groepen participeren en er geen sprake is van de uitsluiting van bepaalde groepen' (Boogaard et al., 2016, pp. 46–47), is essentieel voor het concept van een burgerforum (o.a. interview Hendriks). Burgerfora draaien per definitie om door deliberatie en uitwisseling van een divers spectrum aan perspectieven op een thema te komen tot gezamenlijke inzichten en besluiten. Een gevaar van loting is 'dat degenen die na "inloting" daadwerkelijk komen opdagen zeker niet altijd representatief zijn' (Hendriks 2021a: 9). Dit vergroot de kans op deelnemers met overeenkomende perspectieven en het wegblijven van ondervertegenwoordigde perspectieven. Een tweede ronde loting kan helpen dit probleem te verkleinen (interview Jacobs).

⁴ Zie bijlage B in (OECD, 2021).

Met betrekking tot evaluatie van representativiteit en inclusiviteit is het daarmee belangrijk om bij selectie van deelnemers verschillende zaken goed te onderscheiden: de keuzes over selectieprocedure(s), het verloop van de procedure(s) van selectie en/of loting én het doel van deze selectie, namelijk brede representatie in het minipubliek (d.w.z. de deelnemers) ten opzichte van het maxipubliek (d.w.z. de bredere gemeenschap, zoals bevolking van gemeente of land). Dit betreft dus zowel demografische representativiteit als representativiteit van meningen, voorkeuren en houdingen onder het maxi-publiek (Caluwaerts & Ugarriza 2012).

- *Representativiteit van meningen en opvattingen*
 - De mate waarin de diversiteit van perspectieven en uitwisseling hiervan is geborgd binnen burgerfora. Hierbij wordt o.a. gekeken naar welke selectieprocedures zijn ingezet om dit te borgen. Het is mogelijk potentiële deelnemers al bij de selectie naar opvattingen te vragen (ex-ante).
 - Zie (Caluwaerts & Ugarriza 2012: 11–12) voor twee benaderingen voor ex-post evaluatie van representativiteit van meningen en opvattingen.

Voor verdere specificatie en operationalisering van bovenstaande indicatoren zie (OECD, 2021, pp. 18–19). Een overzicht van de besproken indicatoren en hun toepassing in reeds uitgevoerde evaluaties is opgenomen in Tabel 2.

Tabel 2. Voorbeelden van evaluaties van burgerberaden rondom klimaat waarin deze indicatoren zijn toegepast (Carrick 2022, p. 15). 'X' staat voor grondige evaluatie; '/' staat voor gedeeltelijke evaluatie, bijvoorbeeld op basis van één bron. *Indicatoren die in dit rapport onderdeel uitmaken van de randvoorwaarden van evaluatie.

Burgerberaad klimaat	Verenigd Koninkrijk	Schotland	Ierland	Finland	Frankrijk
<i>Indicatoren integriteit van het ontwerp van het burgerforum</i>					
Doel burgerforum*	X	X		<i>/</i>	X
Formulering (beleids-) vraag*	X	X			X
Geschiktheid ontwerp voor doel burgerforum	X	X			X
Procedurele betrokkenheid ontwerp burgerforum		<i>/</i>			
Transparantie en bestuur		<i>/</i>			
Representativiteit en inclusiviteit	X	X	X		X

Deliberatieve ervaring van het burgerforum

Als onderdeel van de evaluatie van het proces wordt ten tweede gekeken naar de deliberatieve ervaring en het verloop van het burgerforum zelf. In hoeverre vindt er binnen het betreffende burgerforum daadwerkelijk deliberatie plaats? Hierbij verwijst

deliberatie naar 'dialogo tussen deelnemers en de uitwisseling van argumenten op basis van gelijkheid en wederzijds respect' resulterend in concrete beslissingen (Boogaard et al. 2016: 46–47). Uit evaluatie kan blijken dat het proces in de praktijk toch meer het karakter van debat of een onderhandeling had (zie OECD, 2021, p. 8 voor een uitgebreid onderscheid). Daarnaast spelen hier ook ervaring(en) van deelnemers, betrokken professionals en deskundigen tijdens het proces mee.

Voor het evalueren van het deliberatieve karakter van het burgerforum noemt de OECD de volgende indicatoren:

- *Facilitering*
 - De facilitering moet neutraal zijn en zorg dragen voor inclusiviteit. (Dit betreft zowel de fysieke faciliteiten als een centrale en goed bereikbare locatie, als de neutraliteit van de voorzitter en experts tijdens de kennis- en gedachtenuitwisseling.);
- *Gebruik online tools*
 - De online tools (wanneer van toepassing) moeten toegankelijk, neutraal en transparant zijn in gebruik;
- *Informatievoorziening*
 - Het verstrekte (bewijs-)materiaal en de perspectieven van belanghebbenden zijn breed, divers en helder. De relevantie van geleverde informatie is duidelijk, en de informatie is in voor alle deelnemers toegankelijke taal verstrekt;
- *Kwaliteit van oordeel*
 - Diverse, conflicterende perspectieven komen aan bod; deelnemers onderbouwen hun standpunten;
- *Kenniswinst deelnemers*
 - Deelname aan het burgerforum leidt tot toenemen van kennis en begrip over het beleidsvraagstuk en besluitvorming onder deelnemers;
- *Kansen en toegang tot spreken*
 - Alle deelnemers hebben gelijke mogelijkheden wat betreft kansen en toegang tot deelname aan discussies en ondersteuning hierin;
- *Interactie deelnemers*
 - Deelnemers gaan op een respectvolle manier met elkaar om, onder meer door zorgvuldig en actief te luisteren. Deelnemers voelen zich gehoord;
- *Besluitvorming deelnemers*
 - Het burgerforum is vrij van inmenging (buiten de vastgestelde rollen en processen). Deelnemers zijn in staat tot besluiten te komen zonder inmenging van bijvoorbeeld experts. Gerapporteerde bevindingen reflecteren het oordeel en de diverse standpunten van de deelnemers;
- *Privacy deelnemers*
 - De privacy van deelnemers is beschermd en het proces is vrij van ongewenste aandacht of inmenging van o.a. media en belanghebbenden (zie ook Bijlage B in OECD 2021).

Voor verdere specificatie en operationalisering van bovenstaande indicatoren, zie OECD 2021: 19–21. Een overzicht van de besproken indicatoren en hun toepassing in reeds uitgevoerde evaluaties is opgenomen in Tabel 3.

Tabel 3. Voorbeelden van evaluaties van burgerberaden rondom klimaat waarin deze indicatoren zijn toegepast (Carrick, 2022, p. 15). 'X' staat voor grondige evaluatie; '/' staat voor gedeeltelijke evaluatie, bijvoorbeeld op basis van één bron. Op pagina 13-14 (Carrick, 2022) is een korte inhoudelijke bespreking van de evaluaties op het thema deliberatieve ervaring te vinden.

