

De Participatieve Waarde Evaluatie: ervaringen met een nieuwe vorm van grootschalige burgerparticipatie

Niek Mouter & Mark Beumer

De Participatieve Waarde Evaluatie (PWE) is een democratische innovatie die in Nederland meer dan 80 keer is toegepast. De essentie van een PWE is dat inwoners op de stoel van een beleidsmaker plaatsnemen en een advies geven over een beleidsdilemma. Dit artikel stelt de onderscheidende elementen van een PWE vast door PWE te vergelijken met andere methoden, zoals het referendum en het burgerberaad. Daarbij beschrijft dit artikel ervaringen met de PWE van beleidsmakers en deelnemers in negen cases. Beleidsmakers waarderen dat de PWE's concrete bruikbare inzichten opleveren. Doordat deelnemers in de PWE hetzelfde dilemma ervaren als beleidsmakers, kunnen hun adviezen gemakkelijker worden vertaald in beleid. Beleidsmakers waarderen het dat een grote en representatieve groep participeert in de PWE. Ook inwoners die ze normaal gesproken niet terugzien bij offline participatiemomenten zoals bewonersavonden, bijvoorbeeld mensen met een genuanceerde mening ('het stille midden'). Beleidsmakers vinden PWE een efficiënte burgerparticipatiemethode en waarderen de scherpte die het ontwerpproces van een PWE oplevert. Deelnemers zijn over het algemeen zeer positief over hun deelname aan de PWE. Wel is er een groep deelnemers die meer behoefte heeft om ook buiten de geboden beleidsopties om een advies te geven.

Relevante punten voor practitioners zijn dat: (1) de combinatie van een grote representatieve groep deelnemers en de bruikbaarheid van de inzichten de PWE onderscheidend maakt ten opzichte van andere methoden; (2) beleidsmakers de genuanceerde (kwantitatieve) inzichten waarderen die PWE biedt over aan welke beleidsopties burgers de voorkeur geven, en over de waarden achter deze voorkeuren; ze vinden PWE een efficiënte burgerparticipatiemethode en waarderen de scherpte die het ontwerpproces van een PWE oplevert; (3) deelnemers positief zijn over de PWE, maar sommigen van hen de vraagstelling als sturend ervaren.

1 Introductie

Verskillende democratische innovaties staan de laatste jaren in de schijnwerpers. Zo is het correctief bindend referendum springlevend. Na jaren van discussie lijkt deze variant van het referendum kans te maken om in de Grondwet te worden opgenomen. Dit doordat verschillende partijen die het referendum een warm hart toedragen winst hebben geboekt bij de recente Tweede Kamerverkiezingen. Een andere innovatie is het burgerberaad, dat vooral gemeenten en provincies toepassen. Ook komt er een landelijk burgerberaad over klimaatbeleid.

De Participatieve Waarde Evaluatie (PWE) is een andere democratische innovatie, die in 2017 is ontwikkeld door wetenschappers van de TU Delft, VU Amsterdam en ITS Leeds. De basis van de methodiek is beschreven in vier papers (Mouter et al., 2021a, 2021b, 2021c; Dekker et al., 2024). De laatste jaren is PWE in Nederland meer dan 80 keer toegepast. De landelijke overheid heeft tien keer gebruik gemaakt van het instrument (o.a. Mouter et al., 2021a, 2021c, 2022b, 2023d, 2023e; Spruit et al., 2021; Beumer et al., 2023a; De Vries et al., 2023; Populytics, 2024), maar het instrument is ook gebruikt door de provincies Zuid-Holland (Mouter et al., 2023a), Noord-Holland (Mouter et al., 2023b), Utrecht (Mouter et al., 2023c) en Gelderland (Mouter et al., 2022a) en door meer dan 25 gemeenten. In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is er recentelijk een handreiking verschenen over de methode (Mouter & Beumer, 2024).

De essentie van een PWE-raadpleging is dat inwoners 20 minuten op de stoel van een beleidsmaker of politicus plaatsnemen en het beleidsdilemma ervaren (Mouter et al., 2022b). In een PWE-raadpleging ervaren deelnemers het keuzevraagstuk van een overheid in een online omgeving. Ze zien in de zogenaamde 'keuzetaak' de beleidsopties die een beleidsmaker overweegt (of de doelen/waarden die een beleidsmaker moet prioriteren) en de beperkingen die er zijn. Deelnemers beantwoorden de vraag wat zij zouden adviseren als zij in de schoenen van een beleidsmaker zouden staan, en ze motiveren hun advies. Nadat zij hun advies hebben gegeven, beantwoorden deelnemers open vragen waarin zij eigen ideeën kunnen aandragen, alsmede zorgen en kansen kunnen noemen. Een PWE levert kwantitatieve informatie op over voorkeuren van inwoners en kwalitatieve informatie over waarden en zorgen die achter voorkeuren liggen. Een PWE geeft dus via een analyse van de argumenten van deelnemers inzicht in de waarden die achter voorkeuren liggen, maar in veel PWE's wordt ook in de keuzetaak aan deelnemers gevraagd om waarden/doelen te prioriteren. Dit geeft expliciete informatie over hoe (verschillende groepen) inwoners waarden prioriteren. Figuur 1 vat de essentie van een PWE samen.

Figuur 1 Een PWE-raadpleging in vier stappen (uit: Mouter & Beumer, 2024)



PWE sluit sterk aan bij het idee van *attentive democracy* (Hibbing et al., 2023). Deze auteurs concluderen op basis van empirisch onderzoek in de Verenigde Staten dat de meeste burgers een voorkeur hebben voor een democratie waarin volksvertegenwoordigers beslissingen nemen, maar alleen nadat ze zich hebben geïnformeerd over de voorkeuren, waarden en zorgen van gewone burgers. De deelnemers aan het onderzoek van Hibbing et al. (2023) willen niet zozeer dat gewone mensen de besluitvormingstaken van volksvertegenwoordigers volledig overnemen, maar eerder dat volksvertegenwoordigers zich scherp bewust zijn van de dagelijkse uitdagingen waarmee gewone burgers worden geconfronteerd. Deelnemers willen een politiek systeem dat is afgestemd op de problemen en behoeften van gewone mensen.

De resultaten lijken sterk op de resultaten van Nederlands onderzoek (Coffé & Michels, 2014; Den Ridder & Dekker, 2015). PWE stelt besluitvormers in staat om op een efficiënte manier te leren van de voorkeuren, waarden en zorgen van een grote en diverse groep inwoners rond specifieke beleidsvraagstukken. Besluitvormers kunnen deze kennis gebruiken om hun besluiten hier beter op aan te sluiten.

Het eerste doel van dit artikel is om de eigenschappen van de PWE te vergelijken met eigenschappen van andere methoden, zoals het referendum en het burgerbeeraad. Op basis van deze vergelijking kunnen de onderscheidende elementen van de PWE worden vastgesteld. Deze vergelijking is sterk gebaseerd op de handreiking over PWE (Mouter & Beumer, 2024). Het tweede doel van dit artikel is om ervaringen van deelnemers en beleidsmakers met de PWE te beschrijven. We onderzoeken hoe deelnemers aan PWE-trajecten aankijken tegen de methodiek. Wat vinden zij goede en slechte aspecten van de methode? Een aantal PWE-trajecten is geëvalueerd in externe evaluaties, wetenschappelijke papers, afstudeertrajecten of door de opdrachtgever zelf. Daarbij werd er in verschillende gevallen in de media door politici of andere belanghebbenden gereageerd op een PWE-traject. In dit artikel geven

we een samenvatting van de inzichten van deze evaluaties. Hoewel deze samenvatting een goed beeld geeft van de ervaren toegevoegde waarde van PWE door Nederlandse beleidsmakers, moet worden opgemerkt dat de meeste evaluaties zijn uitgevoerd door (of onder begeleiding van) de uitvoerders en/of de opdrachtgevers. Slechts twee PWE-trajecten zijn geëvalueerd door een extern onderzoeksbureau (Ecorys, 2024). Wanneer het aantal externe evaluaties van PWE-trajecten in de toekomst toeneemt, zal ook het beeld van de werkelijke meerwaarde van de methode scherper worden.

In dit artikel gebruiken we het theoretisch kader van Fiorino (1990) om de ervaringen met PWE te analyseren. Fiorino onderscheidt drie manieren waarop burgerparticipatie waarde kan hebben. De eerste is de inhoudelijke reden: inwoners kunnen in een participatietraject nieuwe ideeën, hun waarden en hun prioriteringen inbrengen, die gebruikt kunnen worden om besluiten te verbeteren. De tweede is de normatieve reden: het is intrinsiek goed om in een democratie bewoners te betrekken bij overheidsbesluiten waar zij (ingrijpende) effecten van ondervinden. De derde reden is instrumenteel: bewonersparticipatie is een middel om een ander doel te bereiken. Goede participatie kan leiden tot meer draagvlak, meer acceptatie, meer legitimiteit en een sterker vertrouwen in de overheid.

