

BIJLAGE 1 bij de brief aan Tweede Kamer n.a.v. Moties Kalma en Van Raak, Charter Burgerparticipatie

Onderzoeken naar aanleiding van het Burgerforum Kiesstelsel

De volgende zes onderzoeken zijn gewijd aan het Burgerforum-Kiesstelsel:

* Van Twist en Ten Heuvelhof beschreven kansen en problemen van het instrument in dit specifieke geval, waarbij ze het onderwerp Kiesstelsel met zijn direct zichtbare effecten op de politiek, zeer riskant achtten. Overigens toonden zij zich nogal positief over de mogelijkheden om met een zo groot opgezet burgerforum de 'Wisdom of Crowds' af te tappen.

* Tjitske Akkermans en Philip van Praag bekeken hoe het Burgerforum resoneerde in de Nederlandse media. Op nationaal niveau was de weerklank matig of negatief ondanks alle communicatie-inspanningen, in de regionale media nog het best, vooral uit oogpunt van human interest rondom de leden van het Burgerforum.

* Universiteit Twente onderzocht de (toevallige) samenstelling van de leden van het Burgerforum en hun representativiteit voor de Nederlandse kiezers. Zij constateerden een redelijke spreiding.

* Joke Hermes en Robert Adolfsson van Hogeschool InHolland deden onderzoek naar de motieven van degenen die verkozen NIET mee te doen aan het Burgerforum. Samenvattend vonden zij zich niet geschikt om deel te nemen aan een dergelijke exercitie.

* Manon de Jong onderzocht met behulp van participerende observatie de groepsdynamica in het Burgerforum en was onder de indruk van de inschikkelijkheid van de deelnemers aan het grotere geheel.

* Henk van de Kolk was ook participant aan het burgerforum in zijn hoedanigheid van docent van de deelnemers. Hij beschreef ook het besluitvormingsproces binnen het forum, dat ook kenmerken van dominantie en machtsverschillen verraadt.

Eerder ontwikkelde handreikingen voor burgerparticipatie

Nadere toelichting van de meest belangrijke handreikingen, checklists, etc., die zijn genoemd in de brief

1. Gedragscode Inspraak Nieuwe Stijl

In 2006 heeft een interdepartementale werkgroep Inspraak een gedragscode ontwikkeld met de principes van goed consulteren. Deze principes zijn volgens de werkgroep noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle consultatie. Hiervoor is het van belang de consultatie op maat in te vullen, waarbij gebruik kan worden gemaakt van een kennisbank en professionele ondersteuning.

Het toenmalige kabinet besloot in 2006 dat deze grondregels rijksbreed konden worden ingevoerd als zou worden aangetoond dat burgers, beleidsmakers en bewindspersonen met deze aanpak van 'Inspraak Nieuwe Stijl' zijn gediend. Daartoe werd een breed opgezet evaluatieonderzoek opgezet, dat zowel een zevental nieuwe projecten volgde als ook een groot aantal participatieprocessen uit het verleden achteraf toetste aan de gestelde principes.

De praktijkresultaten bevestigden inderdaad de bruikbaarheid van de gedragscode. Aldus volgde in 2008 de kabinetsreactie op het eindrapport 'Passende publieksparticipatie leidt

tot betere besluitvorming' waarin de praktijkresultaten van Inspraak Nieuwe Stijl worden onderschreven en voorstellen voor implementatie worden overgenomen (TK 2008-2009, 29385, nr. 42). De uitgangspunten worden per overheidslaag, overheidsorganisatie of per project uitgewerkt in heldere afspraken. Zo zijn zij verwerkt in een Gedragscode voor weginfrastructuur (ingevolge Commissie Elverding). De afspraken maken transparant hoe bestuurders en beleidsmakers de participatie passend inrichten en maken het mogelijk het participatieproces achteraf te toetsen, zoals ook voorgeschreven in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de voorgestelde Wet milieubeheer.

Gedragscode van de Interdepartementale werkgroep Inspraak Nieuwe Stijl (2006).

