

## Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

### 3285

Vragen van het lid **Strolenberg** (VVD) aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *het artikel «Beschouw de burger als volwaardige gesprekspartner»* (ingezonden 1 juni 2022).

Antwoord van Minister **Bruins Slot** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ontvangen 28 juni 2022)

#### Vraag 1

Bent u bekend met het artikel «Beschouw de burger als volwaardige gesprekspartner»?<sup>1</sup>

#### Antwoord 1

Ja.

#### Vraag 2

Deelt u de opvatting dat er meer gedaan moet worden om de burger te betrekken bij het maken van keuzes over grote maatschappelijke opgaven, nu er vanuit de maatschappij steeds vaker de roep klinkt om burgerraden waarbij inwoners veel eerder en beter betrokken kunnen worden bij complexe opgaven die impact hebben op de hele maatschappij? Zo ja, hoe wilt u de burger meer betrekken bij het maken van zulke keuzes? Zo nee, waarom niet?

#### Antwoord 2

Ja, ik zie de urgentie om de invloed en zeggenschap van burgers op maatschappelijke vraagstukken die ons allemaal raken te vergroten. Denk aan de strijd om de ruimte, de klimaatverandering, energietransitie en de woningbouwopgave die daar samen komen. Het kabinet wil burgers bijvoorbeeld actief betrekken bij het klimaatbeleid, zoals we in het coalitieakkoord aangeven.

Ik werk aan het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau. Met dit wetsvoorstel wil het kabinet decentrale overheden stimuleren om bij verordening heldere kaders over zeggenschap en invloed op decentraal niveau te scheppen, zodat inwoners, maatschappelijke organisaties en decentrale besturen weten waar ze aan toe zijn. Decentrale overheden kunnen in de verordening keuzes maken over hoe zij hun democratie inrichten en

<sup>1</sup> Binnenlands Bestuur, 19 mei 2022, «Beschouw de burger als volwaardige gesprekspartner», Beschouw de burger als volwaardige gesprekspartner binnenlandsbestuur.nl.

welke vormen zij daarbij willen gebruiken. De ene gemeente zal burgers een stem willen geven met een burgerberaad, de ander met het uitdaagrecht. Om decentrale overheden te helpen bewust keuzes te maken bieden we ondersteuning. Zo heeft BZK samen met ProDemos een afwegingskader voor participatie ontwikkeld. Deze «Participatiewijzer» helpt gemeenten kiezen voor de juiste mix van participatiemethoden in de verschillende fasen van het beleidsproces.

#### Vraag 3

Op welke manier denkt u dat burgerberaden kunnen bijdragen aan het beter betrekken van de burger bij het oplossen van maatschappelijke problemen?

#### Antwoord 3

Burgerfora zijn geen «democratisch wondermiddel», maar een nuttige aanvulling op de representatieve democratie. De vertegenwoordigende democratie blijft het vertrek- en eindpunt. We kunnen tussen de verkiezingen in zorgen voor meer en betere invloed en zeggenschap van mensen bij grote opgaven die hen raken. Een burgerforum kan een brede en diverse vertegenwoordiging van burgers betrekken bij besluitvorming. Het kan daarmee nieuwe perspectieven, creatieve en praktische oplossingen naar voren brengen. In een recent advies van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) in opdracht van het Ministerie van BZK wordt gesteld dat een burgerberaad kan leiden tot oplossingen die ambitieuzer zijn of beter aansluiten omdat ze door de samenleving bedacht of gedragen worden. Een burgerforum kan bovendien de afstand tussen burger en overheden verkleinen en bijdragen aan vertrouwen en legitimiteit van de beslissingen, zo stelt de commissie Brenninkmeijer. De staatscommissie Parlementair Stelsel adviseert in haar onderzoeksrapport *Lage drempels, Hoge dijken* om aan de slag te gaan met een burgerforum op nationaal niveau.

