

ONDERZOEKSRAPPORT

Burgerparticipatie op nationaal niveau

Een juridische en empirische
verkenning

69076 – Openbaar - 13 januari 2023

Steven Blok, Loek Luiten, Reinder de Vries en Thijs Lucas

Samenvatting

Wat kan er, wat moet er gebeuren en wat gebeurt er al op het gebied van burgerparticipatie op nationaal niveau? Deze vragen hebben wij beantwoord in dit verkennende onderzoek. Door middel van bureauonderzoek, interviews en werksessies zijn we tot de volgende belangrijkste bevindingen gekomen.

De mogelijkheden voor burgers om te participeren in de beleidsvorming op nationaal niveau – bijvoorbeeld via burgerberaden of burgerfora – staan niet in algemene wet- en regelgeving uitgewerkt. Daar waar er wel sprake is van codificatie van participatie in algemene wet- en regelgeving betreft dit ons inziens slechts een beperkte vorm van participatie: de overheid kan vrijblijvend omgaan met de opgehaalde input van burgers, en participatie vindt veelal plaats op een moment in het beleidsproces wanneer er al een aantal belangrijke overheidshandelingen hebben plaatsgevonden.

Hoewel participatiemogelijkheden in de beleidsprocessen op nationaal niveau maar beperkt in algemene wet- en regelgeving staan uitgewerkt, is hiermee wat ons betreft niet gezegd dat er in de praktijk niks mogelijk is. Temeer omdat de Grondwet de democratische rechtsstaat waarborgt, en daarmee ook vraagt om een borging van de mogelijkheden tot invloed van burgers. Via deze lijn zien wij dat, hoewel participatie via rechtswege niet afdwingbaar is, er wel degelijk kan worden gesproken over de urgentie en verplichting tot het organiseren van participatiemogelijkheden op nationaal niveau. Daar waar geen sprake is van sectorspecifieke regelgeving zouden de beleidsregels van ministeries zich bij uitstek goed voor lenen voor het opnemen van participatiemogelijkheden. Daarbij is het wat ons betreft belangrijk te vermelden dat, zelfs al is er geen wettelijke gebondenheid, het een bestuursorgaan nog steeds vrij staat om participatie op verschillende manieren vorm te geven.

In termen van wat gebeurt op het gebied van burgerparticipatie, is het antwoord ‘gefragmenteerd, best veel.’ Het beeld is drieledig:

- **Van hele specifieke vormen van burgerparticipatie wordt goed bijgehouden wat er plaatsvindt:** internetconsultaties, verzoekschriften en burgerinitiatieven, en in mindere mate zienswijzen. De cijfers laten een toename van het gebruik van deze vormen zien. Bij dit soort vormen is vaak minder sprake van burgers die invloed uitoefenen. De kanttekeningen hierbij zijn dat deze vormen doorgaans gaan over het ‘gehoord worden’ en minder over actieve deelname. Daarnaast gaat het hier om participatie op parlementaire- en wetgevingsprocessen en niet om beleidsvoorbereiding of -uitvoering.
- **Van de meer informele vormen, van burgerdialogen en gesprekstafels tot digitale participatie en Publieke Waarde Evaluaties (PWE's), bestaat er een minder scherp beeld in hoeverre deze plaatsvinden.** We weten dat dit gebeurt, waarbij de aanwezigheid en het gebruik van deze vormen is verspreid over de ministeries en departementen. In hoeverre consequent gebruik wordt gemaakt van deze vormen blijft nog onduidelijk, maar meerdere grootschalige voorbeelden zijn aan te wijzen. Bij het ministerie van IenW lijkt de grootste *toolbox* aan instrumenten gebruikt te worden.

- **Binnen de departementen en ministeries bestaan er verschillende definities over participatie en is er een verschil in hoeveel aandacht aan participatie wordt besteed.** Respondenten hebben het vaak (ook) over *stakeholderparticipatie*, sommige ministeries hebben participatiebeleid, of werken regelmatig met het Integraal Afwegingskader (IAK) en andere ministeries hebben recent gepioneerd met vormen van burgerparticipatie waar ze nog niet bekend mee waren. Ook de mate van inzet van participatie varieert tussen ministeries.

Uit het onderzoek komen meerdere aandachtspunten die inspireren/aanzetten tot een mogelijke verbetering en vernieuwing van het gebruik van participatie. **Uit het kwalitatieve gedeelte van het onderzoek kwam naar voren dat respondenten worstelden met hoe hun organisatie tegenover participatie staat.** Vaak lijkt er weinig ruimte voor invloedrijke participatie én krijgt participatie weinig prioriteit ten opzichte van andere dossiers. Of wordt participatie in woorden belangrijk gevonden, maar blijft de inzet in de praktijk beperkt.

Het onderzoek leidt tot twee discussiepunten. **Ten eerste, wat men ziet als ‘participatie’ hangt af van het gehanteerde begrippenkader.** Gaat het om *burgerparticipatie*, of is *stakeholderparticipatie* ook van toepassing? En gaat het, zoals in de Memorie van Toelichting – bij de ‘Wet versterking participatie op decentraal niveau’ – staat, om participatie op beleidsprocessen of ook om participatie op parlementaire- en wetgevingsprocessen? In deze verkenning geven we een begrippenkader mee, voor een weloverwogen taxatie van die vragen. Wat gezien wordt als participatie, beïnvloedt het beeld over wat er nu gebeurt én wat mogelijk de aandacht moet krijgen voor verbetering of vernieuwing.

Ten tweede worden al meerdere initiatieven voor participatie op nationaal niveau aangekondigd en ontplooid: de lancering van het beleidskompas, het betrekken van burgerperspectieven bij ruimtelijke vraagstukken, een visie op participatie bij energie en klimaat, fietscafés, burgerberaden en burgerfora. Ongetwijfeld zullen er meer initiatieven genomen worden. **We zien het als noodzakelijk om een overhaaste lappendeken van net-niet-goed-georganiseerde participatieprocessen te voorkomen.** Elk instrument kent voorwaarden voor succes, en reële invloed van participanten is daar vaak één van. We adviseren om bij de verbetering en vernieuwing aandacht te besteden aan een rijksbrede, doordachte positie ten aanzien van participatie. De relevante vehikels, de Directie Participatie van het ministerie van IenW, het Kennisplatform Participatie en de Interdepartementale Werkgroep (stakeholder)Participatie, en hulpmiddelen zoals het beleidskompas om op aan te sluiten, zijn er al.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
HOOFDSTUK 1.	5
Aanleiding en vraag	5
Leeswijzer	6
HOOFDSTUK 2.	7
‘Participatie’ als toren van Babel	7
Voorbij de definitieverschillen	7
HOOFDSTUK 3.	10
Deel 1: juridische analyse	10
Conclusies	10
3.1 Nadere duiding van ‘participatie’	10
3.2 Analyse van de algemene wet- en regelgeving	11
3.3 Participatie en de algemene bepaling van de Grondwet.....	16
3.4 Wat moet en wat kan?.....	17
HOOFDSTUK 4.	19
Deel 2a: empirische bevindingen	19
Conclusies	19
4.1 Internetconsultaties, verzoekschriften en burgerinitiatieven	19
Deel 2b: empirische analyse	24
Conclusies	24
4.2 Kaderende en richtinggevende stukken.....	24
4.3 Voorbeelden uit de praktijk	26
4.4 Zienswijzen ministerie van IenW.....	30
4.5 Evaluatie en kennisdeling over participatie	31
4.6 Participatie als politieke keuze	31
HOOFDSTUK 5.	34
Conclusie en discussie	34
HOOFDSTUK 6.	37
Bijlagen	37
6.1 Erkenningen	37
6.2 Verdere toelichting op enkele genoemde voorbeelden.....	37
6.3 Geraadpleegde documenten en data	38
6.4 Geïnterviewde personen	38

HOOFDSTUK 1.

Aanleiding en vraag

Op 25 mei 2022 werd de motie van Dijk ‘over het evalueren van bestaande vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau’ voorgesteld en de motie werd aangenomen.¹ Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: ‘BZK’; elk ander ministerie korten we ook af) heeft gevraagd om een inventarisatie te doen naar burgerparticipatie op nationaal niveau. Deze vraag hebben we in twee onderzoeksvragen gesplitst:

1. Een eerste onderdeel dat gaat over de mogelijkheden en verplichtingen. Met andere woorden: ‘*wat moet en wat kan?*’
2. Een tweede onderdeel dat gaat over het gebruik van de mogelijkheden. Met andere woorden: ‘*wat gebeurt?*’

Dit onderzoek is in korte tijd uitgevoerd, en is verkennend van aard omdat er nog geen duidelijke aanwijzingen waren om een complete inventarisatie te maken. Gegeven de doorlooptijd richt de inventarisatie zich primair op meer ‘algemene wetgeving’ en op een eerste indruk over wat plaatsvindt qua burgerparticipatie. Bij de dataverzameling kwam direct veel stakeholderparticipatie naar voren. Hoe we hiermee om zijn gegaan, lichten we kort toe in de leeswijzer en in hoofdstuk 2.

Om deze twee onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn de volgende onderzoeksactiviteiten ondernomen:

- **Bureauonderzoek** naar:
 - relevante wetgeving
 - eerdere onderzoeken die relevant zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen
 - opgestuurde literatuur, handreikingen en cases door medewerkers van ministeries
 - relevante data om de onderzoeksvragen te beantwoorden.
- **Werksessies** met een hoogleraar voor de juridische analyse.
- **Semigestructureerde interviews** aan de hand van een *topiclist* met ambtenaren bij verschillende departementen van verschillende ministeries.² Respondenten zijn geworven via de Interdepartementale Werkgroep (stakeholder)Participatie.

Bij deze activiteiten hoort de volgende methodologische noot vooraf. Zoals benoemd is dit onderzoek verkennend van aard; bedoeld om een eerste beeld te genereren. Dit heeft als gevolg dat het beeld niet compleet of uitputtend is; voor een preciezer antwoord is gestructureerd vervolgonderzoek nodig. Mogelijkheden hiervoor zijn een meer kwantitatief onderzoek naar een specifieke vorm, een *mixed method* onderzoek naar de mate van invloed of een meer kwalitatief onderzoek naar de ervaringen met een specifieke vorm of onderwerp. Daarnaast zijn respondenten geselecteerd via de Interdepartementale Werkgroep (stakeholder)Participatie, een werkgroep die al bezig is met participatie. Daarmee is respondentenselectie niet representatief, en ook de uitspraken van respondenten zijn niet representatief voor het gehele ministerie waar zijn werken. Desalniettemin geven de respondenten wel een beeld van hoe het eraan toegaat bij ‘een’ departement of ministerie. Door de selectie is het ook mogelijk dat relevante respondenten, data of voorbeelden gemist zijn.

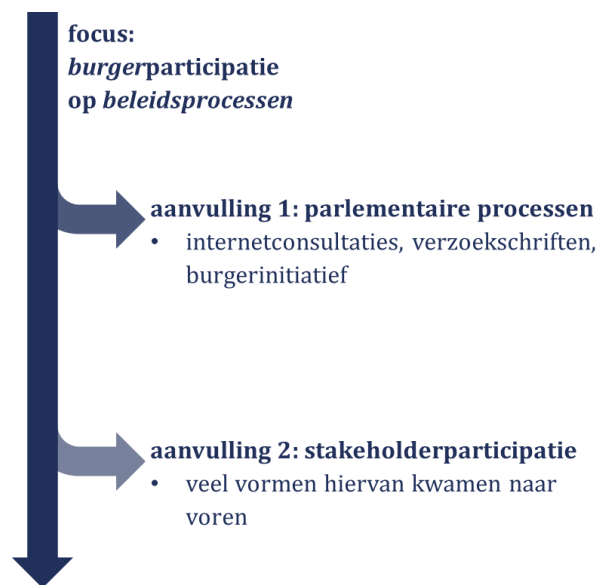
¹ Kamerstuk 2022, 35729, nr. 11.

² Gabrielian, V., Yang, K., & Spice, S. (2008). Qualitative research methods. In G. J. Miller, & K. Yang (Eds.), *Handbook of research methods in public administration* (pp. 141–168). CRC press.

Leeswijzer

De rest van het rapport is als volgt opgebouwd:

1. We geven een korte reflectie op de **gehanteerde definities van participatie**. Er zijn verschillende definities en bij aanvang van het onderzoek werd snel duidelijk dat de kwestie van het hanteren van verschillende definities voor meerdere respondenten geldt. De korte reflectie geeft weer hoe *wij* naar participatie kijken. We baseren ons grotendeels op de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel 'Wet versterking participatie op decentraal niveau' (Wvp, hierna: 'de Memorie van Toelichting'), maar maken nog enkele kanttekeningen.³
2. Daarna volgt '**deel 1: juridische analyse**' waar ingegaan wordt op de vragen 'wat moet en wat kan?' Zoals al eerder beschreven, dit hoofdstuk is gericht op algemene wetgeving. NB We zijn ons ervan bewust dat er domeinspecifieke wetgeving is die burgerparticipatie op nationaal niveau kadert. Gezien de doorlooptijd en verkennende aard van het onderzoek, is deze domeinspecifieke wetgeving niet meegenomen.
3. Het hoofdstuk daarna gaat in op de vraag 'wat gebeurt er' en presenteert de bevindingen van het bureauonderzoek en de interviews. Dat is '**deel 2: empirische analyse**'. Dit deel heeft een meer kwantitatieve invulling (2a) en een meer kwalitatieve invulling (2b). De focus van deze analyse ligt op burgerparticipatie op beleidsprocessen. We hebben ervoor gekozen om twee **aanvullingen** wél te presenteren: die aanvullingen zijn participatie op parlementaire- en wetgevingsprocessen (verzoekschriften, het burgerinitiatief en internetconsultaties) en *stakeholder*participatie (zie figuur 1). Zowel 2a als 2b beginnen met de belangrijkste bevindingen.
4. We sluiten af met de **conclusies**, schetsen enkele lijnen voor vervolgonderzoek en beschrijven een paar adviezen die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen.



Figuur 1. Focus van deze verkenning en twee aanvullingen

³ Kamerstuk 2022, 36210, nr 3.

HOOFDSTUK 2.

‘Participatie’ als toren van Babel

Zodra het gaat over burgerparticipatie of participatie, komt direct de vraag naar voren: ‘wat is de definitie?’ Men is benieuwd of *stakeholdersparticipatie* ook geldt als *participatie*. Of men vraagt wie er precies allemaal onder het begrip ‘burgers’ vallen. CEO’s van bedrijven die lobbyen of hoogleraren die gevraagd worden om mee te denken zijn immers ook burger. Omdat deze vraag overal speelt, kiezen we ervoor om daar iets uitgebreider bij stil te staan in dit onderzoek.