1. Bepaal wie eindverantwoordelijk is en committeer deze aan het proces.
Eindverantwoordelijk is in principe de bestuurder die verantwoording aflegt aan de politiek. Consulteren zonder binding met het politieke proces is zinloos.
2. Maak vooraf een procesplan en publiceer dit
Het procesplan maakt het (besluitvormings)proces voor een ieder transparant. In het procesplan wordt vermeld in welke fase de consultatie zich bevindt, welk onderwerp aan de orde is, welk doel wordt gediend, welk momenten van belang zijn en wanneer en hoeveel tijd voor de consultatie beschikbaar is.
3. Ken en mobiliseer alle belanghebbenden
Elke vraag vereist een specifieke doelgroep en stelt specifieke eisen aan de werving en selectie van deelnemers. Elke belanghebbende kan een waardevolle bijdrage leveren.
Voorwaarden voor succes zijn een positieve grondhouding, gerichte vragen en goed luisteren.
4. Organiseer kennis
Leer van anderen en ontsluit de kennisbank voor anderen. Evalueer iedere consultatie.
5. Wees een geloofwaardige gesprekspartner
Met objectieve en volledige informatie is de overheid betrouwbaar en geloofwaardig.
6. Communiceer helder, op het juiste moment en modern
Helder communiceren leidt tot draagvlak en begrip bij de betrokkenen. Ook toont het commitment. Informatie moet breed toegankelijk zijn. Belangrijk is een juiste timing van communicatie.
7. Wees helder over de verschillende rollen en over wat gebeurt met de resultaten
Een duidelijke rolverdeling en helderheid hoe de consultatie bijdraagt aan de besluitvorming, leidt tot heldere en realistische verwachtingen bij de betrokkenen.
8. Eisen stellen mag
Van geconsulteerden mag verwacht worden dat zij een bruikbare bijdrage leveren. Er mogen eisen worden gesteld aan de inzet van betrokkenen en de kwaliteit van de inbreng.
9. Leg verantwoording af
Een passende terugkoppeling van de resultaten toont respect aan de betrokkenen.
10. Doe geen consultatie om de consultatie
Consulteren heeft alleen zin als de consultatie kan bijdragen aan de kwaliteit van besluitvorming. Indien geen consultatie plaatsvindt, moet dit wel worden gemotiveerd.

Kabinetsreactie op het eindrapport 'Passende publieksparticipatie leidt tot betere besluitvorming' waarin de praktijkresultaten van Inspraak Nieuwe Stijl worden onderschreven en voorstellen voor implementatie worden overgenomen (TK 2008-2009, 29385, nr. 42). 2008

Publieksparticipatie wordt voortaan ingericht conform vijf samenvattende uitgangspunten:

1. participatie staat ten dienste van besluitvorming;
2. goed samenspel van bestuurders en beleidsmakers;
3. maatwerk in participatie vormen;
4. juiste houding, competenties en kennis;
5. heldere en betrouwbare communicatie.

2. Guidelines Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) adviseert de lidstaten op het terrein van goed bestuur en ziet burgerparticipatie als een belangrijk aspect daarvan. Na de publicatie in 2001 van een handboek *Citizens as Partners*, waarin al een tiental Guiding Principles voor burgerparticipatie waren geformuleerd, volgde in 2006 het project *Open and Inclusive Policymaking*. 'Inclusive' betekent in dit verband de poging om te voorkomen dat te veel mensen afhaken of niet worden bereikt (mensen die wel kunnen maar niet willen, of mensen die wel willen, maar niet kunnen participeren, volgens de indeling van de OESO). Deze betrokkenheid wordt van groot belang geacht voor het vertrouwen van burgers en samenleving in de overheid. Aandacht voor dit OESO-project over citizen engagement vloeide voort uit de uitkomsten van de ministeriële vergadering in 2005, op uitnodiging van minister van Bestuurlijke Vernieuwing in Rotterdam over "Trust in Government". Het project is dus gevolg van Nederlands initiatief. In het eindrapport, dat dezer dagen in druk verschijnt, zijn de Guiding principles uit 2001 herijkt.

Guiding Principles in OESO-rapport over Open and Inclusive Policymaking (2009)

OESO-landen erkennen dat open en inclusieve beleidsvorming de publieke verantwoording van overheden versterkt, de invloed van burgers op de besluitvorming verbreedt en burgerschapskwaliteit ontwikkelt. Tezelfdertijd verbetert het de aannemelijkheid van beleid, beperkt het de invoeringskosten en tapt uit bredere netwerken voor innovatie in beleid en dienstverlening.

Deze richtinggevende beginselen zijn ontworpen om regeringen te helpen open en inclusieve beleidsvorming als middel ter verbetering van hun beleidsprestaties en dienstverlening te versterken.

1. **Commitment:** Leiderschap en krachtige persoonlijke inzet voor open en inclusieve beleidsvorming is nodig op alle niveaus –politici, senior managers and ambtenaren.

2. **Rechten:** Het recht van burgers op informatie, consultatie en participatie in beleidsvorming en dienstverlening moet stevig verankerd worden in de wet en/of het beleid. Overheidsverplichtingen om in te gaan op inbreng van burgers moeten duidelijk worden vastgelegd. Onafhankelijke toezichtsarrangementen zijn wezenlijk om deze rechten ook te handhaven.

3. **Duidelijkheid:** Doelstellingen van en beperkingen aan informatie, consultatie en burgerparticipatie moeten vooraf goed zijn omschreven. De rollen en verantwoordelijkheden van alle partijen moeten helder zijn. Overheidsinformatie moet compleet, objectief, betrouwbaar, relevant, gemakkelijk te vinden en te begrijpen zijn.