2 Een vergelijking tussen PWE en andere burgerparticipatiemethoden

In deze paragraaf vergelijken we de PWE met vijf gerelateerde methoden: het referendum, het burgerberaad, de bewonersavond, het World Café en de opiniepeiling. De reden waarom we PWE specifiek met deze vijf methoden vergelijken, is dat in de praktijk en in de wetenschap er vooral vragen worden gesteld over hoe PWE zich tot deze methoden verhoudt. In het bijzonder zijn er veel vragen over de verhouding tussen PWE en het referendum en burgerberaad. Daarom gaan we vooral in op de verhouding tussen PWE en deze twee methoden.

Het overkoepelende idee van een PWE-raadpleging is om ‘de tekentafel’ en ‘de keukentafel’ met elkaar te verbinden. Enerzijds zien duizenden inwoners (de keukentafel) welke afwegingen de beleidsmakers moeten maken. Vanuit dit perspectief laten zij in hun advies weten aan de beleidsmakers wat zij het meest belangrijk vinden. Na het deelnemen aan een PWE-raadpleging begrijpen zij de situatie van de beleidsmaker beter. Anderzijds krijgen beleidsmakers (de tekentafel) overzichtelijke adviezen vanuit duizenden keukentafels. Een PWE-raadpleging stelt beleidsmakers in staat om hun keuzes zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de waarden, voorkeuren en zorgen van inwoners.

Een verschil tussen PWE en andere participatiemethoden zit in een combinatie van drie samenhangende elementen.

2.1 *Hoge mate van bruikbaarheid verbetert de kwaliteit van beleid*

Een kenmerk van een PWE-raadpleging is dat het keuzevraagstuk dat deelnemers ervaren aansluit op de realiteit van de beleidsmaker. Een PWE-traject begint met

een uitgebreid iteratief ontwerpproces waarin samen met beleidsmakers en stakeholders (belanghebbenden bij het beleidsvraagstuk) het kerndilemma rond een bepaald vraagstuk wordt ontworpen. In ontwerpessies wordt aan beleidsmakers en stakeholders gevraagd wat de belangrijkste vraagstukken zijn waar zij input van burgers op nodig hebben. Op basis van deze input worden verschillende voorstellen gemaakt voor hoe de PWE eruit kan komen te zien. Beleidsmakers en stakeholders voorzien deze voorstellen van commentaar en in een aantal ronden wordt het ontwerpproces van de PWE afgerond, met als doel om het kernvraagstuk zo goed mogelijk voor te leggen aan burgers.

Omdat in het ontwerptraject de focus ligt op het vaststellen van een vraagstelling die ervoor zorgt dat de uitkomsten zo relevant mogelijk zijn, wordt de kans vergroot dat een PWE bruikbare inzichten oplevert voor beleidsmakers. Een opiniepeiling geeft daarentegen een overzicht van de mate waarin inwoners het (on)eens zijn met stellingen of maatregelen, en in een referendum wordt alleen een ja/nee-vraagstuk voorgelegd. Het is dan de vraag hoe je deze uitkomsten moet omzetten in beleid, want beleid maken is complexer dan het beantwoorden van stellingen. In een PWE ervaren deelnemers net als de beleidsmaker keuzepijn. Ze ervaren dat niet alles overal tegelijkertijd kan en dat er beperkingen zijn zoals een budget. Ze zien dat niet alle beleidsopties kunnen worden uitgevoerd doordat het publieke budget beperkt is. Als ze de ene beleidsoptie adviseren, dan zien zij dat dit ten koste gaat van een andere beleidsoptie. In een referendum wordt dit vaak niet expliciet gemaakt. Een PWE levert daardoor inzichten op die je niet of moeilijk met andere methoden kunt genereren. Hoe beoordelen inwoners (effecten van) beleidsopties in samenhang en binnen beperkingen ('Ik vind dit belangrijk, maar als ik moet kiezen vind ik dat nog belangrijker')? Hoe prioriteren zij publieke waarden rond een bepaald thema? Wat zijn de gemeenschappelijke waarden die verschillende groepen burgers binden? Wat is het waardesysteem van inwoners dat bepaalde voorkeuren kan verklaren? Deze inzichten kunnen beleidsmakers gebruiken om hun beleid beter af te stemmen op waarden, voorkeuren en zorgen van inwoners. Tot slot levert een PWE eerder handelingsperspectieven op dan een referendum omdat deelnemers hun keuzes ook motiveren en nuanceren. Je krijgt daardoor als beleidsmaker niet alleen inzicht in de voorkeuren van burgers, maar ook inzicht in de argumenten die achter de voorkeuren liggen. Een PWE-traject wordt begeleid door een onderzoeksteam dat in staat is om het vraagstuk goed te structureren en ook de kwantitatieve en kwalitatieve data te analyseren.

2.2 Betrekken van grote, diverse en representatieve groep burgers bij beleidskeuzes

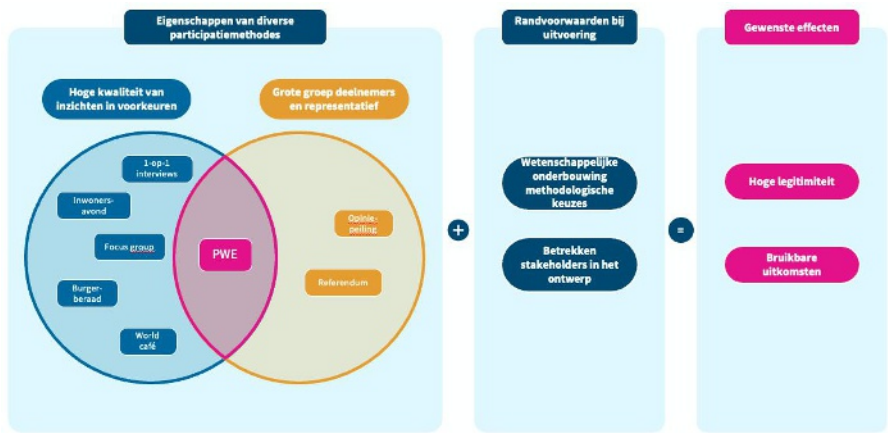
Een PWE voorziet in de participatiebehoefte van een grote en diverse groep inwoners. Vele PWE-raadplegingen hebben hoge deelnemersaantallen. Aan de Corona-raadpleging deden bijna 30.000 burgers mee (Mouter et al., 2021b) en meer dan 18.000 inwoners namen deel aan een raadpleging over zondagsrust in de gemeente Hoeksche Waard (Beumer et al., 2023b). Het grote aantal deelnemers is het belangrijkste verschil met offline methoden zoals een bewonersavond, een world café of een burgerforum, waar maar een beperkt aantal burgers aan meedoet (Den Ridder et al., 2021; Már & Gastil, 2021). De PWE's op landelijk en provinciaal niveau geven

representatieve uitkomsten voor inwoners van Nederland of de specifieke provincie. Op gemeentelijk niveau doen er vaak ook voldoende inwoners mee om representativiteit te behalen. De deelnemersaantallen in een PWE zijn lager dan in een referendum, omdat een referendum nog laagdrempeliger is. Een referendum vindt vaak tegelijkertijd plaats met een verkiezing en in principe kost deelname minder dan een minuut tijd. De gemiddelde deelnemer aan een PWE besteedt ongeveer 15 minuten aan zijn/haar deelname. De relatieve laagdrempeligheid van een referendum zorgt ervoor dat de opkomst veel hoger is dan bij een PWE. Een andere reden van de relatief hoge opkomst bij een referendum is dat de mediacampagne bij een referendum vaak veel groter is dan bij een PWE.

2.3 Hoge mate van ervaren legitimiteit

Er is nog geen wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de legitimiteit van een PWE vergeleken met andere methoden. Onze ervaring is dat de meeste bestuurders, volksvertegenwoordigers, beleidsmakers, burgers en andere stakeholders het als legitiem ervaren als er op basis van een PWE besluiten worden genomen. Methoden als een referendum of een opiniepeiling worstelen soms met hun legitimiteit doordat de vraagstelling niet de complexiteit dekt van het besluit dat de beleidsmaker daadwerkelijk moet nemen. Bij een referendum is het daarbij onduidelijk waarom mensen voor of tegen hebben gestemd. Er worden daardoor relatief snel vragen gesteld bij de bruikbaarheid en de zeggingskracht van de resultaten. De legitimiteit van intensieve participatiemethoden met kleine groepen zoals een burgerforum of een bewonersavond staat soms ter discussie omdat er wordt getwijfeld of de adviezen van een kleine groep burgers wel als basis kunnen worden gebruikt voor besluitvorming voor een grote groep (Lafont, 2015). De twijfels worden nog groter als er ook kanttekeningen kunnen worden gezet bij de representativiteit van de groep participerende inwoners. Onze ervaring is dat PWE minder van doen heeft met bovengenoemde legitimiteitsproblemen. Figuur 2 toont een schematisch overzicht van de eigenschappen van de verschillende participatiemethoden.