Voor dit onderzoek houden we een definitie aan die ook gehanteerd wordt door BZK in de Memorie van Toelichting. Deze is gebaseerd op de definitie die ProDemos aanhoudt in de Monitor Burgerparticipatie:

*Burgerparticipatie is een manier van beleidsvoering waarbij inwoners, individueel of georganiseerd, direct of indirect, de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid.*⁴

Deze definitie sluit goed aan bij andere definities, bijvoorbeeld van Movisie,⁵ zoals gehanteerd in een systematisch literatuuronderzoek naar participatie,⁶ of in de bestuurskunde.⁷

Voorbij de definitieverschillen

De Memorie van Toelichting en de aanvullende bronnen over definities geven onze kijk op burgerparticipatie weer. Het gaat om *burgerparticipatie* waarbij burger gevraagd worden door de overheid om mee te doen of te denken over *beleid*. De combinatie van de twee deelvragen (wat moet en kan; en wat gebeurt) willen we verenigen in één raamwerk om beide vragen te kunnen duiden. Dit raamwerk helpt ook bij het kijken naar de definities van participatie.

Kort gesteld gaan juristen uit van het vertrekpunt Nederland als democratische rechtsstaat.⁸ Dit begrip is samengesteld uit twee aspecten: de wijze waarop ons politiek bestel tot besluitvorming komt (democratie) en de kaders waarmee inwoners beschermd worden tegen een almachtige overheid (de

⁴ ProDemos. (2018). *Monitor burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*, Den Haag.

⁵ Bij burgerparticipatie gaat het om het betrekken van en de betrokkenheid van burgers bij overheidsbeleid. Maar ook om het nemen van initiatieven, het inspelen op ideeën en denkracht van inwoners door burgerinitiatieven te faciliteren.” Via: <https://www.movisie.nl/burgerparticipatie>

⁶ “Participatie is een proces waarbij individuen, groepen en organisaties invloed uitoefenen op en controle delen over collectieve vraagstukken, beslissingen of diensten die hen aangaan” uit Visser, V., van Popering-Verkerk, J. & van Buuren, A. (2019). *Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen: Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving*. GovernEUR, Erasmus Universiteit Rotterdam.

⁷ “Burgerparticipatie (...) omvat zowel een manier van beleidsvoering waarbij burgers de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling en uitvoering van beleid, als een manier voor burgers om direct invloed uit te oefenen op hun eigen leefomgeving”. Michels, A. M. B. (2011). De democratische waarde van burgerparticipatie: interactief bestuur en deliberatieve fora. *Bestuurskunde*, 20(2), 75-84.

⁸ Disclaimer: we houden het hier heel kort, maar zijn ons ervan bewust dat er meer nuances liggen én dat er meer diepgang te geven valt. Zie ook Addink, H. (2012). Het concept van ‘goed bestuur’ in het bestuursrecht en de praktische consequenties daarvan. *Ars aequi*, 4, 266-275.

rechtsstaat met rechtsbescherming).⁹ De rechtsstaat beschermt inwoners tegen willekeur, en dit is gekoppeld aan bepaalde rechten (zoals het recht om gehoord te worden) en kaders waaraan de overheid zich gehouden weet.¹⁰

Met name van belang voor dit onderzoek is het gedeelte dat onder **gehoord worden** valt. Dit omvat, naast de plicht voor de overheid om haar burgers te informeren, bijvoorbeeld ook de mogelijkheid om verzoekschriften en petitie's in te dienen, zoals gegarandeerd door Artikel 5 van de Grondwet en Artikel 41 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Vindt deze wederhoor niet naderhand plaats maar voor of tijdens het beleidsproces, dan kan gesproken worden van preventieve rechtsbescherming. Hieronder vallen bijvoorbeeld consultaties, enquêtes en inspraakavonden.

De democratie op haar beurt garandeert de mogelijkheid tot deelname aan het politiek proces voor elke inwoner. Dit is weer in te delen op een indirecte invloed op beleidsontwikkeling via het kiesproces en het parlement als representatieve democratie, en aan de andere kant **directe invloed door middel van burgerparticipatie**. Burgerparticipatie is bijvoorbeeld vastgelegd in Artikel 3.4 Awb betreffende zienswijzen of in het Verdrag van Aarhus (1998) dat verplicht tot inspraak in milieuaangelegenheden.

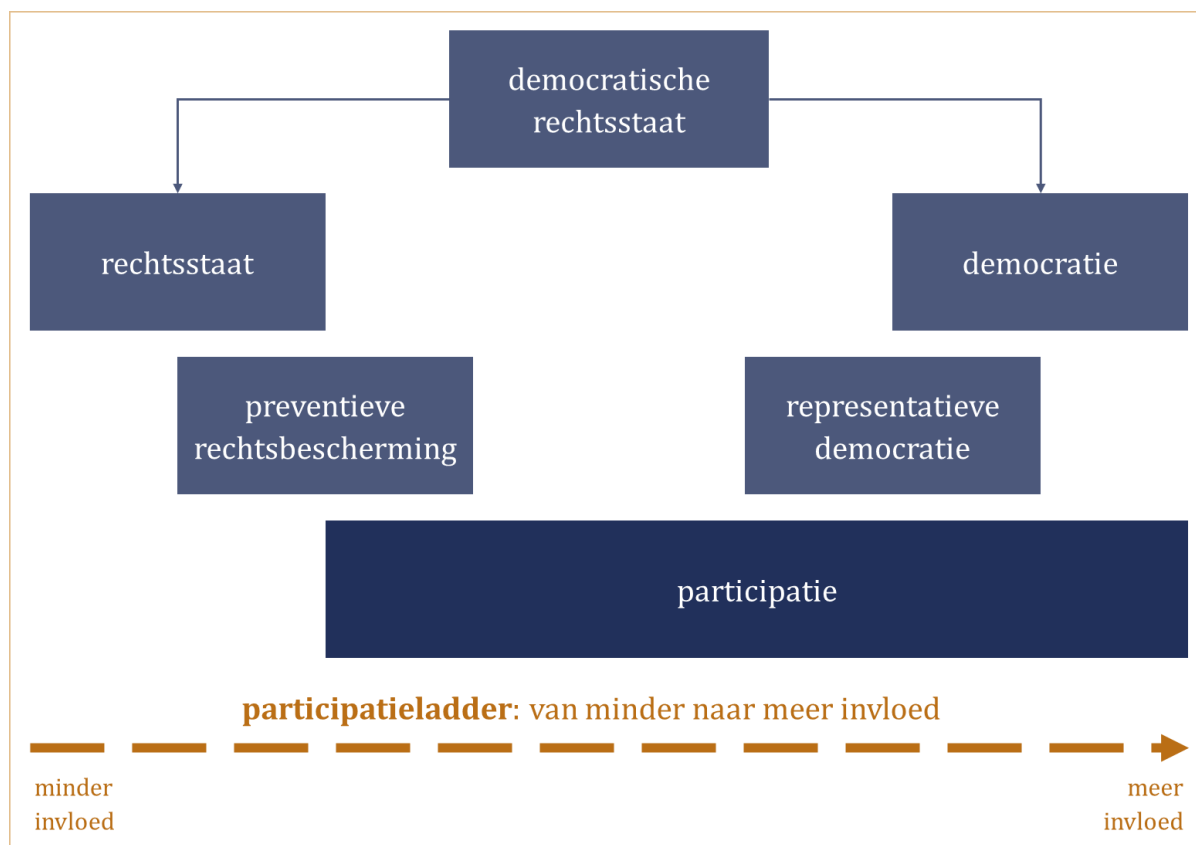
Als deze juridische redenering ook vanuit de bestuurskundige bril wordt bekeken, zijn er bekende vormen te ontwaren. Zo zijn de overheidsplichten tot informeren en horen van belanghebbenden te vergelijken met de laagste treden van de **participatieladder**.¹¹ Dit is wat er *moet*, en wat uit het empirisch onderzoek is gebleken, ook vaak goed georganiseerd en wat regelmatig *gebeurt*. Wat valt onder participatie, komt daarentegen overeen met de hogere treden van de ladder, meer richting coproduceren en (mee-)beslissen, waartoe slechts in milieuaangelegenheden in internationale verdragen een verplichting is vastgelegd.

Dit begrippenkader, dit raamwerk, slaat een brug tussen deel 1 (de juridische analyse) en de bril waarmee we deel 2 (wat gebeurt er) in kaart brengen. Ondanks dat er nuances of verfijningen aan te brengen zijn, helpt dit raamwerk bij het zien, interpreteren en wegen wat er gebeurt. Wij maken dus enerzijds onderscheid tussen vormen die meer lijken op 'gehoord worden' en vormen die meer weghebben van 'participatie', het uitoefenen van invloed. Zie figuur 1 op de volgende pagina voor een visuele weergave van dit raamwerk. Daarnaast, maken we – in lijn met de gehanteerde definitie in dit onderzoek – een onderscheid tussen enerzijds participatie op beleidsprocessen en anderzijds participatie op parlementaire- en wetgevingsprocessen.

⁹ Het idee is dat zowel een democratie kan bestaan zonder de rechtstaat (tirannie van de meerderheid) als een niet-democratische rechtstaat (monarchie, oligarchische republiek). Maar gekoppeld versterken beide elkaar.

¹⁰ Bijvoorbeeld het gelijkheidsbeginsel.

¹¹ Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.



Figuur 2. Raamwerk van juridische en bestuurskundige interpretaties van participatie

We zijn ons ervan bewust dat er ten opzichte van deze redenering meer nuances zijn én dat er meer diepgang te geven valt. In het hoofdstuk hierna, 'deel 1: juridische analyse', staan de begrippen democratische rechtsstaat, preventieve rechtsbescherming en 'gehoord' worden verder uitgewerkt.

HOOFDSTUK 3.

Deel 1: juridische analyse

Dit onderdeel richt zich op de eerste stap in ons onderzoek dat gaat over de mogelijkheden voor burgers om te participeren in de beleidsprocessen op nationaal niveau: wat moet en wat kan?

Voor een goed begrip van de juridische analyse die volgt is het van belang op voorhand te stellen dat alle handelingen van de overheid een grondslag dienen te hebben in het recht. Dit is het zogeheten legaliteitsbeginsel, en gaat ook op voor participatie. Vaak wordt in sectorspecifieke regelgeving uitgewerkt hoe participatie vorm dient te krijgen. Daar waar er geen sectorspecifieke regelgeving is, wordt teruggevallen op algemene wet- en regelgeving. Algemene wet- en regelgeving wordt ook wel het 'regelend recht' genoemd. Onder het regelend recht wordt verstaan de Grondwet, Algemene wet bestuursrecht, en de algemene beginselen.

De juridische analyse die volgt ziet toe op een analyse van de algemene wet- en regelgeving waarop wordt teruggevallen indien er geen sprake is van sectorspecifieke wetgeving. Wij zijn ons ervan bewust dat er ook sectorspecifieke wetgeving bestaat die burgerparticipatie op nationaal niveau kadert. Echter, gezien de doorlooptijd en verkennende aard van het onderzoek is deze sectorspecifieke wetgeving niet meegenomen in deze analyse. De analyse die volgt richt zich op de mogelijkheden tot participatie in het regelend recht.

Conclusies

De mogelijkheden voor burgers om te participeren in de beleidsvorming op nationaal niveau – bijvoorbeeld via burgerberaden of burgerfora – staan niet in algemene wet- en regelgeving uitgewerkt. Daar waar er wel sprake is van codificatie van participatie in algemene wet- en regelgeving betreft dit ons inziens slechts een beperkte vorm van participatie: de overheid kan vrijblijvend omgaan met de opgehaalde input van burgers, en participatie vindt veelal plaats op een moment in het beleidsproces wanneer er al een aantal belangrijke overheidshandelingen hebben plaatsgevonden.

Hoewel participatiemogelijkheden in de beleidsprocessen op nationaal niveau maar beperkt in algemene wet- en regelgeving staan uitgewerkt, is hiermee wat ons betreft niet gezegd dat er in de praktijk niks mogelijk is. Temeer omdat de Grondwet de democratische rechtsstaat waarborgt, en daarmee ook vraagt om een borging van de mogelijkheden tot invloed van burgers. Via deze lijn zien wij dat, hoewel participatie via rechtswege niet afdwingbaar is, er wel degelijk kan worden gesproken over de urgentie en verplichting tot het organiseren van participatiemogelijkheden op nationaal niveau. Daar waar geen sprake is van sectorspecifieke regelgeving zouden de beleidsregels van ministeries zich bij uitstek lenen voor het opnemen van participatiemogelijkheden. Daarbij is het wat ons betreft belangrijk te vermelden dat, zelfs al is er geen wettelijke gebondenheid, het een bestuursorgaan nog steeds vrij staat om participatie op verschillende manieren vorm te geven.

3.1 Nadere duiding van 'participatie'

Een nadere duiding van de definitie van 'participatie' is nodig, om deze in algemene wet- en regelgeving te kunnen analyseren. In dit onderzoek houden wij de definitie aan die ook gehanteerd wordt door BZK in de

Memorie van Toelichting.¹² Gelet op deze definitie is een belangrijk kenmerk van burgerparticipatie ‘de kans krijgen om invloed uit te oefenen’.

Daarbij is ons inziens het ‘Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten’ (Aanvullend Protocol) ook van belang voor een nadere duiding van de term participatie in deze juridische analyse.¹³ Temeer omdat dit aanvullend protocol ook sinds 2012 in Nederland van kracht is. In het Europees Handvest inzake lokale autonomie staat over het ‘recht op participatie’ het volgende opgenomen:

*het recht te trachten de uitoefening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden door een lokale autoriteit mede te bepalen of hierop invloed uit te oefenen.*¹⁴

Uit de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken inzake het Aanvullend Protocol is tevens op te maken dat het recht op participatie breed is geformuleerd: “het gaat er om dat burgers recht hebben op het meedenken en meespreken”.¹⁵

Uit zowel de definitie gehanteerd door BZK alsook de definitie uit het Europees Handvest inzake lokale autonomie komt naar voren wat belangrijke kenmerken voor ‘participatie’ zijn. Zo wordt er in de definities gesproken over het ‘trachten’ en ‘de kans krijgen’ (de mogelijkheden) tot het ‘uitoefenen van invloed’ op ‘bevoegdheden en verantwoordelijkheden’, zoals ‘de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid’ (overheidshandelen).

Wij zien in deze definities ook een uitdrukkelijke koppeling met de Grondwet, en diens begrip van ‘democratische rechtstaat’ die ertoe dient dat burgers invloed moeten kunnen uitoefenen op overheidshandelen.¹⁶ Wij stellen zodoende dat een belangrijk kenmerk voor participatie de mogelijkheid tot het uitoefenen van invloed op overheidshandelen is. Dit betekent ook dat participatie in de beleidsprocessen op nationaal niveau ook breder dient te worden gezien dan alleen de ‘besluitvorming’ van een bestuursorgaan.¹⁷ Door de focus te verleggen naar het handelen van de overheid in brede zin, en niet alleen de rechtshandelingen van bestuursorganen (zoals ‘besluiten’ in de zin van de Awb), wordt er ons inziens beter recht gedaan aan het begrip participatie.

