Bijlage

Participatie en maatschappelijk initiatief in een meervoudige democratie

Een vitale (lokale) democratie kan niet zonder goede verbindingen tussen burgers en het bestuur. De representatieve democratie blijft het vertrekpunt, maar is niet het enige substantiële bestanddeel van een levende democratie. Inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties en groepen oefenen op diverse manieren invloed uit op collectieve besluiten. In een initiatiefnota[1] pleitten de Kamerleden Samsom (PvdA) en Segers (CU) voor meer zeggenschap voor burgers, waaronder buurtrechten. In de initiatiefnota wordt terecht geconcludeerd dat de overheid de samenleving de ruimte moet geven en zich moet aansluiten bij ontwikkelingen en ideeën van de samenleving zelf.

Een mix van verschillende vormen van participatieve, deliberatieve en directe democratie draagt bij aan een vitale (lokale) democratie. Samen vormen zij een zogeheten meervoudige democratie. Die verbindingen komen allereerst tot stand via de representatieve democratie. De participatieve democratie is in de afgelopen 40 jaar sterk ontwikkeld en daarmee steeds belangrijker geworden. Experimenten en vernieuwing op het gebied van burgerparticipatie vinden vooral lokaal plaats op onderwerpen die de directe leefomgeving van burgers raken.

Goede aansluiting representatieve en de participatieve democratie
Burgers kiezen elke vier jaar hun volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad, de eilandsraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van hun waterschap. In onze meervoudige democratie blijft de representatieve democratie het vertrekpunt. Participatie en maatschappelijk initiatief zijn daarop een waardevolle aanvulling. Ten eerste voor de kwaliteit van besluitvorming en beleid. In de samenleving is kennis aanwezig die zo benut kan worden. Ook brengen burgers nieuwe perspectieven, creatieve en praktische oplossingen in. Ten tweede is het belangrijk voor het draagvlak voor beleid. Ieder lokaal vraagstuk is uniek en vraagt om maatwerk. Participatie mag geen afbreuk doen aan de rol en het belang van volksvertegenwoordigers. Zij vertegenwoordigen immers de hele gemeenschap en maken ook afwegingen in het algemeen belang van die gemeenschap. Participatie en maatschappelijk initiatief moeten daarom altijd passen in de representatieve democratie. In de relatie tussen de representatieve en participatieve democratie is er ruimte voor verbetering. Vergaande vormen van participatie, zoals het overnemen van overheidstaken en gelote burgerfora kunnen immers op gespannen voet staan met de rol, zeggenschap en invloed van gekozen volksvertegenwoordigers. Het is voor volksvertegenwoordigers bijvoorbeeld moeilijk om de uitkomst van een uitgebreid participatietraject naast zich neer te leggen, als zij oordelen dat het algemeen belang daar niet mee gediend is.

Volksvertegenwoordigers kunnen zelf de kaders bepalen waarbinnen burgers meepraten. Hoe bieden zij ruimte aan maatschappelijk initiatief? Welke instrumenten en kaders gebruiken ze om ruimte te bieden voor maatschappelijke initiatieven van burgers? Omdat raadsleden zeggenschap hebben over de kaders, zorgen de volksvertegenwoordigende organen zelf voor een goede aansluiting van de representatieve democratie op de participatieve democratie. Hiermee kunnen volksvertegenwoordigers in een vroeg stadium besluiten welke ruimte burgers, ondernemers en maatschappelijke partijen krijgen om te participeren en wat ze aan anderen willen overlaten. Ook voor burgers is het belangrijk om te weten binnen welke kaders zij participeren en welke ruimte het bestuur hen biedt voor eigen initiatieven. Met het Wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau beoogt het kabinet gemeenteraden en de andere decentrale vertegenwoordigende organen te stimuleren om bij verordening heldere kaders voor burgers en volksvertegenwoordigers te scheppen. De Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) ontwikkelt in afstemming met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een modelparticipatieverordening en een bijbehorende handreiking om gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van het wetsvoorstel.

[1] Op 21 oktober 2016 dienden de Kamerleden Samsom (PvdA) en Segers (CU) de initiatiefnota "De herovering van de publieke samenleving, naar coöperatief overheidsbestuur" in (Kamerstukken II 2016/17, 34581). Sinds 29 januari 2020 is de verdediging van deze nota overgenomen door leden Asscher (PvdA) en Segers (CU). De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken vroeg op 13 februari 2020 om een kabinetsreactie.