Figuur 2 *Eigenschappen van verschillende participatiemethoden (uit: Mouter & Beumer, 2024)*



Samenvattend zijn dit de punten waarop met een PWE verbetering wordt gezocht:

- In een PWE is de complexiteit van het beleidsvraagstuk beter verwerkt dan in een standaard opiniepeiling of een referendum.
- Het aantal deelnemers in een PWE is veel groter dan bij een burgerforum of een bewonersavond, maar lager dan bij een referendum.

In een PWE geeft een grote representatieve groep inwoners een advies nadat zij de keuzesituatie van de beleidsmaker hebben ervaren. Omdat de vraagstelling in de raadpleging aansluit op de keuze die de beleidsmaker moet maken, zijn de uitkomsten zeer bruikbaar. Een PWE levert concrete handelingsperspectieven op.

3 Ervaringen van beleidsmakers en belanghebbenden met de PWE in de praktijk

De PWE is in de Nederlandse beleidspraktijk meer dan 80 keer toegepast. Zeven PWE's zijn geëvalueerd in wetenschappelijke papers, in afstudeertrajecten, door een extern onderzoeksbureau of door de opdrachtgever zelf. In deze paragraaf vatten we de lessen uit alle geëvalueerde PWE-trajecten samen om een zo goed mogelijk beeld te geven van de toegevoegde waarde van de methode en de kritiekpunten. Voor deze cases voegen we ook reacties toe uit de media. Naast de geëvalueerde cases behandelen we twee cases die recentelijk werden besproken in een webinar over de PWE (Lokale Democratie, 2024). Omdat er nog weinig externe evaluaties van PWE zijn gedaan, moet dit gezien worden als een eerste beeld dat ook als basis kan worden gebruikt voor toekomstige externe evaluaties van PWE-trajecten.

Tabel 1 geeft een samenvatting van hoe de negen cases zijn beoordeeld. Een kruisje betekent dat een bepaald aspect is genoemd in de evaluatie. De verschillende positieve ervaringen zijn gestructureerd langs de drie manieren waarop burgerparticipatie volgens de wetenschappelijke literatuur van waarde kan zijn (Fiorino,

1990). Uit minimaal drie cases volgt dat beleidsmakers het waarderen dat de PWE genuanceerde (kwantitatieve) informatie oplevert over welke beleidsopties burgers (niet) de voorkeur geven en over de waarden en zorgen die achter deze voorkeuren zitten. De PWE levert bruikbare resultaten op die gemakkelijk kunnen worden omgezet in besluitvorming. Daarbij geven beleidsmakers aan dat zij het waarderen dat de PWE veel deelnemers bereikt, ook deelnemers met een genuanceerde mening die je normaal niet hoort. Men vindt PWE een efficiënte methode om burgers te betrekken. Ook het ontwerpproces van een PWE wordt gewaardeerd omdat het zorgt voor een scherper inzicht bij beleidsmakers en stakeholders in het beleidsdilemma. Als we kijken naar de kritiekpunten, dan valt op dat een aantal keren terugkomt dat de vraagstelling als sturend wordt ervaren door sommige stakeholders.

In het vervolg van deze paragraaf worden de cases nader uitgewerkt.

3.1 *Súdwest-Fryslân*

In het participatietraject rond de energietransitie van Súdwest-Fryslân werd een PWE gecombineerd met een burgerberaad. In de PWE prioriteerden deelnemers verschillende scenario's voor de energietransitie van de gemeente en het burgerberaad vertaalde dit in vijf principes waar keuzes in de energietransitie aan moeten voldoen. Op basis van dit traject werden dus gemeenschappelijke waarden van de bevolking voor de energietransitie vastgesteld (Itten & Mouter, 2022). Deze gemeenschappelijke waarden vormden de basis van het energiebeleid. De gemeente besloot bijvoorbeeld een deel van een groot windpark te kopen (Gemeente Súdwest-Fryslân, 2023), wat de basis vormde voor het plaatsen van kleine windmolens op boerenerven en de steun voor een plan voor geothermie van een actiegroep die eerst ageerde tegen de plannen van de gemeente (Itten & Mouter, 2022). De wethouder die opdracht had gegeven tot het participatietraject in Súdwest-Fryslân – waar een PWE een belangrijk onderdeel van was – gaf aan dat de aanpak goed onderbouwd was en leidde tot minder polarisatie binnen de gemeente rond dit thema (Itten & Mouter, 2022). Toen hij begon als wethouder was er volgens hem veel polarisatie, maar dit stopte na het participatieproces: *'We hebben een voorstel gehad over kleine windmolens bij boeren. Geen verzet, geen formele klachten, geen problemen. Terwijl we een bevolking hebben die snel de pen grijpt en een raadslid benadert, is dat nauwelijks meer gebeurd nu we dit specifieke participatieproces hebben gevoerd... Een actiegroep tegen windmolens is veranderd in een verkenningsprojectgroep voor geothermie in Bolsward. Die heeft steun verworven. Ook wordt er gewerkt aan een eigen gemeentelijk energiebedrijf. Eerst was er veel ophef over, nu is er geen politieke discussie meer.'* De wethouder benadrukt het punt dat de actiegroep weer aan tafel is gekomen in een interview in *Binnenlands Bestuur* (Hendriksma, 2020). In dit interview geeft hij ook aan dat hij uit het participatietraject leerde dat inwoners het belangrijk vinden dat de gemeente de regie neemt in de energietransitie (en niet wacht op de provincie). De wethouder geeft in het interview aan het fijn te vinden dat er door het grote aantal deelnemers representatieve conclusies konden worden getrokken over de hele bevolking, maar dat het wel jammer was dat er relatief weinig jongeren en praktisch geschoolden meededen aan de PWE.

Tabel 1 *Samenvatting van de positieve en negatieve punten uit evaluaties van PWE-trajecten; kruisje betekent dat een aspect is genoemd*

	Súd- west-Frys- lân	Maatschap- pelijke Raad Schiphol	Warmte- transitie gemeente Utrecht	Provincie Utrecht	Stelsel medische rijgeschikt- heid	Lelyijn- raadple- ging	Vluchtelin- genbeleid Eindhoven	Spoorlijn Leiden – Dordrecht en stations gie	Zoeter- woude Windener- gie
<i>Inhoudelijk: burgerparticipatie levert inzichten op die handvatten geven om beter beleid te maken</i>									
Je haalt genuanceerde (kwantitatieve) informatie op over aan welke beleids- opties burgers (niet) de voorkeur geven		x			x	x		x	x
Je leert over de waarden en zorgen die achter de voorkeuren van inwoners zitten			x		x	x	x	x	x
Je leert over het probleem dat je volgens deelnemers met het beleid zou moeten oplossen					x				
De PWE levert bruikbare resultaten op die gemakke- lijk kunnen worden omgezet in besluitvorming	x			x	x		x		
De PWE geeft beleidsma- kers de kans om beleid 'burgergericht' te maken					x	x			

Tabel 1 (Vervolg)

	Súd- west-Frys- lân	Energie- transitie	Maatschap- pelijke Raad	Schiphol	Warmte- transitie gemeente Utrecht	Provincie Utrecht	Wind- molens	Stelsel medische rijgeschikt- heid	Lelyijn- raadple- ging	Vluchtlin- genbeleid Eindhoven	Spoorlijn Leiden – Dordrecht en stations	Zoeter- woude Windener- gie
Normatief: in een democratie is het goed om bewoners te betrekken bij besluiten waar zij gevolgen van ondervinden												
De PWVE bereikt veel inwoners	x					x			x		x	
De PWVE bereikt inwoners met een genuanceerde mening, niet alleen de luide burgers en de usual suspects met een sterke mening; dit zijn inwoners die je normaal niet bereikt					x						x	x
Instrumenteel: burgerparticipatie is een middel om een ander doel te bereiken (bijvoorbeeld meer acceptatie)												
De PWVE is efficiënt: groot aantal deelnemers en waardevolle inzichten tegen lage kosten			x		x						x	
Het ontwerpproces van de PWVE zorgt voor scherper inzicht bij beleidsmakers en stakeholders in het beleidsdilemma			x		x					x	x	
De representativiteit wordt geborgd door de PWVE met een representatieve groep te doen	x						x					

Tabel 1 (Vervolg)

	Súd- west-Frys- lân	Maatschap- pelijke Raad	Warmte- transitie gemeente Utrecht	Provincie Utrecht	Stelsel medische rijgeschikt- heid	Lelyijn- raadple- ging	Vluchtelin- genbeleid Eindhoven	Spoorlijn Leiden – Dordrecht en stations	Zoeter- woude Windener- gie
Minder polarisatie tussen inwoners en meer vertrou- wen tussen inwoners en overheid	x								
Kritiekpunten									
Relatief weinig jongeren en praktisch geschoolden onder de deelnemers	x								
De PWE-raadpleging was lang en daardoor minder toegankelijk		x							
De vraagstelling wordt als sturend ervaren door sommige stakeholders		x		x		x			