3.2 Analyse van de algemene wet- en regelgeving

Gelet op bovenstaande duiding van de definitie van participatie staan de mogelijkheden voor burgers om te participeren in de beleidsvorming op nationaal niveau – bijvoorbeeld via burgerberaden of burgerfora – niet in algemene wet- en regelgeving uitgewerkt. Daarmee is echter niet gezegd dat er in algemene wet- en regelgeving in het geheel geen aanknopingspunten staan voor participatie. Wij onderscheiden in de algemene wet- en regelgeving de volgende artikelen en beginselen die kunnen dienen als aanknopingspunten voor mogelijkheden tot burgerparticipatie in het overheidshandelen op nationaal niveau:

- Artikel 5 Grondwet – het petitierecht
- Artikel 3.2 van de Awb – het zorgvuldigheidsbeginsel (en daarmee samenhangend artikelen 4.7 en 4.8 Awb)
- Afdeling 3.4 van de Awb – uniforme openbare voorbereidingsprocedure

¹² Zie hoofdstuk ‘Participatie’ als toren van Babel’ in deze rapportage, en voetnoot 4.

¹³ Trb. 2009, 227

¹⁴ Artikel 1, tweede lid, Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten.

¹⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32524, A/ Nr. 1: Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken.

¹⁶ Zie ook de uitwerking in hoofdstuk 3.3, ‘Participatie en de algemene bepaling van de Grondwet’

¹⁷ Artikel 1:3 Awb: ‘Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.’

3.2.1 Artikel 5 Gw – petitierecht

In Nederland bestaat het recht om bij het bevoegd gezag een schriftelijk verzoek in te dienen, bijvoorbeeld in geval van een klacht over het optreden van de overheid. Dit is verankerd in artikel 5 van de Grondwet (Gw). Dit artikel is ook wel bekend als 'het recht van petitie':

*Ieder heeft het recht verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen.*¹⁸

Het in art. 5 Gw gehanteerde begrip 'verzoek' is ruim. Verder hanteert art. 5 Gw het begrip 'het bevoegd gezag' waaraan de verzoeken gericht kunnen worden. Hiertoe worden ook gerekend de wetgevende of rechtelijke macht. Art. 5 Gw is daarmee ruimer dan de Awb, die alleen geldt voor de bestuursorganen. Het feit dat art. 5 Gw het over een 'ieder' heeft, betekent dat niet alleen personen, maar bijvoorbeeld ook verenigingen, stichtingen, groeperingen verzoeken mogen indienen. In art. 5 Gw staan geen verplichtingen voor het bevoegd gezag opgenomen wat betreft de behandeling van een verzoek. Het is dus aan het bevoegd gezag om verdere invulling te geven aan het vervolg op een ontvangen verzoek. Gelet op wat wij verstaan onder participatie in de juridische zin¹⁹ is art. 5 Gw wat dat betreft vrijblijvend en summier van aard.

Er zijn ons inziens een tweetal mogelijkheden om iets te regelen rondom het vervolg geven aan het verzoek. Enerzijds is het mogelijk om aan het bestuursorgaan in de wet de plicht op te leggen om te antwoorden. Het is ons inziens ook mogelijk om te stellen dat, op grond van het (ongeschreven) zorgvuldigheidsbeginsel,²⁰ het bestuursorgaan al de verplichting heeft om te antwoorden. Anderzijds, naast de mogelijkheid van het geven van een antwoord sec, is het verder mogelijk om een meer inhoudelijke bepaling (als recht van een ieder, of als plicht van het bevoegd gezag) op te nemen, waarin een verdere uitwerking staat van hoe vervolg dient te worden gegeven aan een verzoek. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan dat er een bepaalde vorm van participatie gaat plaatsvinden of kan plaatsvinden, en welke inhoud deze vorm van participatie dan krijgt. Voor de haalbaarheid van deze mogelijkheden is een verdere verdieping nodig.

Hierin is een parallel te trekken met hetgeen de Tweede Kamer heeft gedaan rondom verzoeken. De Tweede Kamer heeft een specifieke vorm van petitierecht ingesteld, gekoppeld aan art. 5 Gw, genaamd het *Burgerinitiatief* (art. 132a Reglement van Orde II).²¹ Hierbij kunnen burgers onderwerpen voordragen voor behandeling bij de Tweede Kamer indien ze 40.000 handtekeningen verzamelen. Kortom, het bevoegd gezag kan de regels over de behandeling van verzoeken in zekere mate verder vorm geven. Het is ons inziens zo dus mogelijk om art. 5 Gw deels verder in de richting van participatie te ontwikkelen, waardoor de mogelijkheid van burgerparticipatie toeneemt. Bestuursorganen op nationaal niveau zouden een dergelijke omgang met verzoeken kunnen uitwerken middels beleidsregels²², zoals de Tweede Kamer dit heeft gedaan in diens Reglement van Orde. Wij zien daarin nog een tweetal mogelijkheden. Enerzijds kan er een paragraaf in de 'Aanwijzingen voor de regelgeving' worden opgenomen over het onderwerp participatie, inclusief een uitwerking van de verschillende participatievormen. Dat wat in de Aanwijzing voor de regelgeving staat, heeft betrekking op regelingen die onder ministeriële verantwoordelijkheid tot stand komen. Dit werkt door in de wetgeving en zodoende ook in de nader op te stellen beleidsregels. Anderzijds kan er in het 'Draaiboek voor de regelgeving' een paragraaf over het onderwerp participatie en een uitwerking van de verschillende participatievormen worden opgenomen, waarin procedures, voorschriften en modellen worden vermeld die voor de gehele rijksdienst gelden.

¹⁸ Artikel 5 van de Grondwet.

¹⁹ De mogelijkheid tot het uitoefenen van invloed.

²⁰ Zie ook de uitwerking, hieronder.

²¹ Zie ook: Artikel 20 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in relatie tot de term 'verzoekschriften'.

²² Die zien we als 'een uitspraak van bestuur over hoe een bepaalde bevoegdheid door het bestuur uitgevoerd wordt.' Zie ook Artikel 4:81 Awb.

3.2.2 Artikel 3.2 Awb – zorgvuldigheidsbeginsel

De overheid moet zich bij al haar handelen en besluiten houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Abbb). Een aantal daarvan staat in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Awb is een wet die de relatie tussen bestuursorganen en burgers regelt. Dit komt voort uit het gegeven dat een overheidsorgaan publiekrechtelijke bevoegdheden heeft die sterk kunnen ingrijpen in het leven van een individu. Ter bescherming van het individu tegen onder meer machtsmisbruik of een onjuist gebruik van een bevoegdheid, zijn aan het gebruik van rechten en bevoegdheden door bestuursorganen eisen gesteld en wordt de onderdaan rechtsbescherming geboden tegen besluiten en handelingen van het bestuursorgaan. Bij het inwerkingtreden van de Awb zijn de meeste beginselen in de wet vastgelegd, maar er zijn ook enkele ongeschreven (niet-gecodeerde) regels gebleven. De beginselen die niet in de Awb zijn opgenomen, blijven nog steeds als regels van ongeschreven recht gelden. De rechter toetst overheidsbesluiten en handelingen aan deze algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De Abbb zijn in te delen in formele en materiële beginselen. De formele beginselen regelen de procedures voor de totstandkoming, de bekendmaking en de vorm van het besluit. Hieronder valt ook het beginsel van zorgvuldige voorbereiding. Het zorgvuldigheidsbeginsel staat als volgt in art. 3.2 Awb:

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.²³

Het zorgvuldigheidsbeginsel is van toepassing in al het overheidshandelen. Het zorgvuldigheidsbeginsel legt de plicht aan het bestuursorgaan op dat deze een besluit zorgvuldig dient voor te bereiden en te nemen, waaronder ook wordt verstaan de correcte behandeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar feiten en belangen, het goed volgen van procedures en deugdelijke besluitvorming.

Een zorgvuldige voorbereiding kan ook betekenen dat alle burgers gehoord dienen te worden die worden getroffen door het besluit of handeling van de overheid, en daarom in de gelegenheid gesteld dienen te worden om hun belangen vooraf te bepleiten. Dit kan betekenen dat de betrokkenen voorafgaand aan een besluit nog eens worden gehoord over de bevindingen. Dit staat opgenomen in artikelen 4.7 en 4.8 Awb. Artikel 4.7 Awb ziet erop toe dat de aanvrager in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen indien een bestuursorgaan een aanvraag tot het geven van een beschikking geheel of gedeeltelijk afwijst, en deze afwijzing zou steunen op gegevens die afwijken van gegevens die de aanvrager zelf heeft verstrekt. Artikel 4.8 Awb ziet erop toe dat een belanghebbende gehoord mag worden indien verwacht kan worden dat de belanghebbende bedenkingen zal hebben over een beschikking die het niet heeft aangevraagd, en de beschikking zou steunen op gegevens die tevens niet door de belanghebbende zelf zijn verstrekt. De hoorplicht is strikt genomen gelimiteerd tot een beperkt aantal scenario's waar keuzes gericht zijn op kleine groepen burgers, vaak maar één burger.

Wat dat betreft *kan* het zorgvuldigheidsbeginsel en daarmee samenhangend de hoorplicht worden gezien als een mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het handelen van de overheid, en zodoende dit te waarderen als een vorm van participatie. Immers, alvorens een bestuursorgaan tot handelen overgaat heeft het bestuursorgaan de plicht belanghebbenden te horen. Daarin zit per definitie een interactie tussen overheid en burger. De vraag is echter in hoeverre er in dergelijke interactie sprake is van participatie. De hoorplicht waarborgt voornamelijk de plicht belanghebbenden te horen, zodat de belangenafweging die gemaakt wordt door het bestuursorgaan op de juiste manier tot stand komt. Dit verschilt van de mogelijkheid tot het uitoefenen van invloed op een handeling van de overheid, en van 'meedenken' of 'meespreken'²⁴ (inspraak) is geen sprake. Vanuit het perspectief van de burger zien wij het zorgvuldigheidsbeginsel en de hoorplicht dan ook als een zeer beperkte vorm van participatie in zoverre deze te kwalificeren is als participatie. Eerder zien we het zorgvuldigheidsbeginsel en daarmee

²³ Artikel 3.2 Awb

²⁴ Zie voetnoot 18

samenhangend de hoorplicht als een vorm van preventieve rechtsbescherming ten overstaan van een handeling van de overheid, waarin de mogelijk wordt geboden de individuele belangen onder de aandacht van het bestuursorgaan te brengen als voorportaal voor een beroep bij de rechter.

3.2.3 Afdeling 3.4 Awb – uniforme openbare voorbereidingsprocedure

Sommige overheidsbesluiten zijn van invloed op een groter gedeelte van de samenleving waardoor er een grotere groep betrokkenheid wil hebben in het proces van besluitvorming. De Nederlandse wetgever heeft hiervoor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) in afdeling 3.4 Awb. De UOV is in 2005 geïntroduceerd in het Nederlandse bestuursrecht.²⁵ Wat op voorhand goed is te benoemen is dat de UOV verschilt van het zorgvuldigheidsbeginsel, in de zin dat afdeling 3.4 Awb beperkter is in scope doordat deze toeziet op een specifieke overheidshandeling daar waar het zorgvuldigheidsbeginsel van toepassing is in al het overheidshandelen. Kort gezegd stelt de UOV burgers in staat om zienswijzen in te dienen op het ontwerp van een te nemen besluit van een bestuursorgaan.

In de voorbereiding van sommige besluiten is de UOV een verplichting. Dit is bijvoorbeeld het geval bij sectorspecifieke wetgeving als de Wet ruimtelijke ordening (Wro)²⁶ en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)²⁷. De UOV is genoemd in zo'n 600 wetten, waarbij het merendeel van deze wetten toezien op domein ruimte in de brede zin van het woord.²⁸ Ook als er formeel geen wettelijke verplichting is om de UOV toe te passen *kan* een bestuursorgaan er toch voor kiezen om het UOV op vrijwillige basis in te zetten.

Afdeling 3.4 beschrijft waaraan moet worden voldaan voor het goed toepassen van een UOV. Zo staat onder andere de wijze van aankondiging omschreven en dat -tenzij anders bepaald- de termijn voor ter inzagelegging zes weken is.²⁹ Er is geen verplichting tot openbare hoorzitting gedurende een UOV, hoewel dit wel vrijwillig kan worden ondernomen door een bestuursorgaan.³⁰ In tegenstelling tot artikel 1.2 Awb waarin wordt gesteld dat diegene die een zienswijze indienen ook een rechtstreeks belang moet hebben, is bij een UOV ook is een bredere groep belanghebbenden mogelijk en kunnen ook anderen zienswijzen in te brengen.³¹ Een voorbeeld hiervan is de Wet milieubeheer (Wm), waarin staat opgenomen dat 'een ieder' zienswijzen naar voren kunnen brengen.³²

De UOV is zodoende ingegeven door open regelgeving:

- de UOV *kan* ook vrijwillig worden toegepast, zonder dat daartoe een wettelijke verplichting is;
- diegene die zienswijzen kan indienen is breed geformuleerd; en
- er is *geen* sprake van strenge regulering wat betreft de manier waarom zienswijzen moeten worden ingediend, en ook niet wat deze moeten inhouden.

Afdeling 3.4 Awb biedt, anders dan de verplichting dat een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering³³ verder geen kaders wat betreft hoe de zienswijzen dienen te worden verwerkt of beantwoord. Het is wel gebruikelijk dat het bestuursorgaan in een nota van zienswijzen op de zienswijzen ingaat, echter is dit aan het bestuursorgaan in kwestie om hierover te oordelen.

Zodoende *kan* gesteld worden dat er sprake is van de mogelijkheid tot invloed op het bestuursorgaan middels een UOV, omdat in de UOV het bestuursorgaan op dat moment nog geen beslissing over het

²⁵ Stb. 2002, 54. Afdeling 3.4 Awb is op 1 juli 2005 in werking getreden, Stb. 2005, 320.

²⁶ Artikel 3.8, eerste lid, Wet op de ruimtelijke ordening.

²⁷ Artikel 3.10, eerste lid, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

²⁸ Het betreft met name het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Ministerie van Economische Zaken.

²⁹ Artikel 3.12 Awb; Artikel 3.16 Awb.

³⁰ *Kamerstukken II* 1991/92, 21 221, nr. 3, pp. 79-80.

³¹ Artikel 1.2 Awb; Artikel 3.15, tweede lid, Awb.

³² Artikel 4.1a, tweede lid, Wet milieubeheer.

³³ Artikel 3.46 Awb.

ontwerpbesluit heeft genomen. Hierdoor *kan* het publiek nog in staat gesteld worden om daadwerkelijk invloed uit te oefenen op de uitkomst van het besluitvormingsproces. De Raad van State ziet dit bijvoorbeeld nog steeds als een tijdsige vorm van participatie, want de beslissing is nog steeds niet genomen en *kan* nog worden aangepast.³⁴ Het is ons inziens echter relevant het 'Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden' (Verdrag van Aarhus) in ogenschouw te nemen in relatie tot de tijdsigheid van het gebruik van de UOV.

