

# Burgers betrokken, betrokken burgers

Rob

november 2004



## Inhoud

<b>Woord vooraf</b>	5
<b>Samenvatting</b>	7
<b>1. Inleiding</b>	9
1.1 Adviesaanvraag	9
1.2 Opbouw advies	10
<b>2. Burgerparticipatie en de representatieve democratie</b>	11
2.1 Burgerparticipatie: een definitie	11
2.2 De grenzen van de representatieve democratie	13
2.3 Criteria voor vormen van burgerparticipatie	13
<b>3. Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving</b>	15
3.1 Waarde van burgerparticipatie voor de democratie	15
3.2 Bijkomende voordelen van burgerparticipatie	16
3.3 Burgerparticipatie: inspanningen van de overheid	17
<b>4. Vormen van burgerparticipatie: ordening en keuze</b>	21
4.1 Ordening naar de verschillende beleidsfasen	21
4.2 Keuze van de behandelde vormen	22
<b>5. Vormen van burgerparticipatie</b>	23
5.1 Beleidsagendering	23
5.2 Beleidsvoorbereiding	23
5.3 Besluitvorming	24
5.4 Beleidsuitvoering	25
5.5 Beleidsevaluatie	26
<b>6. Conclusie en aanbevelingen</b>	27
6.1 Burgerparticipatie: een rijke Nederlandse traditie	27
6.2 Kosten en tijd	28
6.3 Wetgeving	29
6.4 Vormen van burgerparticipatie	29
<b>Literatuurlijst</b>	30
<b>Bijlage I</b>	32
Adviesaanvraag	
<b>Bijlage II</b>	34
Overzicht van uitgebrachte adviezen	

/4/

**Bijlage III** 37  
Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

**Bijlage IV** 39  
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

## Woord vooraf

In zijn brief van 3 maart 2004 vraagt de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, de heer De Graaf, advies over de versterking van de representatieve democratie. Een belangrijk onderdeel uit de adviesaanvraag betreft de vraag naar de mogelijkheden van vormen van burgerparticipatie om de Nederlandse democratie te versterken. In dit advies gaat de Raad in op de beantwoording van deze vraag. De Raad is van plan om als vervolg op dit advies met een handreiking Burgerparticipatie te komen. In deze handreiking worden de verschillende vormen van burgerparticipatie verder uitgewerkt.

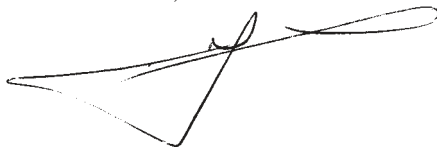
Dit advies maakt onderdeel uit van een breder advies van de Raad over de versterking van de representatieve democratie. In het volgende kalenderjaar zal de Raad een advies uitbrengen over de mogelijkheden de representatieve democratie te versterken.

De werkgroep die dit advies heeft voorbereid bestaat uit de volgende leden:

Prof. dr. J.A. van Kemenade (voorzitter van de Raad)  
Prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels (Raadslid)  
Drs. B.F. Steur (adviesmedewerker)  
Drs. G.J. van den Nieuwenhuijzen (adviesmedewerker)

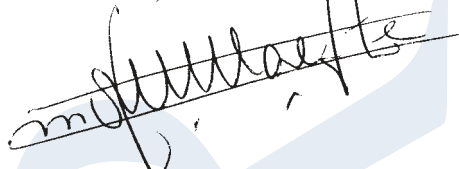
De Raad heeft voor de beantwoording van de adviesaanvraag over burgerparticipatie gebruik gemaakt van de uitgangspunten van het advies 'Primaat in de polder'. In feite kan het onderstaande advies beschouwd worden als een nadere aanvulling daarop. In het advies wordt voorgesteld om *deliberative polling* in te zetten als voorbereiding op het referendum over het Grondwettelijk Verdrag voor de Europese Unie. De Raad wil graag zijn expertise aanbieden in de organisatie van deze *deliberative poll*.

De voorzitter,



Prof. dr. J.A. van Kemenade

De secretaris,



Drs. M.P.H. van Haeften

Den Haag, november 2004



## Samenvatting

In de brief van 3 maart 2004 vraagt de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, de heer De Graaf, advies over de mogelijkheden van burgerparticipatie voor de versterking van de representatieve democratie. De Raad is van mening dat het betrekken van burgers bij het beleidsproces een waardevolle aanvulling op het functioneren van de representatieve democratie is; hoe groot of hoe klein die betrokkenheid ook is. Dit vooronderstelt echter wel dat het politieke primaat gewaarborgd dient te zijn. De Raad is van mening dat het politiek primaat inhoudt dat democratisch gekozen organen de uiteindelijke zeggingsmacht hebben over beslissingen in het kader van het publiek belang.

Nederland mag zich verheugen op een rijke traditie van burgerparticipatie. Deze participatie kwam tijdens de verzuiling vooral binnen de verzuilde organisaties tot uitdrukking. Burgers nemen tegenwoordig echter als individu en minder in georganiseerd verband deel aan het politieke proces. Deze participatie vindt vooral plaats op lokaal niveau. Daarbij dient echter aangetekend te worden dat de bestaande vormen van burgerparticipatie nog niet verspreid zijn, en dat vooral daarin kansen liggen voor de overheid. De Raad beveelt daarom aan vooral bestaande initiatieven verder te ontwikkelen en breder bekend te maken in Nederland, en niet buitenproportionele energie te besteden aan het ontplooiën van nieuwe initiatieven.

De Raad merkt op dat ook aan burgerparticipatie negatieve aspecten verbonden zijn. Zo kunnen kosten die verbonden zijn aan vormen van burgerparticipatie hoog zijn. Hoewel deze kosten zich in veel gevallen kunnen terugbetalen door betere beleidskwaliteit en een snellere procesgang, is dat niet altijd het geval. Bij vormen van burgerparticipatie dient altijd de afweging gemaakt te worden of de (relatief hoge) kosten opwegen tegen de meerwaarde die het instrument biedt in het beleidsproces.