Tegenwoordig is participatie veel meer dan inspraak bij formele besluitvorming. Burgers participeren onder andere op inspraakavonden, in informatiebijeenkomsten, stads-, wijk- of dorpsgesprekken, enquêtes, adviesraden, territoriale raden (dorps- of wijkraad), burgertoppen en lokale referenda. Het toenemend gebruik van nieuwe instrumenten laat zien dat de praktijk van de lokale democratie en participatie constant in ontwikkeling is en met de tijd meebeweegt.[2,3] Denk aan het uitdaagrecht, gelote burgerpanels, burgerbegrotingen en verschillende vormen van digitale participatie. Burgers staan via allerlei aanvullende vormen van participatieve, deliberatieve of directe democratie[4] in verbinding met hun lokale bestuur. In sommige gevallen gebeurt dit op uitnodiging van het bestuur, maar steeds vaker nemen actieve burgers hierin zelf het voortouw. Het is dan bijvoorbeeld de gemeente die bijdraagt aan een initiatief van burgers zelf, ook wel aangeduid als overheidsparticipatie.

Het democratische speelveld is breder dan genoemde voorbeelden van participatie. Burgers kunnen bijvoorbeeld hun stem laten horen via protestacties of demonstraties. Deze politieke participatie is soms zelf ook drijfveer en bron bij het ontstaan van nieuwe maatschappelijke initiatieven. Het is aan bestuurders en volksvertegenwoordigers om responsief te zijn op geluiden - ook kritische- uit de samenleving en deze initiatieven ruimte en vertrouwen te geven.

Hoe waardevol en belangrijk participatie en burgerinitiatieven ook zijn, we moeten ook realistisch zijn in onze verwachtingen. Niet alle burgers willen of kunnen in alle fasen van de beleidsvorming meedoen of zelf eigen initiatieven voor publieke voorzieningen en/of de publieke ruimte nemen. De groep burgers die participeert, eigen initiatieven opzetten of de overheid uitdaagt, is nog altijd klein en weinig divers. Het Lokaal Kiezersonderzoek (2018)[5] laat zien dat 18% van de burgers fysiek of online participeert en dat slechts 8% meedoet aan een burgerinitiatief. Daar staat tegenover dat zo'n 55% (in 2018) van de kiesgerechtigde burgers bij de gemeenteraadsverkiezingen stemt.

Risico's en uitgangspunten
Burger- en overheidsparticipatie brengen niet alleen kansen, maar ook risico's met zich mee. Het niet (tijdig) betrekken van burgers, ondernemers en maatschappelijke partijen kan onvrede over bepaalde maatregelen vergroten. Zoals ook het niet tijdig betrekken van volksvertegenwoordigers kan leiden tot spanning tussen de representatieve en participatieve democratie. Participatie is niet vrijblijvend en vraagt om tijd, inspanning, vertrouwen, ruimte en duidelijke kaders vanuit de overheid. De grote maatschappelijke opgaven waar gemeenten voor staan, maken het alleen maar belangijker om participatie goed en zorgvuldig in te richten.

Daarbij gelden belangrijke uitgangspunten om democratische waarden te waarborgen.
De onderstaande uitgangspunten zijn geen blauwdruk, voorschriften of juridisch afdwingbare normen. Het is en blijft immers de verantwoordelijkheid van decentrale besturen om, passend bij hun gemeente, weloverwogen invulling te geven aan participatiebeleid. Deze uitgangspunten helpen hen daarbij om te reflecteren op hun lokale participatiebeleid en de uitgangspunten naar de gemeentelijke praktijk te vertalen. Daarnaast zijn de afgelopen jaren verschillende onderzoeken en

---

[2] V. Visser, J. van Popering-Verkerk & M.W. van Buuren, *Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving,* te raadplegen via http://hdl.handle.net/1765/123514.

[3] J. van Ostaaijen, C. Wagenaar, & L. Kloos, *Wat kan een gemeente met burgerparticipatie? Aanbevelingen voor een handreiking meervoudige democratie,* te raadplegen via https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/32478608/2018_Wat_kan_een_gemeente_met_burgerparticipatie.pdf.

[4] Participatieve democratie is een vorm van democratie waarin de burger een beleidsbepalende invloed heeft op het bestuur. Deliberatieve democratie is een vorm van democratische besluitvorming waarin overleg, debat en uitwisseling van argumenten centraal staan. Directe democratie is een bestuursvorm waarbij burgers direct invloed uitoefenen op het wetgeving en besluitvorming van het politieke bestuur, bron: F. Hendriks, *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006.

[5] Stichting Kiezers Onderzoek Nederland (SKON), *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2018*, beschikbaar via: https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255923/lokaal-kiezersonderzoek-2018-democratie-dichterbij.pdf.

handreikingen over goede participatie in de praktijk verschenen.[6,7,8,9] Op basis van deze ervaringen is het mogelijk een aantal aanvullende uitgangspunten te formuleren voor goede burger- en overheidsparticipatie. Deze uitgangspunten worden samen met partners zoals de VNG, gemeenten en beroeps- en belangenverenigingen in het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie in de praktijk gebracht. In de Denkwijze(r) voor goede participatie[10] die ik met de VNG, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) heb opgesteld, staan succesfactoren en randvoorwaarden voor goede participatie.