Het Verdrag van Aarhus is in 1998 tot stand gekomen en kent drie pijlers, waarvan één gericht op de inspraak in de voorbereiding van de milieubesluitvorming (artikel 6 tot en met 8 van het Verdrag van Aarhus). De gerichtheid van het Verdrag van Aarhus op milieubesluitvorming is temeer relevant gelet op het feit dat de UOV hoofdzakelijk een verplichte toepassing vindt in wetten die toezien op het domein Ruimte. Tevens wordt afdeling 3.4 Awb als de vertaling van het Verdrag van Aarhus gekenmerkt.³⁵

Het recht op inspraak is vervat in artikel 6 van het Verdrag van Aarhus. Het eerste lid kenmerkt drie type overheidshandelen waarop inspraak kan worden gegeven: procedures betreffende specifieke activiteiten zoals plannen, programma's en beleid; beleidsregels; en algemene regelgeving.³⁶ Dit geeft belanghebbenden het recht om betrokken te zijn in alle stappen in het besluitvormingsproces, specifiek gericht op milieuaangelegenheden. Verder stelt het artikel in het tweede lid onder meer de eis dat het 'betrokken publiek' tijdig en doeltreffend over de besluitvorming wordt geïnformeerd.³⁷ Het achtste lid waarborgt dat in het te nemen besluit rekening wordt gehouden met de resultaten van de inspraak.³⁸ Het vierde lid waarborgt "*vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden*".³⁹

Wat dat betreft is het het onderzoeken waard in hoeverre alle opties *feitelijk* nog openstaan zodra een UOV wordt geïnitieerd, en of gesteld kan worden dat er inderdaad sprake is van "*vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden*".⁴⁰ Zo ligt bij een UOV een 'ontwerpbesluit' ter inzage, wat redelijkerwijs doet vermoeden dat er al overheidshandelingen hebben plaatsgevonden die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van het ontwerp. Daarbij merken wij ook de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) op. Hieruit komt het beeld naar voren dat de UOV is bedoeld om "*te wijzen op essentiële gebreken in ontwerpbesluiten*" en om een "*visie op en eventuele bezwaren*" over het ontwerpbesluit te geven.⁴¹ Gesteld kan worden dat het karakter van de UOV zodoende één is van 'inspraak aan de achterkant'. Dergelijke kijk op de UOV is ons inziens anders dan de invulling van vroegtijdige inspraak gelet op het Verdrag van Aarhus. De UOV kan in die zin worden gezien als een verdere uitwerking van het zorgvuldigheidsbeginsel van art 3.2 Awb met eenzelfde karakter van preventieve rechtsbescherming waarin de mogelijk wordt geboden de individuele belangen onder de aandacht van het bestuursorgaan te brengen. De mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de voorbereiding van de overheidshandelingen zijn wat dat betreft beperkt.

³⁴ ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, ro. 28; ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1702.

³⁵ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 835, nr. 3, p. 21.

³⁶ Artikel 6 eerste lid, onderdeel a, en Annex I van het Verdrag van Aarhus.

³⁷ Artikel 6, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus.

³⁸ Artikel 6, achtste lid, van het Verdrag van Aarhus.

³⁹ Artikel 6 vierde lid van het Verdrag van Aarhus.

⁴⁰ Artikel 6 vierde lid van het Verdrag van Aarhus.

⁴¹ ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, ro. 29.2; ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1907.

3.3 Participatie en de algemene bepaling van de Grondwet

Sinds augustus 2022 bevat de Grondwet (Gw) een algemene bepaling voorafgaand aan de artikelen in de Gw.⁴² Deze bepaling stelt dat de Gw de grondrechten en de democratische rechtsstaat waarborgt.⁴³ Het betreft hier een algemene bepaling, die daardoor - zoals gesteld in de Memorie van Toelichting - niet louter een declaratoir karakter heeft maar normatief van aard is.⁴⁴ Dit betekent ook dat de kernbeginselen van de Gw zich uitstrekken over de verschillende onderdelen van de overheid: het komt de hoogste autoriteit toe binnen de rechtsorde en normeert alle staatsmachten.⁴⁵

Hoewel in de algemene bepaling van de Gw 'democratie' en 'rechtstaat' niet als afzonderlijke concepten⁴⁶ staan vermeld (er wordt immers gesproken over de 'democratische rechtstaat') is dat wel de bedoeling van de bepaling zoals uit de Memorie van Toelichting blijkt. Beide concepten dienen ertoe om grenzen te stellen aan de uitoefening van overheidsmacht. In zoverre de twee afzonderlijke concepten te onderscheiden zijn, wordt dit als volgt in de Memorie van Toelichting gesteld:

Democratie legt de macht in handen van het volk, terwijl tegelijkertijd het rechtsstatelijkheidsprincipe veiligstelt dat machtsuitoefening wordt beperkt door het recht, zodat ook rechten voor minderheden gegarandeerd zijn. De rechtsstaat op zijn beurt garandeert weliswaar de beperking van de macht door het recht, maar deze macht en dit recht dienen wel op democratische wijze gelegitimeerd te zijn, te worden en te blijven. Tegelijkertijd hebben de democratie en de rechtsstaat ieder een eigen waarde, onder meer omdat zij verschillen in gerichtheid. Rechtsstatelijkheid is gericht op het stellen van grenzen aan overheidsop treden, terwijl democratie veeleer gericht is op het beïnvloeden van overheidsop treden.⁴⁷

Beide concepten kennen diens eigen gerichtheden: de wijze waarop ons politiek bestel tot besluitvorming komt (democratie) en de kaders waarmee inwoners beschermd worden tegen een almachtige overheid (rechtsbescherming). De rechtstaat beschermt inwoners tegen willekeur, en dit is gekoppeld aan bepaalde rechten (zoals het recht gehoord te worden) en kaders waaraan de overheid zich gehouden weet.

Over democratie wordt in de Memorie van Toelichting verder het volgende vermeld in relatie tot participatie:

Een democratie waarborgt de mogelijkheid van participatie van burgers in het politieke proces. Burgers of hun vertegenwoordigende instellingen zijn betrokken bij de vaststelling van regelgeving die hen bindt. De uitvoerende macht moet verantwoording afleggen aan vertegenwoordigende colleges.⁴⁸

Hiermee wordt democratie gekoppeld aan 'de mogelijkheid van participatie van burgers in het politieke proces', waarmee er sprake is van de mogelijkheid tot 'het beïnvloeden van overheidsop treden'. Hierin

⁴² Op grond van artikel 139 Grondwet, het artikel dat de bekendmaking en inwerkingtreding van grondwetswijzigingen bepaalt, treden de veranderingen van de Grondwet direct in werking na deze bekendmaking

⁴³ Algemene bepaling, Grondwet, Stb. 2022, 332.

⁴⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34516, nr. 3, pp. 2-3. Zie ook de tekst bij voetnoot 12 uit de Memorie van Toelichting: "Vgl. de staatscommissie Grondwet, die de normatieve kracht noemt als reden om een algemene bepaling niet in de preambule, maar in het corpus op te nemen (Rapport staatscommissie Grondwet, 11 november 2010, blz. 38)."

⁴⁵ Tijdschrift voor constitutioneel recht, 2018/15.

⁴⁶ In de Memorie van Toelichting wordt gesproken van beginselen, maar in de literatuur wordt bepleit een onderscheid te maken tussen concepten en beginselen; zie ook: Commissie Europeanisering algemeen bestuursrecht, VAR-reeks 165, *Europa en het algemeen bestuursrecht* (R.J.G.M. Widdershoven e.a., red.), hoofdstuk 3, Bj Den Haag 2021

⁴⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34516, nr. 3, pp. 2-3.

⁴⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34516, nr. 3, p. 5.

zien wij ook dat de Gw de duiding van de definitie van participatie bekrachtigt en een verankering biedt die zich uitstrekt over alle staatsmachten.⁴⁹

Gesteld zou kunnen worden dat democratie zich hiermee beperkt tot het actieve en passieve stemrecht. Doordat de Grondwet alle staatsmachten normeert – ook de handelingen van bestuursorganen – dient ons inziens democratie (en daarmee participatie) breder te worden gezien dan alleen het passieve of actieve stemrecht. Participatie (de mogelijkheid tot invloed) is zodoende ook van toepassing op de handelingen van de overheid. In dit kader merken wij echter op dat er in de afgelopen decennia binnen onze democratie een verschuiving heeft plaatsgevonden van politieke besluitvorming naar professionele besluitvorming: steeds meer discretionaire bevoegdheid komt bestuursorganen toe, en door open definities in de wetgeving wordt de uitwerking van wetten steeds meer door bestuursorganen dan door de politieke organen gedaan.⁵⁰ Het openbaar bestuur is daardoor steeds meer gaan besturen als (quasi-) wetgever. Dergelijke verplaatsing zorgt voor een gebrek aan democratische legitimiteit van het overheidshandelen, waardoor er onder andere in de literatuur wordt gesteld dat de roep tot participatie van burgers in beleidsprocessen juist zo prangend is.⁵¹ De norm vanuit de Grondwet is namelijk duidelijk: burgers dienen een kans te krijgen om invloed uit te oefenen. Echter, doordat veel regelgeving niet langs de volksvertegenwoordiging gaat dienen er aanvullende legitimiteitsstructuren te worden benut. Feit blijft namelijk dat gelet op de Grondwet, wel aan de beginselen van de democratische rechtstaat en participatie dient te worden voldaan.

3.4 Wat moet en wat kan?

Uit bovenstaande analyse komt naar voren dat wat betreft de mogelijkheden voor burgers om te participeren in de beleidsvorming op nationaal niveau er maar beperkt sprake is van uitwerking in algemene wet- en regelgeving. Op zichzelf is het ook goed verklaarbaar: algemene wet- en regelgeving is immers een brede waaier aan ‘regelend recht’ waarop wordt teruggevallen zodra in sectorspecifieke regelgeving iets niet staat opgenomen. Gesteld kan worden dat de participatiemogelijkheden die wel staan uitgewerkt in algemene wet- en regelgeving eerder het karakter hebben van ‘horen’ (preventieve rechtsbescherming) dan van ‘inspraak’ (meedenken of meebeslissen; mogelijkheid tot het uitoefenen van invloed).

Hoewel participatiemogelijkheden in de beleidsprocessen op nationaal niveau in algemene wet- en regelgeving maar beperkt staan uitgewerkt, is hiermee wat ons betreft niet gezegd dat er in de praktijk niets mogelijk is. Een grote mate van gewicht van participatie in wet- en regelgeving kan worden gegeven aan beleidsregels.⁵² Doordat er hier geen sprake is van een algemeen verbindend voorschrift, hoeft er in principe geen wettelijke grondslag te zijn om deze vast te stellen. Hierdoor bestaat de mogelijkheid om voor het voorbereiden van besluiten extra participatiemogelijkheden en verplichtingen in het leven te roepen. Ons inziens kan daarmee een parallel worden getrokken met hetgeen de Tweede Kamer heeft gedaan door een specifieke vorm van petitierecht in te stellen die koppelt aan art. 5 Gw via diens Reglement van Orde II.⁵³ Indien gewenst zou in de Aanwijzingen voor de regelgeving tevens een paragraaf kunnen worden opgenomen over het onderwerp participatie. Ook zou in het Draaiboek voor de regelgeving een procedure of voorschrift over participatie kunnen worden opgenomen met een

⁴⁹ Zie voetnoot 16

⁵⁰ Henk Addink, “Good Governance: Concept and Context, chapter 9, The Principle of Participation”, pp. 131, OUP 2019

⁵¹ Ibid.

⁵² Art. 1:3, vierde lid, Awb: ‘Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.’

⁵³ Art. 132a van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

uitwerking van de verschillende participatievormen.⁵⁴ Hierin kan worden gedacht aan het burgerinitiatief, het burgerpanel, of inspraak.

Daarbij is het belangrijk te vermelden dat, zelfs al zou er geen wettelijke gebondenheid zijn, het een bestuursorgaan nog steeds vrij is om participatie op verschillende manieren vorm te geven. De manier waarop, de motivatie waarom, en het moment in het proces, is een keuze aan het bestuursorgaan.

Wij denken echter wel dat het van belang is om de urgentie tot het organiseren van participatiemogelijkheden te benadrukken, mede gelet op het zorgvuldigheidsbeginsel in samenhang met het begrip van de 'democratische rechtsstaat' en 'participatie' vanuit de Grondwet. Namelijk: de overheid dient zorgvuldig te zijn in diens handelen, en burgers dienen te mogelijkheid te hebben invloed uit te oefenen op overheidshandelen. Hoewel er geen sprake is van een afdwingbare verplichting tot participatie, is ons inziens daarmee niet te stellen dat de overheid mogelijkheden tot burgerparticipatie niet dient vorm te geven. Wij zien de afdwingbaarheid van de norm als onderschikt aan het belang van de norm zelf. Zeker gelet op het feit dat deze norm voortkomt uit de kern van de democratische rechtsstaat zoals deze ook staat opgenomen in de Grondwet. Gelet op de overweging dat er binnen onze democratie een verschuiving heeft plaatsgevonden waardoor de uitwerkingen van wetten steeds meer door bestuursorganen wordt gedaan, zien wij des te meer de plicht om ook hier een invulling aan participatie te geven.

⁵⁴ Stcrt 2022, 5649.

HOOFDSTUK 4.

Deel 2a: empirische bevindingen

Conclusies

Uit het bureauonderzoek komt naar voren dat de goed gestructureerde, en meer kwantitatieve, data over participatie gaan over **internetconsultaties**, **verzoekschriften** en **burgerinitiatieven**, en in mindere mate zienswijzen). Al deze vormen komen dichterbij 'gehoord worden' en zijn niet zozeer gericht op actieve deelname. Daarnaast zijn deze vormen meer gericht op participatie op wetgeving en parlementaire processen en niet op beleidsprocessen (voorbereiding, uitvoering of evaluatie).

4.1 Internetconsultaties, verzoekschriften en burgerinitiatieven

Van drie soorten inspraak zijn kwantitatieve gegevens beschikbaar: internetconsultaties, verzoekschriften en burgerinitiatieven. De eerste, **internetconsultatie** betreft een in principe verplicht onderdeel van het beleids- en wetgevingsproces, terwijl de laatste, burgerinitiatieven, ingediend worden bij de Eerste of Tweede Kamer (of de Nationale ombudsman). Het **verzoekschrift** is een (op individuele basis) ingediende kwestie over direct geschade belangen door de rijksoverheid⁵⁵, terwijl het **burgerinitiatief** een groot aantal (40.000) handtekeningen vereist om een nieuw onderwerp op de agenda van de Tweede Kamer te zetten ter behandeling.⁵⁶

Het verzoekschrift (maar ook de petitie) is een in de Grondwet (artikel 5) vastgelegde vorm van rechtsbescherming. Internetconsultatie is, afhankelijk of deze vroeg of laat in het proces wordt ingezet, een vorm van (preventieve) rechtsbescherming. Het burgerinitiatief zou als een vorm van participatie kunnen worden beschouwd, aangezien burgers initiatiefnemers zijn en op 'een' manier andere burgers betrekken. De voorwaarde van 40.000 handtekeningen is gericht op 'draagvlak' (een veelgebruikt motief voor participatie): *'Om duidelijk te maken dat u niet de enige bent met een bepaald standpunt is het belangrijk dat u medestanders vindt.'*⁵⁷ Maar uiteindelijk loopt het burgerinitiatief wel via de parlementaire weg. Het primaat ligt tenslotte wel nog bij de Tweede Kamer, met als resultaat dat het aantal behandelde voorstellen dat ook gesteund wordt, beperkt is. Het is in ieder geval een methode waarmee burgers zich kunnen laten horen, en versterkt wel de representatieve functie van de Kamer.

⁵⁵ Rijksoverheid (z.d.) [Verzoekschrift indienen bij Eerste of Tweede Kamer na verkeerde beslissing Rijksoverheid](#).

