

Vergaderjaar 2008–2009

**30 184**

**Bestuurlijke vernieuwing**

**Nr. 27**

## **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 mei 2009

### **1. Inleiding**

Op 10 september 2008 is in een Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor BZK van uw Kamer gesproken over de ervaringen met het Burgerforum Kiesstelsel. Naar aanleiding daarvan is op 23 september een tweetal moties aangenomen, waar ik in deze brief nader op in ga onder de noemer «Charter voor burgerparticipatie?, spelregels en lessen in de driehoek burger, volksvertegenwoordiging en bestuur». Het betreft de motie-Kalma en motie-Van Raak (TK 2008–2009, 30 184, nr. 22 en 23). Tijdens dit AO heb ik ook toegezegd lessen te trekken uit wetenschappelijk onderzoek over burgerfora. Eerst kom ik tegemoet aan dit verzoek. Daarna presenteer ik mijn bevindingen over de vraagstelling in de beide moties en ik sluit af met een voorstel over verdere vervolgvactiteiten.

### **2. Onderzoek over burgerfora waaronder het Burgerforum kiesstelsel**

Wat zijn burgerfora? In dit verband wordt onder een burgerforum verstaan een bepaald type van burgerparticipatie dat voldoet aan a) zo representatief mogelijke selectie van deelnemers, b) informatieverstrekking aan de deelnemers over de inhoud van het vraagstuk en c) mogelijkheden voor argumentenwisseling en dialoog (deliberatie). In lijn met de literatuur vat ik ook andere vormen van deliberatieve democratie zoals burgerjury, burgerpanel of burgerplatform, samen onder de term burgerfora.

Er zijn maar liefst zes onderzoeken gewijd aan het Burgerforum-Kiesstelsel, het meest omvangrijke voorbeeld van een burgerforum dat tot nu toe in Nederland op centraal niveau plaatsvond. In de bijlage<sup>1</sup> typeer ik deze onderzoeken kort.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Naar aanleiding van de motie-Kalma heeft prof. Monique Leyenaar op mijn verzoek gerapporteerd over de ervaringen met burgerfora in het algemeen.

Ik stuur dit rapport mee<sup>1</sup> en geef hieronder enkele kanttekeningen bij het rapport.

Burgerfora hebben intrinsieke voordelen ten opzichte van vele vormen van losse «interactieve beleidsvorming», mits de voorbereiding t.a.v. vraagstelling, spelregels en de keuze van het onderwerp met zorg plaatsvindt. Tegelijkertijd moeten burgerfora in het bredere plaatje van de politieke besluitvorming worden geplaatst. Wat een burgerforum niet heeft en welk gemis tevens zijn grootste kracht vormt, kan in de democratische besluitvorming zeker niet worden gemist: de strijd tussen betrokken belangen en het politieke spel. Het is in dat licht geen toeval dat de adviezen van burgerfora zo weinig rechtstreekse doorwerking hebben gehad, zoals mevrouw Leyenaar constateert. Men mag een burgerforum naar mijn opvatting niet geïsoleerd beschouwen ten opzichte van andere arena's die met elkaar de bouwstenen vormen van een democratisch besluit. Naast de gekozen volksvertegenwoordigers denk ik bij de andere arena's aan bijvoorbeeld onderhandelingen met belanghebbenden, de inzichten van deskundigen en van uitvoeringsorganisaties. Deze arena's hebben doorgaans een meer vanzelfsprekende legitimiteitspositie dan burgerfora.

Met die kanttekening zullen burgerfora het vooral moeten hebben van hun ontwapenende kracht en van hun gezond-verstand-adviezen, die voor de geïnstitutionaliseerde democratie zeker inspirerend kunnen zijn. De kans op een dergelijke impact is het grootst als burgerfora door de volksvertegenwoordiging zelf worden gewenst, misschien zelfs wel op haar instigatie worden ingesteld. Daarom bepleit ik ook verderop in deze brief een actieve rol van het parlement bij de keuze voor dit soort instrumenten.

Concluderend zijn wat mij betreft lessen uit de prille ervaringen met burgerfora in ons land de volgende:

- De meerwaarde van burgerfora is gelegen in kenmerken van evenwichtige samenstelling en geïnformeerde deliberatie, in het bijzonder in vergelijking met andere vormen van burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming. Nadelen zijn tijdsbeslag voor de deelnemers en kosten voor de organisatie.
- Burgerfora werken doorgaans goed, zijn bevredigend voor de deelnemers, leveren constructieve en verstandige uitkomsten op.
- Directe impact van de adviezen is doorgaans beperkt, maar dat is niet verwonderlijk als men een burgerforum ziet tegen de achtergrond van de complexiteit van de totale democratische besluitvorming. Het voegt één bepaalde invalshoek toe naast de werkelijkheid van politiek, die van belanghebbenden, experts, de medialogica, etc.
- Management van verwachtingen is essentieel. Dat geldt niet alleen in de richting van deelnemende burgers, maar zeker ook voor bestuurders en volksvertegenwoordigers die nu vaak niet de handen willen branden aan een «gevaarlijk, onstuurbaar» proces. Hierdoor laten zij kansen op verrassende en nuttige effecten van burgerfora lopen.