Uitgangspunten voor participatie en maatschappelijk initiatief

I. Participatie vraagt om maatwerk

Ieder lokaal vraagstuk is uniek en vraagt om een eigen aanpak, een eigen mix van participatie-instrumenten en een eigen betrokkenheid van de overheid bij maatschappelijk initiatief. Lokale overheden hebben hier het beste zicht op. Daarom is het uitgangspunt in de organieke wetgeving dat de decentrale besturen zelf invulling geven aan de manier waarop zij burgers betrekken bij de voorbereiding van beleid.[11] Zij dienen bij de vormgeving van participatie rekening te houden met het vraagstuk zelf, de beleidsfase, de wensen van burgers en de visie van de lokale politiek op participatie. Daarnaast is het belangrijk burgers, ondernemers en maatschappelijke partijen te betrekken op onderwerpen die er voor hen echt toe doen. In toenemende mate willen burgers, ondernemers en maatschappelijke partijen meedoen en meepraten over concrete onderwerpen die hen en hun leefomgeving direct raken[12]. Een zorgvuldige afweging over de vraagstukken waarbij de overheid burgers betrekt en de wijze en momenten waarop zij dat doet, is belangrijk om de zogenoemde 'participatiemoeheid' onder burgers te voorkomen. Ook bij maatschappelijke initiatieven geldt dat overheden hier op verschillende manieren op in kunnen spelen. Zo is het bij maatschappelijk initiatief niet altijd nodig taken en budgetten volledig aan burgers over te dragen. Er zijn ook veel succesvolle voorbeelden waarbij gemeente en burgers samenwerken en bijvoorbeeld verantwoordelijkheden delen en budgetten niet (volledig) worden overgedragen.

II. Ruimte voor maatschappelijk initiatief

In de initiatienota-Asscher/Segers staan veel mooie voorbeelden van ideeën en initiatieven van burgers zelf. Als overheid moeten we beseffen dat burgers ook buiten de georganiseerde participatietrajecten verbinding met hun bestuur zoeken. Van het bestuur wordt een open houding naar maatschappelijke initiatieven gevraagd. Het vermogen om maatwerk te bieden en transparantie over wanneer en hoe bestuurders met bewonersinitiatieven meewerken. In veel gevallen stimuleert de overheid maatschappelijk initiatief en maakt de overheid het initiatief mogelijk. Bijvoorbeeld door financiële, juridische en organisatorische ruimte te bieden, door initiatiefnemers en netwerken aan elkaar te verbinden en mensen aan te moedigen eigen initiatieven te nemen.

a. *Ruimte voor zeggenschap en beïnvloeding door burgers*
Eén van de belangrijkste uitgangspunten voor succesvolle participatie van burgers in het democratische systeem is dat burgers, ondernemers en maatschappelijke partijen ook daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen. Als dat niet zo is, kan participatie zelfs schadelijk zijn voor het draagvlak van een besluit en het vertrouwen in de overheid. Bijvoorbeeld wanneer burgers ervaren dat de ruimte om hun inbreng in de besluitvorming mee te wegen te beperkt is. Of het bestuur al een standpunt heeft ingenomen waarvan ze niet wil afwijken. Of als het bestuur zelf op grond van wet- en regelgeving niet mag afwijken. Een coöperatieladder, zoals in de initiatiefnota wordt voorgesteld, of de meer traditionele (overheids)participatietrap, kan

[6] V. Visser, J. van Popering-Verkerk, & M.W. van Buuren (2019), *Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving*.
[7] Kennisknooppunt Participatie (2020), *Snelstudie De doelen van participatie*.
[8] Nationale ombudsman (2019), *Een goed begin is het halve werk: een onderzoek naar participatie bij infrastructurele rijksprojecten*.
[9] Nationale ombudsman (2019), *'We gooien het de inspraak in', Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie*.
[10] Zie https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/nieuws/2020/oktober/denkwijze-goede-participatie/
[11] Artikel 150 Gemeentewet, artikel 147 Provinciewet, artikel 79 Waterschapswet en artikel 154 Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
[12] Nationale Ombudsman (2018), *Burgerinitiatief: Waar een wil is.... Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven*.

helpen om de ruimte voor zeggenschap voor burgers te bepalen en de daarbij passende vormen van participatie.