⁵⁶ Tweede Kamer (z.d.). [Burgerinitiatief](#). Zie ook Rijksoverheid. (z.d.) [Burgerinitiatief indienen bij de Tweede Kamer](#).

⁵⁷ Ibid.

Consultaties zijn en waren al lang een bekend fenomeen in het Nederlandse politieke landschap. Consulteren is een effectieve manier om informatie op te halen over de houding van stakeholders of burgers ten aanzien van nieuwe wet- en regelgeving.⁵⁸ In 2009 is een tweejarig proeftraject begonnen om deze consultaties online plaats te laten vinden. Het doel was om de deelname van burgers en bedrijven te vergemakkelijken. Verantwoordelijk departement is het ministerie van JenV, gezien zijn controlerende taak voor de kwaliteit van wetgeving. Na evaluatie in 2011 besloot het kabinet tot voortzetting hiervan na goede ervaringen, zowel vanuit de kant van burgers die hun stem konden laten horen als van ambtenaren die aangaven nuttige input te hebben ontvangen.⁵⁹ Hoe het werkt is, dat iedereen (die boven de 16 is) een reactie kan achterlaten. De richtlijn is dat iedereen gedurende een termijn van minimaal vier weken een reactie op een internetconsultatie kan indienen. Reacties kunnen (1) afgeschermd, (2) openbaar maar anoniem of (3) openbaar op 'gebruikersnaam' achtergelaten worden.

Jaar ⁶⁰	Aantal gesloten consultaties	Toename/afname aantal consultaties	Gemiddeld aantal reacties per consultatie
2009*	13		10
2010	58	n.v.t.	39
2011**	64	10%	238
2012**	54	-16%	101
2013	62	15%	35
2014	133	115%	36
2015	155	17%	62
2016	184	19%	89
2017	151	-18%	209
2018	206	36%	72
2019	249	21%	66
2020	335	35%	63
2021	280	-16%	91
2022	305	9%	130

* Gegevens van dit jaar betreffen de periode juni t/m december.

** Gegevens van dit jaar wijken af van het onderzoek van Broek et al., 2016 door enkele *missing values*.

⁵⁸ Het gaat om: wetten, Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's), ministeriële regelingen, initiatiefvoorstellen van de Tweede Kamer en beleidsnotities van ministeries. Rijksoverheid. (z.d.). [Internetconsultatie nieuwe wet- en regelgeving](#).

⁵⁹ [Kamerbrief 17 juni 2011](#).

⁶⁰ Broek, S. D., Kats, E., van Lakerveld, J. A., Stoutjesdijk, F.D. & Tönis, I. C. M. (2016). [Doelrealisatie Internetconsultatie: een onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum \(WODC\) van het ministerie van Veiligheid en Justitie](#). Verder aangevuld met data aangeleverd door het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Niet alleen is er een gestage stijging in het aantal internetconsultaties zichtbaar in de data, maar ook het gemiddeld aantal reacties per consultatie is meegestegen, met uitschieters in enkele jaren. Beide wijzen op een toenemend gebruik van de internetconsultatie, zowel onder beleidsmakers als onder burgers zelf. Het gebruik van een internetconsultatie is al geruime tijd verplicht, tenzij er goede redenen zijn voor een uitzondering, en inmiddels lijkt het besef van het verplichtende karakter zich langzaam maar zeker te nestelen onder beleidsmakers.⁶¹ Het groeiende aantal reacties per consultatie suggereert ook een grotere bekendheid van het instrument.

Als geen internetconsultatie plaatsvindt, moet in memorie van toelichting (bij een wetsvoorstel) of de nota van toelichting (bij voorstel voor een AMvB) worden uitgelegd waarom dat niet zo was. Een valide uitleg kan zijn dat er op andere manieren participatie heeft plaatsgevonden. Na de consultatie wordt een verslag gepubliceerd: daarin staat op hoofdlijnen beschreven hoe beleidsmakers om gegaan zijn met consultatiereacties en hoe reacties de inhoud van het voorstel eventueel veranderd hebben. Het effect van consultatie kan ook in de memorie van toelichting of nota van toelichting worden teruggekoppeld. Verder is er de mogelijkheid om via het contactformulier van internetconsultatie.nl vragen te stellen (bijvoorbeeld over wat er met een reactie gebeurd is).⁶²

Tenslotte wordt er gewerkt aan de doorontwikkeling van internetconsultaties.⁶³ Hiermee wordt getracht om enkele zwaktes weg te nemen die al naar voren kwamen in de evaluatie van het instrument in 2016.⁶⁴ Het betreft met name gebruiksvriendelijkheid. De verwachting van de doorontwikkeling is dat het ten eerste zorgt voor een groter aantal reacties per consultatie, maar ook een groter gevoel van betrokkenheid als inzichtelijk wordt wat er van overheidswege met de reacties wordt gedaan en hoe groot de invloed ervan is.

Verzoekschriften kunnen aldus de Grondwet bij elk daarvoor bevoegd gezag worden ingediend. In de praktijk ontvangen voornamelijk de Eerste en Tweede Kamer, de Nationale ombudsman en het Koninklijk Huis verzoekschriften. Hoe deze ingediend moeten worden, is vastgelegd in de Wet Open Overheid, sinds 1 januari 2022 van kracht. De volgende tabel geeft de hoeveelheid ingediende verzoekschriften per parlementair jaar weer en hoeveel daarvan daadwerkelijk behandeld zijn. De verhouding tussen de hoeveelheid verzoekschriften aan de Eerste en Tweede Kamer is met 1:9 constant gebleven.

⁶¹ Zie '[Kamerbrief versterking van de kwaliteit van beleid en wetgeving](#).' Ministerie van JenV (25 juni 2021). En bijvoorbeeld via het Draaiboek voor de regelgeving: <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/draaiboek-voor-de-regelgeving>

⁶² Zie ook: <https://www.internetconsultatie.nl/veelgestelde vragen>

⁶³ Kamerstuk VI 2020/21, 35 570, nr. 115.

⁶⁴ Broek et al. (2016).

Verzoekschriften ⁶⁵	Totaal	Waarvan behandeld	Percentage behandeld
2013/2014	146	45	30,8%
2014/2015	162	49	30,2%
2015/2016	167	41	24,6%
2016/2017	107	20	18,7%
2017/2018	110	11	10%
2018/2019	186	12	6,5%
2019/2020	208	9	4,3%
2020/2021	232	15	6,5%

Waar de laatste jaren weer een stijging van de hoeveelheden verzoekschriften zichtbaar is, valt op dat de behandeling van ongeveer 31 % naar iets meer dan 6 % is gezakt. Dit zit hem met name in het feit dat slechts weinig verzoekschriften ontvankelijk worden verklaard. Vaak betreft het onderwerpen waarvoor nog juridische wegen open staan of waarvoor de Kamer niet bevoegd is.

Zoals hiervoor reeds vermeld, heeft het Presidium van de Tweede Kamer op 8 juni 2005 een voorstel aan de Tweede Kamer gezonden tot Wijziging van het Reglement van Orde van de Kamer en van de commissie voor de Verzoekschriften in verband met de invoering van het burgerinitiatief. Zodoende is het burgerinitiatief op 1 mei 2006 in werking getreden.⁶⁶ Met het burgerinitiatief kan afgedwongen worden dat uitgewerkte voorstellen op de agenda van de Kamer terechtkomen, zolang er 40.000 steunbetuigingen opgehaald zijn met naam, adres en geboortedatum. Uitgesloten van behandeling zijn voorstellen over onderwerpen die in de voorgaande twee jaar al aan de orde zijn gekomen in de Kamer, waarover de Tweede Kamer geen beslissingsbevoegdheid heeft, die in strijd zijn met diepgewortelde normen en waarden, of die over de Grondwet, belastingen of begrotingswetten gaan. Gezien het groot aantal behandelde onderwerpen in de Kamer, biedt dit instrument in de praktijk dus zeer beperkte mogelijkheden om invloed uit te kunnen oefenen. Het aantal ingediende burgerinitiatieven lijkt mede daardoor de afgelopen jaren beperkt. Het aantal ontvankelijk verklaarde initiatieven lag, met een enkele uitzondering, nog altijd lager dan het aantal ingediende burgerinitiatieven. Op het moment wordt gewerkt aan het beter inzichtelijk maken van de vereisten op de website om eventuele teleurstellingen te voorkomen.⁶⁷ Bovendien wordt geadviseerd om een niet-ontvankelijk burgerinitiatief in dezelfde vorm aan te bieden als een petitie.

⁶⁵ Verslagen van de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven 2018/2019, 2019/2020, 2020/2021; Staat van de Kamer 2018.

⁶⁶ Kamerstuk 2008, 30 140-14.

⁶⁷ Zoals geadviseerd in het rapport van het Rathenau Instituut: Djurre Das, Julia Starrenburg, Paul Diederens (2022). Voor het voetlicht: kansen voor het vergroten van de stem van burgers met petitie en burgerinitiatieven.

Burgerinitiatieven ⁶⁸	Totaal	Waarvan behandeld	Percentage behandeld
2007/2008	1	0	0,0%
2008/2009	1	0	0,0%
2010/2011	7	3	42,9%
2012/2013	5	3	60,0%
2013/2014	6	1	16,7%
2014/2015	7	4	57,1%
2015/2016	5	3	60,0%
2016/2017	6	2	33,3%
2017/2018	13	2	15,4%
2018/2019	1	0	0,0%
2019/2020	3	3	100,0%
2020/2021	4	4	100,0%

Tot slot ontvangt de Kamer rond de 6.000 brieven per jaar die bij de desbetreffende Kamercommissies belanden. Naast de Kamer ontvangen het Kabinet van de Koning, de Autoriteit Consument & Markt en de Nationale ombudsman ook duizenden tot tienduizenden brieven. Er wordt op dit moment getracht een mechanisme te creëren dat deze hoeveelheden centraal weergeeft en er wordt gewerkt met pilots om de vormgeving van de brievenlijst aan te passen, zodat Kamerleden beter geattendeerd worden op klachten van burgers. Hoewel dit niet als burgerparticipatie kan worden bestempeld, laten deze initiatieven zien dat er ook van alles gebeurt om de vertegenwoordigende functie van de Kamer uit te bouwen.

Ook ministeries ontvangen burgerbrieven, aantallen hiervan worden ook bijgehouden in rapportages.⁶⁹ Afhankelijk van hoe de brieven gecategoriseerd worden (bijvoorbeeld als 'bezwaarschrift' volgens de Awb; of als 'andere brief'), geldt een termijn die de Awb voorschrijft. De Awb bevat geen bepalingen voor de behandeling van 'andere brieven'. Er zijn wel richtlijnen van de Nationale ombudsman hiervoor. Burgerbrieven zien wij niet als relevante vormen van burgerparticipatie in het kader van onze vraagstelling en gehanteerde definitie.

⁶⁸ [Brief van het Presidium over evaluatie burgerinitiatief](#). Staat van de Kamer 2018 (2019); Verslagen van de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven (2008). Jaarverslag 2007 – 2008. #31756; Verslagen van de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven (2009). Jaarverslag 2008 – 2009. #32138; Verslagen van de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven (2019). Jaarverslag 2018 – 2019. #35364; Verslagen van de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven (2019). Jaarverslag 2019 – 2020. #35586; Verslagen van de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven (2021). Jaarverslag 2020 – 2021. #35977.

⁶⁹ Zie een voorbeeld van het ministerie van OCW: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-334645.pdf> en van het ministerie van EZK: <https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2019/XIII/onderdeel/440661>

Deel 2b: empirische analyse

Conclusies

In tegenstelling tot de meer formele (en verplichte) vormen van participatie is er een minder scherp beeld van in hoeverre meer informele vormen plaatsvinden. We weten dat deze vormen plaatsvinden, maar de inzet daarvan is verspreid over en verschilt tussen de ministeries en departementen. Verschillende voorbeelden worden gepresenteerd om dit punt te onderbouwen. In hoeverre consequent gebruik wordt gemaakt van deze vormen blijft nog onduidelijk. Het ministerie van IenW lijkt het grootste pallet aan instrumenten in te zetten.

Binnen departementen en ministeries bestaan er verschillende definities over participatie en is er een verschil in hoeveel aandacht hieraan wordt besteed. Respondenten hebben het bijvoorbeeld vaak over *stakeholderparticipatie* in plaats van burgerparticipatie. We zagen ook dat sommige ministeries participatiebeleid hebben ontwikkeld, of regelmatig met het IAK werken. Andere 'kaderende' of richtinggevende documenten waren moties of kamerbrieven. Tot slot zijn er ook ministeries die recent hebben gepioneerd met burgerparticipatie.

We beginnen met een korte toelichting op de kaderende en richtinggevende stukken voor participatie, daarna behandelen we de volgende drie secties: voorbeelden over visievorming met burgers, andere voorbeelden van burgerparticipatie én voorbeelden van stakeholderparticipatie. Daarna reflecteren we kort op de (kritische) beschouwingen van onze respondenten over het thema participatie binnen hun organisatie: dat doen we in de secties 'evaluatie en kennisdeling over participatie' en 'participatie als politieke keuze.'

4.2 Kaderende en richtinggevende stukken

Uit de interviews (met onder andere het ministerie van SZW) bleek dat de 'Motie Willems' als verplichtend wordt gezien. Op 22 december 1993 nam de Tweede kamer een motie aan in het kader van een debat over bestuurlijke vernieuwing:

Overwegende, dat raadpleging van burgers in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling een verhoging van de kwaliteit van overheidsbeleid kan bewerkstelligen;

verzoekt de regering te experimenteren met het op diverse wijzen voorleggen van maatschappelijke problemen en beleidsvoornemens aan burgers;⁷⁰

Bij het maken van nieuwe wetgeving wordt op moment van schrijven het circa tien jaar oude Integraal Afwegingskader gebruikt, dat bestaat uit zeven overkoepelende vragen. De ontstaansgeschiedenis van het IAK is er één van divergentie en convergentie. Vanuit verschillende kanten, waaronder Kamermoties, werden kwaliteitseisen (denk aan het onderwerp 'doenvermogen' zoals op de kaart gezet door het WRR-rapport) gesteld aan beleidsprocessen, die ook onderdeel werden van beleid op beleid. Op een gegeven moment liep het aantal eisen op tot hondertwintig, waarmee het overzicht bij veel beleidsmakers zoek was.

⁷⁰ Kamerstuk 2019/20, 21 427, nr. 90.

Om dit op te lossen werd het IAK in het leven geroepen, waarbij de kwaliteitseisen werden teruggebracht tot een twintigtal. Het IAK is een vragenstructuur die logischerwijze het proces ter voorbereiding van beleid volgt en zorgt dat de 'gebruiker' op een natuurlijke manier in aanraking komt met de kwaliteitseisen. Ook het gebruik van internetconsultatie is opgenomen, alhoewel pas laat in het beleidsproces. Het IAK werd in een Kamerbrief van 14 april 2011 verplicht gesteld voor voorstellen die naar de Kamer gaan.⁷¹

Uit een rapport van het Adviescollege toetsing regeldruk en een vergelijkend onderzoek van de OECD kwam naar voren dat het IAK zowel inhoudelijk tekort schoot als in het gebruik vaak niet of foutief werd toegepast.⁷² Mede daarom is het Beleidskompas ontwikkeld, welke vanaf 29 maart 2023 gelanceerd zal worden.⁷³ In dit kompas komt de vraag 'wie zijn belanghebbenden?' (in de zin van stakeholders, burgers, maar ook uitvoeringsorganisaties) tijdens verschillende stadia van het beleidsproces aan bod, en roept het de vraag op of op dat punt participatie nodig is en in welke vorm.