Maar niet alleen de kosten aan burgerparticipatie spelen een rol, ook de tijdsbesteding van de Nederlandse burger speelt een belangrijke rol. Er wordt steeds meer tijd gevraagd van burgers. Zo moet de burger naar verwachting langer gaan werken en de overheid verwacht dat de burger gelijktijdig vrijwilligerswerk en mantelzorg verricht, zodat de tijd die overblijft beperkter wordt. Door de benadrukking van de eigen verantwoordelijkheid wordt meer tijd in beslag genomen van de burger. Daarnaast is het belangrijk te constateren dat niet iedere burger bereid is tijd vrij te maken deel te nemen aan het beleidsproces. De Raad acht het van groot belang dat overheden zich bewust zijn van de afwegingen die burgers maken ten aanzien van hun vrijetijdsbesteding. Dat kan betekenen dat velen zeer weinig participeren en weinigen zeer veel, de zogenaamde participatieparadox.

De Raad waarschuwt voor een overregulering door (met name) de Rijks-overheid van de participatie van burgers in het beleidsproces. Tot nu toe zijn veel initiatieven met burgerparticipatie spontaan opgebloeid. Dit is ook de meerwaarde van vormen van burgerparticipatie, omdat juist die spontaniteit de behoeften van burgers weerspiegelt. De Raad is echter wel van mening dat de overheid een belangrijke facilitaire rol kan vervullen. Zo hebben overheden een belangrijke taak in het garanderen van de voorwaarden die gesteld zijn aan de verschillende vormen van burgerparticipatie.

De Raad wil ten slotte expliciet wijzen op de mogelijkheid om op landelijk niveau een *deliberative poll* te organiseren in de voorbereiding op het referendum over het Grondwettelijk Verdrag voor de Europese Unie.

# 1.

## Inleiding

De betrokkenheid van de burger bij de democratische samenleving wordt steeds belangrijker bevonden. Herman Tjeenk Willink pleitte daarvoor in zijn Algemene Beschouwingen in het Jaarverslag van de Raad van State. Meer recentelijk hield Gabriël van den Brink een pleidooi voor een grotere betrokkenheid van de burger bij het publieke domein.<sup>1</sup> De betrokkenheid van de burger wordt beschouwd als belangrijke voorwaarde voor een nieuwe impuls aan de representatieve democratie. In het Hoofdlijnenakkoord 'Meedoen, meer werk, minder regels' wordt geïmpliceerd dat de representatieve democratie versterkt kan worden door de burger een grotere rol te geven in het politieke en bestuurlijke beleidsproces.<sup>2</sup> Het Hoofdlijnenakkoord stelt dat burgers niet aan de kant moeten blijven staan maar weer moeten 'meedoen'. Het is immers van belang dat de kloof tussen politiek en samenleving, tussen kiezer en gekozenen wordt verkleind. Een belangrijk instrument daarvoor is, nog altijd volgens het Hoofdlijnenakkoord, het geven van meer rechtstreekse invloed van de burger binnen het totale beleidsproces. De burger moet, met andere woorden, meer participeren in het beleidsproces. Daarom heeft de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, de heer De Graaf, de Raad verzocht over de verschillende mogelijkheden te adviseren.

### 1.1

#### Adviesaanvraag

In de brief van 3 maart 2004 vraagt de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, de heer De Graaf, advies over de mogelijkheden van burgerparticipatie voor de versterking van de representatieve democratie. De minister vraagt in het advies vooral in te gaan op de volgende vragen:

- Welke op burgerparticipatie gerichte werkvormen, waarmee in het buitenland ervaringen zijn opgedaan, acht de Raad geschikt voor de Nederlandse situatie?
- Kunnen de onderzochte werkvormen in Nederland op enig draagvlak rekenen of botsen zij (te veel) met de bestaande situatie?
- Hoe zijn de verschillende werkvormen het beste te ordenen, te classificeren? De Raad wordt bovendien gevraagd deze specifieke werkvormen uit te werken. Als voorbeeld kan *deliberative polling* dienen.
- Wat is de meerwaarde van de onderzochte werkvormen voor de specifieke Nederlandse situatie?

De Raad is in zijn advies 'Primaat in de polder' al uitgebreid ingegaan op de voorwaarden die gesteld kunnen worden aan vormen van burgerparticipatie.

---

<sup>1</sup> Tjeenk Willink (2004); Van den Brink (2004a); Van den Brink (2004b).

<sup>2</sup> *Meedoen, meer werk, minder regels* (2003).

De Raad beschouwt de adviesaanvraag van de minister dan ook vooral als uitwerking van zijn eerdere advisering over dit thema. In dit advies is dan ook gekozen in te gaan op verschillende mogelijke vormen van burgerparticipatie die geschikt zijn voor de Nederlandse situatie.

## **1.2**

### **Opbouw advies**

Het advies is als volgt opgebouwd. In het tweede hoofdstuk wordt ingegaan op de definitie en de verschillende elementen van burgerparticipatie. Daarnaast zal aandacht worden besteed aan het kader waarbinnen de onderzochte vormen van burgerparticipatie beoordeeld moeten worden. Dit normatieve kader is het politieke primaat, dat een wezenlijk onderdeel vormt van de Nederlandse representatieve democratie. De minister vroeg in zijn brief immers om vormen van burgerparticipatie die de bestaande representatieve democratie konden versterken. In het derde hoofdstuk wordt dan ingegaan op de meerwaarde van burgerparticipatie voor het functioneren van de representatieve democratie. Deze meerwaarde is vooral gelegen in het nieuwe kanaal dat burgerparticipatie kan betekenen voor de communicatie tussen samenleving en politiek. In het vierde hoofdstuk wordt ingegaan op een mogelijke ordening van vormen van burgerparticipatie. Daarnaast wordt ingegaan op de afwegingen bepaalde vormen van burgerparticipatie wel nader uit te werken en andere vormen van burgerparticipatie niet. In het vijfde hoofdstuk wordt vervolgens kort ingegaan op de verschillende vormen van burgerparticipatie in het beleidsproces. De verschillende vormen zijn geordend naar de afzonderlijke fasen in het beleidsproces. In het laatste hoofdstuk volgen uiteindelijke de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de Raad voor het werken met vormen van burgerparticipatie.