3.2 *Maatschappelijke Raad Schiphol*

In het onderzoek van Populytics (2022) reflecteerden beleidsmakers van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en andere betrokkenen op de PWE over de Maatschappelijke Raad Schiphol. In deze PWE moesten deelnemers aangeven hoe zij een beperkte hoeveelheid schaarse publieke middelen zouden verdelen over taken van de Maatschappelijke Raad Schiphol. Een kenmerk van deze PWE was dat er veel polarisatie was tussen stakeholders, waardoor vooraf was besloten dat stakeholders intensief zouden worden betrokken bij het ontwerpen van de PWE. Beleidsmakers waren positief over het ontwerptraject van de PWE. Zo geeft een beleidsmaker aan dat het nuttig is dat allerlei stakeholders worden gedwongen om heel precies en heel duidelijk aan te geven wat ze bedoelen met een beleidsoptie, waardoor je voorkomt dat je als beleidsmaker allerlei dingen zelf invult voor een stakeholder (Populytics, 2022). Een andere beleidsmaker gaf aan het fijn te vinden dat een onafhankelijke partij de input verzamelt bij stakeholders. Dat zorgt voor een meer open proces. Een derde beleidsmaker vond het positief dat het betrekken van de stakeholders in meerdere fases van het ontwerptraject ervoor zorgde dat er in de laatste ronde niet of nauwelijks feedback kwam van de stakeholders op de opzet van de PWE. Deze beleidsmaker benadrukte dat de meerdere feedbackronden met stakeholders in deze case zeker nodig waren. In één ronde was het volgens hem niet gelukt om voldoende steun te krijgen voor de PWE.

Beleidsmakers zien als nadeel van het intensief betrekken van stakeholders dat deze PWE-raadpleging relatief lang en ingewikkeld was voor deelnemers. Dit werd ook door een van de stakeholders opgemerkt tijdens een bijeenkomst van het Regioforum medio 2021, waar de resultaten werden gepresenteerd (Populytics, 2022). Tegelijkertijd werd aangegeven dat het inkorten van de raadpleging er misschien voor had gezorgd dat er bij een of meerdere stakeholders geen steun zou zijn. Er moet hier dus een balans worden gezocht. Een stakeholder gaf aan de keuzeopties in de PWE als sturend te hebben ervaren. Een beleidsmaker gaf ook aan dat de meerdere feedbackronden door hem als intensief werden ervaren. De kosten in tijd en geld waren volgens hem substantieel, maar de PWE was naar zijn idee zeker de moeite waard. Voorafgaande aan de PWE overwoog de beleidsmaker opties die qua kosten richting de miljoen euro per jaar zouden gaan. Uit de PWE volgde dat burgers hier nauwelijks behoefte aan hadden, waarna deze beleidsopties niet meer werden overwogen. De PWE kostte volgens deze beleidsmaker tijd en geld, maar zorgde voor een veel grotere geldbesparing.

3.3 *Warmtetransitie gemeente Utrecht*

In de PWE over de warmtetransitie van Utrecht werd aan deelnemers gevraagd om aan te geven in welke volgorde de wijken van het aardgas af zouden moeten en welke criteria belangrijk zijn bij het bepalen van deze volgorde. In de evaluatie van de PWE over de warmtetransitie van de gemeente Utrecht werden twee beleidsmakers en een raadslid geïnterviewd (Mouter et al., 2021d). Deze respondenten vonden het goed dat de PWE ervoor zorgde dat inwoners participeerden die je normaal gesproken niet terugziet bij offline participatiemomenten zoals bewonersavonden. Ze benadrukten dat een PWE het probleem verhelpt dat offline participa-

tiebenaderingen gemakkelijk gedomineerd kunnen worden door luidruchtige individuen. Het raadslid merkte op dat vier van de vijf burgers die bijeenkomsten bijwonen protesteren. Volgens hem hebben voorstanders niet veel te winnen bij het bijwonen van deze bijeenkomsten, omdat voor hen het voorgestelde beleid al de goede kant op gaat. Tegenstanders daarentegen zien deze gelegenheden als een laatste kans om een andere richting in te slaan. Het raadslid merkte op dat alleen uitgesproken voorstanders het aandurven om deze bijeenkomsten bij te wonen en hun stem te laten horen. Een positief kenmerk van PWE is volgens hem de anonimiteit, die een veilige omgeving biedt voor zowel voorstanders als mensen met een genuanceerde mening om hun voorkeuren aan de raad kenbaar te maken. De ambtenaren stelden dat luidruchtige individuen andere burgers kunnen intimideren, en ze benadrukten dat dit probleem afwezig is in een PWE.

Beleidsmakers die betrokken waren bij de PWE over de warmtetransitie van Utrecht zien als voordeel van de methode dat de tijdsinvestering per deelnemende inwoner relatief laag is. De tijdsinvestering van beleidsmakers ging om werk dat toch gedaan zou moeten worden (Mouter et al., 2021d). Ook zonder een PWE moet je nadenken over welke vraag je beantwoordt, wat de beleidsopties zijn, wat de argumenten voor die opties zijn en de consequenties. De beleidsmakers en het raadslid gaven aan dat de PWE hun niet zo heel veel nieuwe inzichten opleverde. De voorkeuren van de deelnemers kwamen redelijk overeen met de voorkeuren van bewoners met wie ze al eerder contact hadden gehad. Het raadslid vond het nuttig dat de PWE veel kwalitatieve informatie opleverde, waardoor hij inzicht kreeg in de onderliggende motivaties van burgers die hun voorkeuren bepalen. Een van de ambtenaren zei dat je als beleidsmaker gemakkelijk vast komt te zitten in een soort tunnelvisie en dankzij de PWE realiseerden ze zich dat het belangrijk was om het verhaal naar de burgers toe te beginnen met het uitleggen van het belang van de warmtetransitie en de bredere beleidscontext. Tot slot benadrukten de ambtenaren dat ze het prettig vonden dat het ontwerpen van de PWE hen dwong om na te denken in termen van afwegingen die gemaakt moeten worden in de warmtetransitie, terwijl ze voorafgaande aan het PWE-traject eerder geneigd waren om na te denken over criteria waaraan allemaal voldaan moet worden. Volgens de beleidsmakers dwong het ontwerpen van de PWE hen om de afwegingen die uiteindelijk gemaakt moeten worden al in een eerder stadium van het planningsproces expliciet te maken.

3.4 Kansrijke gebieden voor windenergie provincie Utrecht

In het najaar van 2023 werd er een PWE uitgevoerd voor de provincie Utrecht over criteria die belangrijk zijn bij het nemen van besluiten over in welke gebieden windmolens komen en in welke gebieden niet (Mouter et al., 2023c). Burgers prioriteerden verschillende criteria en verschillende waarden. Op aanvraag van Provinciale Staten werd deze raadpleging geëvalueerd door de provincie (Provincie Utrecht, 2024a). Uit de evaluatie volgde als positief punt het grote aantal deelnemers (bijna 7000) en dat er een representatieve groep op leeftijd, geslacht en opleiding had meegedaan. Een ander positief punt is dat inwoners al in deze fase heb-

ben kunnen participeren, zodat hun input nog goed kan worden meegenomen in de planvorming, en niet pas tijdens de definitieve besluitvorming.

Doordat de vraagstelling was gericht op het onderwerp waar de provincie een besluit over ging nemen (wenselijkheid van verschillende locaties voor windmolens op land), konden de resultaten goed gebruikt worden. De resultaten van de PWE zijn dan ook veelvuldig gebruikt in de onderbouwing van de 27 meest kansrijke gebieden voor windenergie op land, die zijn geselecteerd uit een lijst van 99 mogelijke gebieden (Provincie Utrecht, 2024b).

Omdat de PWE zich alleen richtte op windmolens op land is de vraagstelling wel door een aantal betrokkenen als sturend ervaren. Deze betrokkenen gaven aan dat ze het sturend vonden dat de raadpleging alleen over wind op land ging en niet over andere technieken zoals wind op zee, kernenergie of geothermie. De actiegroep 'Buren van Rijnenburg en Reijerscop', die tegen de komst van windmolens in de polder ten zuiden van Utrecht is, noemde als belangrijkste punt van kritiek dat de suggestie wordt gewekt dat je in Utrecht windmolens moet plaatsen als je iets wilt doen aan het klimaatprobleem (RTV Utrecht, 2023). Deze eenzijdige focus op windenergie is volgens hen niet juist omdat het ook kan met zonne-energie, en bovendien kunnen windmolens ook op zee. De provincie geeft aan dat voor deze afbakening is gekozen omdat windenergie op land de scope van het participatieproces was.

Wat betreft het ontwerpproces kwam uit de evaluatie naar voren dat een volgende keer meer tijd tussen de commissievergadering van Provinciale Staten en de start van de raadpleging wenselijk zou zijn. Dan is het mogelijk om de vraagstelling van de raadpleging op tijd te delen met Provinciale Staten, aangezien er volgens de evaluatie nu een terecht kritiekpunt is dat de tijd tussen het delen van de vraagstelling en de start van de raadpleging kort was.

