

Vergaderjaar 2022–2023

**30 184**

**Bestuurlijke vernieuwing**

**Nr. 38**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2023

### **1. Burgerparticipatie en burgerfora: inleiding**

Een vitale democratie beweegt mee met zijn tijd en heeft goede en voor eenieder toegankelijke verbindingswegen tussen inwoners en bestuur. Iedere stem telt en doet ertoe, bij verkiezingen en tussen verkiezingen in. In het verlengde van het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) versterkt dit kabinet daarom burgerparticipatie en burgerinitiatieven op nationaal en decentraal niveau. In deze brief schets ik namens het kabinet de inzet en aanpak op burgerparticipatie en burgerfora. Ik ga daarbij in op de motie van het lid Inge van Dijk die vraagt om bestaande vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau te evalueren, te verbeteren en met voorstellen te komen voor nieuwe vormen van burgerparticipatie, zoals burgerfora.<sup>1</sup> Ik benoem voorts hoe het kabinet uitvoering geeft aan de motie van de leden Pieter Heerma en Den Haan die de regering verzoekt een nationaal burgerforum te organiseren op het thema van vergrijzing.<sup>2</sup> Ook geef ik aan hoe het kabinet uitvoering geeft aan de motie van het lid Dassen c.s. die oproept om aan de slag te gaan met burgerbegrotingen.<sup>3</sup>

### **De waarde van democratisch burgerschap en burgerbetrokkenheid**

Mensen in Nederland hechten nog altijd sterk aan democratie. Toch is het eveneens zo dat veel mensen in Nederland ervaren dat zij onvoldoende een stem hebben in de besluiten die hen raken. Ze voelen zich niet gezien en gehoord. «Er wordt wel over ons gepraat, maar niet met ons», is ongeacht de kwestie de kritiek. In publicaties van het SCP en ander

<sup>1</sup> Kamerstuk 35 729, nr. 11.

<sup>2</sup> Kamerstuk 36 200, nr. 28.

<sup>3</sup> Kamerstuk 36 100, nr. 17.

onderzoek zien we grote verschillen tussen mensen in het vertrouwen dat zij hebben in politiek en democratie.<sup>4</sup>

Op een serieuze manier investeren in de verbinding tussen burgers en bestuur is één van de manieren om ervoor te zorgen dat mensen aangehaakt raken en blijven bij de democratie. Op basis van de mogelijkheden voor effectieve burgerparticipatie staat Nederland op een relatief lage 48<sup>e</sup> plaats van 170 landen.<sup>5</sup> Het kabinet wil die mogelijkheden vergroten. De representatieve democratie is het uitgangspunt in ons democratisch bestel. De volksvertegenwoordigende organen stellen de kaders en randvoorwaarden waarbinnen burgers kunnen meedenken, meepraten en meedoen.

Als mensen actief betrokken kunnen zijn bij de aanpak van maatschappelijke en politieke kwesties ontwikkelen ze sterkere democratische waarden, en tegelijkertijd geeft het legitimiteit aan het systeem.<sup>6</sup> Burgerbetrokkenheid is voordelig om politieke ambities en beleidsdoelen op de grote maatschappelijke opgaven te kunnen realiseren. Zorgen dat burgers via een open, transparant en rechtvaardig proces goed vertegenwoordigd worden en een stem hebben is cruciaal bij het beschermen en vernieuwen van onze democratie.<sup>7</sup>

## 2. Kabinetsinzet en aanpak

De motie van het lid Inge van Dijk van 25 mei 2022 vraagt om bestaande vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau te evalueren, te verbeteren en met voorstellen te komen voor nieuwe vormen van burgerparticipatie. BZK heeft daarom door Berenschot een verkenning laten uitvoeren naar wat qua (burger)participatie op nationaal niveau juridisch kan en moet en naar wat al aan participatie plaatsvindt. Het onderzoeksrapport *Burgerparticipatie op nationaal niveau – Een juridische en empirische verkenning* is bijgevoegd bij deze brief.