## 2.

### Burgerparticipatie en de representatieve democratie

In toenemende mate wordt de burger een belangrijke rol toebedacht in de agendering, de voorbereiding, de totstandkoming, de uitvoering en de beoordeling van beleid. Niet alleen omdat de burger de gevolgen van beleid ervaart, maar ook omdat (partiële) participatie aan het politieke proces als intrinsieke waarde van de Nederlandse samenleving wordt ervaren. Voordat wordt ingegaan op de verschillende participatiemogelijkheden van burgers wordt eerst ingegaan op een nadere omschrijving van het begrip burgerparticipatie.

#### 2.1

##### **Burgerparticipatie: een definitie**

Het is mogelijk met meerdere invalshoeken naar burgerparticipatie te kijken. De Raad onderscheidt ruwweg twee perspectieven, namelijk een representatie-democratisch en een participatie-democratisch perspectief.<sup>3</sup> In een representatie-democratische opvatting geldt burgerparticipatie als *aanvulling* op besluitvorming van bestaande politiek-democratische instituties. Binnen dit perspectief is burgerparticipatie dus geen vorm van medezeggenschap of zelfbestuur. De bestaande bestuurlijke organen beslissen, waarbij de participerende burgers de verwachting mogen hebben dat de volksvertegenwoordiging en het democratische bestuur serieus kijken naar de uitkomsten van burgerparticipatie. Vanuit het participatie-democratisch perspectief wordt burgerparticipatie radicaler gezien, namelijk als een manier om burgers zelfbestuur te geven. In dit perspectief worden de bestaande representatieve organen vervangen door vormen van burgerparticipatie. Binnen dit perspectief kunnen vormen van burgerparticipatie dus wel neerkomen op medezeggenschap of zelfbestuur.

In dit advies is uitdrukkelijk gekozen voor het representatie-democratisch perspectief, omdat burgerparticipatie vooral de versterking van de representatieve democratie moet dienen. Burgerparticipatie dient dus als aanvulling op de representatieve democratie. Dit betekent dat vormen van zelfbestuur en zelfregulering niet in het advies worden meegenomen. De Raad heeft burgerparticipatie als volgt gedefinieerd:

Burgerparticipatie heeft een aanvullende werking op de representatieve democratie en betreft de actieve deelname van (groepen) burgers aan de verschillende fasen van het beleidsproces. Deze participatie heeft een pro-actief karakter en betreft een door burgers en politiek gelegitimeerd proces, dat een bepaalde procedure kent.

---

<sup>3</sup> Korsten (1979).

Het is in dit kader van belang op te merken dat de Raad het concept ‘participatievorm’ breed heeft opgevat. De Raad beschouwt een participatievorm als een mogelijk model van burgerparticipatie, waaraan verschillende concrete projecten kunnen worden gekoppeld. De Raad heeft uitdrukkelijk niet gekozen om een vorm van burgerparticipatie te definiëren als een specifiek project, omdat daarmee de lijst van verschillende participatievormen schier oneindig zou worden. De elementen van de hierboven genoemde definitie zijn hieronder uitgewerkt. Het zijn normatieve elementen, dat wil zeggen dat ze verondersteld worden.

Kenmerken van burgerparticipatie:

1. Een eerste kenmerk van burgerparticipatie is dat zij een pro-actief karakter heeft. Dat betekent dat burgers op een vroegtijdig moment participeren in een fase van het beleidsproces. Burgers en maatschappelijke organisaties worden op deze manier participanten van beleid;
2. Burgerparticipatie is een door de burgers en de politiek gelegitimeerd proces. Burgerparticipatie wordt door het dagelijks politiek bestuur of de volksvertegenwoordiging geëntameerd of erkend, en niet slechts door (groepen) burgers of maatschappelijke organisaties. Daarnaast betreft het een door burgers gelegitimeerd proces. Dit betekent in ieder geval dat burgers bereid zijn deel te nemen aan vormen van burgerparticipatie. Bij voorkeur moet een proces van burgerparticipatie zowel politiek als maatschappelijk als legitiem ervaren worden;
3. Bij burgerparticipatie bestaat een door het politiek bestuur aangegeven kaderstelling, waarin duidelijk moet zijn welke randvoorwaarden gelden en aan welke spelregels het bestuur en de burgers zich binden;
4. Een volgend kenmerk van burgerparticipatie is dat de uitkomsten van het beleid niet moeten vaststaan en dat een zeker speelveld of politieke ruimte wordt aangegeven. Ruimte wil zeggen dat er nog keuzen te maken of uitvoeringsmogelijkheden zijn en dat niet alles vast ligt in de vorm van besluiten. Het bestuur moet participanten inzicht geven in het beleidsproces en de momenten waarop de afweging van de besluiten plaatsvindt. Ook van de kant van participanten wordt openheid gevraagd;
5. Een laatste kenmerk is dat interactie tussen het bestuur en de burgers plaatsvindt. Het uitgangspunt van burgerparticipatie is dat de communicatie meerzijdig is en zich moet herhalen. Er wordt gepoogd tot gemeenschappelijke beeldvorming over problemen en oplossingsrichtingen te komen. Het in de definitie opgenomen element van de interactie duidt er ook op dat een sequentiële aanpak plaats maakt voor een parallelle aanpak van besluitvorming. Bij een sequentiële aanpak wordt eerst getracht overeenstemming te bereiken in bestuurlijke zin (na voorbereiding in het ambtelijke apparaat) en vervolgens wordt politieke steun gezocht en ten slotte wordt gestreefd naar maatschappelijk draagvlak. Bij een parallelle besluitvorming participeren betrokkenen tegelijkertijd vanaf het begin van probleemdefiniëring.