3.5 PWE over het stelsel medische rijgeschiktheid

In 2021 deden meer dan 7000 Nederlanders mee aan een PWE over het stelsel medische rijgeschiktheid (Spruit et al., 2021). Burgers konden verschillende beleidsopties adviseren in deze PWE om het stelsel aan te passen, en ze kregen ook inzicht in de kosten van de beleidsopties en de effecten op verkeersveiligheid. Een inzicht uit deze PWE was dat burgers de voorkeur gaven aan een aantal normerende maatregelen, omdat zij er te weinig vertrouwen in hadden dat de medeweggebruikers eerlijk zouden melden dat zij mogelijk niet meer geschikt zouden zijn om te rijden (Spruit et al., 2021). Deze achterliggende oorzaak was niet bekend bij beleidsmakers voordat de PWE werd uitgevoerd. Dit gaf meer inzicht in de problemen die met het beleid konden worden opgelost.

Projectleider Sebastiaan van Niele en medewerker Tom Radstaak werden geïnterviewd over hun ervaringen met de raadpleging (Publiek Denken, 2021). Op drie plekken in het interview spreken zij over hun ervaringen:

‘Radstaak en Van Niele zijn bijzonder te spreken over de opbrengst van de methode Participatieve Waarde Evaluatie voor de stelseloptimalisatie medische rijgeschiktheid. “Bij het maken van beleid kijken we vaak vooral naar de technische en cijfermatige kant,” zegt Radstaak. “Maar door de participanten in dit geval veel ruimte te geven voor suggesties en te laten kiezen uit mogelijke beleidsopties, hebben we op een gevalideerde manier de maatschappelijke effecten in kaart gebracht om deze vervolgens mee te nemen in de belangenafweging. Dat is uniek.”

‘Het ontwerp van de raadpleging die Populytics ontwikkelde heeft er volgens Van Niele voor gezorgd dat de input van inwoners voor het ministerie erg waardevol bleek. “We hebben niet gevraagd: bent u voor of tegen, maar: welke keuze zou u maken met een beperkt budget? We hebben laten zien wat effecten zijn van mogelijk beleid, met veel achtergrondinformatie zodat burgers zich goed konden informeren. Daardoor maken ze een onderbouwde keuze en krijgen wij serieuze en inzichtelijke adviezen vanuit de maatschappij.” “Met geen enkele andere methodiek zou dit goed te doen zijn geweest,” vult Radstaak aan. “Als je mensen een simpele enquête laat invullen, dan krijg je vaak een heel zwart-witte uitkomst. Terwijl de werkelijkheid veel genuanceerder is! Deze methode maakt scherp inzichtelijk wat belangrijk is voor mensen, maar ook hoe ze komen tot een besluit. Daardoor hebben we geen meningen, maar afwegingen van inwoners. Dat is enorm waardevol want daar doen we het immers voor.”

‘Van Niele hoopt dergelijke participatiemethoden vaker toe te passen in zijn toekomstige werkzaamheden. “Je bent echt beleid aan het maken met de samenleving, en niet uit de ivoren toren. Dat zorgt voor slimmere, betere uitkomsten en een mooier eindresultaat.”

3.6 Lelylijnraadpleging

In de PWE over de Lelylijn prioriteerden deelnemers ten eerste elf verschillende waarden waar beleidsmakers op kunnen sturen. Ten tweede kregen ze vijf keer twee verschillende varianten van de lijn voorgelegd en werd hun gevraagd naar welke variant de voorkeur uit zou gaan (Mouter et al., 2023e). In het kader van de Lelylijnraadpleging is een aantal beleidsmakers geïnterviewd over hun ervaringen (Mulder, 2023) en ook is er een externe evaluatie uitgevoerd (Ecorys, 2024). Uit de externe evaluatie blijkt dat direct betrokkenen bij het project positief tot zeer positief zijn over het gebruik van PWE (Ecorys, 2024). Het heeft met name geholpen om de doelen helder te krijgen waarmee volgens burgers rekening moet worden gehouden bij het ontwerp van de Lelylijn. Beleidsmakers vonden dat de PWE genuanceerde en diepgaande resultaten opleverde, wat hen helpt om beter rekening te houden met publieke waarden bij het maken van keuzes (Mulder, 2023). Beleidsmakers noemden bijvoorbeeld dat het resultaat dat Nederlanders uit noordelijk Nederland en de rest van Nederland ongeveer hetzelfde denken over wat belangrijk is bij keuzes over de Lelylijn ervoor zorgde dat een aanname bij hen werd weerlegd dat deze groepen heel anders zouden denken (Mulder, 2023). Daarnaast waardeerden beleidsmakers de toegankelijkheid van de raadpleging (Mulder, 2023). Toenmalig staatssecretaris Heijnen benadrukte bij de publicatie van de resultaten dat zij

er blij mee was dat 11.000 Nederlanders hadden deelgenomen aan de raadpleging. In de evaluatie van Ecorys (2024) staat dat de staatssecretaris de ideeën en zorgen die uit de PWE naar voren komen bruikbaar vond bij de uitwerking van de alternatieven, en dat de PWE ook inzichten opleverde die gebruikt kunnen worden bij de beoordeling van verschillende alternatieven. Uit de evaluatie van Mulder (2023) blijkt dat sommige deelnemers de Lelylijnraadpleging als sturend ervaren omdat deelnemers in een deel van de PWE werd gevraagd om doelen van de Lelylijn te prioriteren. Met name tegenstanders van de Lelylijn ervaren dat er daardoor min of meer van uit werd gegaan dat er een Lelylijn zou komen.

Projectdirecteur Stijn Lechner werd door *ROMagazine* (Faas, 2023) geïnterviewd over zijn ervaringen met de Lelylijnraadpleging. Hij gaf aan dat hij vooraf sceptisch was over het idee om al in zo'n vroege fase van een project een volksraadpleging te doen: *'Je maakt het jezelf moeilijker. Technisch en bestuurlijk is het al ingewikkeld en dan nog de burger erbij ...'* Lechner geeft in het interview aan dat hij de raadpleging na eerdere bedenkingen heeft omarmd. Het is volgens hem belangrijk om al vroegtijdig te weten wat de burger denkt, omdat het bij ambtenaren en bestuurders 'burgergerichtheid' oplevert. Ook vindt hij dat dit soort participatietrajecten erbij horen als je als overheid het vertrouwen van burgers in de overheid wilt herstellen.

3.7 Beleidsmakers over PWE-trajecten rond vluchtelingenopvang, windmolens en openbaar vervoer

In Lokale Democratie (2024) spraken drie beleidsmakers die in verschillende cases ervaring hebben opgedaan met de PWE. Olha Bondarenko was betrokken bij een PWE over vluchtelingenbeleid in Eindhoven, waarin deelnemers waarden prioriteerden die belangrijk zijn bij de opvang van vluchtelingen. Uit de PWE in Eindhoven kwam naar voren dat deelnemers in het algemeen hetzelfde kijken naar wat er nodig is op het gebied van vluchtelingenbeleid, ondanks de verschillen tussen deelnemers in hun houding tegenover vluchtelingen. Dit kon de gemeente vertalen in concrete maatregelen. Het vergrootte het vertrouwen in de maatregelen en in de samenwerking tussen de verschillende stakeholders.

Matteo de Visser was betrokken bij een PWE over windenergie in Zoeterwoude, waarin deelnemers adviseerden over locaties van windmolens en zonnenvelden. Als voordeel van PWE ziet hij dat mensen met een genuanceerde mening, gebaseerd op diverse overwegingen, meer aan bod komen. Dit in tegenstelling tot traditionele participatievormen, waar volgens hem mensen met een uitgesproken mening vooral aan het woord komen. Volgens hem heeft de PWE ervoor gezorgd dat ze een genuanceerd beeld hebben gekregen van het vraagstuk rondom opwekking van duurzame energie. Met de PWE heeft de gemeente kunnen kwantificeren hoe mensen denken over dit onderwerp. Het traject geeft vertrouwen aan het bestuur om beleid in te zetten. De PWE is volgens De Visser een aanvulling op de democratie.

Eric Westerhuis van ProRail geeft aan dat de PWE over de spoorlijn tussen Leiden en Dordrecht en de stationsgebieden een breed publiek bereikte. In deze PWE adviseerden deelnemers hoe een beperkt budget moest worden geïnvesteerd in verschillende opties op en rond het spoor tussen Leiden en Dordrecht (de Oude Lijn).

Ook konden deelnemers adviseren over vier stationsgebieden en aangeven hoe beperkte ruimte en geld moesten worden ingezet. De PWE gaf volgens Westerhuis inzicht in de voorkeuren van een brede groep burgers en in de motivaties en onderbouwingen die deelnemers hebben voor hun keuzes. De PWE over de Oude Lijn is positief beoordeeld in de externe evaluatie (Ecorys, 2024). De projectorganisatie beoordeelt het als positief dat er naast omwonenden ook veel reizigers van elders hebben meegedaan en ook een hoop jongeren en woningzoekenden. De PWE maakt het dus mogelijk om andere mensen te laten participeren dan alleen de mensen die je al tegenkomt in de zaaltjes. De PWE levert volgens de projectorganisatie meer en andere informatie op dan de traditionele participatiemethoden.