Burgerberaad klimaat	Verenigd Koninkrijk	Schotland	Ierland	Denemarken	Finland	Frankrijk
<i>Indicatoren deliberatieve ervaring van het burgerforum</i>						
Facilitering	X	X	/	/	/	/
Gebruik online tools		X				
Informatie- voorziening	X	X	X	/		X
Kwaliteit van oordeel	X	X		/		
Kenniswinst deelnemers	X	X	/			X
Kansen en toegang tot spreken	X	X	/		/	/
Interactie deelnemers	X	/	/		/	/
Besluitvorming deelnemers	X	X	/			X
Privacy deelnemers						

Een evaluatiekader met vergelijkbare indicatoren is 'ervaren procedurele rechtvaardigheid' (Bleijenberg et al. 2020; Ohnuma et al. 2020). Het verschil met de indicatoren van OECD, waarbij (ook) de evaluatoren zelf het proces beoordelen, is dat ervaren procedurele rechtvaardigheid het proces expliciet vanuit het perspectief van deelnemers evalueert. Hierbij stellen verschillende auteurs dat de ervaringen van deelnemers met de procedure van het burgerforum onlosmakelijk verbonden is met de acceptatie van de uitkomst, de op het burgerforum gebaseerde beleidsontwikkeling en het vertrouwen onder deelnemers in de organisatoren en opdrachtgevers van het burgerforum (Bleijenberg et al, 2020; Ohnuma et al., 2022, p. 4; Postma et al., 2022, p. 12).

- *Ervaren procedurele rechtvaardigheid*
 - Relevante indicatoren volgens Ohnuma et al. (2022) zijn openheid of transparantie, het horen van een veelheid aan stemmen en meningen, en de representativiteit van die stemmen (zie p. 4 & p. 9 voor verdere uitleg en operationalisering)
 - Vergelijkbaar met Ohnuma et al. onderscheidt Bleijenberg in haar werk de indicatoren *respect*, *voice* en *explanation* van standpunten en besluiten (zie Bleijenberg et al., 2020, pp. 53–54; Postma et al., 2022, p. 12 voor verdere uitleg en operationalisering).

3.3 Evaluatie impact op beleid

Bij evaluatie van de impact van burgerfora op beleid wordt gekeken naar de manieren waarop uitkomsten van burgerfora beleidsvorming, ervaring(en) van politici en bestuurders en de respectievelijke rollen van betrokken partijen beïnvloeden. Denk hier aan de mate waarin de opdrachtgevers van burgerfora de aanbevelingen accepteren of overnemen, waarbij de te evalueren impact ook weer afhangt van het vooraf geformuleerde doel. In dit kader is het van belang te beseffen dat het burgerforum niet op zichzelf staat, maar zich verhoudt tot andere structuren en processen binnen een democratisch systeem (interview Hendriks). Dit houdt onder meer in dat er ook duidelijkheid moet zijn over de politieke verantwoordelijkheid en verantwoording van de besluiten die op basis van de uitkomsten van het burgerforum zijn genomen (zie bijvoorbeeld Torney (2021) over het Franse nationale burgerberaad en de politieke verantwoordelijkheid die president Macron al dan niet nam).

Op dit punt is het goed om op te merken dat het evaluatiekader van de OECD zich hoofdzakelijk richt op de evaluatie van de procesopzet en het verloop van het proces (input en 'throughput'), terwijl de aandacht voor beleidsimpact van burgerfora (output) beperkt is. Deze richt zich in het OECD kader bovendien voornamelijk op de korte termijn (cf. Demski & Capstick, 2023). Volgens één van de geïnterviewden is de sterke focus van de OECD op die input- en throughput-indicatoren, zoals omschreven in Sectie 3.1 en 3.2, een tekortkoming van dit evaluatiekader (zie ook Sectie 3.5). De sterke focus op input kan namelijk resulteren in het mislopen van waardevolle inzichten. Ook wetenschappelijk onderzoek laat een sterke hang naar indicatoren op het gebied van representativiteit en inclusie zien. Impact- of outputevaluatie is hier mager en vraagt om stevigere verankering in toekomstige evaluaties. Een dergelijk integrale evaluatie, van input tot en met impact, draagt dan ook bij aan het lerend vermogen op het gebied van burgerfora.

De OECD Richtlijnen geven de volgende indicatoren voor de evaluatie van de impact van burgerfora op beleid (OECD, 2021, pp. 21–22):

- *Invloed aanbevelingen*
 - Hierbij wordt in kaart gebracht in hoeverre de uitkomsten en aanbevelingen van invloed zijn geweest: in hoeverre komt deze invloed overeen met het van tevoren vastgelegde mandaat van het burgerforum?
- *Reactie opdrachtgever(s) en opvolging*
 - In hoeverre reageren opdrachtgevers en/of overheid op het burgerforum en de uitkomsten van dit proces? Worden de aanbevelingen al dan niet geaccepteerd? Wanneer deze geaccepteerd worden, wordt de uitvoering ervan (publiekelijk) gemonitord?
- *Nazorg deelnemers*
 - Nazorg voor deelnemers vormt een belangrijk onderdeel van burgerfora. Deze nazorg kan bestaan uit informatievoorziening over opvolging m.b.t. de aanbevelingen, een aanspreekpunt voor deelnemers na afloop van het burgerforum en mogelijkheden tot communicatie met het bredere publiek.

Een overzicht van de besproken indicatoren en hun toepassing in reeds uitgevoerde evaluaties is opgenomen in Tabel 4.

Tabel 4. Voorbeelden van evaluaties van burgerberaden rondom klimaat waarin deze indicatoren zijn toegepast (Carrick 2022, p. 15). 'X' staat voor grondige evaluatie; '/' staat voor gedeeltelijke evaluatie, bijvoorbeeld op basis van één bron. Op pagina 14 (Carrick, 2022) staat een korte inhoudelijke bespreking van de evaluaties op het thema impact.

Burgerberaad klimaat	Verenigd Koninkrijk	Schotland	Ierland	Finland	Frankrijk	Duitsland
<i>Indicatoren impact van het burgerforum</i>						
Invloed aanbevelingen	X	X	/	/	X	X
Reactie opdrachtgever(s) en follow up		X			X	
Nazorg deelnemers					X	

Hoewel de OECD (2021, pp. 21–22) aanvullend nog aanwijzingen geeft voor het bepalen van de impact van het burgerforum op de houding van ambtenaren en beleidskeuzes, ontbreekt het binnen dit kader zoals eerder gezegd aan diepgang op dit gebied van impact. Het ontbreekt vooral aan evaluatie van langetermijnimpact van burgerfora op beleid en besluitvorming. Op dit vlak vindt er binnen Nederland momenteel onderzoek plaats door Christine Bleijenberg en collega's, die de opvolging van de adviezen van het burgerforum door de Gemeente Amsterdam voor langere tijd volgen (nadere toelichting in Hoofdstuk 4 Methoden en data).

In de bespreking van evaluatiekaders voor burgerfora voor klimaatbeleid hieronder staan we nog uitgebreider stil bij de (uitdagingen bij) het evalueren van langetermijnimpact op beleid.

3.4 Evaluatie impact op publiek

Gezien de verschillende doelen die met het organiseren van een burgerforum beoogd kunnen worden, is de impact van het proces op het publiek een centraal element van de evaluatie. Afhankelijk van het vooraf gestelde doel van het burgerforum kan meer nadruk worden gelegd op de ene of andere vorm van impact, zoals de mate waarin steun voor beleid is toegenomen onder deelnemers en het bredere publiek, de mate waarin houdingen ten opzichte van het onderwerp zijn veranderd, de mate waarin politiek vertrouwen in het algemeen is toegenomen, of de vraag in hoeverre een thema is gaan leven onder deelnemers en het bredere publiek. In deze sectie wordt het evalueren van impact op publiek toegelicht, afkomstig uit zowel literatuur als de expertinterviews.