## 2.2

### **De grenzen van de representatieve democratie**

De Raad voor het openbaar bestuur heeft in zijn advies ‘Primaat in de polder’ al gesteld dat burgerparticipatie kan leiden tot het dichten van de kloof tussen politiek en samenleving. Juist het betrekken van burgers bij het beleidsproces legt nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving. Het betrekken van burgers bij het beleidsproces is echter *een aanvulling op en geen alternatief voor* de representatieve democratie. Vormen van burgerparticipatie kunnen, volgens de Raad, namelijk nooit de integrale afweging van de publieke besluitvorming vervangen. Burgerparticipatie betreft immers alleen afgebakende onderwerpen, die los van hun samenhang in ogenschouw worden beoordeeld. Burgers hebben bij burgerparticipatie vooral de mogelijkheid hun eigen belangen en wensen naar voren te brengen en vanuit eigen deskundigheid ideeën en alternatieven aan te dragen, en daarin ligt ook de kracht van burgerparticipatie. Maar juist in de algemene visievorming op de publieke zaak blijven de volksvertegenwoordigende organen een belangrijke en wezenlijke rol vervullen.

In het stelsel van de representatieve democratie is het primaat van de politiek belegd bij de volksvertegenwoordigende organen. Dit betekent dat de volksvertegenwoordiging en het democratische bestuur een finale afweging maken op basis van een politieke visie op het algemeen belang. Deze volksvertegenwoordiging maakt op basis van ingebrachte beleidsvoorstellen een integrale afweging. Deze integrale belangenafweging gaat in de parlementaire democratie boven de individuele voorkeuren van burgers. Om dit politieke primaat te behouden dient de waarborg te bestaan voor een evenwichtige belangenafweging door gekozen volksvertegenwoordigers.<sup>4</sup>

Burgerparticipatie kan echter alleen een aanvulling van de representatieve democratie betekenen als de vormen van deze participatie niet botsen met bepaalde waarden en uitgangspunten van het Nederlandse stelsel van de representatieve democratie. Daarom vraagt de minister in zijn adviesaanvraag ook specifiek naar vormen die in Nederland op draagvlak kunnen rekenen. Bepaalde vormen van burgerparticipatie kunnen strijdig zijn met het stelsel van representatieve democratie. Dit moet worden opgevangen door heldere criteria te stellen aan de mogelijke vormen van burgerparticipatie.

## 2.3

### **Criteria voor vormen van burgerparticipatie**

De Raad heeft in zijn advies ‘Primaat in de polder’ criteria opgesteld voor de participatie van burgers in het beleidsproces. De Raad is van mening dat deze criteria nog altijd in grote lijnen valide zijn, maar stelt dat deze criteria vooral een leidraad voor de verschillende vormen van burgerparticipatie dienen te

---

<sup>4</sup> Raad voor het openbaar bestuur (2002).

zijn. Het is immers niet mogelijk eenduidige criteria voor de verschillende participatievormen op te stellen.

In het advies 'Primaat in de polder' worden de volgende criteria genoemd:

1. Deelnemers aan de vormen van burgerparticipatie dienen representatief voor (het desbetreffende deel van) de bevolking te zijn;
2. Een noodzakelijk element van vormen van burgerparticipatie is de aanwezigheid van politieke speelruimte binnen tevoren vastgestelde politieke kaders: er moet politieke speelruimte zijn voor discussie. Tegelijkertijd moet het politiek bestuur zo expliciet mogelijk aangeven welk standpunt het ten aanzien van de beleidsproblematiek inneemt, want burgerparticipatie mag geen schaamlap zijn voor een politiek die geen keuzen kan of wil maken;
3. Een proces van burgerparticipatie behoeft niet alleen politieke legitimatie, maar ook erkenning bij betrokkenen qua onderwerp, tijdpad, ondersteuning, organisatie en afsluiting. Geen procedure is mogelijk zonder (representatieve) acteurs, spelregels en speelveld;
4. Politieke interventie gedurende het proces van burgerparticipatie over het onderwerp van discussie moet worden vermeden. Interventie delegitimeert, want die geldt als spelbederf;
5. Een proces van burgerparticipatie kent uitkomsten die doorgeleid worden naar een (dagelijks) politiek bestuur en die maken zo onderdeel uit van de politieke beleidsproces;
6. Een politiek bestuur geeft een (beargumenteerde) mening over de uitkomsten op de verschillende onderdelen. Met argumenten wordt aangegeven welke uitkomsten niet worden overgenomen;
7. Dit standpunt is openbaar en wordt teruggekoppeld naar deelnemers. Aan de deelnemers wordt duidelijk gemaakt of en hoe de resultaten plus het oordeel van het bestuur worden doorgeleid naar het vertegenwoordigend orgaan (parlement, provinciale staten, gemeenteraad).

### 3.

## Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving

In het vorige hoofdstuk werd ingegaan op de waarde van integrale afweging van verschillende belangen in de samenleving. Vanwege de complexiteit en diversiteit van vraagstukken stelt de Raad dat deze afweging het beste belegd kan blijven bij de volksvertegenwoordigende organen en het politieke bestuur. De Raad onderkent echter wel dat burgerparticipatie een belangrijke en waardevolle aanvulling op de representatieve democratie is. In dit hoofdstuk wordt hierop ingegaan. In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op de andere voordelen van burgerparticipatie voor het beleidsproces. De Raad stelt echter wel dat burgerparticipatie alleen een waardevolle aanvulling kan zijn als burgers daadwerkelijk participeren in het beleidsproces, waaraan in de derde paragraaf aandacht wordt besteed.