4 Ervaringen van deelnemers aan de PWE in de praktijk

Bij veel PWE's is aan deelnemers gevraagd om hun deelname te beoordelen met een cijfer en met reacties op een aantal stellingen over de raadpleging. Het laagste cijfer dat tot nu toe aan een PWE-raadpleging is gegeven door de gemiddelde deelnemer is een 6,3 en het hoogste cijfer een 7,7. Voor de meeste raadplegingen geldt dat ongeveer 75% van de deelnemers vindt dat de overheid de PWE-methode vaker moet inzetten, en ongeveer de helft van de deelnemers zegt dat hun acceptatie van het uiteindelijke besluit en hun vertrouwen in de overheid omhooggaan doordat de overheid via de raadpleging op grote schaal inwoners betreft bij keuzes. Tabel 2 laat zien hoe deelnemers verschillende aspecten van de PWE-raadplegingen beoordelen. In de raadplegingen voor de provincie Utrecht, over de Lelylijn en over de Oude Lijn zijn alle stellingen opgenomen, in de andere raadplegingen een selectie van stellingen, waardoor niet alle cellen gevuld zijn.

Tabel 2 *Beoordeling van PWE door de deelnemers aan de raadpleging*

	Warmte- transitie gemeen- te Utrecht	Provincie Utrecht Wind- molens	Stelsel medi- sche rijge- schikt- heid	Lelylijn	Spoor- lijn Leiden – Dor- drecht en stations	Zoeter- woude Wind- energie
Gemiddeld cijfer		6,5	7,4	7,3	7,7	7,1
In Nederland moeten we deze methode vaker gebruiken om inwoners te betrekken bij overheidsbeleid (eens)	68%	77%	78%	83%	79%	
Door deel te nemen aan deze raadpleging leer ik over de keuzes die de overheid moet maken over dit onderwerp (eens)	62%	55%		74%	67%	

Tabel 2 (Vervolg)

	Warmte- transitie gemeen- te Utrecht	Provincie Utrecht Wind- molens	Stelsel medi- sche rijge- schikt- heid	Lelylijn	Spoor- lijn Leiden – Dor- drecht en stations	Zoeter- woude Wind- energie
Als de overheid via deze raadpleging op grote schaal inwoners betreft bij keuzes, dan zijn de uiteindelijke besluiten over dit onderwerp voor mij beter te accepteren (eens)	49%	53%		69%	65%	
Als de overheid vaker op deze manier inwoners laat meedenken over dit soort keuzes, dan krijg ik meer vertrouwen in de besluiten van de overheid (eens)		55%		70%	69%	

4.1 Wat vinden deelnemers goed aan een PWE?

Nadat deelnemers de bovenstaande stellingen hebben beoordeeld, wordt er aan hen gevraagd wat ze goed en slecht vinden aan de PWE. Positieve deelnemers geven vooral aan dat ze de raadpleging een toegankelijke methode vinden om hun stem te kunnen laten horen over een specifiek onderwerp. Ook waarderen ze de gebalanceerde informatievoorziening en de mogelijkheid om hun advies te nuanceren en toe te lichten. Veel positieve deelnemers geven ook aan dat ze wat geleerd hebben door hun deelname, dat ze meer begrip hebben gekregen voor het dilemma en de uitdagingen waar de overheid voor staat, en dat ze zich meer betrokken voelen bij het onderwerp. Ze vinden het interessant om te leren over de afwegingen die beleidsmakers moeten maken. Hieronder geven we twee illustratieve quotes van deelnemers aan de Lelylijnraadpleging:

‘Ik vond het leuk om mee te doen. En heel makkelijk dat het gewoon tussen de bedrijven door in een druk gezinsleven gedaan kon worden. Dat je niet de hele avond beschikbaar hoefde te zijn. En ik vond het heel leuk dat je niet “ja” of “nee” hoefde aan te klikken maar dat je kon spelen met wel tien verschillende belangen. Zo kon het een stuk genuanceerder dan het normaal wel eens is.’

‘De verschillende aspecten en keuzes die een rol spelen bij de aanleg van de Lelylijn komen goed aan bod. Superleuk om betrokken te worden en om meer zicht te krijgen op de gevolgen van bepaalde keuzes. Het is fijn om mee te kunnen denken en om aan het denken te worden gezet. Bedankt!’

Hieronder geven we vier illustratieve quotes van deelnemers aan de PWE over de warmtetransitie van de gemeente Utrecht:

‘Dit was de eerste keer dat mijn mening werd gevraagd op een complexe, interactieve manier en ik vind dit erg leuk! Ik heb het gevoel dat het onderwerp beknopt en toch uitgebreid wordt uitgelegd.’

‘Je moet erover nadenken en door de informatie in de film te zien en de vragen te beantwoorden word je een beetje meer deskundig over een onderwerp. Ik voel me door deze manier van werken nu wel een “geraadpleegde burger van Utrecht”.’

‘Er werd veel informatie gegeven over hoe elke methode opgezet zou worden. Zo kun je een beter onderbouwde mening geven. Dit is goed, want alleen reageren met je “onderbuikgevoel” heeft naar mijn mening een zeer beperkte waarde.’

‘Het is geweldig dat je een kijkje krijgt in alle overwegingen die een rol spelen in het besluitvormingsproces! Geeft een genuanceerder beeld, dat toch krachtig en beknopt wordt overgebracht.’

En tot slot twee illustratieve quotes van deelnemers aan de raadpleging over het stelsel medische rijgeschiktheid die het vooral waarderen dat burgers die uiteindelijk de effecten ervaren, worden geraadpleegd:

‘Er wordt ook eindelijk eens geluisterd naar de burgers die uiteindelijk het meeste praktijkervaring hebben.’

‘Het is goed om de mening van de direct betrokkenen te vragen. Immers, zij doen dagelijks ervaringen op die verschillend kunnen zijn van die van experts en goedwillende ambtenaren.’

Hoe verschillende groepen stemmers tegen de PWE aankijken is in verschillende raadplegingen onderzocht. Deelnemers aan de PWE werd na afloop gevraagd om een cijfer te geven aan de raadpleging en in verschillende PWE's werd er ook gevraagd wat deelnemers stemden bij de meest recente verkiezingen. Een consistent patroon is dat er geen grote verschillen zijn tussen de politieke partij waarop mensen stemmen en het cijfer dat zij geven aan de PWE. Dit is bijvoorbeeld te zien bij de Landelijke Energieraadpleging 2023 (Mouter et al., 2023d), de raadpleging windenergie in de provincie Utrecht (Mouter et al., 2023c) en de raadpleging over de Oude Lijn (Mouter et al., 2024). Er zijn geen grote verschillen tussen stemmers op progressieve en conservatieve politieke partijen wat betreft hun waardering voor de PWE-raadpleging.

Figuur 3 laat bijvoorbeeld zien dat deelnemers aan de raadpleging over de Oude Lijn (Mouter et al., 2024) die stemmen op FVD, BIJ1, DENK, CDA en SP gemiddeld een 8,0 of hoger aan de raadpleging geven. Stemmers op 50PLUS, BVNL, D66, ChristenUnie, NSC, PVV en SGP beoordelen de raadpleging het meest negatief met gemiddeld een cijfer tussen de 7,3 en 7,5. De rest van de stemmers zit hiertussen.

Figuur 3 *Gemiddeld rapportcijfer inwonersraadpleging over de Oude Lijn en de stationsgebieden 2024, uitgesplitst naar politieke voorkeur*



4.2 Welke kritiek geven negatieve deelnemers?

Negatieve deelnemers geven vaak aan dat ze de PWE te complex en tijdrovend vinden, voor hen is een referendum of een simpele enquête waarschijnlijk een betere methode. Dit type deelnemers heeft ook liever een methode waarin simpelweg wordt gevraagd ‘Moet er wel of geen Lelylijn komen?’ dan een PWE-raadpleging waarin je het afwegingsvraagstuk van een beleidsmaker ervaart met allerlei dimensies en dan een advies moet geven. Zij vinden de simpele vraagstelling minder sturend. Aan de andere kant zijn er deelnemers die vinden dat de PWE bepaalde onderdelen van de complexiteit van de beleidsmaker mist en dat er te weinig ruimte is voor fundamentele discussie waarin ook andere beleidsopties op tafel kunnen komen dan de beleidsopties die onderdeel zijn van een PWE (Mulder, 2023). Voor deze deelnemers zou een bewonersavond of een burgerberaad beter geschikt zijn. Hieronder staan citaten van respectievelijk een deelnemer aan de raadpleging over het stelsel medische rijgeschiktheid, de Lelylijnraadpleging en de raadpleging over de warmtetransitie van Utrecht die dit benadrukken:

‘Je wordt gedwongen keuzes te maken die niet geheel in lijn liggen met wat je nu echt zou willen. Er bestaan vele mogelijkheden dit op te lossen. Die worden niet benoemd.’