Uit het onderzoek komt in de eerste plaats naar voren dat de mogelijkheden voor burgers om te participeren in de beleidsvorming op nationaal niveau in beperkte mate in de Nederlandse wet uitgewerkt staan en dat in de praktijk veel mogelijk is. In de tweede plaats komt uit het onderzoek naar voren dat er momenteel verschillende definities en praktijken van participatie bestaan. Wanneer is iets participatie? De onderzoekers maken een onderscheid tussen meer formele (en verplichte) vormen en meer informele vormen. Informatie over vormen zoals verzoekschriften, zienswijzen en consultaties (meer gericht op het «horen» van burgers) is goed inzichtelijk te maken. Deze vormen passen binnen de juridische waarborgen van de rechtsstaat voor burgers om wederhoor te kunnen bieden tegen een machtige overheid. Informatie over informele vormen zoals burgerdialogen, burgerfora of co-creatieprocessen (meer gericht op beïnvloeding van beleid) is minder inzichtelijk. Deze vormen blijken verspreid voor te komen op nationaal niveau in een waaier aan vormen en benamingen. Zo wordt om burgers te betrekken op uiteenlopende beleidskwesties gewerkt met burgerpanels, participatieve waarde evaluaties (PWE's), gesprekstafels en dialogen of «ontwerpateliers». De onderzoekers geven aan dat op beide vlakken, zowel het gehoord worden bij parlementaire processen als bij het bieden van meer invloed bij de

<sup>4</sup> Zie SCP-publicaties *Verschil in Nederland en opeenvolgende belevingsonderzoeken (COB)*. Zie «Gefundeerd politiek vertrouwen? Onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties», Lianne de Blok en Lars Brummel, USBO.

<sup>5</sup> Zie de vergelijkende jaarrapportage van het Varieties in Democracy Institute (V-Net) uit 2020. Link: <https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>.

<sup>6</sup> OESO Trust Survey Report 2022.

<sup>7</sup> «Gefundeerd politiek vertrouwen? Onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties», Lianne de Blok en Lars Brummel, USBO.

beleidsvoorbereiding of -uitvoering verbetering mogelijk is. Zij waarschuwen dat de nadruk op «vormen van gehoord worden» ervoor zorgt dat onderbelicht blijft waar invloedrijke burgerparticipatie mogelijk en zinnig is in de beleidsvorming en uitvoering. De onderzoekers waarschuwen ervoor om ondoordacht participatievormen in te zetten die veel vragen van burgers en medewerkers. Elke participatievorm heeft voorwaarden voor succes, reële invloed van participanten is daar één van. De onderzoekers roepen daarom op tot een Rijksbrede, doordachte positie ten aanzien van participatie en adviseren om te beginnen met de opgaven en vraagstukken die mensen direct raken, daar de juiste participatievormen bij te zoeken en gebruik te maken van de kennis en de materialen die er al zijn en te leren.

Als kabinet hebben we verkend wanneer en hoe meer burgers een stem kunnen hebben bij beleid en de politieke besluitvorming op het nationale niveau. We willen bij keuzes en vragen rond grote en urgente maatschappelijke transities burgers beter betrekken en mogelijkheden vergroten voor invloed en zeggenschap. Het coalitieakkoord benoemt energie en klimaat al als belangrijke thema's. We zien daarnaast ook mogelijkheden om in de toekomst aan de slag te gaan met het beter betrekken van burgers rondom thema's als vergrijzing, de toekomst van de verzorgingsstaat, wonen en bouwen en de inrichting van de leefomgeving en de verdeling van de ruimte in Nederland. Dit zijn thema's waar burgers over mee willen praten, zo liet het SCP zien via enquête en focusgroep onderzoek.<sup>8</sup>