### 3.1

#### Waarde van burgerparticipatie voor de democratie

Het politieke primaat kan niet in het luchtledige worden uitgeoefend. Het wordt, zoals de Raad in het advies 'Primaat in de polder' heeft opgemerkt, gevoed door de opvattingen van politieke partijen en vanuit de samenleving. Communicatie tussen politiek en samenleving is in een democratische samenleving altijd aanwezig geweest in verschillende mate van intensiteit en in verschillende vormen. Deze communicatiekanalen waren in het verzuilde Nederland inzichtelijk en overzichtelijk. Burgers namen destijds deel aan het politieke proces via de verzuilde organisaties. Zo werden burgers via de verzuilde organisaties gerekruteerd voor de politiek. Door de individualisering, de ontideologisering, de ontzuiling en de internationalisering is deze communicatie echter problematisch geworden.<sup>5</sup> Besturen vindt 'op de tast' plaats, zoals de Raad voor het Binnenlands Bestuur dat in zijn laatste advies formuleerde.<sup>6</sup>

Voor de legitimiteit van het politiek primaat is het bestaan van communicatie met de samenleving van groot belang. Burgers participeren tegenwoordig niet langer via verzuilde organisaties, maar treden namens zichzelf op. Burgers kunnen dus als zelfstandige individuen aan de democratie deelnemen. Juist daarom is het van belang dat er instrumenten worden gecreëerd waarbinnen burgers hun belangen kunnen behartigen. In plaats dat burgers via verzuilde organisaties bij de politiek betrokken raakten, kunnen burgers tegenwoordig via burgerparticipatie bij de politiek betrokken worden. Vormen van burgerparticipatie hebben een meerwaarde voor de Nederlandse democratie als zij kunnen dienen als nieuw communicatiekanaal tussen politiek en samenleving. Dit is het belangrijkste motief te experimenteren met vormen van burgerparticipatie. Dat betekent dat vooral vormen van burgerparticipatie een meerwaarde

<sup>5</sup> Raad voor het openbaar bestuur (2002).

<sup>6</sup> Raad voor het binnenlands bestuur (1996).

voor de Nederlandse situatie hebben als zij een (nieuw) communicatiekanaal tussen de samenleving en politiek vormen.

### 3.2

#### **Bijkomende voordelen van burgerparticipatie<sup>7</sup>**

Burgerparticipatie biedt – naast de mogelijkheden voor communicatie tussen politiek en samenleving – ook andere voordelen voor de agendering, de voorbereiding, de besluitvorming, de uitvoering en de beoordeling van beleid.

- *Impuls voor politieke vernieuwing*  
Burgerparticipatie past in het streven naar politieke vernieuwing. Burgerparticipatie is dan vooral gericht op het verbeteren van het bestaande democratische systeem, waarbij tegemoet wordt gekomen aan de wens tot meer (directe) democratie in beleidsprocessen. Daarmee zou voldaan worden aan de wens van burgers en maatschappelijke organisaties om directe invloed te kunnen uitoefenen op de inhoud en het procesverloop van beleidsvoering. Bij deze strategie wordt gestreefd naar interactie. Deze interactie wordt bereikt in vormen van burgerparticipatie en draagt daarom dus bij aan de politieke vernieuwing;
- *Vergroten van draagvlak voor beleid*  
Doordat burgers in een vroegtijdig stadium van het beleidsproces de kans en de gelegenheid krijgen om te participeren in dit proces, wordt de acceptatie van het uiteindelijke beleid vergroot. Hierdoor wordt de kans kleiner dat de burgers later het beleid zullen aanvechten of op een andere manier hun hindermacht zullen gebruiken;
- *Dichten van de kloof tussen burger en bestuur*  
Een motief voor burgerparticipatie op (met name) lokaal bestuursniveau is het dichten van de kloof tussen burger en bestuur. De matige opkomst voor lokale verkiezingen en slechte opiniepeilingen over waardering van het openbaar bestuur zijn indicaties voor die kloof.<sup>8</sup> Door het betrekken van belanghebbenden bij het beleidsproces creëert de overheid meer mogelijkheden voor de deelname van de burger aan het beleidsproces. Een beter imago is welkom als er gewerkt moet worden aan maatschappelijk draagvlak<sup>9</sup>;
- *De kwaliteit van beleid verbeteren*  
Burgerparticipatie leidt tot verschillende perspectieven en ideeën op de problemen en oplossingen. Daarnaast worden ook meerdere vormen van kennis, informatie, vaardigheid en ervaring aangewend, waardoor betere analyses van het probleemveld worden gemaakt en betere oplossingen

---

<sup>7</sup> Raad voor het openbaar bestuur (2002); Berveling (1998); Pröpper en Steenbeek (2001); Pröpper en Steenbeek (1998); Hendriks en Toonen (1998); Hendriks en Tops (2000); Klijn en Koppenjan (1998); Gomis (1999).

<sup>8</sup> Van Gunsteren en Andeweg (1994).

<sup>9</sup> Van Twist, Van Dijk en Kort (2000).

worden gecreëerd. Zo wordt de kwaliteit van de agendering, de voorbereiding, de besluitvorming, de uitvoering en de beoordeling van beleid verhoogd. Burgerparticipatie biedt de mogelijkheid om de creativiteit en ervaringsdeskundigheid van betrokkenen te benutten om zodoende vraagstukken op een bredere, en eventueel vernieuwende wijze aan de orde te stellen.<sup>10</sup> Door burgerparticipatie nemen informatie-uitwisseling, communicatie, wederzijds begrip en consensus toe. Dit draagt bij aan een beter beleidsproces;

- *Vergroting van het probleemoplossend vermogen*  
Door burgers actief te betrekken bij beleid kan een grotere verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid bij deze burgers ontstaan om bij te dragen aan publieke zaken. Daarnaast kan door het aanboren van kennis, deskundigheid en creativiteit van meerdere burgers het beleidsprobleem in al zijn facetten beter begrepen worden en kunnen oplossingen met een groot oplossend vermogen worden bedacht. Door het betrekken van burgers kan een kortere doorlooptijd van het beleidsproces bewerkstelligd worden.