b. *Een duidelijk en transparant proces*
Om een participatietraject te laten slagen is het belangrijk dat burgers op de hoogte zijn van het doel, de spelregels en de ruimte om te participeren. Mogen ze bijvoorbeeld hun mening geven, ideeën aandragen of ook meebeslissen? En is het voor iedereen helder op welk moment burgers betrokken worden? Past betrokkenheid bij het bepalen van de agenda, het formuleren van beleid, de uitvoering en/of de evaluatie? Daarnaast is het van belang dat mensen die participeren al aan het begin weten wat er met de uitkomsten wordt gedaan en dat zij na besluitvorming horen welke keuzes hun bestuur met welke afwegingen heeft gemaakt. Op die manier kunnen burgers zien hoe hun inbreng in de besluitvorming is meegewogen.

c. *Aandacht voor representativiteit*
Representativiteit in participatietrajecten is de mate waarin de samenstelling van de groep deelnemers een afspiegeling is van de bredere bevolking. Oftewel, hierbij gaat het om de vraag: zijn bepaalde groepen oververtegenwoordigd dan wel ondervertegenwoordigd? Het is belangrijk dat lokale overheden zich ervan bewust zijn dat altijd slechts een deel van de samenleving participeert. Deze groep is niet altijd een goede afspiegeling van alle burgers. Zo wordt in de praktijk de stem van bijvoorbeeld laagopgeleiden, migranten en jongeren vaak te weinig gehoord. Bij een kleine of scheve representatie bestaat het risico op verminderd draagvlak. Het is daarom belangrijk een participatie-instrumenten te gebruiken die aansluiten bij de groepen burgers die zich minder verbonden voelen met de huidige wijze waarop besluitvorming tot stand komt. De inzet van een mix van participatie-instrumenten is hierbij raadzaam. Dat kan bijvoorbeeld, zoals Kristof Jacobs voorstelt in een recent uitgebrachte essay in opdracht van het ministerie van BZK,[13] door middel van een tweetrapsracket van loting en selectie. In de eerste fase kunnen burgers uitgeloot worden en vervolgens krijgen ze een uitnodiging. Als ze willen deelnemen, vullen ze een survey in en op basis van die survey wordt een groep van deelnemers samengesteld die op belangrijke punten representatief is voor de Nederlandse bevolking. Daarnaast is er een belangrijke rol voor volksvertegenwoordigers weggelegd. In hun definitieve besluitvorming zouden zij niet alleen naar de uitkomst van een participatietraject kunnen kijken maar breder naar het algemeen belang in de samenleving. Op deze manier worden ook minderheidsstandpunten meegewogen.

d. *Aandacht voor inclusiviteit*
Alle burgers voor wie de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van een bepaald overheidsbeleid relevant is, moeten kunnen participeren. De overheid moet, hoe lastig ook, er altijd naar streven alle burgers - ook moeilijk te bereiken groepen - te betrekken. Burgers moeten daarnaast gelijkwaardig aan een participatietraject kunnen deelnemen. Om ervoor te zorgen dat alle relevante sociale groepen aan tafel kunnen zitten moeten deze groepen vooraf geïdentificeerd worden. Het is goed om te onthouden dat als een participatietraject eenmaal gestart is, maar lastig weer kan wijzigen: dit moet dus goed doordacht worden aan het begin van het proces. Als de relevante sociale groepen zijn geïdentificeerd, kan ingeschat worden of het moeilijk zal zijn ze te werven en hoe en waar je ze het beste kan bereiken. Burgers moeten daarnaast ook gelijkwaardig aan een participatietraject kunnen deelnemen. Zij zijn de experts van hun directe leefomgeving, maar geen beleidsadviseurs of juristen. Dit betekent dat ze niet altijd op de hoogte zijn van alle historische, juridische en/of technische kennis bij bepaalde vraagstukken. Informatie voor burgers moet voor iedereen begrijpelijk en toegankelijk zijn.

III. Code goed openbaar bestuur

Sinds 2009 kennen we de Code goed openbaar bestuur.[14] Deze code geeft richtlijnen voor hoe een overheidsbestuur hoort te werken. De richtlijnen gaan over openheid en integriteit, behoorlijke contacten met burgers, doelgerichtheid, legitimiteit, lerend vermogen en verantwoording. In de code is opgenomen dat participatie van besturen vraagt om interactief te zijn met de omgeving, daadwerkelijk te luisteren naar vragen en ideeën van betrokkenen en te verantwoorden wat je daarmee gedaan hebt.

[13] Jacobs, K. Dr., Hoe waarborg je representativiteit en inclusiviteit bij het inrichten van een burgerforum, in essaybundel Nationale burgerfora, bijlage bij deze Kamerbrief.
[14] Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2009/06/23/brochure-nederlandse-code-voor-goed-openbaar-bestuur.