### **Aanpak en randvoorwaarden burgerfora**

We zoeken naar de juiste combinatie en samenhang van vormen en methoden om meer mensen te betrekken en niet alleen diegenen die zelf hun vinger opsteken. Maatschappelijke dialoog via gelote burgerfora in combinatie met (digitale) vormen om de bredere samenleving te betrekken zien we daarbij als een eigentijdse en kansrijke vorm om onze representatieve democratie op nationaal niveau te versterken. Een burgerforum is een divers samengestelde groep van rond de 150 à 200 gelote burgers die advies uitbrengt over een politiek vraagstuk, op basis van uitgebreide informatie en overleg. Door sommigen wordt voor deze vorm van burgerbetrokkenheid ook wel de term burgerberaad gehanteerd.<sup>9</sup>

Gelote burgerfora bieden in potentie de mogelijkheid een brede en diverse vertegenwoordiging van burgers te betrekken bij besluitvorming en tegenstellingen te overbruggen. Burgerfora zijn echter geen «democratisch wondermiddel».<sup>10</sup> Ze moeten goed zijn ingebed in samenleving en politiek. Zoals benoemd in de Kamerbrief van 4 juli, wordt het succes net als bij andere vormen van participatie bepaald door randvoorwaarden.<sup>11</sup> Realistisch verwachtingenmanagement en goede communicatie zijn cruciaal, evenals duidelijkheid over de rollen en verantwoordelijkheden van zowel burgers als de overheid.

Dat begint al bij de vraagstelling. Er moet sprake zijn van «een passende vraag en opdracht» waarbij het mogelijk is om tot een gericht advies te

<sup>8</sup> SCP, Draagvlak voor het burgerforum. Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie (2021).

<sup>9</sup> Commissie Brenninkmeijer, Betrokken bij klimaat. Burgerfora aanbevolen (2021).

<sup>10</sup> Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3285.

<sup>11</sup> Kamerbrief Kabinetsinzet burgerfora bij klimaat- en energiebeleid 4 juli, ref. Kamerstuk 32 813, nr. 1084.

komen dat zowel maatschappelijk als politiek relevant is.<sup>12</sup> Hierbij is het van belang dat burgers invloed kunnen uitoefenen op de vormgeving van beleid en niet enkel op de uitvoering daarvan.<sup>13</sup> Burgerfora vragen een stevige politieke inbedding in de parlementaire besluitvorming. Ze leveren geen bindend advies, het parlement heeft de beslissende stem en heeft als gekozen volksvertegenwoordiging daartoe het mandaat. Het is aan de volksvertegenwoordiging en het bestuur om helderheid te scheppen over hoe zij zich tot het advies van burgerfora verhouden en hier opvolging aan geven. Daarbij is commitment van kabinet en Kamer vóór, tijdens en na het burgerforum cruciaal. Kabinet en Kamer verlenen gezamenlijk de opdracht aan het burgerforum. Zij kunnen tijdens het proces zelf betrokken zijn door bijvoorbeeld tussentijdse rapportages te vragen of ontmoetingen te organiseren. Ze nemen na afloop de aanbevelingen in ontvangst en besluiten over de opvolging hiervan.

Ook is het belangrijk dat een burgerforum verbonden is met de rest van de samenleving. Dat betekent dat het burgerforum niet in isolement tot aanbevelingen komt, maar op gezette momenten in het proces inbreng ophaalt uit de samenleving. Een burgerforum bestaat in samenstelling idealiter uit een doorsnede van de samenleving en wordt tijdens het proces voorzien van goede, feitelijke informatiebronnen.

Dat gaat niet vanzelf. De overheid moet bij de werving, selectie en ondersteuning van mensen oog hebben voor verschil in wensen, mogelijkheden en gedrag. De vraagstukken en manier waarop mensen willen, kunnen en mogen meedoen verschilt immers. Dat vraagt om aandacht voor het perspectief van mensen die niet betrokken (willen) zijn. Voor doorgaans ondervertegenwoordigde stemmen in participatieprocessen, zoals die van jongeren, mensen met een migratieachtergrond en praktisch opgeleiden is vaker extra inzet nodig om hen uit te nodigen om deel te nemen.

Ook cruciaal is dat er voldoende tijd en voldoende inhoudelijke en logistieke ondersteuning tijdens het burgerforum beschikbaar is en dat er een aanpak is om te leren en evalueren.