‘Geeft te weinig ruimte als je tegen de Lelylijn bent. Er wordt al vanuit gegaan dat de Lelylijn komt en daarom is de raadpleging sturend.’

‘Bewoners zouden ook moeten kunnen opteren om niet van aardgas af te gaan. Of te kiezen voor een ander gas soort.’

5 Conclusie en discussie

De Participatieve Waarde Evaluatie (PWE) is een democratische innovatie die in Nederland meer dan 80 keer is toegepast. De essentie van een PWE is dat inwoners op de stoel van een beleidsmaker plaatsnemen en een advies geven over een beleidsdilemma. Dit artikel stelt de onderscheidende elementen van een PWE vast door PWE te vergelijken met andere methoden, zoals het referendum en het burgerberaad. We stellen vast dat een PWE op een aantal punten verschilt van andere methoden. Ten eerste probeer je in tegenstelling tot een opiniepeiling of een referendum in een PWE de complexiteit van het beleidsvraagstuk zo goed mogelijk voor te leggen aan deelnemers, zodat zij een advies kunnen geven met inbegrip van deze complexiteit. Bij een opiniepeiling of een referendum is het vaak de vraag hoe je de uitkomsten moet omzetten in beleid, want beleid maken is complexer dan het beantwoorden van stellingen of een antwoord op een ja/nee-vraag. Omdat de vraagstelling in de PWE aansluit op de keuze die de beleidsmaker moet maken, zijn de uitkomsten zeer bruikbaar. Een PWE levert concrete handelingsperspectieven op. Daarnaast is het aantal deelnemers in een PWE veel groter dan bij een burgerforum of een bewonersavond. De combinatie van een grote representatieve groep die een advies geeft in een PWE en de bruikbaarheid van de inzichten maakt PWE onderscheidend ten opzichte van andere methoden.

Het tweede doel van dit artikel is om ervaringen met de PWE te beschrijven van beleidsmakers en deelnemers in negen cases (zeven geëvalueerde cases en twee cases die recentelijk zijn besproken in een webinar). Beleidsmakers waarderen het dat PWE's genuanceerde (kwantitatieve) informatie opleveren over aan welke beleidsopties burgers (niet) de voorkeur geven en over de waarden en zorgen die achter deze voorkeuren zitten. PWE's leveren volgens hen bruikbare resultaten op, die gemakkelijk kunnen worden omgezet in besluitvorming. Daarbij geven beleidsmakers aan dat zij het waarderen dat de PWE veel deelnemers bereikt, ook deelnemers met een genuanceerde mening die je normaal minder hoort. Men vindt PWE een efficiënte methode om burgers te betrekken. Ook het ontwerpproces van een PWE wordt gewaardeerd, omdat het zorgt voor een scherper inzicht bij beleidsmakers en stakeholders in het beleidsdilemma.

Deelnemers zijn over het algemeen zeer positief over hun deelname aan de PWE. Ze vinden het een toegankelijke methode om hun stem te kunnen laten horen over een specifiek onderwerp. Ook waarderen ze de gebalanceerde informatievoorziening en de mogelijkheid om hun advies te nuanceren en toe te lichten. Veel positieve deelnemers geven ook aan dat ze wat geleerd hebben door hun deelname, dat ze meer begrip hebben gekregen voor het dilemma en de uitdagingen waar de overheid voor staat, en dat ze zich meer betrokken voelen bij het onderwerp. Het valt op dat er qua beoordeling van deelnemers geen grote verschillen zijn tussen groepen stemmers. Het resultaat dat er geen groep stemmers op een bepaalde politieke partij is die relatief positief of negatief over PWE is, staat in contrast met het burgerforum of het referendum, waar verschillende kiezersgroepen anders over denken. Sipma en Wagenaar (2024) stellen vast dat theoretisch geschoolden, politiek

geïnteresseerden en linkse kiezers relatief positief zijn over het burgerforum, terwijl praktisch geschoolden, minder politiek geïnteresseerden en rechtse kiezers vaker de voorkeur geven aan een referendum. Zaslove et al. (2021) laten zien dat inwoners met een sterke populistische houding relatief positief zijn over het referendum, terwijl theoretisch geschoolden, ouderen en linksgeoriënteerde stemmers relatief positief zijn over deliberatieve vormen van participatie zoals een burgerforum.

Veel deelnemers vinden het positief dat zij in een PWE op basis van informatie over de gevolgen van beleidsopties een advies kunnen geven. Het geeft hun het gevoel dat zij een genuanceerd en geïnformeerd advies geven. Maar er is ook een substantiële groep deelnemers die zich gestuurd voelt door de verkregen informatie. Zij zouden het liefst een keuze voorgelegd krijgen met zo min mogelijk context: bijvoorbeeld 'Wilt u wel of geen Lelylijn?' Ten tweede zijn er deelnemers die zich gestuurd voelen door de beleidsopties die zij voorgelegd krijgen. Zij hebben de behoefte om ook buiten de geboden beleidsopties om een advies te geven. In een PWE over keuzes rond windenergie in een regio willen zij bijvoorbeeld ook het advies kunnen geven om te kiezen voor windmolens op zee, een extra kerncentrale of zonneparken in de Sahara. Deze deelnemers hebben een punt. De essentie van een PWE is dat een vraagstuk van een beleidsmaker wordt nagebootst, waarna inwoners advies kunnen geven. Pas daarna kunnen deelnemers extra opties aandragen. Beargumenteerde kan worden dat een PWE instrumenteel wordt ingezet (zie Michels elders in dit themanummer). Vergeleken met meer open instrumenten zoals een bewonersavond of een world café is er relatief weinig ruimte voor de inbreng van innovatieve ideeën en alternatieve oplossingen die de bestaande beleidsopties ter discussie stellen. Een PWE is vergeleken met een world café een minder geschikt instrument in de fase dat er nog weinig ideeën zijn over problemen en oplossingen en burgers vooral worden betrokken bij het brainstormen over deze onderwerpen. Aan de andere kant kan worden beargumenteerde dat een PWE niet instrumenteel wordt ingezet. Het voordeel van het feit dat deelnemers in een PWE binnen de kaders van een beleidsmaker meedenken, is dat de uitkomsten van een PWE bruikbaar zijn voor beleidsmakers, waardoor zij hun beleid kunnen afstemmen op de voorkeuren van inwoners en dit ook aan de inwoners kunnen terugkoppelen. In de cases Súdwest-Fryslân, Maatschappelijke Raad Schiphol, provincie Utrecht en gemeente Eindhoven heeft de PWE tastbare invloed gehad op het beleid en bij de cases stelsel medische rijgeschiktheid en Lelylijn heeft de PWE ervoor gezorgd dat de opdrachtgever anders naar de doelen van het project is gaan kijken of naar het probleem dat moet worden opgelost. De cases Oude Lijn en Zoeterwoude zijn pas net afgerond, waardoor het nog te vroeg is om te kijken naar de impact van de PWE op beleid. Bij de warmtetransitie Utrecht gaven beleidsmakers aan dat de PWE niet echt nieuwe inzichten opleverde, waardoor er geen duidelijke impact was op beleid. Een ander voordeel van dit kenmerk van de PWE is dat de kans relatief klein is dat je als beleidsmaker onrealistische verwachtingen schept. Beleidsopties die de beleidsmaker niet serieus overweegt worden ook niet voorgelegd in een PWE, want dit zou kunnen leiden tot schijnparticipatie, omdat een beleidsmaker (waarschijnlijk) niets zal doen met de aanbevelingen. Het is interessant

om te onderzoeken of het mogelijk is om dit principe van PWE vast te houden en tegelijkertijd te voorkomen dat deelnemers die buiten de geboden opties om een advies willen geven, zich niet gestuurd voelen.

Een ander kritiekpunt van deelnemers is dat zij de PWE ofwel te complex vinden, ofwel te simplistisch. Deze deelnemers kunnen beter in hun behoeften worden voorzien door de PWE te combineren of aan te vullen met andere methoden. De eerste groep deelnemers kan worden voorzien van een mogelijkheid om te kiezen voor een simpele enquête in plaats van een PWE. Dit is succesvol toegepast bij de PWE voor het stelsel medische rijgeschiktheid. De groep deelnemers die PWE te simplistisch vindt, kan worden voorzien door de PWE te combineren met offline methoden. Bij de PWE over windenergie in Utrecht (Mouter et al., 2023b) konden deelnemers aan de PWE zich aan het eind opgeven voor een burgerberaad. In dit burgerberaad was er ruimte voor fundamentele discussie en dialoog. Dit is een andere manier om in verschillende participatiebehoeften te voorzien. Nog een andere manier zou kunnen zijn om in de PWE een dialoogfunctie in te bouwen, waarin deelnemers die tegelijkertijd de PWE doen met elkaar in gesprek kunnen gaan. Ook zouden hier bepaalde tijdsvensters voor kunnen worden aangemaakt, waarin je met andere deelnemers in dialoog kunt gaan. Als je als beleidsmaker wilt voorzien in verschillende participatiebehoeften van de bevolking, dan is het verstandig om verschillende participatie-instrumenten te combineren.