### 3.3

#### **Burgerparticipatie: inspanningen van de overheid**

De burgers zijn, in vergelijking met vroeger, mondiger geworden, hebben een hoger opleidingsniveau, zijn welvarender, zijn gewend aan een relatief hoge levensstandaard en willen bovendien invloed hebben op hun leefomgeving.<sup>11</sup> Toch vertalen deze factoren zich niet naar feitelijke participatie in het beleidsproces, zoals blijkt uit onderzoek naar participatie van burgers door het Sociaal en Cultureel Planbureau.<sup>12</sup> De overheid zal in ieder geval twee inspanningen moeten plegen om de burger in de gelegenheid te stellen te participeren. Enerzijds zal de overheid vormen van burgerparticipatie moeten introduceren en anderzijds zal de overheid burgers moeten overtuigen deel te nemen aan deze vormen van burgerparticipatie.

#### *Vormen van burgerparticipatie*

In de eerste plaats moet de overheid mogelijkheden creëren voor burgers om te participeren in het beleidsproces. Dit betekent dat vormen van burgerparticipatie ‘zodanig functioneren, dat de wensen en ideeën van de burgers een eerlijke kans op realisatie krijgen’<sup>13</sup>. Het is van belang dat burgers daadwerkelijk het gevoel hebben een rol te spelen in het beleidsproces. De volgende constatering moet immers worden vermeden: ‘Echte invloed door middel van participatie blijft dikwijls ontbreken, ondanks de schijn van tegendeel die wordt gewekt. Hierdoor kunnen gevoelens van frustratie

<sup>10</sup> Pröpper en Steenbeek (2001); Pröpper en Steenbeek (1998).

<sup>11</sup> Van den Brink (2004a).

<sup>12</sup> In het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau werd het begrip participatie breder opgevat dan in dit advies van de Rob, zie Dekker en De Hart (2003).

<sup>13</sup> Koning (1995), p. 17.

ontstaan en kan de motivatie om aan het participatieproces deel te nemen gaan ontbreken'<sup>14</sup>.

### *Motivatie van burgers*

Traditionele vormen van politieke participatie zijn de afgelopen decennia teruggelopen, zoals de daling van de verkiezingsopkomst in de afgelopen decennia en de daling in het ledenaantal van politieke partijen hebben aangetoond. De afgelopen drie jaar is er weliswaar weer een stijging waarneembaar, maar het is nog niet duidelijk of dit een conjuncturele of structurele stijging betreft. De totale politieke participatie is echter niet noemenswaardig afgenomen, zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau bericht. Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw is het percentage van burgers dat invloed wil uitoefenen op de politiek sterk gestegen. Deze invloed vindt niet langer plaats langs partijpolitieke weg, maar via direct contact met politieke vertegenwoordigers of de overheid, of via deelname aan een actiegroep of demonstratie. Uiteraard is dat een goede ontwikkeling, maar de cijfers van deze nieuwe vormen van politieke participatie moeten wel op juiste waarde geschat worden. Uit het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat de (politieke) participatie van burgers aan het beleidsproces niet erg hoog is: minder dan tweeëndertig procent van de bevolking participeert.<sup>15</sup>

Uit onderzoek naar burgerparticipatie blijkt dat velen zeer weinig participeren en weinigen zeer veel. Het zijn dezelfde mensen die bij nieuwe vormen van burgerparticipatie nog een keer participeren. In plaats van de inspraaktijger is er tegenwoordig sprake van de participatietijger. Deze ontwikkeling wordt ook wel de participatieparadox genoemd. Dit is een belangrijke constatering voor de stelling dat vormen van burgerparticipatie de representatieve democratie kunnen versterken. Het is immers de vraag in hoeverre deze participerende burgers representatief zijn voor de totale bevolking. Daarom is naast het introduceren van nieuwe vormen van burgerparticipatie van belang dat de overheid zich ook inspant meer burgers te activeren.

De representatieve democratie kan alleen versterkt worden door de introductie van vormen van burgerparticipatie als voldoende mensen daadwerkelijk participeren. De overheid zal dus een inspanningsverplichting op zich moeten nemen burgers te motiveren deel te nemen aan dergelijke vormen van burgerparticipatie. Een belangrijk onderdeel van deze motivatie is het leerproces voor burgers. De meeste burgers hebben immers weinig ervaring met het uitoefenen van invloed op hun eigen leefomgeving. Burgers zullen, met vallen en opstaan, moeten leren hoe zij invloed kunnen uitoefenen. Ook mensen met een laag opleidingsniveau moeten immers de mogelijkheid hebben deel te nemen aan

---

<sup>14</sup> Commissie Relatie Kiezers-Beleidsvorming (1985), p. 11.

<sup>15</sup> Dekker en De Hart (2003); Van der Heijden en Schrijver (2002), 17-31.

<sup>16</sup> Beck (1970).

vormen van participatieve democratie.<sup>16</sup> Herman Tjeenk Willink stelt dan ook in zijn 'Algemene Beschouwingen': 'Essentie van democratie is echter dat alle burgers als rechtssubjecten voor de staat gelijk zijn'.<sup>17</sup> Binnen een democratische rechtsstaat is het dan ook onjuist als bepaalde groepen meer invloed zouden krijgen omdat zij verbaal en communicatief vaardiger zijn dan andere burgers in de samenleving. De overheid zal dus ook een taak hebben burgers te betrekken bij deze directere vormen van participatie.

---

<sup>17</sup> Tjeenk Willink (2004), p. 25.