Burgerfora zijn een intensieve vorm van burgerparticipatie. Er zijn de nodige aandachtspunten en randvoorwaarden om scherp in het oog te houden. Ik acht het daarom verstandig om te leren van één of twee nationale burgerfora die nog deze kabinetsperiode volgtijdelijk georganiseerd kunnen worden. De rolverdeling is zo dat vakdepartementen inhoudelijk en financieel verantwoordelijk zijn voor de organisatie. Het Ministerie van BZK is betrokken van begin tot eind en levert expertise en advies op het (democratische) proces en randvoorwaarden.

---

<sup>12</sup> Frank Hendriks, Kristof Jacobs, Ank Michels, Nationale burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap, Den Haag, 2021, <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/nationale-burgerfora>.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2022). Overdragen, delen en herstellen. Overheidsvisies op de verdeling van verantwoordelijkheden sinds 2011. Den Haag. Auteurs: W. Blijleven en S. Kooiker.

<sup>13</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau (2022). Overdragen, delen en herstellen. Overheidsvisies op de verdeling van verantwoordelijkheden sinds 2011. Den Haag. Auteurs: W. Blijleven en S. Kooiker.

## **Extra burgerbetrokkenheid organiseren op grote maatschappelijke transitie en thema's**

### *Energietransitie en klimaatopgave*

De energietransitie is een grote maatschappelijke transitie die alle mensen in Nederland raakt. Daarom is het belangrijk dat inwoners betrokken zijn en een stem hebben, zoals ook benoemd in het coalitieakkoord. Uit recent onderzoek van het SCP naar lokale energieprojecten blijkt dat het heel belangrijk is dat overheden en burgers weten wat ze van elkaar kunnen verwachten.<sup>14</sup> Afhankelijk van de context kan het initiatief liggen bij overheden, bij burgers, bij bedrijven of bij een combinatie van die partijen. Burgers blijken er in ieder geval sterk aan te hechten dat publieke belangen behartigd worden. In een kabinetsvisie op burgerbetrokkenheid in de energietransitie die voorjaar 2023 naar de Tweede Kamer zal worden verstuurd verheldert het kabinet daarom op welke wijze de stem, wensen en zorgen van burgers bij de nationale beleidskaders op energie en klimaat betrokken worden, wat de samenhang is met wat op decentraal niveau gebeurt en hoe daarbij burgerinitiatieven en -burgercollectieven meer ruimte krijgen en versterkt worden. Bijvoorbeeld bij de uitwerking van de regionale energiestrategieën en het aardgas vrij maken van wijken. Voortbouwend op literatuur, onderzoek, praktijkervaringen, burgergesprekken en het Wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau<sup>15</sup> worden uitgangspunten voor goede participatie op energie en klimaat benoemd en een daarbij passend uitvoeringsprogramma. Deze zullen in voorjaar 2023 vanuit EZK mede namens BZK naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

Het kabinet werkt momenteel de mogelijkheden voor een geloot burgerforum over het nationale klimaat- en energiebeleid verder uit. In dit burgerforum zal een doorsnede van de samenleving worden gevraagd advies uit te brengen over een relevant klimaatvraagstuk, op basis van uitgebreide informatie en overleg. In lijn met relevante randvoorwaarden zoeken we naar een passende opdracht waarbij vanuit kabinet en parlement voldoende ruimte wordt gegeven. We spreken af dat Kamer en kabinet de uitkomsten in ontvangst nemen en besluiten over de opvolging ervan. We zorgen ervoor dat het burgerforum niet op zichzelf staat, maar dat de bredere samenleving online en offline betrokken is en inbreng kan leveren voor, tijdens en na het proces.<sup>16</sup>

### *Vergrijzing*

De vergrijzing van Nederland zal onvermijdelijk en al snel onze samenleving voor aanzienlijke uitdagingen stellen, bijvoorbeeld in de zorg. Het kabinet en de Tweede Kamer vinden het van belang meer zeggenschap en betrokkenheid van de samenleving te organiseren op de vragen en keuzes die gerelateerd zijn aan het thema vergrijzing. Bij de Algemene Politieke Beschouwingen 2022 (Handelingen II 2022/23, nr. 3, item 7) is de motie van de leden Pieter Heerma en Den Haan aangenomen (Handelingen II 2022/23, nr. 3, item 8) die de regering verzoekt een burgerforum op het thema vergrijzing te organiseren.