Voor het evalueren van de impact van het burgerforum op het publiek worden twee dimensies onderscheiden: impact op deelnemers (minipubliek) en de bredere gemeenschap (maxipubliek), en impact op de korte en op de lange termijn. De (complexiteit rondom) impact op de langere termijn wordt in de paragraaf over evaluatie van burgerfora voor klimaatbeleid uitgebreid besproken.

Impact op mini- en maxipubliek

Ohnuma et al. (2022) en Bleijenberg et al. (2020) bespreken de concepten van (ervaren) procedurele rechtvaardigheid en distributieve rechtvaardigheid als belangrijke factoren voor de acceptatie – onder zowel het mini- als het maxipubliek – van de uitkomsten van het burgerforum. Procedurele rechtvaardigheid is hierboven al besproken en heeft betrekking op het *verloop van het proces*. Distributieve rechtvaardigheid betreft de verwachte *effecten en consequenties van de uitkomsten* van het burgerforum (Ohnuma et al., 2022, pp. 3–4). Net als procedurele rechtvaardigheid is distributieve rechtvaardigheid een omvangrijk concept, wat betekent dat een breed scala aan indicatoren beschikbaar is om het te meten. De relevante indicatoren van (procedurele en) distributieve rechtvaardigheid moeten worden geselecteerd per specifieke casus (Ibid.)

- Ervaren distributieve rechtvaardigheid
 - Distributieve rechtvaardigheid betreft de percepties op uitkomsten en consequenties, of effecten van de uitkomsten. Relevant zijn hierbij vragen over de allocatie van middelen, de verdeling van kosten en baten, en van voordelen en nadelen (Ohnuma et al., 2022, p. 4).
 - De ervaren bijdrage aan het publieke belang, de effectiviteit van het gemeenschappelijke doel, en de haalbaarheid worden genoemd als indicatoren voor de evaluatie van de uitkomsten van een (klimaat-)burgerforum (zie Ohnuma et al., 2022, pp. 4 & 9 voor verdere uitleg operationalisering).

Merk op dat ervaren procedurele rechtvaardigheid voornamelijk te onderzoeken is onder het minipubliek. Omdat maxipubliek geen onderdeel is geweest van het proces, is die procedurele rechtvaardigheid niet te evalueren voor het brede publiek. De (ervaren) distributieve rechtvaardigheid is daarentegen wel onder mini- en maxipubliek te onderzoeken.

Behalve de ervaren rechtvaardigheid, kan ook de verandering in houding onder mini- en maxipubliek worden onderzocht om de impact van het burgerforum op het publiek te bepalen. Deze (verandering in) houding kan een mening over, of het serieus nemen van het beleidsonderwerp betreffen (interview Bleijenberg), maar kan ook gaan over de (toegenomen) steun voor beleid gerelateerd aan het onderwerp van het burgerforum (Boogaard et al., 2016, pp. 46–47). Hierbij moet worden opgemerkt dat met name de impact op verandering van houding onder het maxipubliek in praktijk moeilijk te bepalen is: verandering van houding kan, zeker op de langere termijn, door allerlei verschillende factoren worden veroorzaakt. We komen hieronder nog terug op de uitdagingen rondom dit causaliteitsvraagstuk.

In het kader van de impact op het bredere publiek is het ook belangrijk om te meten of en in welke mate het maxipubliek kennis heeft genomen van het proces en de uitkomsten van het burgerforum. In de bespreking van evaluatiekaders voor burgerfora voor klimaatbeleid hieronder (paragraaf 3.5) wordt nader ingegaan op de aspecten die relevant kunnen zijn bij het bepalen van de impact van het burgerforum op het bredere publiek (maxipubliek).

Impact op langere termijn

Behalve de directe impact van een burgerberaad op de acceptatie van beleid en veranderde houding, kan op meer lange termijn worden gekeken naar toegenomen politiek vertrouwen op het beleidsthema. Daarnaast kan een burgerforum op langere termijn zorgen voor een toename van aandacht voor een thema en een verandering van het publieke en politieke discours. De relatie tussen een specifiek burgerforum en dergelijke ontwikkelingen op de lange termijn is echter moeilijk vast te stellen in een evaluatie.

Het OECD-kader zelf bevat – wellicht om die reden – geen indicatoren voor langetermijnpact van burgerfora op het maxipubliek. Het document geeft wel een aantal indicatoren aan die binnen andere evaluaties zijn onderzocht, waaronder vergroot politiek vertrouwen, hogere opkomst bij verkiezingen, politieke zelfredzaamheid van het maxipubliek en een positievere houding ten opzichte van het onderwerp. De indicatoren worden in de OECD Richtlijnen kort benoemd en niet verder gespecificeerd (OECD 2021: 46–47).

In andere literatuur wordt in het kader van impact op het publieke discours overwegend onderzoek gedaan in de vorm van media-analyses. Goodin en Dreyzek (2006) conceptualiseren die impact vooral als media-aandacht voor een specifiek burgerforum. Anderen, waaronder Demski en Capstick (2023) en Parry en Ercan (2020) verbreden deze media-analyse door ook te kijken naar toename in media-aandacht voor het onderwerp *an sich*, en het terugkomen van bepaalde concepten en discours in media.

Hoewel het zeer waardevol is om dergelijke longitudinale onderzoeken naar de impact van burgerfora uit te voeren, is het lastiger om dit mee te nemen en te bekostigen als onderdeel van de evaluatie van een specifiek burgerforum. De langetermijnpact heeft immers geen afgebakend tijdsbestek, en causaliteit is (nog) moeilijker vast te stellen dan bij het bepalen van de impact op de korte termijn. Zo is ook de daadwerkelijke impact die een burgerforum heeft op besluitvorming op de lange termijn moeilijker te bepalen dan de vraag of een uitkomst van een burgerforum al dan niet wordt besproken in de Tweede Kamer. Mede als gevolg hiervan zijn veel data over de impact op de langere termijn momenteel nog niet beschikbaar (interview Hendriks). Optimisme over de impact op de langere termijn is daarom vaak hypothetisch van aard, en (nog) niet goed te staven met empirisch onderzoek (Ibid.).

Het vaststellen van causale verbanden tussen een individueel burgerforum en beleidsontwikkeling en verandering van publieke opinie op de langere termijn is inherent zeer complex en daardoor moeilijk onderdeel te maken van de evaluatie. Met name aan academisch onderzoek gelieerde instellingen zijn geschikt om dergelijk longitudinaal onderzoek uit te voeren (zie ook Hoofdstuk 6 Evaluatieconsortium). Het academische werk van Julien Vrydagh (Vrydagh, 2022; Vrydagh & Caluwaerts, 2020) richt zich op (methodologische) vragen omtrent de impact van een burgerforum op beleidsontwikkeling en ambtelijke structuur. De inzichten van dergelijk onderzoek naar de langetermijnpact kunnen doorlopend worden gebruikt om het inzetten en de organisatie van burgerfora te evalueren.

3.5 Evaluatie burgerfora voor klimaatbeleid

Een kader voor specifieke evaluatie van de impact van burgerberaden voor klimaatbeleid is recent opgesteld door onderzoekers van [Knowledge Network On Climate Assemblies](#) (KNOCA). Dit KNOCA-kader richt zich daarbij op de evaluatie van impact op beleid en publiek op de lange termijn: het is bedoeld om op basis van metingen voor, tijdens en na afloop van burgerfora de potentiële impact op beleidsvorming en het publieke debat te evalueren.