## 4.

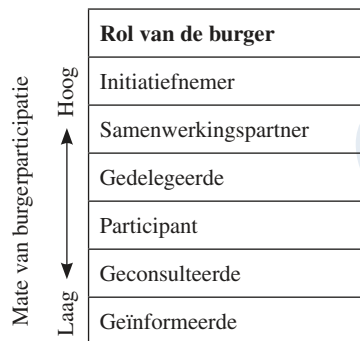
### Vormen van burgerparticipatie: ordening en keuze

Hiervoor is kort ingegaan op de definitie van burgerparticipatie, de afbakening van de staatsrechtelijke grenzen waarbinnen burgerparticipatie kan plaatsvinden en de noodzaak om burgers bij het beleidsproces te betrekken. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende mogelijkheden om de verschillende vormen van burgerparticipatie te ordenen.

#### 4.1

##### Ordening naar de verschillende beleidsfasen

Volgens de Raad is het van groot belang een keuze te maken voor een ordening van de verschillende vormen van burgerparticipatie. Deze keuze is afhankelijk van de vraag waarom de verschillende vormen van burgerparticipatie worden geïnventariseerd. Zo kunnen participatievormen worden geordend voor de beoordeling of deze spanningen opleveren met het primaat van de politiek. Een dergelijke keuze vraagt om een theoretische indeling van de verschillende participatievormen. Een voorbeeld van een dergelijke theoretische ordening die juist daarin goed inzicht biedt, is een ordening van participatievormen in de participatieladder.<sup>18</sup> Deze ladder ordent de vormen van burgerparticipatie naar de rol die de burger binnen de desbetreffende participatievorm inneemt. Hoe groter deze rol is, hoe groter het primaat van de politiek in het gedrang komt.

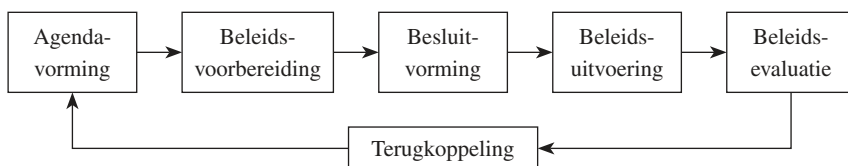


Daarnaast kan ook gekozen worden voor een ordening van participatievormen naar het moment waarop de desbetreffende vorm mogelijk is. Dit vraagt veeleer om een operationele ordening van de verschillende vormen. Een operationele ordening betreft een ordening naar de verschillende fasen van het beleidsproces. Vormen van burgerparticipatie hebben immers betrekking op alle fasen van het beleidsproces. Burgers kunnen in iedere beleidsfase een actieve, participerende rol in de realisering van beleid innemen. Deze ordening

<sup>18</sup> Arnstein (1969); Pröpper en Steenbeek (2001).

heeft tot voordeel dat per fase van het beleidsproces beoordeeld kan worden welke vorm van burgerparticipatie het beste aangewend kan worden. De Raad heeft zijn keuze laten vallen op deze operationele ordening, omdat de minister vooral wil weten welke vormen in de praktijk gebruikt kunnen worden.

Het beleidsproces kan beschreven worden in een reeks van vijf min of meer opeenvolgende fasen. De eerste fase betreft de agendavorming. Dit betreft het proces waardoor bepaalde maatschappelijke problemen de aandacht van het publiek en/of de beleidsbepalers krijgen. In de tweede fase, de beleidsvoorbereiding, wordt informatie verzameld en geanalyseerd om op basis daarvan adviezen te formuleren voor het te voeren beleid. Daarna volgt de besluitvorming over de inhoud van beleid in de derde fase. In de vierde fase worden vervolgens de beleidsvoornemens omgezet in concrete acties. Ten slotte vindt in de vijfde fase, de beleidsevaluatie, de beoordeling van de inhoud en resultaten van het beleid plaats. De beleidsevaluatie kan aanleiding zijn het gevoerde beleid voort te zetten, bij te stellen of te beëindigen (de terugkoppeling van beleid). In een schema ziet dat er als volgt uit:



## 4.2

### **Keuze van de behandelde vormen**

De keuze voor een bepaalde participatievorm is gemaakt op basis van drie afwegingen. In de eerste plaats of de desbetreffende vorm van burgerparticipatie op draagvlak kan rekenen in Nederland. Of, met andere woorden, burgers in de praktijk zullen deelnemen aan die specifieke vorm van burgerparticipatie. Dit is af te meten uit de beantwoording van de vraag of burgers het gevoel zullen hebben dat hun inspanningen in het beleidsproces doorwerkt. In de tweede plaats of de desbetreffende vorm in de Nederlandse situatie past. Of, met andere woorden, de desbetreffende vorm van burgerparticipatie problematisch is voor het functioneren van de Nederlandse representatieve democratie. Ten slotte is een afweging of de desbetreffende vorm een meerwaarde voor de Nederlandse situatie heeft. Of, met andere woorden, de desbetreffende vorm leidt tot een versterking van de representatieve democratie. Dat betekent dat de desbetreffende vorm een bijdrage levert aan de communicatie tussen politiek en samenleving, en gelijktijdig geen spanning oplevert met het politieke primaat.

## 5. Vormen van burgerparticipatie

Hoewel de Raad binnenkort een aparte publicatie uitbrengt over de verschillende vormen van burgerparticipatie zal in dit hoofdstuk kort op de mogelijke participatievormen worden ingegaan. Voor een uitgebreide behandeling van de verschillende vormen wordt verwezen naar de Handreiking Burgerparticipatie, waarin ook uitgebreid aandacht zal zijn voor de (internationale) ervaringen met de verschillende vormen van burgerparticipatie. De participatievormen die hieronder aan de orde komen, zijn – naar de mening van de Raad – geschikt om mee te experimenteren, tenzij expliciet het tegendeel wordt beweerd. Daarnaast stelt de Raad dat de genoemde vormen vooral geschikt zijn voor het decentrale niveau. Als een participatievorm ook geschikt is voor landelijk niveau dan zal dat hieronder expliciet worden vermeld.