### **3. Vraag naar een Charter voor burgerparticipatie**

De Tweede Kamer vroeg bij motie om een «Charter» voor burgerparticipatie op te stellen. Daarvoor wil ik eerst verkennen wat er op dit terrein al beschikbaar is. Er is nogal wat voorafgegaan waarmee ik graag rekening wil houden om dubbel werk, of erger, doorkruising van bestaande spelregels te voorkomen. Ik beperk me tot die voorgeschiedenis waar al sprake is geweest van evaluatie in de bestuurspraktijk. Ik interpreteer de vraag van de Kamer zo dat begrippen als Charter, spelre-

gels, codes, handreikingen als elkaars synoniemen kunnen worden opgevat.

Was de vorige paragraaf specifiek gericht op burgerfora, hier verbreed ik het blikveld overeenkomstig het dictum van de motie naar burgerparticipatie in het algemeen, waaronder ook andere vormen van consultatie en interactieve beleidsvorming vallen.

De overheid in haar diverse geledingen heeft de afgelopen jaren steeds vaker de dialoog met de samenleving gezocht. Dit varieerde van inspraaken informatieavonden tot het in gezamenlijkheid interactief bouwen aan nieuwe overheidsplannen en de uitvoering ervan. Deze interactieve werkvormen vallen niet meer weg te denken in de bestuurlijke gereedschapskist. Interactieve processen helpen de overheid, met meer kennis en beter passend bij de specifieke situatie van de betrokkenen, beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Met de ruime ervaring en voorzieningen die inmiddels voorhanden zijn, wordt gewerkt aan het verder professionaliseren van interactieve werkvormen. Het ministerie van BZK fungeert hierbij sinds deze kabinetsperiode als aanjager. Een voorbeeld is het programma «In Actie met Burgers, lokale proeftuinen voor burgerparticipatie» dat op initiatief van de Tweede Kamer met steun van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op dit moment wordt uitgevoerd. Hier ontmoeten zo'n 100 gemeenten elkaar in leerkringen om aan de hand van experimenten en elkaars ervaringen te leren over verschillende aspecten van burgerparticipatie.

Professionalisering is nodig, omdat blijkt dat de vormgeving van het interactieve proces nogal vaak tot teleurstellingen leidt, bij de burgers, bij externe actoren, bij de volksvertegenwoordigers, bij bestuurders en bij ambtenaren. En dat doet het vertrouwen in de overheid geen goed.

#### **4. Handreikingen, checklists, guidelines, spelregels: wat voorafging**

De professionaliteit heeft haar neerslag gevonden in handreikingen voor de bestuurspraktijk. Ik noem in bijlage 1 een aantal bestaande voorbeelden. Het is zinnig om bij deze spelregels onderscheid te maken naar de drie verschillende betrokkenen in het proces: bestuur, burgers en volksvertegenwoordiging. Elk van de drie betrokkenen in de driehoek dient bij zijn eigen rol in het proces weloverwogen te werk te gaan om teleurstellingen en mislukking te voorkomen.

Het valt op dat verreweg de meeste bezinning op hoe-vragen ten aanzien van burgerparticipatie heeft plaatsgevonden in de hoek van het bestuur en het ambtelijk apparaat. In 2003 werden 66 verschillende checklists geïnventariseerd – meest op gemeentelijk niveau – met aandachtspunten waaraan gedurende een interactief proces successievelijk aandacht moet worden besteed.

Helaas zijn maar weinig voorbeelden geijkt door evaluatie in en aan de praktijk. Als ik me daartoe beperk betreft het twee handreikingen ter professionalisering van het bestuur en het ambtelijk apparaat, één met als invalshoek de kans om burgers te mobiliseren en één de rol van de (lokale) volksvertegenwoordiging.

#### **5. Wat nu te doen?**

In de motie-Kalma overweegt de Kamer dat, wil burgerparticipatie vruchtbaar zijn, aan een aantal voorwaarden moet zijn voldaan:

- a. bedoeling en mandaat moeten duidelijk zijn; het primaat van de vertegenwoordigende democratie moet zijn vastgelegd;
- b. het publieke vraagstuk moet concreet en goed omschreven zijn;

- c. de methode doet een beroep op de persoonlijke kennis en ervaring van de deelnemers;
- d. de desbetreffende projecten moeten een welomschreven looptijd hebben en voorzien zijn van een budget.

Ik stel vast dat deze aspecten in alle bovengenoemde handreikingen terugkomen.