4. **Tijd:** Publieksbetrokkenheid moet in zo vroeg mogelijk stadium worden georganiseerd om een groter scala aan oplossingen mogelijk te maken en om de kans op succesvolle implementatie te verhogen. Er moet genoeg tijd beschikbaar zijn voor consultatie and participatie om effectief te kunnen zijn.

5. **Inclusiviteit** Alle burgers dienen gelijke mogelijkheden en meerdere communicatiekanalen aangeboden te krijgen om toegang te krijgen tot informatie, geconsulteerd te worden en te participeren. Elke redelijke inspanning dient te worden getoond om zo een zo groot mogelijke verscheidenheid aan mensen te betrekken.

6. **Middelen:** Adequate financiële, personele en technische middelen moeten worden ingezet voor effectieve publieke informatievoorziening, consultatie and participatie. Overheidsfunctionarissen moeten beschikken over de nodige vaardigheden, begeleiding en training, en werken binnen een organisatiecultuur die zowel het gebruik van traditionele als digitale hulpmiddelen ondersteunt.

7. **Coördinatie:** Initiatieven om de civil society te informeren, consulteren en te betrekken moeten binnen en tussen bestuurslagen worden gecoördineerd om samenhang van beleid te waarborgen en om dubbel werk te vermijden en om het risico van "consultatiemoehheid" te voorkomen. Coördinatie-inspanningen moeten initiatief en innovatie niet in de weg staan, maar zouden de kracht van kennisnetwerken en communities of practice binnen en buiten de overheid moeten benutten.

8. **Verantwoording:** Overheden hebben een verplichting om deelnemers te informeren over de manier waarop zij de via publieke consultatie en participatie ontvangen inbreng gebruiken. Maatregelen om te verzekeren dat het beleidvormingsproces open, transparant en vatbaar voor externe kritiek is, kunnen het niveau van verantwoording van, en het vertrouwen in het bestuur helpen vergroten.

9. **Evaluatie:** Het is noodzakelijk dat overheden hun eigen prestaties evalueren. Om dat effectief te kunnen doen zijn inspanningen vereist om de aandrag, de capaciteit, cultuur en instrumenten voor het evalueren van burgerparticipatie te bouwen.

10. **Actief burgerschap:** Samenlevingen profiteren van een dynamische civil society, en overheden kunnen de toegang tot informatie faciliteren, participatie bevorderen, het democratisch bewustzijn en het burgerschap en de bijbehorende vaardigheden bij de bevolking versterken. Evenzo kunnen zij de capaciteitsontwikkeling van maatschappelijke organisaties steunen. Het is noodzakelijk dat overheden nieuwe rollen verkennen om zelforganisatie en particulier initiatief van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven te steunen.

Deze handreikingen richten zich dus vooral op de overheid als organisator van processen van burgerparticipatie. Het ligt echter voor de hand om ook het gezichtspunt van de burgers te betrekken om het succes van deze processen te beoordelen. Daarvoor vervolg ik mijn opsomming met een bijdrage uit de Raad van Europa, die zich weliswaar niet rechtstreeks richt op de burgers, maar wel het gezichtspunt van participerende burgers als uitgangspunt kiest.

3. Toetsingskader voor succeskans van burgerparticipatie Raad van Europa

CLEAR-model, ontwikkeld in opdracht van de Raad van Europa (2008)

Het zogeheten CLEAR-model, dat is ontwikkeld door Gerry Stoker, Vivien Lowndes en Lawrence Pratchett in opdracht van de Raad van Europa, houdt rekening met de overwegingen van de burgers om al dan niet te participeren. De ministers in de Raad voor Europa die verantwoordelijk zijn voor lokaal en regionaal bestuur hebben besloten dit model als leidraad te kiezen voor een verdere validering en productontwikkeling.

CLEAR is een acroniem, dat voor de volgende onderdelen staat:

– **C**an citizens participate?

De *can do*-factor heeft betrekking op de opleiding en sociaal-economische status van burger; hebben zij de vaardigheden, de competenties en het zelfvertrouwen om te participeren.

Gemeenten kunnen participatie vergroten door burgers *op te leiden* (bijvoorbeeld door het aanbieden van cursussen) en de nodige middelen te verschaffen.

– Do they **L**ike to participate?

De *like to*-factor heeft betrekking op de binding met de politieke entiteit waar de participatie moet plaatsvinden. Vergroting van participatie is mogelijk door de sociale cohesie in een gemeenschap te vergroten. De aantrekkelijkheid van de participatie kan ook worden vergroot door de ambiance waarin en de manier waarop de informatie wordt gepresenteerd.

– Are they **Enabled** to participate?