Van cruciaal belang is dat bij het organiseren van een burgerforum aan essentiële randvoorwaarden wordt voldaan. In de brief van de Minister van BZK (Kamerstuk 35 570 VII, nr. 95) en de bijbehorende bijlage «Participatie en maatschappelijk initiatief in een meervoudige democratie» zijn uitgangspunten voor behoorlijke participatie geformuleerd. Ze betreffen maatwerk, ruimte voor maatschappelijk initiatief, ruimte voor zeggenschap en beïnvloeding, een duidelijk en transparant proces en oog voor representativiteit en inclusiviteit. Zo worden ook mensen gehoord die niet meteen zelf hun vinger opsteken of misschien al zijn afgehaakt. Dat vraagt een open, uitnodigende en samenwerkende houding van de overheid. Burgerfora vragen een stevige politieke inbedding in de parlementaire besluitvorming. Ze leveren geen bindend advies, het parlement heeft de beslissende stem. Het is aan volksvertegenwoordigers zelf om helderheid te scheppen over hoe zij zich tot het advies van burgerfora verhouden en hier opvolging aan geven.

#### Vraag 4

Bent u bekend met de brief d.d. 25 november 2020 van de voormalige Minister van Economische Zaken en Klimaat over de uitvoering van de motie Agnes Mulder c.s. waarin wordt opgeroepen onderzoek te doen naar de toepassing van burgerberaden bij het klimaatbeleid?<sup>2</sup>

#### Antwoord 4

Ja. In het najaar van 2020 heeft een brede meerderheid van uw Kamer via de motie Agnes Mulder c.s. (Kamerstuk 32 813, nr. 578) verzocht om een onderzoek naar de mogelijkheden om burgerfora in te stellen rond het klimaat- en energiebeleid. Een onafhankelijke commissie onder leiding van wijlen prof. dr. Alex Brenninkmeijer heeft dit op verzoek van het vorige kabinet onderzocht. Het rapport is vóór de verkiezingen van 2021 aan uw Kamer aangeboden. Later dat jaar is door mijn ambtsvoorganger nog een brief gestuurd met de overwegingen en keuzes die ten aanzien van burgerfora moeten worden gemaakt. In het beleidsprogramma Klimaat en Energie van de Minister voor Klimaat en Energie wordt, mede naar aanleiding hiervan, een brief aangekondigd die nader ingaat op het onderwerp burgerfora.

<sup>2</sup> Kamerstuk 32 813, nr. 624

#### Vraag 5

Welke lessen trekt u uit het rapport van het onderzoek «Betrokken bij klimaat: Burgerfora aanbevolen» dat door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat is uitgevoerd naar aanleiding van de moties van Agnes Mulder, Harbers, Dik-Faber en Sienot?<sup>3</sup>

#### Antwoord 5

De commissie Brenninkmeijer stelt dat burgerfora een krachtige aanvulling kunnen zijn op onze representatieve democratie, zolang aan bepaalde randvoorwaarden wordt voldaan. Zo moet een burgerforum representatief zijn, moet de politiek zich duidelijk uitspreken over het doel van het burgerforum en wat er met de uitkomsten wordt gedaan vooraf ingebed in de politieke besluitvorming, en moet het in verbinding staan met de rest van de samenleving. Burgerfora moeten niet louter gericht zijn op het vergroten van draagvlak, maar burgers écht een stem geven en ruimte bieden voor hun kennis en ideeën. Die voorwaarden onderschrijf ik. Ze zijn in lijn met de uitgangspunten voor behoorlijke participatie, zoals geformuleerd in de brief van de Minister van BZK (Kamerstuk 35 570 VII, nr. 95) en de bijbehorende bijlage «Participatie en maatschappelijk initiatief in een meervoudige democratie».