Hieronder bespreken we de dimensies waarop het KNOCA-kader de impact van een burgerforum op langere termijn evalueert. Een belangrijke opmerking hierbij is dat het KNOCA kader de evaluatie uitvoert met een duidelijk 'gewenste' uitkomst. De visie op het inzetten van een burgerforum die hiermee (impliciet) wordt gegeven, staat haaks op de hierboven beschreven opvatting dat de uitkomst open is en dat een burgerforum niet geschikt is wanneer er de gewenste uitkomst van tevoren al vaststaat. **De bespreking van het KNOCA-kader is dan ook bedoeld om aan te geven op welke manier impact geëvalueerd kan worden. Hierbij raden wij het af om te evalueren op de inhoud van de uitkomst, zoals het KNOCA-kader suggereert.**

Ten tweede is het belangrijk om op te merken dat het bepalen van impact op de lange termijn in grote mate een causaliteitsvraag is – een probleem dat door de auteurs zelf ook wordt erkend (Demski & Capstick 2023: 2). Zoals hierboven gesteld, is het moeilijk om de exacte impact van één burgerforum op het verloop van een beleidsproces en maatschappelijk debat te bepalen. Veel andere factoren kunnen een rol spelen in de veranderingen in beleid en debat, waarmee het moeilijk is die verandering toe te schrijven aan het burgerforum als specifieke factor. Bovendien is het erg ambitieus om op basis van één burgerforum significante verandering van het publieke debat of beleidsontwikkeling te verwachten. **Het bespreken van het KNOCA-kader dient om te laten zien wat voor (methodologische) haken en ogen de evaluatie van impact op de langere termijn met zich meebrengt. Om die reden wordt ook gesteld dat dit kader niet geschikt is om de impact van een individueel burgerforum te evalueren, maar dat het zich meer leent voor een meer structurele studie over de impact van burgerfora op de lange termijn.**

Het KNOCA-kader evalueert impact aan de hand van twee dimensies: 1) Gebied van impact en 2) type impact (Demski & Capstick, 2023, p. 3).

- *Dimensie 1: Gebied van impact*
 - Burgerberaden rondom klimaat kunnen impact hebben op drie gebieden:
 - *Politieke impact*
 - Impact op beleid rondom klimaat. Dit omvat de gehele besluitvormingscyclus: van agendasetting tot implementatie en evaluatie daarvan. Bij evaluatie worden onder meer beleidsmakers, politici, parlementariërs, ambtenaren en adviesorganen betrokken.
 - Impact op politiek discours. Op welke manier en op basis van welke concepten wordt op politiek niveau over het thema gesproken?

- *Sociale impact*
 - Effecten op het publieke discours en brede maatschappelijke betrokkenheid met het klimaatvraagstuk. Hierbij wordt gekeken naar impact op het bredere publiek, media, bedrijven en maatschappelijk middenveld.
- *Systemische impact*
 - Impact op systeemniveau, met andere woorden impact gerelateerd aan o.a. democratische systemen, economische paradigma's, structuur van besluitvorming en bestuur.
- *Dimensie 2: Type impact*
 - Het KNOCA-kader onderscheidt drie vormen van impact:
 - *Instrumentele impact*
 - Richt zich op veranderingen op het gebied van o.a. gedrag, beleid en manieren van werken van belangrijke actoren en organisaties.
 - *Conceptuele impact*
 - Veranderingen in denkwijzen rondom een specifiek thema. Hierbij wordt er gekeken naar veranderingen in kennis, begrip en attitudes van belangrijke actoren.
 - *Opbouwen van capaciteit*
 - Veranderingen in vaardigheden, kunde en capaciteit van belangrijke actoren op het gebied van klimaatgerelateerd bestuur.

Wij benadrukken hierbij, nogmaals, dat het KNOCA-kader uitgaat van een bepaalde uitkomst – namelijk dat er naar aanleiding van het burgerforum méér gebeurt op het gebied van klimaatbeleid en dat houdingen van het maxipubliek zich in die richting ontwikkelen. Een resultaat van het burgerforum kan echter zijn dat de deelnemers vinden dat dit soort verandering niet nodig is. Het aanhouden van *inhoudelijke* criteria van de uitkomst kan dus sterk botsen met de eerder besproken criteria voor een open en daadwerkelijk *deliberatief* proces. Voor het onderzoeken van de impact is de onderverdeling in dimensies en typen impact van het KNOCA-kader echter mogelijk wel een nuttig vertrekpunt – ook zonder een 'gewenste' uitkomst als maatstaf.

Carrick (2022) geeft een overzicht van studies waarin de indicatoren voor het evalueren van burgerfora voor klimaatbeleid zijn toegepast (zie Tabel 5).

Tabel 5. Evaluatie-elementen uniek voor nationale burgerfora voor klimaatbeleid (Carrick 2022, p. 15).

Evaluaties die dit element behandelen	
Integriteit van het procesontwerp	
Vooraf bestaande houdingen over klimaatproblematiek	Burgerberaad Verenigd Koninkrijk (Elstub et al., 2021); Burgerberaad Frankrijk (CCC) (Fabre et al., 2021)
Vooraf bestaande houdingen over klimaatbeleid	Burgerberaad Frankrijk (Fabre et al. 2021)
Vooraf bestaande politieke opvattingen	Burgerberaad Verenigd Koninkrijk (Elstub et al., 2021)
Inkadering van wetenschappelijk onderzoek over klimaat en beleid	Burgerberaad Verenigd Koninkrijk (Cherry et al., 2021)
Deliberatieve ervaring	
Verandering in houdingen over klimaatproblematiek	Burgerberaad Verenigd Koninkrijk (Elstub et al., 2021); Burgerberaad Frankrijk (Giraudet et al. 2021); Burgerberaad Schotland (Andrews et al. 2022)
Verandering in houding over klimaatbeleid	Burgerberaad Frankrijk (Fabre et al., 2021)
Verandering onder deelnemers in betrokkenheid bij klimaatactie en politieke activiteiten	Burgerberaad Schotland (Andrews et al. 2022)

Alternatieven voor het KNOCA-kader van Demski en Capstick (2023) komen van Parry en Ercan (2020) en Michels en Binnema (2019). De te evalueren politieke en sociale dimensies van Michels en Binnema zijn bondig en overzichtelijk weergegeven (zie hun Tabel 1 in 2019, p. 752), en zijn vergelijkbaar met de dimensies van Demski en Capstick. Zo stelden Michels en Binnema (2019, p. 756) de volgende vragen om zicht te krijgen op verschillende vormen van impact:

- Bepaalden de aanbevelingen [van het burgerforum] de agenda van de gemeenteraad? Zijn de aanbevelingen besproken in de gemeenteraad? En wat was de daadwerkelijke opvolging van de aanbevelingen op politiek en maatschappelijk vlak (*instrumentale impact*)?
- Is participatie als zodanig besproken in de gemeenteraad? Zijn de houdingen en werkprocessen van gemeente en bestuur veranderd? En heeft het [burgerforum] geleid tot nieuwe vormen van participatie en acties in de lokale gemeenschap (*conceptuele impact*)?
- Werden aanbevelingen gebruikt om bepaalde belangen te verdedigen of tegen te gaan (*strategische impact*)?