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu [RIVM] heeft ook een 'handreiking bewonersparticipatie' laten opstellen in 2016.⁷⁴ Deze handreiking is niet expliciet gericht op burger- of bewonersparticipatie op nationaal niveau, de voorbeelden zijn ook allemaal op lokaal niveau. Maar het is wel een vorm van 'richting geven' aan participatie en kennisontwikkeling.

Het ministerie van IenW maakt bij het organiseren van participatie een onderscheid tussen formele (inspraak of 'gehoord worden') en informele participatie. Bij de laatste categorie gaat het echt om het invloed delen met participanten. IenW organiseert (burger)participatie aan de hand van een handreiking, deze gaat over het komen tot een participatieaanpak.⁷⁵ Het ministerie van Defensie is bezig met het opstellen van participatiebeleid dat onderdeel is van een bredere visie op samenwerking. Deze visie is ook in ontwikkeling. Ook BZ heeft een eigen visie/aanpak ontwikkeld ter voorbereiding van het project 'Kijk op Europa'. Ten slotte wordt er bij BZK en EZK gewerkt aan een visie op participatie bij energie en klimaat.

Tot slot is bij de kamerbrief over versterking en vernieuwing lokale democratie een visie op 'Participatie en maatschappelijk initiatief in een meervoudige democratie' bijgesloten.⁷⁶ De kamerbrief stelt onder andere: 'Pas als we belangrijke democratische waarden en uitgangspunten in de praktijk terugzien heeft het betrekken van burgers werkelijk toegevoegde waarde.' In de visie staan uitgangspunten voor participatie en maatschappelijke initiatief uiteen gezet:

- Participatie vraagt om maatwerk;
- Ruimte voor maatschappelijk initiatief;
- Ruimte voor zeggenschap en beïnvloeding door burgers;
- Een duidelijk en transparant proces;
- Aandacht voor representativiteit;
- Aandacht voor inclusiviteit;
- Code goed openbaar bestuur.⁷⁷

⁷¹ Kamerstuk 2010/11, 29 515, nr. 330.

⁷² Adviescollege toetsing regeldruk (2020). Rapportage n.a.v. het ATR-onderzoek naar het IAK(-document) bij voorgenomen wet- en regelgeving; OECD (2021), OECD Regulatory Policy Outlook 2021, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>. Meer beschikbaar via: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>

⁷³ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022). [Het kompas voor kwaliteit in de beleidsvoorbereiding: IAK wordt Beleidskompas](#).

⁷⁴ RIVM. (2018). [Handreiking Bewoners- participatie bij de inrichting van een gezonde leefomgeving](#).

⁷⁵ Kennisknooppunt participatie. (2020). [Werksessie participatieaanpak: van ambitie tot vormgeving](#).

⁷⁶ Ollongren, K. (2021). [Kamerbrief over versterking en vernieuwing lokale democratie](#).

⁷⁷ Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. (2009). Beschikbaar via: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-14f934ce872de4f25b0184683f5053aa717064c0/1/pdf/brochurecodegoedopenbaarbestuur.pdf>

Tot slot heeft ministerie van LNV een handreiking *stakeholder*participatie voor beleidsmedewerkers, projectleiders, programmamanagers en procesmanagers. Het de handreiking is ook beschikbaar voor medewerkers van het ministerie van EZK. Zoals de titel impliceert, gaat het hier niet om *burger*participatie, al gaat deze uitgebreide handreiking wel in op hoe burgers de effecten van beleid ondervinden en op de Participatieladder.

4.3 Voorbeelden uit de praktijk

Uit onze gesprekken blijkt ook dat er verschillende definities over participatie gehanteerd worden. De gehanteerde definitie in het participatiebeleid van Defensie sluit aan bij die van de Memorie van Toelichting (van het ministerie van BZK); het ministerie van IenW houdt de definitie aan van Visser *et al.* (2019); anderen, bijvoorbeeld een medewerker van het ministerie van SZW, zien juist ‘stakeholderbeleid’ als gangbare term.

Als we kijken naar andere, meer ‘informele’ vormen van participatie ontstaat er een waaier van vormen. We hebben bij verschillende ministeries meerdere voorbeelden gezien van verregaande vormen van participatie. De bevindingen die we hier delen komen uit de interviews en lichten we verder toe aan de hand van documenten en verwijzingen.

4.3.1 Visievorming met burgers

Een voorbeeld van grootschalige visievormingen met burgers zijn de burgerdialoog ‘Kijk op Europa’, mede georganiseerd door het ministerie van BZ⁷⁸ en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).⁷⁹ Kijk op Europa is een initiatief van het ministerie van BZ een maakte deel uit van de Europese Conferentie over de toekomst van Europa (een initiatief van de Europese Unie). De burgerdialoog ‘Kijk op Europa’ startte op 1 september met het verzamelen van meningen en ideeën van Nederlanders door middel van een online **burgerpanel**. De bevindingen en inzichten van het burgerpanel zijn vervolgen verdiept door middel van **burgerdialogen**. Daarnaast is de opdrachtnemer van het ministerie van BZ het land ingegaan om moeilijker te bereiken doelgroepen (zoals jongeren, die specifiek staan benoemd) te bereiken. Uiteindelijk hebben 13000 mensen op een manier meegedaan.⁸⁰ Deze nationale participatie heeft geleid tot negen thema’s met bijbehorende aanbevelingen over de toekomst van Europa die staan beschreven in het eindverslag.

Voor de NOVI heeft het ministerie van BZK het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving gevraagd om een participatieproces in te richten. Drie voorbeelden (in bijlage 6.2.1 staan ze uitvoeriger beschreven) van wat het OFL heeft georganiseerd, zijn:

1. een **burgerpanel** dat werd gecombineerd met een **consultatie** met georganiseerde burgers in 2016.
2. een drietal **consultaties** met georganiseerde burgers in 2017,
3. **focusgroepen** met geselecteerde burgers in vier regio’s in 2018.

4.3.2 Andere voorbeelden van participatie met burgers

Er vinden ook veel andere participatievormen met burgers plaats. Voorbeelden komen van het ministerie van AZ waar de Dienst Publiek en Communicatie (DPC) op verschillende manieren bezig is met burgerperspectieven. Bij DPC gaan de burgerperspectieven voornamelijk om dienstverlening en niet om beleid. Voorbeelden zijn meerdere uitgevoerde **onderzoeken, het programma ‘Mens Centraal’**⁸¹, **service design en cocreatie** over goede participatieprocessen in gaswinningsgebieden in Groningen.

⁷⁸ Zie het eindrapport: <https://www.kijkopeuropa.nl/documenten/verslagen/2022/03/08/kijk-op-europa-eindrapport>

⁷⁹ OFL. (2019). [Inzichten over burgerparticipatie bij nationale visievorming.](#)

⁸⁰ Rijksoverheid. (2022). [Minister Hoekstra spreekt met Nederlanders over de EU en houdt toespraak over Europa.](#)

⁸¹ <https://www.programmamenscentraal.nl/> inmiddels ten einde.

Het ministerie van BZK heeft meerdere vormen van participatie georganiseerd. Een voorbeeld daarvan is het Adviescollege Dialooggroep (ingesteld door de minister van BZK) dat een **maatschappelijke dialoog** georganiseerd heeft over het Nederlands Slavernijverleden en de doorwerking daarvan in de hedendaagse samenleving. Er is gesproken met vertegenwoordigers van diverse belangenorganisaties, maatschappelijke sectoren, de jeugd en diverse groeperingen uit de samenleving. Ook werd een burgerpanel geraadpleegd.⁸² Daarnaast is het ministerie van BZK betrokken bij het organiseren van een **burgerforum** over klimaat en energie (samen met het ministerie van EZK), een **burgerberaad** over en 'vraagstukken van vergrijzing.'⁸³ Ook is het ministerie van BZK betrokken bij meerdere ruimtelijke vraagstukken, bijvoorbeeld in het kader van Mooi Nederland, waar burgerparticipatie zal plaatsvinden.

Het ministerie van IenW zet ook meerdere **digitale participatieinstrumenten** in. Een voorbeeld is 'luchtvaart in de toekomst' een soort online platform waar iedereen kan meedenken over tal van vraagstukken.⁸⁴ Andere voorbeelden zijn digitaal stemmen over de voor- en nadelen van drones⁸⁵, het online reageren op de uitkomsten van de fysieke bijeenkomsten over dit onderwerp, en ook staan internetconsultaties aangekondigd via dit platform.

Bovendien zet het ministerie van IenW ook in op:

- **burgerpanels:** de structuurvisie Ondergrond (in samenwerking met het ministerie van EZK)⁸⁶ en het programma Slimme en Gezonde Stad. Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM, levert kennis over mobiliteit voor IenW) heeft ook een 'Mobiliteitspanel Nederland.'⁸⁷ Dit is een soort **burgerpanel** waarin 2000 burgers gekozen worden om hun verplaatsingsgedrag bij te houden (voor drie dagen) en vragen hierover in te vullen. Het bureau Kantar Public levert de respondenten
- **Participatieve Waarde Evaluaties (PWE):**
 - Het ministerie van IenW zette een participatieproces op over 'medische rijgeschiktheid.' 7000 burgers waren onderdeel van de PWE en adviseerden zo het ministerie.⁸⁸
 - Het ministerie van IenW heeft ook verzocht om een Participatieve Waarde Evaluatie (PWE) uit te voeren en de voorkeuren van Nederlanders over (effecten van) rivierverruimingsmaatregelen en dijkversterkingen te meten in het kader van het project Lange Termijn Ambitie Rivieren.⁸⁹
- **Bijeenkomsten met gesprekstafels** (zoals World Cafés), zoals bijvoorbeeld de luchtvaartgesprekken die georganiseerd zijn in 2018.⁹⁰ Op negen locaties deden uiteindelijk 501 mensen mee aan de gesprekken.
- **Veldonderzoek:** voor het onderzoek 'Betalen naar Gebruik' ging het ministerie van IenW naar de mensen toe om te luisteren naar hun ideeën, behoeften en zorgen .
- **Ontwerpateliers en meedenkbijeenkomsten:** voorbeelden zijn met het Waterschap Limburg⁹¹, Zuid-Holland⁹² en Noord-Brabant.⁹³
- **Challenges:** het ministerie zet ook wel eens een uitdaging (een *challenge*, maar niet te verwarren met het *right to challenge*, het uitdaagrecht) op het platform 'Battle of Concepts': bijvoorbeeld over het

⁸² Zie ook Rijksoverheid. (2021). [Advies Dialooggroep Slavernijverleden 'Ketenen van het Verleden.'](#)

⁸³ Op basis van de motie Heerma en Den Daan, *Kamerstukken II 2022/23*, 36 200, nr. 28.

⁸⁴ www.luchtvaartindetoekomst.nl

⁸⁵ Dat kan op het moment van schrijven via:

<https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/onderwerpen/samenwerking/denk-mee-over-het-werkproces-voor-zones-voor-drones>

⁸⁶ Centrum Publiekparticipatie (Platform Participatie). (z.d.) Structuurvisie Ondergrond: Voorstel participatieproces.

⁸⁷ <https://www.kimnet.nl/mobiliteitspanel-nederland>

⁸⁸ TU Delft (2022). [Publiek Denken publiceert uitgebreid artikel over de raadpleging stelseloptimalisatie medische rijgeschiktheid](#)

⁸⁹ van Hatten, J. & van der Horst, M. (2022). Notitie Innovatieve Beleidsevaluatie. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, p. 28

⁹⁰ WesselinkvanZijst. (2018). [Voorlopige opbrengst van de Luchtvaartgesprekken.](#)

⁹¹ <https://www.waterschaplimburg.nl/@6376/terugblik/>

⁹² https://puc.overheid.nl/rijkswaterstaat/doc/PUC_160327_31/1/

⁹³ https://puc.overheid.nl/rijkswaterstaat/doc/PUC_30121_31/1/

voorkomen van fietsongevallen of het stimuleren van slimme veiligheidssystemen in auto's.⁹⁴ Zo zijn bijvoorbeeld voor het voorkomen van fietsongevallen 69 ideeën/concepten ingediend door *challengers*.

Het ministerie van SZW herijkt 'de handhavingskoers' om de vier jaar. En naast de traditionele aanpak om tot de handhavingskoers te komen met de gebruikelijke stakeholders zijn ook **gesprekken** gevoerd met burgers (en handhavingsprofessionals).⁹⁵

Het RIVM (ministerie van VWS) heeft een **PWE** laten uitvoeren naar voorkeuren van burgers ten aanzien van de doelen en maatregelen van het coronabeleid.⁹⁶

Het ministerie van EZK ontplooit verschillende initiatieven op het gebied van participatie. Een voorbeeld hiervan is de **burgerparticipatie** door de directie Kernenergie, die een serie van **inspraakavonden** houdt in Borssele rondom de bouw van nieuwe kerncentrales. Het doel hiervan is tevens om er achter te komen of omwonenden überhaupt meer betrokken willen worden in het proces.

Ook is er een programma voor scholen, waar een **serious game** wordt georganiseerd waarin oplossingen voor de energietransitie door scholieren worden ontworpen en vervolgens *gepitch*t. Het is de bedoeling dat het beste idee ook daadwerkelijk wordt geïmplementeerd.

Het ministerie van EZK draagt tevens bij aan de discussie over de organisatie van een **Burgerforum over Klimaat en Energie**. Dit betreft een nationaal burgerforum dat wordt georganiseerd door de ministeries van BZK en EZK. Bij de verkenning zijn ook andere departementen betrokken. Een aanbeveling hiertoe is afgegeven door de adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid onder leiding van Alex Brenninkmeijer.⁹⁷

Tot slot, organiseert het ministerie van EZK een **PWE** voor het Programma energiehoofdstructuur.⁹⁸

Het Ministerie van Defensie organiseert participatieprocessen met burgers. Voorbeelden hiervan zijn projecten rondom radarontwikkelingen, de versnippering van het vastgoed en de luchtbasis in Leeuwarden. Uiteindelijk heeft het Ministerie van Defensie als eigenaar van veel vastgoed veel te maken met de betrokkenen in het kader van de Omgevingswet. Het ministerie voert ook verschillende oefeningen uit die van invloed zijn op de fysiek leefomgeving van omwonenden. Dit maakt dat het informeren van omwonenden uiterst belangrijk is. Maar gezien de (grond)wettelijke taken van het Ministerie van Defensie kan niet op al hun beslissingen invloed worden uitgeoefend.