Tot slot adviseren wij om meer evaluaties van PWE's te laten verichten door externe onderzoekers. De evaluaties die nu worden uitgevoerd door de opdrachtgever en de onderzoekers zelf hebben absoluut meerwaarde, maar externe onderzoeken kunnen nieuwe perspectieven en verbeterpunten aan het licht brengen die kunnen bijdragen aan het verder verbeteren van de meerwaarde van de PWE in de praktijk.

Literatuur

- Beumer, M. B. J., Mouter, N., Spruit, S. L., Munyasya, A., & Tuit, C. (2023a). *Uitkomsten van een raadpleging over het milieubeleid in Nederland*. Populytics.
- Beumer, M. B. J., Mouter, N., Spruit, S. L., Munyasya, A., & Tuit, C. (2023b). *Uitkomsten van een inwonersraadpleging over rust en activiteiten op zondag in gemeente Hoeksche Waard*. Populytics.
- Coffé, H., & Michels, A. M. B. (2014). Education and support for representative, direct and stealth democracy. *Electoral Studies*, 35, 1-11.
- Dekker, T., Koster, P. R., & Mouter, N. (2024). A micro-econometric framework for Participatory Value Evaluation. *Journal of Choice Modelling*, 52, 100507.
- Den Ridder, J., & Dekker, P. (2015). *Meer democratie, minder politiek?* Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Den Ridder, J., Fiselier, T., & Van Ham, C. (2021). *Draagvlak voor het burgerforum: Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- De Vries, M., Mouter, N., Tuit, C., Spruit, S. L., Munyasya, A., & Amezian, A. (2023). *Burgerkeuzes in kaart: Resultaten van de Nationale Klimaatraadpleging 2023*. Populytics.
- Ecorys. (2024). *PWE en het MIRT-proces: Verkenning van de meerwaarde van het instrument* (in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat).

- Faas, M. (2023, 12 juni). Vroege participatie Lelylijn past bij visie op brede welvaart. *ROMagazine*.
- Fiorino, J. D. (1990). Citizen participation and environmental risk: A survey of institutional mechanisms. *Science, Technology and Human Values*, 15, 226-243.
- Gemeente Súdwest-Fryslân. (2023). *Gemeente en Wetterskip eigenaar van 4 windmolens*. Gedownload van <https://sudwestfryslan.nl/publicatie/gemeente-en-wetterskip-fryslan-eigenaar-4-windmolens/>
- Hendriksma, M. (2020, 31 juli). Súdwest-Fryslân herstelt van windmolendebacle. De Mienskip voert regie over energie. *Binnenlands Bestuur*.
- Hibbing, J., Theiss-Morse, E., Hibbing, M. V., & Fortunato, D. (2023). Who do the people want to govern? *Party Politics*, 29(1), 3-15.
- Itten, A. V., & Mouter, N. (2022). When digital mass participation meets citizen deliberation: Combining mini- and maxi-publics in climate policy-making. *Sustainability*, 14(8), 4656.
- Lafont, C. (2015). Deliberation, participation, and democratic legitimacy: Should deliberative mini-publics shape public policy? *Journal of Political Philosophy*, 23(1), 40-63.
- Lokale Democratie. (2024). *Twintig minuten op de stoel van een bestuurder: Digitale participatie in de praktijk*. Gedownload van <https://lokale-democratie.nl/news/view/4cfbf5b0-dc4a-49df-9fde-fe6b4e1bea18/twintig-minuten-op-de-stoel-van-een-bestuurder-digitale-participatie-in-de-praktijk>
- Már, K., & Gastil, J. (2021). Do voters trust deliberative minipublics? Examining the origins and impact of legitimacy perceptions for the Citizens' Initiative Review. *Political Behaviour*, 45(3), 975-994.
- Mouter, N., Hernandez, J. I., & Itten, A. V. (2021a). Public participation in crisis policy-making. How 30,000 Dutch citizens advised their government on relaxing COVID-19 lockdown measures. *PLOS ONE*, 16(5), e0250614.
- Mouter, N., Koster, P. R., & Dekker, T. (2021b). Contrasting the recommendations of Participatory Value Evaluation and Cost-Benefit Analysis in the context of urban mobility investments. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 144, 54-73.
- Mouter, N., Koster, P. R., & Dekker, T. (2021c). Participatory Value Evaluation for the evaluation of flood protection schemes. *Water Resources and Economics*, 36, 100188.
- Mouter, N., Shortall, R. M., Spruit, S. L., & Itten, A. V. (2021d). Including young people, cutting time and producing useful outcomes: Participatory Value Evaluation as a new practice of public participation in the Dutch energy transition. *Energy Research & Social Science*, 75, 101965.
- Mouter, N., Jennings, S., De Vries, M., Maas, W., Geijssen, T., & Spruit, S. L. (2022a). *Een raadpleging ter voorbereiding van het Gelders burgerforum Klimaat*. Populytics.
- Mouter, N., Jara, K. T., Hernández, J. I., Kroesen, M., De Vries, M., Geijssen, T., Kroese, F., Uiters, E., & De Bruin, M. (2022b). Stepping into the shoes of the policy maker: Results of a Participatory Value Evaluation for the Dutch long term COVID-19 strategy. *Social Science & Medicine*, 314, 115430.
- Mouter, N., De Vries, M., Munyasya, A., & Scholma, W. (2023a). *Uitkomsten van de inwonersraadpleging over ruimtelijke keuzes in Zuid-Holland*. Populytics.
- Mouter, N., Beumer, M. B. J., De Vries, M., Munyasya, A., & Scholma, W. (2023b). *Uitkomsten van de inwonersraadpleging over het landelijke gebied van Noord-Holland*. Populytics.
- Mouter, N., Vroom, R., Munyasya, A., Tuit, C., & Spruit, S. L. (2023c). *Resultaten van een inwonersraadpleging over wat belangrijk is bij keuzes tussen windlocaties in de provincie Utrecht*. Populytics.

- Mouter, N., De Vries, M., Jenninga, S. L., Spruit, S., Amezian, A., & Munyasya, A. (2023d). *Resultaten van de Landelijke Energieraadpleging*. Populytics.
- Mouter, N., De Vries, M., Munyasya, A., Tuit, C., Hoefsloot, N., Cieraad, F., Lier, F., & Tromp, H. (2023e). *Uitkomsten van de Lelylijnraadpleging*. Populytics.
- Mouter, N., & Beumer, M. B. J. (2024). *E-book Participatieve Waarde Evaluatie (PWE)*. Kennisplatform Participatie Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Gedownload van www.populytics.nl/nieuws/handreiking-participatieve-waarde-evaluatie-pwe/
- Mouter, N., Geijssen, T., Vroom, R., & Scholma, W. (2024). *Resultaten van een inwonersraadpleging over de Oude Lijn en de stationsgebieden*. Populytics.
- Mulder, R. M. M. (2023). *The effectiveness of Participatory Value Evaluation in national transport projects* [Master thesis]. Technische Universiteit Delft.
- Populytics. (2022). *Een Participatieve Waarde Evaluatie over de inrichting van de Maatschappelijk Raad Schiphol en het Omgevingshuis (in opdracht van de Omgevingsraad Schiphol)*.
- Populytics. (2024). *Resultaten van een inwonersraadpleging over de ruimtelijke inrichting van Nederland (in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)*.
- Provincie Utrecht. (2024a). *Evaluatie participatieproces voor de meest kansrijke gebieden windenergie*.
- Provincie Utrecht. (2024b). *Onderbouwing lijst meest kansrijke gebieden windenergie provincie Utrecht*.
- Publiek Denken. (2021). Hoe de overheid inwoners betreft bij publiek beleid. Niet langer uit een ivoren toren. *Special Publiek Denken* (30). Gedownload van <https://specials.publiekdenken.nl/publiek-denken-30-2021/participatieve-waarde-evaluatie>
- RTV Utrecht. (2023, 20 oktober). Irritatie over 'sturende' windmolenenquête provincie Utrecht: 'Ondemocratische vragenfuik'.
- Sipma, T., & Wagenaar, C. (2024). *Op de stoel van de politicus: Wie mogen meepraten en meestemmen over besluitvorming?* Stichting Kiezers Onderzoek Nederland.
- Spruit, S. L., Mouter, N., De Vries, M., & Schouten, S. (2021). 6681 Nederlanders denken mee over medisch keuren van rijbewijshouders. Populytics.
- Zaslove, A., Geurkink, B., Jacobs, K., & Akkerman, A. (2021). Power to the people? Populism, democracy, and political participation: A citizen's perspective. *West European Politics*, 44(4), 727-751.