Onderscheidend aan het kader van Michels en Binnema is dat het ook oog heeft voor hoe een burgerforum *misbruikt* kan worden, bijvoorbeeld door politieke actoren die hun al bestaande agenda ermee legitimeren of promoten. Parry en Ercan (2020) beschrijven hun methodologische aanpak van de macro-economische focus vrij beknopt. Bovendien passen zij het kader toe voor evaluatie van burgerfora op verschillende beleidsterreinen (zoals veilig nacht- en uitgaansleven, verkeersveiligheid, en honden- en kattenbezit). In de modellen van Parry en Ercan en van Michels en Binnema wordt bovendien *niet* inhoudelijk geëvalueerd op een vooraf bepaalde 'gewenste' uitkomst.

4 Methoden en data

De kernachtige boodschap vanuit literatuur en op basis van de afgenomen interviews is dat de evaluatie van burgerfora geschiedt op basis van verschillende onderzoeksmethoden (*mixed methods*), waarbij zowel kwantitatieve als kwalitatieve analyses relevant zijn. Afhankelijk van de gekozen indicatoren kan er zowel voor, tijdens als na afloop van het proces data verzameld worden onder de organisatie en deelnemers – maar mogelijk ook onder niet-deelnemers (maxipubliek) en opdrachtgevers. Dataverzameling gebeurt onder andere door middel van (gestandaardiseerde) vragenlijsten voor deelnemers, niet-deelnemende observatie, en interviews met deelnemers en organisatie (zie Elstub et al., 2021, pp. 29–30). Ook hier geldt dat de beoogde opgedane kennis van de evaluatie uiteindelijk ook de methodologische keuzes bepaalt.

Antwoorden op de evaluatievragen dienen geanalyseerd te worden vanuit een holistische benadering: hierbij wordt bijvoorbeeld beoordeeld hoe de antwoorden van de organisatie zich verhouden tot de resultaten van de vragenlijst onder deelnemers en andere methoden die voor de evaluatie gebruikt zijn (OECD, 2021, p. 40). Door de antwoorden uit interviews te relateren aan de antwoorden op de vragenlijsten kan er meer diepgang worden gegeven aan de evaluatie (interview Jacobs).

In het verlengde van de door de OECD gesuggereerde holistische benadering, moet worden opgemerkt dat een evaluatie, anders dan een onderzoek, een burgerforum evalueert ten opzichte van een gesteld doel (interview Jacobs). Zoals eerder beschreven, lopen de vele verschillende mogelijke doelen van een burgerforum geregeld door elkaar heen (interview Bleijenberg). Ook voor de evaluatie – en met name de analyse en beoordeling – is het essentieel dat het doel helder en consistent is.

4.1 Dataverzameling

In de richtlijnen van de OECD (2021, p. 22) wordt in Tabel 2.2. een overzicht gepresenteerd van specifieke meetmethoden voor de indicatoren die hierboven in Secties 3.1 t/m 3.3 zijn beschreven. Op pagina 23 en 24 van dat document volgt een toelichting van de specifieke methoden.

Er is een aantal standaardvragenlijsten beschikbaar die als basis voor de evaluatie kunnen worden gebruikt. Deze kunnen vervolgens worden aangevuld met voor het te evalueren burgerforum specifieke vragen en indicatoren. Zo heeft de OECD een uitgebreide vragenlijst opgesteld voor deelnemers van burgerfora waarin zowel de integriteit van het ontwerp als de deliberatieve ervaring worden bevraagd (zie Bijlage C in (OECD, 2021)). Een deel van deze vragen kan eventueel ook voorafgaand aan het burgerforum worden gesteld. Ook Boogaard et al. (2016) bieden een aantal vragenlijsten over de deliberatieve ervaring van burgerfora.

Data over, en ervaringen vanuit de organisatie kunnen schriftelijk via een vragenlijst worden gesteld, eventueel aangevuld met een kwalitatief interview. Zie Bijlage D in (OECD, 2021, p. 40) voor een standaardvragenlijst.

Het is raadzaam zo veel mogelijk data zo snel mogelijk na het burgerforum te verzamelen, met name wanneer het gaat om interviews en vragenlijsten over ervaringen. Ervaringen kunnen makkelijk worden vergeten of veranderen na verloop van tijd. Kristof Jacobs stelt op basis van onderzoek naar een burgerforum in Gelderland dat die diepgang na een maand verloren is (interview Jacobs).

4.2 Analysemethoden

Demski en Capstick geven een gedetailleerd overzicht van overwegingen en verschillende toe te passen methoden voor een systematische analyse van de impact van een burgerforum op korte en lange termijn (2023, pp. 9–13 & 18–20). Enkele aanvullende overwegingen en methoden over het volgen van de impact op de langere termijn komen voort uit casestudies en interviews:

- Langer lopend documentonderzoek, observatie van en interviews met beleidsmakers en ook de ambtenarij (van bijvoorbeeld 1 jaar) kan worden gedaan om de doorwerking van burgerfora binnen diverse gemeenten te bepalen. Dergelijk longitudinaal onderzoek kan worden gedaan om verdieping te geven aan impact, en kan de betrouwbaarheid van bevindingen op basis van vragenlijsten vergroten (Bleijenberg en collega's starten dergelijk onderzoek binnenkort).
- Er loopt een documentenanalyse door Bleijenberg en collega's als onderdeel van de evaluatie van het Amsterdamse burgerforum over klimaatbeleid (november 2021). Sinds de afronding van het burgerforum worden de uitkomsten gevolgd: wat is er gebeurd met de uitkomsten in de beleidscyclus? Hoe komen sommige uitkomsten terecht in een brief aan de gemeenteraad? Welke adviezen zijn wel/niet een besluitvormingstraject in gegaan? Welke adviezen hebben wel/niet iets nieuws toegevoegd aan (bestaand) beleid?
- Discoursanalyse van media, zoals dat in academisch onderzoek al veelvuldig is toegepast, kan helpen om de ontwikkeling van concepten en thema's in het publieke debat op de lange termijn te bepalen (o.a. Elstub et al., 2021, pp. 92–94).
- Aan de hand van documentenonderzoek en interviews met gemeenteraadsleden, wethouders, burgermeesters, ambtenaren en organisatoren van twee lokale burgerberaden (G1000 in Uden en Amersfoort, 2014) is de impact van aanbevelingen onderzocht. Hierbij is er gedurende een aantal maanden gekeken naar impact in zowel het politieke als sociale domein in de periode die direct volgde na de burgerberaden (Michels & Binnema, 2019). Parry en Ercan voerden een kwalitatieve analyse uit van een grote diversiteit aan data, waaronder evaluatieverslagen, onderzoeksrapporten en persberichten van overheden, mediaverslaggeving naar aanleiding van burgerfora (Parry & Ercan, 2020).
- Om de impact van burgerfora op beleid te onderzoeken, stellen Vrydagh en Caluwaerts voor om allereerst documentenonderzoek te doen, waarbij de aanbevelingen van het burgerforum gevolgd worden gedurende beleidsvorming en besluitvorming. Vervolgens worden interviews met de personen afgenomen die nauw betrokken zijn bij zowel de organisatie van het burgerforum als de politieke opvolging van het burgerforum (Vrydagh, 2022; Vrydagh & Caluwaerts, 2020).