Ik deel daarnaast de visie van de commissie Brenninkmeijer dat zorgvuldige kennisopbouw over burgerparticipatie in den brede, en burgerfora in het bijzonder, van belang is. Belangrijk is dat er ruimte is voor leren van fouten en leren in netwerken. Het Ministerie van BZK initieert en ondersteunt daarom op verschillende manieren onderzoek naar burgerfora. Het SCP heeft dit jaar op verzoek van BZK een maatschappelijke verkenning gedaan naar de thema's die zich lenen voor een burgerberaad in *Draagvlak voor het burgerforum. Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*. Het rapport laat zien dat er maatschappelijk steun is voor het idee van een burgerforum op nationaal niveau. De woningmarkt en het woonbeleid, klimaatverandering, onderwijs, gezondheidszorg en het versterken van de Nederlandse democratie zijn thema's die zich volgens ondervraagden goed zouden lenen voor een burgerforum.

#### Vraag 6

Op welke wijze is er naar de ervaringen met burgerberaden in het binnen- en buitenland gekeken? Welke lessen zijn er getrokken en wat neemt u mee om de burgerparticipatie in Nederland te verbeteren?

#### Antwoord 6

Het kabinet volgt de recente lokale en internationale ervaringen met burgerfora met belangstelling. Inmiddels zijn er in onder meer Oostenrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Duitsland, Ierland en Frankrijk nationale burgerfora georganiseerd over (onderdelen van) het klimaat- en energiebeleid. Met hulp van het internationale kennisnetwerk Knowledge Network On Climate Assemblies (KNOCA) vonden reeds enkele kennissessies met betrokken experts in het buitenland plaats. Op decentraal niveau zien we al dat overheden werken met vormen van burgerfora. Goede voorbeelden daarvan zijn Súdwest Fryslân, Tilburg, Zeist, Groningen en Gelderland. BZK verzamelt en benut de kennis en lessen in binnen- en buitenland. Op verzoek van BZK brachten prof. Frank Hendriks en andere experts in kaart wat er te leren valt van relevante initiatieven in Nederland en het buitenland in de essaybundel *Nationale burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap*. Het invloedrijke OESO-rapport *Catching the Deliberative wave* (2020) bracht wereldwijd bijna 300 deliberatieve praktijken in kaart. Lokale kennis en ervaringen met burgerfora die is opgedaan in het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie blijft het kabinet actief onder de aandacht brengen via het kennisplatform [www.lokale-democratie.nl](http://www.lokale-democratie.nl). BZK experimenteert met partners in de lokale praktijk, zoals de burgertop Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ). Het samen leren van participatietrajecten is belangrijk, omdat we die kennis kunnen benutten voor het verbeteren van (toekomstige) participatieprocessen.

<sup>3</sup> Kamerstuk 32 813, nr. 674

De ervaringen in binnen- en buitenland leren ons dat een landelijk of lokaal burgerforum onder de juiste randvoorwaarden de potentie heeft om de creativiteit van de samenleving te benutten en politieke patstellingen te doorbreken. Een goed voorbeeld van hoe dit kan werken is Ierland. Daar liepen discussies over het homohuwelijk en abortus langs de gebruikelijke politieke weg vast. De inbreng van burgers via burgerfora leidde tot voorstellen die vervolgens via de vertegenwoordigende democratie en referenda zijn bekrachtigd.

Tegelijkertijd kan een burgerforum voor teleurstelling zorgen. Bijvoorbeeld als de randvoorwaarden niet geborgd zijn en met (een deel van) de uitkomsten weinig of niets wordt gedaan. De Franse ervaring met de «*Convention citoyenne pour le climat*» laat dit zien. Dit klimaatberaad wordt over het algemeen geprezen om haar ontwerp en ambitie, maar biedt lering wat betreft de politieke inbedding. Heldere afspraken over de opvolging van de adviezen door regering en parlement in de parlementaire besluitvorming hadden teleurstelling bij deelnemers wellicht kunnen voorkomen. Ook deskundigen uit andere landen zijn, ondanks diverse punten voor verbetering, positief over de ervaringen met het burgerforum.

#### Vraag 7

In hoeverre bent u voornemens om burgerberaden vorm te geven, bijvoorbeeld in de vorm van een pilot, waarbij lessen en best practices uit binnen- en buitenland worden meegenomen? Zo ja, hoe wilt u dit vormgeven en wat is het tijdsplan? Zo nee, waarom niet?