De *enabled to*-factor heeft betrekking op de toegang van burgers tot netwerken die burgers in staat stellen te participeren, zoals maatschappelijke groeperingen. Deze factor gaat ervan uit dat burgers via organisaties en groeperingen participeren in het beleidsproces. Gemeenten kunnen lokale participatie vergroten door maatschappelijke organisaties en groeperingen te faciliteren.

– Are they **Asked** to participate?

De *asked to*-factor heeft betrekking op de vraag of burgers worden gevraagd of aangesproken om te participeren. Het gevoel dat de mening van burgers gewild is, is een prikkel om politiek te participeren. Participatie kan dan ook worden vergroot door voorwaarden binnen de overheidsorganisatie te creëren, die het actief betrekken van burgers in het beleidsproces tot een vanzelfsprekende factor maken.

– Are they **Responded** to if they do participate?

De *responded to*-factor heeft betrekking op de wijze waarop overheden omgaan met de inbreng van burgers. Het is niet alleen belangrijk terug te koppelen wat er met de resultaten gebeurt, maar tevens om waardering uit te spreken voor de betrokkenheid van die burgers. Burgers kunnen door een positieve houding worden gemotiveerd een volgende keer weer deel te nemen. Een belangrijke beleidsuitdaging voor gemeenten is dan ook om responsiever te zijn.

Na toetsing in de bestuurspraktijk van gemeenten in een negental Europese landen, waaronder Nederland, is het instrument inmiddels gereed. Het is op 11 maart 2009 door het Comité van Ministers van de Raad van Europa vastgesteld en officieel voor gebruik in de lidstaten aanbevolen.

4. Handreiking van het project Dualisering bij provincies en gemeenten

De Vernieuwingsimpuls Dualisme heeft een Handreiking gepubliceerd Interactieve beleidsvorming voor een dualistische raad, 25 vragen en antwoorden. Dit boekje werd door de VNG in 2004 toegezonden aan alle gemeenteraden gelijktijdig met een publicatie van XPIN over de kaderstellende taak van de raad “Hoezo kaders?” (http://www.xpin.nl/publicaties/xpin_kaders.php). Aan dit laatste document lag het Rob-advies “Primaat in de Polder” ten grondslag, dat de oplossing voor een passende rol van de volksvertegenwoordiging bij interactief en onderhandelend bestuur zocht in het vooraf formuleren van kaders (Adviesrapport RoB, 2002).

Handreiking Interactieve beleidsvorming voor een dualistische raad.

25 vragen en antwoorden (Actieprogramma Lokaal bestuur, VNG, 2005)

Vragen

A Het besluit tot interactieve beleidsvorming

1 Wie neemt het initiatief tot een interactief beleidsvormingstraject?

2 Wat moet een raadsbesluit tot het volgen van een interactief traject bevatten?

3 Afwegingen voor de raad: leent een onderwerp zich wel of niet voor een interactief traject?

- 4 Afwegingen voor de raad: wat zijn alternatieven voor interactieve beleidsvorming?
- 5 Afwegingen voor de raad: hoeveel tijd kost het interactieve traject?
- 6 Afwegingen voor de raad: wat gaat het interactieve traject kosten?

B De rol van de raad in het proces

- 7 Welke rol speel je als raad in een interactief proces?
- 8 Wat is een goede rolverdeling tussen raad en college in contacten met de burgers?
- 9 Welke rol moeten raad en college spelen bij interactieve processen van de ambtelijke organisatie?
- 10 Gaat interactieve beleidsvorming niet ten koste van het primaat van de raad?
- 11 Hoe om te gaan met politieke profilering tijdens een interactief beleidsvormingstraject?

C De deelnemers

- 12 Wie wil je betrekken bij het interactieve traject?
- 13 Hoe haal je 'vers bloed' binnen?
- 14 Hoe krijg en houd je de deelnemers betrokken?
- 15 Interactieve beleidsvorming: dat werkt toch nooit met al die NIMBY's?
- 16 Hoe ga je om met strijdige belangen van betrokken partijen?
- 17 Hoe stel je je als raad op tegenover de deelnemers?
- 18 Hoe zorg je ervoor dat een interactief proces ook leeft bij de rest van de bevolking?
- 19 Hoe regel je de informatievoorziening?

D De kaders van het interactieve beleidsvormingsproces

- 20 In hoeverre moet de raad kaders aangeven bij interactieve beleidsvorming?
- 21 Wat is het doel van een traject met interactieve beleidsvorming?
- 22 In hoeverre moet je een onderwerp afbakenen en structureren?
- 23 Welke plaats krijgt een interactief traject in het gehele beleidsvormingsproces?
- 24 Welke status hebben de uitkomsten?
- 25 Welke beleidsruimte heb je voor het interactieve beleidsvormingsproces?