<sup>14</sup> Yvonne de Kluizenaar e.a., Burgers, overheid of bedrijven. Wie is aan zet? Burgervisies en beleidsvisies op verantwoordelijkheidsverdeling bij lokale energieopwekking, SCP, 2022.

<sup>15</sup> Waarbij we gesprekken hebben georganiseerd met burgers om in gesprek te gaan over de wijze waarop zij mee willen doen in de transitie.

<sup>16</sup> Kamerbrief Contouren burgerforum klimaat- en energiebeleid 1 december, ref. Kamerstuk 32 813, nr. 1142.

Een mogelijk burgerforum op vergrijzing staat niet op zichzelf. Op meerdere beleidsterreinen zijn er vergelijkbare ontwikkelingen en initiatieven die elkaar kunnen versterken. De Staatscommissie Demografische ontwikkelingen die recent is ingesteld zal ingaan op het onderwerp vergrijzing. In de opdracht van de commissie is besloten dat zij de maatschappelijke dialoog zoekt. Het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport werkt daarnaast aan het ontwerp van een maatschappelijke dialoog over ouder worden en wat dat betekent op het gebied van wonen, zorg en ondersteuning. Het verkennen van een burgerforum behoort tot de mogelijkheden. De Kamer zal voor de zomer 2023 hierover door de Minister van VWS nader geïnformeerd worden.

### *Wonen, bouwen, wijkvernieuwing*

Het is van belang dat bij ingrijpende operaties als sloop en/of nieuwbouw alle inwoners een stem hebben en hun belangen goed worden meegewogen, zodat we een omgeving realiseren waarin alle bewoners zich thuis voelen. Door bewoners vroegtijdig een stem te geven en goed te betrekken kan op langere termijn veel leed worden voorkomen worden en mogelijk tijdwinst worden geboekt. Om vroegtijdige participatie van bewoners te stimuleren, nemen we dit ook als aandachtspunt mee in regelingen van het Rijk, bijvoorbeeld het Volkshuisvestingsfonds en de Woningbouwpuls. Door middel van pilots met medeoverheden, corporaties en marktpartijen zetten we bovendien in op het beter betrekken van toekomstige bewoners en onderzoeken we in hoeverre goede participatie de woningbouw kan versnellen.

Ook in het bredere perspectief van de ruimtelijke kwaliteit van Nederland onderzoeken we hoe het burgerperspectief betrokken wordt en hoe mensen hun stem kunnen laten horen. Wat vinden zij een mooi Nederland en welk beeld van de toekomst hebben zij daarbij voor ogen? In het programma Mooi Nederland<sup>17</sup> worden in 2023 wenkende toekomstbeelden van Nederland in 2030 (Bijlage bij Kamerstuk 34 682, nr. 100), 2050 en 2100 ontworpen. Deze verbeeldende verkenningen kunnen vervolgens worden ingezet om met inwoners het gesprek te voeren over de scenario's en keuzes die voorliggen. Het gaat immers om de dagelijkse leefomgeving van alle Nederlanders nu en straks, in stad en regio.

### **Bestaande vormen voor invloed en zeggenschap verbeteren**

Er zijn ook andere vormen van burgerparticipatie op het nationale niveau die we kunnen verbeteren. Zo schetst het Rathenau Instituut in de rapportage «Voor het voetlicht»<sup>18</sup> in opdracht van de Tweede Kamer een aantal kansen en mogelijkheden bij de bestaande instrumenten van petities en burgerinitiatieven aan de Tweede Kamer.