5 Lerend evalueren

Zoals eerder benoemd, is het houden van een evaluatie dermate belangrijk dat het een intrinsiek onderdeel van de organisatie van het burgerforum moet zijn (OECD, 2021 interview Bleijenberg; interview Cesnulaityte). Zoals beschreven door de Commissie Brenninkmeijer, is het voor iets nieuws en experimenteels als het burgerforum (voor klimaatbeleid) van belang dat er snel en continu geleerd kan worden. Op die manier kan voortschrijdend inzicht snel teruggekoppeld worden naar zowel de opdrachtgevende als organiserende partij(en). Een eerder genoemde voorwaarde voor het houden van een burgerforum is dan ook dat er mogelijkheid én (politieke en ambtelijke) bereidheid moet zijn om van de evaluatie te leren, en aanpassingen te doen – of zelfs te stoppen – waar dat nodig blijkt uit de evaluatie. **De organisatie van het betreffende burgerforum moet zich dus ontvankelijk en responsief tonen ten opzichte van de bevindingen uit de evaluatie (interview Elstub). Als de evaluatie niet of niet zinvol kan plaatsvinden, kan het burgerforum beter helemaal niet worden georganiseerd. Dit houdt ook in dat er voldoende tijd en budget voor de evaluatie moet zijn.**

Evaluatie kan op verschillende momenten in het proces van het burgerforum plaatsvinden. In zijn onderzoek naar lokale burgerfora in Gelderland loopt Kristof Jacobs bijvoorbeeld mee met elke sessie van het burgerforum, waarbij de deelnemers vooraf en aan het eind van elke sessie een korte vragenlijst invullen. Dit maakt het mogelijk de verandering in houding en ervaring van het verloop gedetailleerd te volgen. Daarbij stelt het de evaluator in staat direct punten van verbetering in het lopende proces aan te kaarten bij de organisatie van het desbetreffende burgerforum. Wel wordt gewaarschuwd voor overbelasting van deelnemers, aangezien deelname aan het burgerforum arbeids- en tijdsintensief is (interview Bleijenberg; interview Cesnulaityte). Voor sommige factoren van de evaluatie, zoals verandering van mening en ervaren rechtvaardigheid, kan een meting voor aanvang en een meting na afloop van het gehele proces volstaan.

Met betrekking tot de fasering van de lerende evaluatie, kunnen een korte leercurve en een continue leercurve worden onderscheiden. Met de korte leercurve bedoelen we dat de resultaten van de evaluatie nog binnen het lopende burgerforum worden gebruikt om direct verbeteringen aan te brengen. Dit zal veelal gaan om kleinere wijzigingen en verbeteringen in het proces, maar het zou in het meest extreme geval ook het stopzetten van het proces kunnen betreffen. De OECD heeft een korte vragenlijst opgesteld voor organisatoren van burgerfora om zelfreflectie te stimuleren (zie Bijlage E in (OECD, 2021)). De vragen kunnen aan het eind van elke bijeenkomst worden besproken ten behoeve van lerend evalueren. Dit betekent in theorie dat er na afloop van elke bijeenkomst van het burgerforum een tussenrapportage kan worden opgeleverd waarin de betreffende bijeenkomst wordt geëvalueerd.

Een tussenrapportage kan bijvoorbeeld bestaan uit reacties op vragenlijsten onder deelnemers en organisatoren en inzichten uit observaties van het proces. Hoe snel een tussenrapportage kan worden opgeleverd is afhankelijk van de beschikbare middelen en evaluatoren. Elstub (interview) geeft aan dat wanneer er minder dan een maand tussen de bijeenkomsten van het burgerforum zit, het uitdagend wordt om daadwerkelijk te leren van de evaluatie. Er moet ten slotte ook tijd zijn om eventuele aanpassingen of verbeteringen daadwerkelijk te maken.

De continue leercurve betreft het leren van een georganiseerd burgerforum in het geheel om bij toekomstige burgerfora verbeteringen aan te brengen. Hier kunnen grotere wijzigingen worden aangebracht. Zeker in deze vorm van lerend evalueren moet er voldoende tijd en budget zijn om alle aspecten grondig te evalueren. Een burgerforum werkt alleen als het van opzet tot impact én nazorg goed georganiseerd is. Wanneer een evaluatie omwille van tijdgebrek of beperkt budget keuzes moet maken in het geëvalueerde (zoals het geval was bij de evaluatie van het Amsterdamse burgerforum door Bleijenberg en Renes, in [Binnenland Bestuur 2021](#)), ontstaat een incompleet beeld van het burgerforum. Het door de opdrachtgever beoogde type van leren bepaalt overigens voor een groot deel ook de opzet van de evaluatie: een voor- en nameting is logischerwijs niet geschikt om tussentijds bij te sturen.

In principe kan na afloop van alle bijeenkomsten van het burgerforum in een eindrapportage verslag worden gedaan van de evaluatie van zowel het gehele deliberatieve proces als van de impact van het burgerforum op het publiek (mini en maxi) en beleid op korte termijn. Rapportage van evaluatie van de langetermijnpact kan logischerwijs na bijvoorbeeld een jaar (interview Bleijenberg) plaatsvinden.

Voor het leren van verschillende casussen wordt onder verschillende onderzoekers gepleit voor een zo veel mogelijk consistent en dus gestandaardiseerd evaluatiekader. De richtlijnen van de OECD lenen zich als basis voor in elk geval het input- en procesgedeelte. De categorieën die hierin worden gebruikt komen op vergelijkbare manier voor in andere gebruikte kaders. Verdere uitwerking en standaardisering van de evaluatie van de impact is gewenst (zie Hendriks, 2021b).

6 Evaluatieconsortium

Zoals onder andere in de OECD Richtlijnen wordt vermeld, is het raadzaam om de evaluatie te laten uitvoeren door een onafhankelijke en neutrale partij. Aangezien de evaluatie inherent onderdeel van het burgerforum moet zijn, is het evaluerend consortium dus losgekoppeld van de opdrachtgever en organiserende partij van het burgerforum. De opdrachtgevende partij, vaak een ministerie of gemeente, dient wel volledige medewerking aan de evaluatie te verlenen. Denk hierbij aan het verschaffen van informatie over hoe de uitkomsten van het burgerforum in de beleidscyclus zijn gebruikt (interview Elstub). Bovendien bepaalt de opdrachtgever behalve het doel van het burgerforum in principe ook het doel van de evaluatie.

In het verlengde van de diverse methoden voor de evaluatie, wijzen Demski en Capstick (2023) er op dat het een grote meerwaarde heeft om de evaluatie vanuit verschillende disciplines vorm te geven. Dit wordt ook onderschreven door Kristof Jacobs. Het consortium omvat idealiter verschillende methodologische expertises, maar ook onderzoekers met expertise op het gebied van beleid, gedrag en organisatiestructuren alsook publieke participatie en deliberatieve democratie (Demski & Capstick, 2023, p. 13). Zulke experts zijn in staat specifiek inzicht te bieden in de te verwachten impact, en hebben verschillende relevante methodologieën om dat te bepalen (Ibid.).

Zeker wanneer het gaat om evaluatie op de langere termijn – of het nu gaat om de langetermijnpact van een specifiek burgerforum, of om een consistent longitudinaal vergelijkend onderzoek van verschillende lokale of nationale burgerfora – zijn academische of aan academisch onderzoek gelieerde instellingen erg geschikt. In Appendix C is een niet-uitputtend overzicht opgenomen van (wetenschappelijke) organisaties die zich met burgerfora en evaluatie bezighouden

7 Conclusie

In deze conclusie vatten we de belangrijkste bevindingen van onze verkenning over bestaande kennis en praktijk van het evalueren van burgerfora puntsgewijs samen.