#### Antwoord 7

Veel weten we al over burgerfora, het is vooral een kwestie van oefenen. Al doende leren en al lerende doen. Belangrijk is dat bij het organiseren van een burgerforum aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Bijvoorbeeld de juiste vraagstelling, duidelijke kaders, een duidelijke en stevige inbedding vooraf in de politieke besluitvorming en oog voor de representativiteit. Ik bekijk daarom per vraagstuk en thema hoe een burgerforum de representatieve democratie kan versterken. Bijvoorbeeld op de klimaat- en energietransitie, de woonopgave en stedelijke vernieuwing. Daarbij adviseer en ondersteun ik vanuit BZK collega-departementen en decentrale overheden bij hoe zij de invloed en zeggenschap van burgers kunnen versterken, onder andere via burgerberaden. Zo werk ik samen met de Minister voor Klimaat en Energie aan de opvolging van het advies van de commissie Brenninkmeijer. Door de Minister voor Klimaat en Energie is toegezegd binnenkort uw Kamer te informeren over de mogelijkheden voor burgerfora rond het klimaat- en energiebeleid.

#### Vraag 8

Welke concrete andere stappen worden gezet om burgers beter bij het wetgevingsproces te betrekken, naast de bestaande instrumenten van burgerparticipatie, zoals internetconsultaties? Wat is de stand van zaken hiervan?

#### Antwoord 8

De website voor Internetconsultatie is inmiddels een vanzelfsprekende stap in het wetgevingsproces. Het kabinet zet in op verdere verbetering van deze website, die is ontwikkeld in 2009. Het doel is om de website bij de tijd brengen en gebruiksvriendelijker te maken. Begin dit jaar is actie ondernomen om de begrijpelijkheid van de consultaties te verbeteren (Pilot B1 taalgebruik). Nog dit jaar zal een gebruikersonderzoek plaatsvinden, onder meer naar de mogelijkheid om de website meer af te stemmen op de specifieke interesses van de bezoekers. De (aanstaande) verbeteringen van de website dragen bij aan de transparantie van het wetgevingsproces, de betrokkenheid van het bredere publiek bij dat proces en aan de kwaliteit van wetgeving. Bij de voorbereiding van wetgeving wordt, afhankelijk van het onderwerp en de doelgroep van een voorstel, ook gebruik gemaakt van andere mogelijkheden (naast Internetconsultatie) om burgers te betrekken. Bijvoorbeeld door een inspraakbijeenkomst te organiseren of een enquête te houden, maar dit is maatwerk.

#### Vraag 9

Op welke manier is de subsidie ter ondersteuning van burgerparticipatie en maatschappelijke initiatieven op lokaal niveau in buurten, wijken en dorpen besteed, die de burgercollectieven Landelijke Vereniging Kleine Kernen (LVKK) en Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA) ontvingen? Op welke manier worden nieuwe initiatieven en projecten ten aanzien van burgerparticipatie in de toekomst gefinancierd?

#### Antwoord 9

De subsidies ter ondersteuning van burgerparticipatie en maatschappelijke initiatieven op lokaal niveau worden besteed in nauwe samenwerking met burgercollectieven zelf zoals de LSA en de LVKK. Deze subsidies worden besteed aan projecten ter versterking van de lokale democratie en bevordering van de mogelijkheden van bewoners om invloed uit te kunnen oefenen op de eigen woon- en leefomgeving. Een goed voorbeeld is de ABCD-methode (Asset Based Community Development) waarbij de LSA wijkopbouw ondersteunt en gemeenschapszin versterkt. Ook deze kabinetsperiode zal het kabinet subsidies en opdrachten verstrekken ter versterking van participatie en maatschappelijke initiatieven op lokaal niveau. BZK ondersteunt gemeenten bij de uitvoering van het Wetsvoorstel participatie op decentraal niveau. De LVKK en LSA blijven hierbij een belangrijke partner.