Er zijn mogelijkheden om de betrokkenheid van burgers bij wetgeving te verbeteren. Het instrument Internetconsultatie wordt verbeterd door het uitvoeren van diverse gebruikersonderzoeken met burgers en maatschappelijke organisaties. De website wordt bij de tijd gebracht en gebruiksvriendelijker gemaakt. In januari 2022 is gestart met het begrijpelijker maken van consultaties door het gebruik van duidelijke taal en toevoeging van illustraties. De 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

<sup>17</sup> Zie [www.denationaleomgevingsvisie.nl/mooi+nl](http://www.denationaleomgevingsvisie.nl/mooi+nl).

<sup>18</sup> Rathenau Instituut (2022). Voor het voetlicht – kansen voor het vergroten van de stem van burgers met petities en burgerinitiatieven. Den Haag. Auteurs: D.J. Starrenburg en P. Diederens.

doelgroep van een voorstel, ook gebruik gemaakt van andere mogelijkheden (naast Internetconsultatie) om burgers te betrekken. In de Kamerbrief van 25 juni 2021 worden deze initiatieven toegelicht.<sup>19</sup>

### **Kennisopbouw en leervermogen organiseren: leren en delen.**

We delen de visie van o.a. de Nationale ombudsman en de commissie-Brenninkmeijer dat zorgvuldige kennisopbouw over burgerparticipatie in den brede, en burgerfora in het bijzonder, van belang is. De aandachtspunten die we in deze brief benoemen zijn ook gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek en praktijkervaring.<sup>20</sup>

Vanuit de ministeries van BZK en IenW zullen we deze kabinetsperiode actief kennis ontwikkelen, vergaren, bundelen en goede voorbeelden delen via het kennisplatform Lokale Democratie<sup>21</sup> en het Kennisknooppunt Participatie<sup>22</sup>.

De Ministeries van BZK en I&W nemen als maatschappelijk partner deel aan het onderzoeksproject Revitalized Democracy for Resiliency Societies (Redress) uit de Nationale Wetenschapsagenda (NWA). Dit richt zich op «hybride democratische innovaties» waarin vormen van overleg (denk aan burgerfora) en stemmen (denk aan lokale referenda of peilingen) worden gecombineerd. Hoe kunnen zulke «hybride democratische innovaties» de representatieve democratie versterken? We leren daarbij van de ervaringen uit binnen- en buitenland en zijn aangesloten op internationale en nationale kennisnetwerken, zoals het Knowledge Network on Climate Assemblies (KNOCA). We benutten daarbij de kennis en ervaringen van organisaties uit de praktijk, zoals Bureau Burgerberaad, het Nederlands Platform Burgerparticipatie en Overheidsbeleid (NPBO) en de G1000. Het Kennisknooppunt Participatie heeft bovendien een kennisagenda, waarmee kennisopbouw rond participatie gestructureerd wordt en beleid en de praktijk met elkaar in verbinding worden gebracht. De ministeries van BZK en IenW organiseerden samen met de Hanzehogeschool Groningen en de Erasmus Universiteit Rotterdam in februari 2023 een bijeenkomst voor het kennisnetwerk rond participatie. Deze bijeenkomst zal nieuwe kennisvragen (over o.a. burgerfora) voor de kennisagenda opleveren die in de komende jaren worden onderzocht.

Dit betekent ook dat onze eigen inzet op burgerfora lering biedt voor toekomstige initiatieven en dat we daarom scherp monitoren en evalueren. Het burgerforum klimaat- en energiebeleid zal op alle gestelde randvoorwaarden, van ontwerp tot politieke opvolging, grondig geëvalueerd en gemonitord worden.

Belangrijk is dat er daarbij ruimte is voor leren van fouten en leren in netwerken. Dit vraagt iets van bestuurders, ambtenaren, werkwijzen en ambtelijk vakmanschap. Rijksbreed kunnen we in onze reguliere beleidsprocessen meer bewustwording, kennis en vaardigheden ontwikkelen op de vraag waarom, hoe en wanneer we de samenleving tijdig en goed kunnen betrekken. In het nieuwe Beleidskompas<sup>23</sup> waar we mee gaan werken en in het Rijksbrede opleidingsaanbod komt daar meer aandacht voor. Daarbij is ook specifieke aandacht voor specifieke groepen waarvoor extra oog en inzet nodig is, zoals jongeren. Dit jaar benutten we om de Rijksbrede positie ten aanzien van participatie met elkaar verder te

<sup>19</sup> Kamerstuk 35 570 VI, nr. 115.