4.3.3 Voorbeelden van participatie met stakeholders

Zoals benoemd aan het begin van dit hoofdstuk vindt er uitgebreider *stakeholderparticipatie* plaats op nationaal niveau. Hoewel dit onderzoek specifiek gericht is op burgerparticipatie, kwamen respondenten ook vaak met voorbeelden van *stakeholderparticipatie*. Vaak ging dit gepaard met uitspraken als 'een stakeholder is toch ook een burger.' Voorbeelden van stakeholderparticipatieprocessen zijn:

- Het **Handelsregister van de toekomst**, georganiseerd door het ministerie van EZK en de Kamer van Koophandel. Ondernemers werden als stakeholders betrokken.⁹⁹
- De **ontwikkelingen rondom de Wet Collectieve Warmtevoorziening** (dossier ministerie van EZK) waar gemeenten (en dus ook de VNG), provincies (en het IPO), warmtebedrijven en netbeheerders belangrijke stakeholders zijn. En al die stakeholders hebben weer achterbannen: burgers en klanten.

⁹⁴ <https://www.battleofconcepts.nl/challenges/ienw/>

⁹⁵ Wiersma, A. D. (2021). Meerjarige handhavingskoers 2022-2025. Kamerbrief 2021-0000212885

⁹⁶ Geijssen, T., de Vries, M., Maas, W., Tuit, C., Fillerup, L. & Mouter, N. (2022). [Coronabeleid op de lange termijn: welke doelen en maatregelen vinden Nederlanders belangrijk?](#)

⁹⁷ Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid. (2021). Betrokken bij klimaat: burgerfora aanbevolen.

⁹⁸ Jetten, R. A. A. (2022). Kamerbrief Hoofdlijnen Programma Energiehoofdstructuur.

⁹⁹ KVK. (2022). [Handelsregister van de toekomst? Denk ook mee!](#)

- Er vinden uitgebreide vormen van stakeholderparticipatie plaats rond het Programma Energiehoofdstructuur, waarbij professionals, die bezig zijn met de energietransitie, worden betrokken bij **bijeenkomsten en waar een PWE** voor wordt georganiseerd. Hetzelfde gebeurt met het Programma Aardgasvrije Wijken, waar het ministerie van BZK ondersteuning biedt aan lokale overheden die de burgers betrekken bij de transitie.
- De franchisewetgeving (dossier ministerie van EZK).¹⁰⁰ Hier was er sprake van een ‘traject van **verkenning, zelfregulering en beleidsontwikkeling**’ waarbij van meet af aan een groot aantal mkb-ondernemers, rechtstreeks of via hun koepels, bij betrokken is geweest.”
- Het **Expertisecentrum Interlandelijke Adoptie**, georganiseerd onder de hoede van het ministerie van JenV.¹⁰¹ Voorbeelden van stakeholders zijn de belangenorganisaties voor geadopteerden en stichting FIOM.
- De **LNV Community** (ministerie van LNV) verenigt 200 agrarische ondernemers die via een forum in discussie kunnen over aankomende maatregelen, mogen eventuele oplossingen aandragen, of die op het forum of WhatsApp antwoord kunnen geven op enquêtes.

Bij het ministerie van OCW zijn geen vormen van burgerparticipatie aangetroffen. Onder participatie wordt hier ‘het perspectief van de leraar’ verstaan. Maar het ministerie organiseert veel stakeholderparticipatie met/voor de onderwijswereld. We noemen een paar voorbeelden:

- Het ministerie kent de zogenaamde ‘**combibaners**’. Dit zijn medewerkers die bij het ministerie werken én ook in de praktijk aan het werk zijn. Zij zijn een soort link tussen de praktijk en het ministerie en kennen de beide werelden goed. De combibaners verzorgen drie soorten werkzaamheden: meedoen (combibaners doen mee in dossiers waar praktijkervaringen gewenst zijn), adviseren (het adviseren van collega's bij beleidsontwikkelingen) en verbinden (activiteiten organiseren om beleid en praktijk te verbinden).
- **Denk mee met OCW** is een netwerk van meer dan 3000 leraren, dat wordt beheerd door de combibaners. Dit netwerk krijgt elke maand een e-mail met daarin alle mogelijkheden vermeld om mee te denken met beleid van het ministerie. Op deze manier kunnen leraren of schoolleiders geworven worden voor een onderzoek, een bijeenkomst of een sessie.
- De **OCW Onderwijscommunity**. Dit is een besloten, online platform, waarop leraren, schoolleiders, ouders, studenten en leerlingen met elkaar en met het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap in gesprek gaan over belangrijke thema's. In de afgelopen vier jaar zijn tientallen onderzoeken uitgevoerd via deze community.
- **Teacher Tapp** is een soort flitspeiling waarin meer dan 1000 leraren dagelijks drie vragen krijgen die gaan over de praktijk of actualiteit.¹⁰² Teacher Tapp is geïnitieerd door een medewerker van de Radboud Universiteit Nijmegen. Het ministerie van OCW draagt indirect bij aan Teacher Tapp en stelt ook vragen.
- Medewerkers van het ministerie van OCW kunnen op **werkbezoek** gaan om te luisteren, te kijken en informatie te verzamelen. Via een database kunnen medewerkers *gematcht* worden met een school en een leraar. Een soort omgedraaid werkbezoek is **OCW Live**. Op dit tweejaarlijkse evenement worden per keer honderd leraren uitgenodigd op het ministerie om over onderwerpen mee te praten. Beleidsmakers kunnen dan vraagstukken en dossiers met de leraren bespreken.
- Het ministerie van OCW beheert ook communicatiekanalen zoals **nieuwsbrieven** (PO [primair onderwijs] en VO [voortgezet onderwijs]) waarin 11.000 abonnees op de hoogte worden gehouden van relevante ontwikkelingen. **Leraar24** is een website voor leraren waar het ministerie van OCW

¹⁰⁰ Kamerstuk 2019/20, 35 392, nr. 3, p. 20. Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de invoering van regels omtrent de franchiseovereenkomst (Wet franchise).

¹⁰¹ van den Berg, D. & Gehem, M. (2021). Wensen voor het expertisecentrum Interlandelijke Adoptie: verslag van een reeks bijeenkomsten met belanghebbenden.

¹⁰² <https://nl.teachertapp.com/>

verantwoordelijk voor is. Via dit kanaal kan gecommuniceerd worden over belangrijke beleidsontwikkelingen.

4.4 Zienswijzen ministerie van IenW

Tot slot heeft ministerie van IenW het Platform Participatie opgericht.¹⁰³ Via het Platform Participatie kunnen burgers hun zienswijze geven over projecten waarbij het ministerie van IenW is betrokken. Op het moment van schrijven staan er twee projecten open voor een zienswijze of beroep. 72 projecten waren open en zijn nu vastgesteld of wachten op een volgende fase. Reageren op ontwerp of besluit kan online via het platform, maar ook schriftelijk en mondeling. Een overzicht van hoe de zienswijzeprocedure verloopt, staat ook uitgelegd op de webpagina van het platform.

¹⁰³ Zie <https://www.platformparticipatie.nl/>

4.5 Evaluatie en kennisdeling over participatie

Er wordt veel geleerd en geëvalueerd over participatie binnen en ook tussen departementen. Dit blijkt wel uit de vele in de voetnoten geciteerde bronnen, maar kwam ook vaak terug uit de interviews. Ook worden er evenementen georganiseerd zoals de *Dag van de Participatie* (eerder georganiseerd in 2019 en op de agenda voor 2023; georganiseerd door de ministeries van BZK en IenW). Een laatste voorbeeld is dat er kennisdeling plaatsvindt via de Interdepartementale Werkgroep (stakeholder) Participatie en de website Kennisknooppunt Participatie.¹⁰⁴ Dat er een duidelijke structuur van evalueren en kennisdeling is ingebouwd lijkt ons goed, maar we denken ook dat er nog ruimte is voor verbetering.¹⁰⁵ Waar wel al meer algemene stelregels over zijn geformuleerd aan de hand van opgedane ervaring is hoe eerder in het proces aan participatie wordt gedaan hoe meer ruimte er is voor invloed. Ook is er op verschillende plekken bekend dat respondenten voor participatieprocessen bovengemiddeld vaak man, hoogopgeleid en van middelbare leeftijd zijn.¹⁰⁶ Elk departement lijkt hier afzonderlijk tegenaan te lopen en de gebruikte oplossingen hiervoor missen nog richting.

Kennis over participatie is breed beschikbaar. Vaak is deze kennis gericht op het decentrale niveau (zie bijvoorbeeld de genoemde handreiking van het RIVM), maar dat maakt deze kennis niet onbruikbaar op het nationale niveau. Voorbeelden van beschikbare kennis zijn de Participatiewijzer¹⁰⁷ (ontwikkeld door het ministerie van BZK en ProDemos), de leergang Democratisch Vakmanschap (ontwikkeld door het ministerie van BZK, de G5 en Berenschot) en meerdere kennisproducten (ontwikkeld met het ministerie van BZK, de VNG en andere kennispartners uit het veld) die beschikbaar zijn via het kennisplatform lokale-democratie.nl.¹⁰⁸

Veel van de geleerde lessen richtten zich ook op de interne dynamiek van een participatieproces, daarbij lettend op groepsdynamiek, mening- en coalitievorming en mate van betrokkenheid van alle deelnemers. Het beeld wat hieruit opkwam was dat trajecten op geheel verschillende manieren konden lopen met grote gevolgen voor de bruikbaarheid van de output. Een veelgehoorde zin was dan ook 'participatie is toch maatwerk.' Terwijl dat vaak haaks staat op de behoefte aan evalueren en leren. Waarom zou iemand nog evalueren en leren als het maatwerk van elk traject het meenemen van de lessen naar een volgend traject zinloos maakt? Enige vorm van gezamenlijk leren maakt meer mogelijk omdat de ervaringen binnen ministeries vaak soms in bescheiden mate plaatsvonden, maar er over alle ministeries heen vergelijkbare trajecten georganiseerd zijn.

Om tot antwoorden op belangrijke vragen – van inclusie, de mate van invloed, de juiste vorm en het juiste proces – te komen, is een grotere mate van uitwisseling en vergelijking nodig tussen departementen. Dan hoeft niet elk departement weer zelf het wiel uit te vinden.

4.6 Participatie als politieke keuze

Soms is er weinig ruimte voor participatie. Het idee achter, bijvoorbeeld, burgerbudgetten is interessant, maar delen van de ingewikkelde overheidsfinanciën overdragen aan burgers brengt inherente complexiteit met zich mee. Ook het Ministerie van Defensie stuit op veel praktische bezwaren: het is immers verplicht tot het uitvoeren van zijn wettelijke taken ter bescherming van de burger of is gehouden aan internationale verplichtingen. Referenda of burgerberaden over gezamenlijke NAVO-oefeningen boven de poolcirkel of de aanschaf van nieuwe onderzeeërs zijn nu eenmaal geen optie. Dat er op dit gebied niet of nauwelijks aan burgerparticipatie wordt gedaan, is dan ook niet direct problematisch.

¹⁰⁴ Zie <https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/>

¹⁰⁵ Dit is ook de strekking van het rapport van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (2020). *Lessen in participatie*.

¹⁰⁶ Vlind, M. & Smets, P. (2015). *Diversiteit als uitdaging voor de nieuwe democratie. Een kijk op de burgertop Amsterdam met uitstapjes naar andere burgertoppen*.

¹⁰⁷ <https://www.participatiewijzer.nl/>

¹⁰⁸ <https://lokale-democratie.nl/>

Participatie is geen alomvattend panacee, maar kan en moet gericht ingezet worden daar waar het meerwaarde heeft en waar ruimte voor invloed is.

Vaker echter stuiten initiatieven voor burgerparticipatie op minder principiële bezwaren. De belangrijkste daarvan, die ook bleef terugkeren tijdens het empirische onderzoek, is het spanningsveld tussen politiek (in de meeste brede zin van het woord) en participatie. We staan stil bij twee interpretaties van dit spanningsveld.

De spanning tussen de participatieve en representatieve democratie is sterk en daar lijkt dan ook weinig burgerparticipatie mogelijk. Toch experimenteert de Tweede Kamer met nieuwe vormen om burgers te betrekken bij parlementaire processen, zoals de V100 na Prinsjesdag of het studentenparlement. Deze experimentele vormen bieden echter voornamelijk inzicht in hoe de parlementaire besluitvorming werkt en geeft weinig mogelijkheid tot een daadwerkelijk inhoudelijke bijdrage.¹⁰⁹ Het is ook maar de vraag of het vergemakkelijken van het digitaal indienen van petitieën een aanzienlijk verschil gaat maken in het vergroten van de mogelijkheden tot invloed in het parlementaire proces voor de burger in het algemeen. De lage mate van ontvankelijkheid voor verzoekschriften en burgerinitiatieven, mede door de hoog opgeworpen barrières voor de laatste, blijft een obstakel.¹¹⁰

De tweede interpretatie gaat over interne politiek. Uit de gesprekken blijkt dat ook bij ministeries weinig van de speelruimte wordt geboden voor invloedrijke participatie. Wat dit gebrek aan speelruimte voor burgerparticipatie versterkt, is de over het algemeen veelgehoorde hiërarchische organisatie van en cultuur binnen de departementen. Uitdrukkingen hiervan zijn de prioriteit die aan participatie (zowel *stakeholder-* als *burgerparticipatie*) gegeven wordt in relatie tot andere dossiers of opdrachten. Ook spreken respondenten over risicomijdend strategisch handelen om 'bewindvoerders uit de wind te houden.' Aangezien onzekerheid over de uitkomst inherent is aan participatieprocessen wordt het organiseren al te risicovol ingeschat. Daarbovenop geldt dat participatieprocessen – wanneer ze worden opgestart – pas later in het beleidsproces plaatsvinden. Dan ligt veel al vast en is vooral goedkeuring nodig. Dit is nu juist één van de valkuilen voor onsuccesvolle participatie, waarbij burgers zich nog sterker ongehoord voelen dan wanneer ze niet waren betrokken. Meerdere beleidsmedewerkers die zich bezighouden met burgerparticipatie gaven aan dit gebrek aan speelruimte te ervaren.

Tegelijkertijd is te zien dat wanneer een minister of staatssecretaris zich positief uit over burgerparticipatie, ineens veel mogelijk is en een cultuuromslag plaats kan vinden binnen een departement. Bij het ministerie van IenW, waar al traditioneel veel aan participatie plaatsvindt, gaat de staatssecretaris zelf bijvoorbeeld 'fietscafés' (de World Café methode, maar dan over het onderwerp fietsen) als participatievorm bijwonen; dat sterkt de organisatie verder in het vertrouwen in het geregeld gebruik maken van participatie en experimenteren met nieuwe vormen. Ook bij het ministerie van EZK is de minister zelf enthousiast over burgerparticipatie en wordt nu gesproken over het organiseren van een burgerforum.

¹⁰⁹ Werkgroep versterking functies Tweede Kamer (2021), Versterking functies Tweede Kamer: meer dan de som der delen.

¹¹⁰ Vandaar ook de aanbeveling van de Staatscommissie parlementair stelsel (2018) om deze hoge barrières weg te nemen in het rapport Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtstaat in balans, pp. 162-163.