Evaluatie als randvoorwaarde voor burgerforum

- Het lerend evalueren is dusdanig belangrijk voor het functioneren van het burgerforum, dat de evaluatie inherent onderdeel van het proces moet zijn, en niet optioneel of ad hoc moet worden opgezet;
- Er moet ruimte en (politieke en ambtelijke) bereidheid zijn om daadwerkelijk van de evaluatie te leren en om de resultaten te verwerken in lopende dan wel toekomstige burgerfora;
- De verschillende mogelijke doelen van het houden van een burgerfora lopen vaak door elkaar. Als randvoorwaarde moet het formele doel duidelijk en consistent zijn;
- Een burgerforum is niet voor elk doel het geschikte instrument, en is met name geen 'draagvlakmachine';
- De evaluerende partij moet onafhankelijk en neutraal zijn
- Er moet voldoende tijd en budget beschikbaar zijn voor de uit te voeren evaluatie;
- Als aan de randvoorwaarden, inclusief die voor het uitvoeren van én het leren van de evaluatie, niet kan worden voldaan, kan het burgerforum beter helemaal niet worden georganiseerd.

Evaluatiekader voor het proces zelf

- Evaluatiekaders omvatten in elk geval de volgende thema's:
 - Randvoorwaarden / procesopzet
 - Deliberatieve ervaring / procesverloop
 - Impact op beleid
 - Impact op mini- en maxipubliek
- Voor het evalueren van burgerfora kunnen de OECD Richtlijnen als basis worden gebruikt, aangevuld met specifieke thema's en indicatoren voor het desbetreffende burgerforum;
- De OECD Richtlijnen zijn sterker op de input- en proceskant van burgerfora, en minder sterk wat betreft de output (impact) van burgerfora;
- Bestaande evaluatiekaders voor burgerfora omtrent klimaatbeleid hebben de neiging te evalueren op de inhoud van de uitkomst (bijvoorbeeld of het bijdraagt aan reductie van broeikasgassen). Dat wordt gezien het kernidee van vrije deliberatie (en dus het open houden van uitkomsten) afgeraden;
- Evalueren van impact op de lange termijn is voor de evaluatie van een individueel burgerforum zeer complex. Voor het evalueren van impact, met name op de lange termijn, kan worden gekeken naar lopend academisch onderzoek.

Methoden en data

- Voor de evaluatie is niet één enkele methode beschikbaar als *silver bullet*. De evaluatie gebeurt noodzakelijkerwijs aan de hand van verschillende methoden (*mixed methods*). Zo kunnen enquêtes, interviews, non-participatieve observatie en documentanalyse parallel worden ingezet;

- Analyses van kwantitatieve data (zoals vragenlijsten onder deelnemers en organisatie) en kwalitatieve data (zoals interviews met deelnemers en organisatie) vullen elkaar aan.

Consortium

- De evaluatie moet worden uitgevoerd door een partij die onafhankelijk is van de opdrachtgever en organisatie van het burgerforum en die geen belang heeft in het beleidsvraagstuk en de uitkomst van het burgerforum;
- Het opzetten van een evaluatieconsortium, bestaande uit onderzoekers met verschillende methodologische en thematische expertises, wordt aangeraden. Het hebben van een dergelijk consortium draagt bij aan consistentie en continuïteit in het evalueren van burgerfora;
- Het doel van de evaluatie wordt bepaald door de opdrachtgever van het burgerforum. Dit doel moet van tevoren helder worden afgesproken (en vastgelegd) tussen opdrachtgever en consortium.

Deze verkenning van bestaande kennis over en methoden voor het evalueren van burgerfora, en specifiek van burgerfora voor klimaatbeleid, dient als startpunt voor het vormgeven van een evaluatiekader en het organiseren van een evaluatieconsortium. Opdrachtgevers en organisatoren van het burgerforum, het evaluatieconsortium en de evaluatoren zelf kunnen deze verkenning raadplegen om ervoor te zorgen dat alle noodzakelijk thema's en bijbehorende indicatoren in de evaluatie overwogen worden. Op deze manier draagt de verkenning eraan bij dat consequent, constructief en continu geleerd kan worden van ervaringen met burgerfora.

Referenties

- Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid. (2021). *Betrokken bij klimaat - Burgerfora aanbevolen*.
- Andrews, N., Elstub, S., McVean, S., & Sandie, G. (2022). *Scotland's Climate Assembly Research Report: process, impact and Assembly member experience*. Edinburgh.
- Bleijenberg, C., Renes, R. J., Aarts, N., & Moons, J. (2020). Het spel en de knikers: ervaren rechtvaardigheid in vier lokale participatieprocessen. *Bestuurswetenschappen*, 74(2), 51–67. <https://doi.org/10.5553/bw/016571942020074002005>
- Boogaard, G., Michels, A., Cohen, J., Smets, P. G. S. M., Binnema, H., & Vliind, M. (2016). *G1000. Ervaringen met burgertoppen*. Den Haag: Boom bestuurskunde. <https://doi.org/10.5553/bw/016571942016070002001>
- Caluwaerts, D., & Ugarriza, J. E. (2012). Favorable Conditions to Epistemic Validity in Deliberative Experiments: A Methodological Assessment. *Journal of Deliberative Democracy*, 8(1). <https://doi.org/10.16997/jdd.128>
- Carrick, J. (2022). *Approaches to Evaluation of Climate Assemblies* (No. KNOCA BRIEFING No.5). Retrieved from <https://knoca.eu/>
- Cherry, C. E., Capstick, S., Demski, C., Mellier, C., Stone, L., & Verfuert, C. (2021). *Citizens' climate assemblies: Understanding public deliberation for climate policy*. Cardiff.
- Demski, C., & Capstick, S. (2023). *Impact evaluation framework for climate assemblies - Version 1.0 -30 June 2022 - KNOCA (Knowledge Network on Climate Assemblies)*.
- Elstub, S., Farrell, D. M., Carrick, J., & Mockler, P. (2021). *Evaluation of Climate Assembly UK*. Newcastle. Retrieved from <http://files/4604/Elstub et al. - Evaluation of Climate Assembly UK.pdf>
- Fabre, A., Apouey, B., Douenne, T., Fourniau, J., Fabre, A., Apouey, B., ... Giraudet, L. (2021). *Who Are the Citizens of the French Convention for Climate?* (No. halshs-03265053).
- Giraudet, L. G., Apouey, B., Arab, H., Baeckelandt, S., & Begout, P. (2021). *Deliberating on Climate Action: Insights from the French Citizens' Convention for Climate*.
- Goodin, R. E., & Dryzek, J. S. (2006). Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics. *Politics and Society*, 34(2), 219–244.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hendriks, F. (2021a). Het ingelote burgerforum: observaties uit het internationale debat en handelingsperspectieven voor Nederland. In *Nationale Burgerfora - Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Hendriks, F. (2021b). Key values for democratic governance innovation: Two traditions and a synthesis. *Public Administration*, (March 2021), 803–820. <https://doi.org/10.1111/padm.12738>
- Klösters, M., Peuchen, R., & Paradies, G. (2022). *Versnelstudie 1 - Burgerberaad* (No. P11506). Retrieved from <https://energy.nl/publications/burgerberaad-klimaat-en-energiebeleid/>
- Michels, A., & Binnema, H. (2019). Assessing the Impact of Deliberative Democratic Initiatives at the Local Level: A Framework for Analysis. *Administration and Society*, 51(5), 749–769. <https://doi.org/10.1177/0095399718760588>
- OECD. (2020a). *Good practice principles for deliberative processes for public decision making. Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Retrieved from <https://www.oecd.org/gov/open-government/good-practice-principles-for-deliberative-processes-for-public-decision-making.pdf>