<sup>20</sup> Relevante studies zijn bijvoorbeeld essaybundel *Nationale burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap* (2021, in opdracht van BZK) (Bijlage bij Kamerstuk 35 570 VII, nr. 95) en OESO-rapport *Catching the Deliberative wave* (2020).

<sup>21</sup> Zie [www.lokale-democratie.nl](http://www.lokale-democratie.nl).

<sup>22</sup> Zie [www.kennisknooppuntparticipatie.nl](http://www.kennisknooppuntparticipatie.nl).

<sup>23</sup> Kamerstuk 36 200 VI, nr. 10. Het Beleidskompas is vanaf 29 maart de centrale werkwijze in het beleidsproces.

doordenken. Daarbij bespreken we ook of nadere beleidsregels noodzakelijk en wenselijk zijn, zoals de onderzoekers van Berenschot adviseren.

Ook kunnen we op het Rijksniveau leren van andere bestuursniveaus. Daar bestaat een rijke praktijk aan ervaringen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau zijn op basis van die ervaringen aandachtspunten en uitgangspunten geformuleerd die we ook op nationaal niveau ter harte kunnen nemen. Ik verwijs in dit kader bijvoorbeeld naar het manifest #Mijnstemtelt<sup>24</sup> waarin is verwoord hoe jongeren een stem willen hebben in politiek en beleid.

### 3. Decentraal werk maken van participatie

In het verlengde van het onlangs aan Uw Kamer voorgelegde wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau ondersteunen en adviseren we decentrale overheden in de praktijk. Samen met de VNG, beroepsverenigingen en andere partners bouwen we hierbij voort op het netwerk, de bouwstenen en instrumenten die zijn ontwikkeld vanuit het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie. Zo heeft BZK samen met ProDemos al een behulpzaam digitaal afwegingskader voor participatie ontwikkeld. Deze «Participatiewijzer» helpt gemeenten kiezen voor de juiste mix van participatiemethoden in de verschillende fasen van het beleidsproces. Vanuit het Ministerie van BZK worden samen met de VNG deze kabinetsperiode informatiebijeenkomsten en kennisdeling via [www.lokale-democratie.nl](http://www.lokale-democratie.nl) georganiseerd. Vanuit de VNG wordt een modelverordening opgesteld en een geactualiseerde handreiking *Aan de slag met participatie* beschikbaar gesteld.

Concreet bieden BZK, VNG en beroepsverenigingen van politieke ambtsdragers decentrale overheden ook praktisch advies en ondersteuning om met bijvoorbeeld het uitdaagrecht of gelote burgerfora aan de slag te gaan. De VNG-analyse van de coalitieakkoorden biedt de mogelijkheid om gemeenten die ambities hebben om met een burgerforum of het uitdaagrecht aan de slag te gaan direct te benaderen. Bij de begrotingsbehandeling heb ik vanuit BZK toegezegd met vijf gemeenten mee te kijken en denken bij de organisatie van burgerfora. Met geïnteresseerde gemeenten delen BZK en VNG binnenkort een informatiepakket met *tips en tops* voor een succesvol burgerforum. Begin 2023 organiseert BZK met de VNG een bijeenkomst voor geïnteresseerden bij deze gemeenten om te leren en te delen. Vijf nog nader te selecteren gemeenten bied ik vanuit BZK met de VNG extra ondersteuning en advies in de praktijk.