Ook zorgt de nadruk op het organiseren van ‘vormen van gehoord worden’ voor een blikvernauwing, die veel beleidsvorming buiten schot laat waar invloedrijke burgerparticipatie mogelijk en zinnig voor is. Dat is een gemiste kans. Het project ‘Kijk op Europa’ laat zien dat er zelfs over abstracte onderwerpen inhoudelijk nuttige input komt uit participatievormen die het beleid daadwerkelijk aanscherpen. In die zin is het goed om te kijken wat er uit de nog te organiseren burgerberaden over het klimaat en over de organisatie van de zorg gaat komen.¹¹¹ Ook kan gekeken worden naar initiatieven van over de grens, zoals in Duitsland waar burgerberaden en -fora hebben plaatsgevonden over het onderwijs en over de nationale veiligheidsstrategie.¹¹²

¹¹¹ Jetten, R.A.A. (2022). [Kamerbrief Kabinetsinzet burgerfora bij klimaat- en energiebeleid](#). En *Kamerstukken XVI* 2022/23, 36 200, nr. 29.

¹¹² Bundesministerium für Building und Forschung (2022). [Bürgerrat Forschung](#). En Auswärtiges Amt (2022). [Bürgerinnen- und Bürgerdialoge: Die Veranstaltungen im Einzelnen mit Schwerpunktthemen](#).

HOOFDSTUK 5.

Conclusie en discussie

Een eenduidig antwoord op de vraag ‘wat kan er, wat moet er gebeuren, en wat gebeurt er al qua participatie op nationaal niveau’ hangt af van de ‘bril’ waarmee gekeken wordt. Een ‘bril’ die ruimte biedt voor ‘alle’ participatie, van gehoord worden, stakeholderparticipatie en participatie op parlementaire- en wetgevingsprocessen tot burgerberaden over klimaatbeleid, geeft een ander beeld dan een ‘bril’ waarmee alleen ‘actieve’ burgerparticipatie op beleidsvoorbereiding zichtbaar is.

De antwoorden op de deelvragen kunnen we kort samenvatten:

1. **Wat moet en kan, staat beperkt gecodificeerd in de wetgeving.** Daar waar er wel sprake is van codificatie van participatie gaat het om een beperkte wijze: de overheid kan vrijblijvend omgaan met de opgehaalde input van burgers, en participatie vindt veelal plaats op een moment in het beleidsproces wanneer er al een aantal belangrijke overheidshandelingen hebben plaatsgevonden. Toch is wat ons betreft hiermee de kous niet af. Dat komt omdat de Grondwet de democratische rechtsstaat waarborgt, en daarmee ook vraagt om een borging van de mogelijkheden tot invloed van burgers.¹¹³ Via deze lijn zien wij dat, hoewel participatie via rechtswege niet afdwingbaar is, er wel degelijk kan worden gesproken over de urgentie en verplichting tot het organiseren van participatiemogelijkheden op nationaal niveau.
2. **In termen van wat gebeurt, is het beeld gefragmenteerd, maar er zijn veel voorbeelden te vinden;** die hebben we kwantitatief en kwalitatief geïllustreerd. Burgerparticipatie vindt in verschillende vormen en maten plaats op nationaal niveau, maar er zijn meerdere kanttekeningen te plaatsen. Deze behandelen we als discussiepunten in dit hoofdstuk.

Een eerste discussiepunt gaat over de scope. Dit onderzoek was gericht op participatie op nationaal niveau. De afbakeningen die we hebben gemaakt waren (1) de focus op algemene wetgeving, (2) de focus op participatie op beleidsprocessen (3) en de focus op *burgerparticipatie* en niet op stakeholderparticipatie. Ondanks deze afbakeningen hebben we gedurende de verkenning geprobeerd niet het kind met het badwater weg te gooien. Daarom zijn we af en toe voorbij de afbakening gegaan om óók voorbeelden van participatie op parlementaire- en wetgevingsprocessen en *stakeholderparticipatie* mee te nemen. Of men deze vormen ziet als *burgerparticipatie*, hangt af van welke definities men hanteert. In lijn met hoofdstuk 2 en 3 hebben we een begrippenkader/raamwerk geïntroduceerd dat helpt bij keuzes maken over definities. Het begrippenkader helpt, naast een onderscheid in waarop participatie kan plaatsvinden (beleids- of parlementaire processen), bij bepalen wat wel onder participatie valt en wat niet. Georganiseerde ‘burgerparticipatie’ kan meer lijken op ‘gehoord worden’, op inspraak of op actieve en invloedrijke deelname.

Dit onderscheid sluit ook aan bij breed bekende indelingen van participatie zoals de participatieladder¹¹⁴, treden en andere ‘niveaus’¹¹⁵ en gehanteerde begrippen zoals formele en informele participatie. De gehanteerde begrippen beïnvloeden hoe de motie verder beantwoord wordt. Bestaande vormen van participatie op nationaal niveau verbeteren en nieuwe voorstellen voor vormen kunnen namelijk ook

¹¹³ En ook code voor goed openbaar bestuur heeft als één van de zeven beginselen ‘participatie.’ Zie Ollongren (2021); en zie Nederlandse code voor goed openbaar bestuur (2009)

¹¹⁴ Arnstein (1969).

¹¹⁵ Herold, M. (2017). *Omgaan met ongeschreven regels: hoe beleidsambtenaren zélf ruimte kunnen creëren voor openheid in de beleidsontwikkeling.*

variëren. Moet de verbetering en vernieuwing plaatsvinden op het ‘gehoord worden’ bij parlementaire- of wetgevingsprocessen? Om daarin een ‘recht op participatie’ verder vorm te geven? Of moet juist geïnvesteerd worden in vormen die meer invloed bij de beleidsvoorbereiding of -uitvoering mogelijk maken. **De combinatie van de empirische bevindingen en dit begrippenkader leidt tot ons eerste advies: hanteer deze combinatie om een gericht verbetervoorstel met focus te doen.**

Een tweede discussiepunt gaat over het handelingsperspectief. Verschillende initiatieven die relateren aan burgerparticipatie staan al op de agenda: de lancering van het beleidskompas, het betrekken van burgerperspectieven bij het programma Mooi Nederland, een visie op participatie bij energie en klimaat, fietscafés en burgerfora. Ongetwijfeld zullen er meer initiatieven volgen. In lijn met de kritische noten over de prioriteit van participatie binnen organisaties, zien we een risico. Dat risico bestaat uit het lukraak inzetten van groot opgetuigde participatievormen die veel vragen van burgers en medewerkers; participatiemoedigheid of andere negatieve, impactvolle ervaringen¹¹⁶ zijn dan reële consequenties (om het burgerberaad als voorbeeld te geven: deze vorm kwam meerdere malen terug als ambitie van tientallen gemeenten, en provincies zijn er ook mee bezig).¹¹⁷ Elke participatievorm heeft ook voorwaarden voor succes. Een overhaaste inzet zorgt vaak voor het niet voldoen aan die voorwaarden. Het inzetten van groot georganiseerde vormen of het hanteren van misleidende labels – iets cocreatie noemen terwijl het gewoon een bescheiden raadpleging is – terwijl de ruimte voor echte invloed, vanuit politieke belangen, beperkt is, raden we af. **Dat brengt ons tot een tweede advies: zorg bij een verbeter- of vernieuwingsagenda voor een rijksbrede, doordachte positie ten aanzien van participatie.**

Die positie bestaat onder andere uit een opvatting over wanneer participatieprocessen goed gelukt zijn, hoe participatieprocessen in de basis georganiseerd zouden moeten worden en over de kennis en hulpmiddelen die gebruikt worden. Begin bij de selectie van opgaven en vraagstukken, zoek daar de juiste participatievormen en doelgroepen bij. Soms is het betrekken van *stakeholders* genoeg. Maak ook gebruik van de kennis en de materialen die er al zijn en waarvan deze verkenning laat zien dat die er zijn. De Directie Participatie van het ministerie van IenW, het Kennisplatform Participatie en de Interdepartementale Werkgroep (stakeholder)Participatie zijn geschikte vehikels om zo’n doordachte positie mede vorm te geven. Hier zit al veel kennis, naast alle ontwikkelde kennis over participatie op lokaal niveau. Een concrete suggestie is de aansluiting zoeken met het beleidskompas¹¹⁸, bijvoorbeeld met de participatieaanpak van het ministerie van IenW.¹¹⁹

Om verbeteringen of vernieuwingen voor te stellen, zijn er meerdere studies, verkenningen en rapporten verschenen die ter inspiratie kunnen dienen. Bijvoorbeeld over ‘initiatieven voor de digitale democratie’ (relevant voor het burgerinitiatief en internetconsultaties)¹²⁰, over burgerfora¹²¹ over het functioneren van petitie en het burgerinitiatief¹²², over referenda en andere vormen op nationaal niveau¹²³, over ‘lessen in participatie’¹²⁴ of inzichten over burgerparticipatie bij nationale visievorming.¹²⁵ In al deze

¹¹⁶ Van Dalfsen, F., Wesseling, H. & Blok, S. (2021). *Leren in Participatieland: slimme participatielessen uit de praktijk*. Utrecht: Berenschot.

¹¹⁷ Berenschot. (2022). *Wat vindt en doet Nederland? Analyse van de coalitieakkoorden 2022*. Berenschot: Utrecht.

¹¹⁸ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022).

¹¹⁹ Kennisknooppunt participatie. (2020).

¹²⁰ Rathenau Instituut (2020). *Initiatieven voor digitale democratie op nationaal niveau – Een internationale vergelijking*. Den Haag.

¹²¹ Hendriks, F., Jacobs, K. & Michels, A. (2021). *Nationale Burgerfora*. Verkenning van nationale burgerfora als democratische gereedschap. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

¹²² Rathenau Instituut (2022). *Voor het voetlicht – kansen voor het vergroten van de stem van burgers met petitie en burgerinitiatieven*. Den Haag.

¹²³ Rob. (2018). *Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau*. Signalement van de Raad van het Openbaar Bestuur.

¹²⁴ OFL (2020).

¹²⁵ OFL (2019).

stukken staan vele adviezen om de verbeteropgave op te pakken, en uiteraard zijn er nog veel meer te vinden.

Tot slot zijn er nog enkele overwegingen, limitaties en opties voor vervolgonderzoek te noemen.

Wat is het juiste niveau om burgerparticipatie te stimuleren? Kunnen de niveaus op een vruchtbare manier elkaar versterken? De eerder genoemde Wet versterking participatie op decentraal niveau gaat over het decentrale niveau, er zijn ook tal van opties op Europees niveau en de motie vraagt om verbetering op het nationale niveau.¹²⁶ Om verwarring of verdringing te voorkomen, is bezinning op deze vraag nodig.

Dit onderzoek was een verkenning, een eerste aanzet tot een inventarisatie (en mogelijk evaluatie). De respondentenselectie was beperkt, dus het beeld dat we hier schetsen is niet compleet. Vervolgonderzoek bij departementen, naar specifieke vormen of naar betrokken/gemiste doelgroepen zijn waardevol voor een beter beeld.

Een laatste overweging: **participatie is zowel een recht als een instrument. Dit gegeven verkleurt soms de discussie waarom het belangrijk is.** Maar beide perspectieven dienen de keuzes en initiatieven te voeden voor de verbetering en vernieuwing van burgerparticipatie op nationaal niveau.

¹²⁶ Voor participatie op Europees niveau, zie Mendes, J. (2009). Participation and Participation Rights in EU Law and Governance.

HOOFDSTUK 6.

Bijlagen

6.1 Erkenningen

We zijn iedereen dankbaar die een bijdrage heeft geleverd aan deze verkenning: respondenten die in de periode voor kerst tijd hebben vrijgemaakt voor een interview, medewerkers bij ministeries die informatie hebben opgestuurd, collega's – Wubbo Wierenga en Doriene Bakker – voor scherpe reviews, Prof. mr. dr. Henk Addink voor zijn bijdrage aan het juridische deel, en de opdrachtgevers voor het sparren en de suggesties.

6.2 Verdere toelichting op enkele genoemde voorbeelden

In de hoofdtekst zijn een aantal voorbeelden genoemd, die we in de bijlage iets uitgebreider beschrijven voor een geïnteresseerde lezer.

6.2.1 Toelichting NOVI

Voor de NOVI heeft het ministerie van BZK het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving gevraagd om een participatieproces in te richten. Drie voorbeelden wat het OFL heeft georganiseerd zijn:

1. een **burgerpanel** dat werd gecombineerd met een consultatie met georganiseerde burgers in 2016.

Het doel was om inhoudelijke argumenten op te halen voor keuzes die burgers zouden maken en om inzicht te krijgen in de voor hen belangrijke waarden bij de inrichting van Nederland. Er werd een groep van 30 burgers uit (de omgeving van) Utrecht samengesteld door een bureau. Hierbij werd naast geslacht, leeftijd, werkstatus, opleidingsniveau en etnische achtergrond ook rekening gehouden met wonen in stad of platteland. De groep kreeg betaald voor hun deelname. Ter voorbereiding van de bijeenkomst kregen de burgers een aantal vragen over hun direct leefomgeving voorgelegd.

Ook werd een bijeenkomst georganiseerd met circa 100 vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en bedrijven (zij werden 'georganiseerde burgers' genoemd). De individuele burgers uit het panel waren daar ook bij aanwezig.

2. een drietal **consultaties** met georganiseerde burgers in 2017,

Bijeenkomsten waren georganiseerd waaraan ruim 150 OFL-deelnemers hebben deelgenomen. Er was sprake van een open inschrijving: alle 2500 deelnemers uit eerdere OFL-trajecten werden uitgenodigd¹⁵. Dit resulteerde in een ongelijksoortige mix van deelnemers: vertegenwoordigers van grote en kleine belangen, multinationals, kleinere bedrijven, diverse overheden, kennis instellingen, oprichters van coöperaties en ZZP'ers. Het betreft dus met name, maar niet alleen, georganiseerde burgers.

3. **focusgroepen** met geselecteerde burgers in vier regio's in 2018.

Het OFL heeft in 4 gebieden burgerdialogen georganiseerd. Omdat deze dialogen door opzet en uitvoering in de praktijk het karakter hadden van focusgroepen, worden ze hierna aangeduid als focusgroepen. Het OFL heeft onderzoeksbureau Motivaction gevraagd om deelnemers te selecteren op basis van hun *mentalitymodel* waarbij inwoners zijn ingedeeld op basis van hun drijfveren. Dit zijn 8 groepen. Per regio is gestreefd naar een groep van 24 deelnemers, bestaande uit 3 inwoners per *mentalitytype*.

6.3 Geraadpleegde documenten en data

Staan in de voetnoten.

6.4 Geïnterviewde personen

- Medewerker Algemene Zaken
- Medewerker Buitenlandse Zaken
- Medewerker Buitenlandse Zaken
- Medewerker Economische Zaken en Klimaat
- Medewerker Economische Zaken en Klimaat
- Medewerker Economische Zaken en Klimaat
- Medewerker Infrastructuur en Waterstaat
- Medewerker Infrastructuur en Waterstaat
- Medewerker Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Medewerker Ministerie van Defensie
- Medewerker Ministerie van Defensie
- Medewerker Ministerie van Defensie
- Medewerker Justitie en Veiligheid
- Medewerker Justitie en Veiligheid
- Medewerker Justitie en Veiligheid
- Medewerker Onderwijs Cultuur en Wetenschap
- Medewerker Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Griffier Commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Transformatie van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT

Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT

030 2 916 916

www.berenschot.nl