- OECD. (2020b). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberate Wave*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>
- OECD. (2021). *Evaluation Guidelines for Representative Deliberative Processes. Evaluation Guidelines for Representative Deliberative Processes*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/10ccbfcb-en>
- Ohnuma, S., Yokoyama, M., & Mizutori, S. (2022). Procedural Fairness and Expected Outcome Evaluations in the Public Acceptance of Sustainability Policymaking: A Case Study of Multiple Stepwise Participatory Programs to Develop an Environmental Master Plan for Sapporo, Japan. *Sustainability (Switzerland)*, 14(6). <https://doi.org/10.3390/su14063403>
- Parry, L. J., & Ercan, S. A. (2020). *Using Participedia to Study the Impacts of Mini-Publics* (Working Paper Series No. No. 2020/02). Canberra. Retrieved from https://www.governanceinstitute.edu.au/magma/media/upload/ckeditor/files/Parry_Ercan_2020.pdf
- Postma, S., Bleijenberg, C., Schmidt, H., & Renes, R. J. (2022). *Evaluatie mini-burgerberaad gemeente Amsterdam 2021: Onderzoeksrapport*. (Eindversie ed.).
- Torney, D. (2021). Deliberative mini-publics and the European green deal in turbulent times: The Irish and French climate assemblies. *Politics and Governance*, 9(3), 380–390. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i3.4382>
- Vrydagh, J. (2022). Measuring the impact of consultative citizen participation: reviewing the congruency approaches for assessing the uptake of citizen ideas. *Policy Sciences*, 55(1), 65–88. <https://doi.org/10.1007/s11077-022-09450-w>
- Vrydagh, J., & Caluwaerts, D. (2020). How do Mini-publics Affect Public Policy? Disentangling the Influences of a Mini-public on Public Policy Using the Sequential Impact Matrix Framework. *Representation*. <https://doi.org/10.1080/00344893.2020.1862901>

A Overzicht geïnterviewden

Naam	Organisatie
<i>Nationaal</i>	
Prof. dr. Frank Hendriks	Universiteit Tilburg; REDRESS
Dr. Kristof Jacobs	Radboud Universiteit Nijmegen; REDRESS
Dr. Christine Bleijenberg	Haagse Hogeschool
<i>Internationaal</i>	
Dr. Stephen Elstub	Newcastle University
Ieva Cesnulaityte	DemocracyNext

B Overzicht besproken indicatoren evaluatie burgerfora

Indicatoren	Moment van evaluatie
Evaluatie randvoorwaarden (Sectie 3.1)	
Doel burgerforum	Vooraf
Formulering beleidsvraag	Vooraf
Budget	Vooraf
Facilitering	Vooraf
Evaluatie	Vooraf
Evaluatie deliberatief proces (Sectie 3.2s)	
<i>Integriteit van het procesontwerp</i>	
Geschiktheid ontwerp voor doel burgerforum	Vooraf
Procedurale betrokkenheid ontwerp burgerforum	Vooraf
Transparantie en bestuur	Vooraf
Representativiteit en inclusiviteit	Vooraf
Representativiteit van meningen en opvattingen	Vooraf
<i>Evaluatie deliberatieve ervaring</i>	
Facilitering	Tijdens; direct na afloop
Gebruik online tools	Tijdens; direct na afloop
Informatievoorziening	Tijdens; direct na afloop
Kwaliteit van oordeel	Tijdens; direct na afloop
Kenniswinst deelnemers	Tijdens; direct na afloop
Kansen en toegang tot spreken	Tijdens; direct na afloop
Interactie deelnemers	Tijdens; direct na afloop
Besluitvorming deelnemers	Tijdens; direct na afloop
Privacy deelnemers	Tijdens; direct na afloop
Ervaren procedurele rechtvaardigheid	Tijdens; direct na afloop
Evaluatie impact op beleid (Sectie 3.3)	
Invloed aanbevelingen	Na afloop
Reactie opdrachtgever(s) en follow up	Na afloop
Nazorg deelnemers	Na afloop
Evaluatie impact op publiek (Sectie 3.4)	
Ervaren distributieve rechtvaardigheid	Direct na afloop
Evaluatie burgerfora voor klimaatbeleid (Sectie 3.5)	
<i>Integriteit van het procesontwerp</i>	
Vooraf bestaande houdingen over klimaatproblematiek	Vooraf
Vooraf bestaande houdingen over klimaatbeleid	Vooraf
Vooraf bestaande politieke opvattingen	Vooraf
Inkadering van wetenschappelijk onderzoek over klimaat en beleid	Vooraf
<i>Evaluatie deliberatieve ervaring</i>	
Verandering in houdingen over klimaatproblematiek	Direct na afloop
Verandering in houding over klimaatbeleid	Direct na afloop
Verandering onder deelnemers in betrokkenheid bij klimaatactie en politieke activiteiten	Direct na afloop

C Verkennend en onvolledig overzicht onderzoekers, kennisinstituten, consortia en onderzoeksgroepen burgerfora

Naam	Organisatie
Nationaal	
Dr. Harmen Binnema	Universiteit Utrecht
Dr. Christine Bleijenberg	Haagse Hogeschool
Prof. Dr. Ir. Eefje Cuppen	Rathenau Instituut; Leiden Universiteit
Prof. Dr. Frank Hendriks	Universiteit Tilburg; REDRESS
Dr. Kristof Jacobs	Radboud Universiteit Nijmegen; REDRESS
Dr. Lea Klarenbeek	Bureau EMMA
Annemarie Kok	Rijksuniversiteit Groningen
Dr. Ank Michels	Universiteit Utrecht
Dr. Reint Jan Renes	Hogeschool van Amsterdam
Dr. Henk van der Kolk	Universiteit Twente
Internationaal	
Dr. Stuart Capstick	Cardiff University; KNOCA; Centre for Climate Change and Social Transformations (CAST)
Ieva Cesnulaityte	DemocracyNext
Claudia Chwalisz	DemocracyNext
Prof. Dr. Nicole Curato	Centre for Deliberative Democracy and Global Governance - University of Canberra
Dr. Christina Demski	Cardiff University; CAST
Prof. Dr. John Dryzek	Centre for Deliberative Democracy and Global Governance - University of Canberra
Dr. Stephen Elstub	Newcastle University
Julien Vrydagh	Vrije Universiteit Brussel
Kennisinstituten en -netwerken, consortia en onderzoeksgroepen	
Bureau Burgerberaad	
Centre for Climate Change and Social Transformations (CAST)	
Centre for Deliberative Democracy and Global Governance	
Center for Public Deliberation Colorado State University	
DemocracyNext	
Knowledge Network on Climate Assemblies (KNOCA)	
REDRESS	
Stichting G1000	
The newDemocracy Foundation	