#### *Burgerbegroten*

Ter uitvoering van de motie Dassen heb ik vanuit BZK met de VNG gezien hoe burgerbegroten en burgerbudgetten participatie kunnen versterken. Burgerbegroten is een proces waarbij burgers besluiten hoe een deel van het gemeentebudget wordt aangewend. Zij dragen bij aan beleidskeuzes door mee te besluiten waar financiën naartoe gaan.<sup>25</sup> Inwoners kunnen meestal op een vooraf vastgesteld gedeelte van het beschikbare publieke

<sup>24</sup> Meer informatie op [www.vng.nl/artikelen/het-mijnstemtelt-project](http://www.vng.nl/artikelen/het-mijnstemtelt-project).

<sup>25</sup> Van Hulst et al (2017) Digitale empowerment van de demos, Een onderzoek naar aansprekende e-democracy, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Van Ostaaijen, J., Wagenaar, C., & Kloos, L. (2018). Wat kan een gemeente met burgerparticipatie? Aanbevelingen voor een handreiking meervoudige democratie; J. Westerweel (2021) Lokale democratische innovatie. Een juridische analyse; W. Goldsmith & C. Vainer (2001) Participatory Budgeting and Power Politics in Porto Alegre.

budget meebepalen waar het geld aan besteed wordt in de eigen wijk of buurt. Uit verschillende onderzoeken en praktijkervaringen blijkt dat burgerbegroten zowel in binnen- als buitenland helpt om betrokkenheid van mensen bij hun leefomgeving te creëren. Participatief begroten is een proces waaraan in principe iedereen in de buurt, wijk of stad kan meedoen. In vergelijking met andere participatiemethoden scoort de methode goed op de mate van invloed en zeggenschap die het geeft en de betrokkenheid die het creëert bij de eigen leefomgeving. Uit evaluaties komt evenwel naar voren dat participatief begroten gemeenten de nodige tijd en inspanning kost, terwijl het te verdelen budget in de praktijk vaak beperkt is.

Het is aan de decentrale overheden zelf om te besluiten of zij open staan voor burgerbegroten. Ik ben bekend met voorbeelden van Nederlandse gemeenten die momenteel al inzetten op burgerbegroten. Er zijn ook meerdere gemeenten die recent als voornemen in hun coalitieakkoord hebben opgenomen om te werken met een burgerbegroting. Vanuit BZK zal ik met de VNG zorgen voor het delen van deze voorbeelden en praktijkverhalen via het kennisplatform [www.lokale-democratie.nl](http://www.lokale-democratie.nl).

#### *Monitor burgerparticipatie*

Ervaringen en lessen van medeoverheden bundelen we in een monitor burgerparticipatie. Deze monitor maakt inzichtelijk wat er in de praktijk allemaal gebeurt onder de brede noemer van participatie. Deze zal ook inzichtelijk maken waar de knelpunten liggen in de uitvoering, zowel vanuit het perspectief van inwoners als vanuit bestuurders. Ook zal de monitor inzicht geven in de combinatie aan vormen, waarmee gewerkt wordt zoals burgerbegroten, burgerfora en het uitdaagrecht. Zo wordt aan de hand van de 0-meting inzichtelijk hoe vaak er bij decentrale overheden met burgerbegrotingen of met burgerfora wordt gewerkt en wat daar de ervaringen mee zijn. De nulmeting zal naar verwachting voorjaar 2023 beschikbaar zijn. Deze 0-meting wordt gebaseerd op analyse van duizenden documenten over burgerparticipatie uit openbare bronnen (verordeningen, nota's) en op enquête- en verdiepend casestudyonderzoek. Ik verken vanuit BZK of ik de monitor ook kan uitbreiden tot het nationale niveau.

In een aparte verkenning laat ik in 2023 in het bijzonder kijken naar de omvang en betekenis van burgercollectieven op verschillende domeinen. Wat doen deze collectieven en hoe is hun meerwaarde voor de (lokale) samenleving zichtbaar te maken?

#### **4. Tot slot**

We gaan als kabinet aan de slag om meer mensen te betrekken bij de opgaven en vragen die ons allemaal raken. Democratie is immers van ons allemaal. In deze brief hebben we de eerste contouren van deze aanpak burgerparticipatie en burgerfora geschetst. Ik informeer u begin 2024 over de voortgang op de aanpak.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
H.G.J. Bruins Slot