De handreikingen voor *Inspraak Nieuwe Stijl* en de guiding principles van de OESO (zie bijlage) spreken over de noodzaak van politiek commitment, en over afstemming met het politieke proces, waarbij zij duidelijk doelen op de finale besluitvorming in de verhouding tussen bestuur en volksvertegenwoordiging. Eerste vraag voor het bestuur is steeds: Is er wel voldoende politieke ruimte om burgers te vragen mee te denken? «Participatie staat ten dienste van besluitvorming; zorg voor goed samenspel van bestuurders en beleidsmakers» zijn de eerste twee uitgangspunten van het huidige kabinet over publiekparticipatie. Hier convergeren de verschillende gezichtspunten in de vaststelling dat bestuur zich reenschap moet geven van de politieke randvoorwaarden waarbinnen de besluitvorming zich beweegt.

Is er nu noodzaak om naast de genoemde al beschikbare kaders nog een extra Charter toe te voegen? Ik concludeer van niet. Er is juist voor het bestuur al voldoende. Ik hecht trouwens ook meer waarde aan levende ervaring en leren door te doen. Er is zelfs een risico van technocratisering verbonden aan al die checklists. Daarom vind ik het programma *In Actie met Burgers*, lokale proeftuinen voor burgerparticipatie zo nuttig. Ik denk dat het verstandiger is om aan te haken bij bovengenoemde lopende processen, zoals de uitgangspunten voor *Inspraak Nieuwe Stijl* die onlangs door het huidige kabinet zijn opgesteld en in de praktijk verder worden verfijnd.

Voorts vraagt de motie-Van Raak de regering bij toekomstige voorstellen voor de organisatie van landelijke burgerfora een begroting en verantwoording bij te voegen. Ik ben bereid aan dit verzoek te voldoen.

## **6. Stimuleren van burgerparticipatie**

Naar aanleiding van het onderdeel in de motie-Kalma dat vraagt om «het gebruik van burgerfora en dergelijke te stimuleren» wil ik hieronder kort aangeven hoe het ministerie van BZK op dit moment burgerparticipatie en actief burgerschap bevordert. Sinds september 2008 bestaat er een nieuwe afdeling binnen het ministerie die zich bezig houdt met Democratie en Burgerschap. Hier wordt voor het eerst systematisch beleidsmatig geïnvesteerd in deze onderwerpen, omdat daar in deze tijd behoefte aan bestaat. Ten aanzien van het bevorderen van actief burgerschap betreft het zo uiteenlopende aspecten als

- mobilisatie van meer betrokkenheid bij de samenleving (Handvest verantwoordelijk burgerschap);
- vorming en toerusting van burgers voor democratie en een democratische houding (Huis van Democratie en Rechtsstaat);
- voorwaarden scheppen voor een responsieve overheid (bijvoorbeeld het genoemde programma *In Actie met Burgers* voor lokale burgerparticipatie);
- ontvankelijkheid voor maatschappelijke initiatieven (voorwaarden binnen de (rijks)overheid om goed om te gaan met ideeën en initiatieven uit de samenleving).

Er wordt nauw samengewerkt met andere onderdelen in de rijksdienst en met decentrale overheden die zich voor deze doelstellingen inzetten. Over het Huis van Democratie en Rechtsstaat, dat een apart instituut zal worden, is de Tweede Kamer op 12 maart jl. al geïnformeerd. Over de

andere genoemde onderdelen zal binnenkort nader bericht aan Uw Kamer worden gezonden.

## **7. Voorstel voor vervolgvacatie van de Tweede Kamer**

Aan het slot van deze brief kom ik terug op de rol van de volksvertegenwoordiging, in casu de Tweede Kamer, bij de voorbereiding van burgerparticipatie.

Als die handreikingen en checklists van het bestuur zoveel eerbied uitspreken voor de rol van de politiek bij burgerparticipatie, hoe komt dat samenspel dan tot uiting? Op welke manier wordt de volksvertegenwoordiging betrokken bij de vraag of, en zo ja hoe, burgerbetrokkenheid in een vroegtijdig stadium georganiseerd moet worden? Het lijkt voor de hand liggend om in de Tweede Kamer in een vroeg stadium de plaats van burgerparticipatie in het beleidsproces als aandachtspunt te agenderen en als toetspunt bij de controle op het bestuur toe te voegen.

De volgende aspecten zijn daarbij van belang:

- de afbakening van onderwerpen die zich al dan niet lenen voor burgerconsultatie;
- de mogelijkheid van kaderstelling vooraf vanuit de volksvertegenwoordiging;
- de controlerende taak van het parlement betreffende procesmatige aspecten van beleidsvoorbereiding;
- de manier waarop het parlement geïnformeerd zou moeten worden over de ontwikkelingen rond belangrijke projecten van burgerparticipatie.

Over de meeste van deze aspecten is al veel informatie voorhanden. Desgewenst ben ik bereid deze informatie aan Uw Kamer te ontsluiten en U enige vorm van ondersteuning te bieden bij het uitwerken van bovenstaande aspecten.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Th. B. Bijleveld-Schouten