### 5.1

#### Beleidsagendering

- *Agenderingskamer* – Permanente groep burgers die periodiek bij elkaar komt en het recht heeft om onderwerpen en voorstellen op de agenda van een volksvertegenwoordigend orgaan te plaatsen. Vanuit de (nationale) agenderingskamer kan een belangrijke signalerende werking uitgaan op nationaal niveau.
- *Burgerinitiatief* – Recht van burgers via een minimaal aantal handtekeningen om onderwerpen of concrete voorstellen op de agenda van een volksvertegenwoordigend orgaan te plaatsen. Het volksvertegenwoordigende orgaan moet hierover vervolgens een standpunt innemen. Ook het burgerinitiatief kan op nationaal niveau worden ingezet, te meer daar ook op Europees niveau initiatieven bestaan het burgerinitiatief te introduceren.
- *Volksinitiatief* – Recht van burgers via een minimaal aantal handtekeningen om concrete voorstellen op de agenda van een volksvertegenwoordigend orgaan te plaatsen. Als het desbetreffende orgaan het voorstel afwijst, dan dienen burgers geraadpleegd te worden via een volksraadpleging.

### 5.2

#### Beleidsvoorbereiding

- *Burgerjury* – Representatieve groep burgers die voor een bepaalde periode bijeenkomt voor de beoordeling van één specifiek onderwerp. Uit deze bespreking wordt verslag gedaan aan de volksvertegenwoordiging, die het oordeel van de burgerjury mee moet nemen in de beraadslagingen.
- *Burgerpanel* – Permanent panel van burgers dat periodiek bij elkaar komt voor de beoordeling van onderwerpen op verschillende beleidsterreinen. Dit panel kan een representatieve samenstelling hebben, maar dat is niet noodzakelijk. Uit deze bijeenkomsten wordt een periodiek verslag gedaan aan de volksvertegenwoordiging, die de oordelen van het burgerpanel mee moet nemen in de beraadslagingen.

- *Deliberative polling* – Representatieve groep burgers die voor een bepaalde periode bijeenkomt voor de beoordeling van één specifiek onderwerp. Deze beoordeling is een combinatie van publiek opinieonderzoek en publieke deliberatie. Het resultaat is een opinieonderzoek dat overeen zou stemmen met de mening van het gehele electoraat in het hypothetische geval dat ze over een bepaald thema goed geïnformeerd waren geweest en er gezamenlijk uitgebreid over hadden gedebatteerd. Deze vorm van burgerparticipatie zou een belangrijke meerwaarde zijn op nationaal niveau. De Raad acht het aankomende referendum over het Grondwettelijk Verdrag voor de Europese Unie een geschikt moment om met deze vorm te experimenteren.
- *Zoekconferenties* – Zoekconferenties hebben tot doel het in kaart brengen van verschillende scenario's van huidige maatschappelijke ontwikkelingen op de lange termijn voor een gemeenschap of organisatie. Deze vorm kan ook van betekenis zijn voor het nationale niveau.
- *Focusgroepen* – Belanghebbende partijen (stakeholders) die bij elkaar komen om over één specifiek onderwerp te oordelen. Het onderscheid met een burgerjury ligt daarin dat focusgroepen niet een representatieve afvaardiging van de burgers zijn, maar juist belanghebbenden op een bepaald beleidsterrein.

### 5.3

#### Besluitvorming

- *Het referendum* – Volksstemming over een besluit, dat door een staatsorgaan is genomen of wordt overwogen met betrekking tot een bepaalde zaak.<sup>19</sup> In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende typen referenda.
  - 1a *Niet-correctief referendum* – Volksstemming over een onderwerp waarover het volksvertegenwoordigende orgaan nog geen besluit heeft genomen;
  - 1b *Correctief referendum* – Volksstemming over een onderwerp waarover het volksvertegenwoordigende orgaan wel een besluit heeft genomen. Het correctief referendum biedt de mogelijkheid deze beslissing van de volksvertegenwoordiging terug te draaien;
  - 2a *Decisief referendum* – Volksstemming waarbij de uitslag van het referendum bindend is voor het vertegenwoordigende orgaan dat een besluit moet nemen of heeft genomen (correctief). De Raad acht het decisief referendum vanwege het bindende karakter van de stemming niet geschikt voor de Nederlandse situatie. Vooral als het een decisief niet-correctief referendum betreft, omdat de volksvertegenwoordiging dan in zijn geheel wordt gepasseerd;
  - 2b *Consultatief referendum* – Volksstemming waarbij de uitslag van het referendum niet bindend is voor het vertegenwoordigende orgaan dat

---

<sup>19</sup> Koning (1995), p. 231.

een besluit moet nemen of heeft genomen (correctief). Het consultatief referendum zou ook geschikt zijn voor het nationale niveau;

- 3a *Obligatoir referendum* – Volksstemming die van rechtswege gehouden moet worden. De Raad acht het obligatoir referendum vanwege het verplichtende karakter een stemming te houden niet geschikt voor de Nederlandse situatie;
- 3b *Facultatief referendum* – Volksstemming waarvan sprake is als een daartoe gerechtigde een referendum verlangt én als aan een aantal procedurele voorwaarden is voldaan. Het facultatief referendum zou ook geschikt zijn voor het nationale niveau.
- *Keuze-enquête* – Enquête onder de burgers over een bepaald onderwerp, waarbij burgers hun voorkeuren voor oplossingen kunnen aangeven. Van iedere keuzemogelijkheid zijn de voor- en nadelen gespecificeerd.
  - *Wijkaandelensysteem* – Bewoners van een bepaalde wijk kunnen vanaf een bepaalde leeftijd wijkaandeelhouder worden door het accepteren van een wijkaandeel en het bijbehorende reglement. Wijkaandeelhouders hebben individueel stemrecht wanneer er voorstellen aan de ‘wijkaandeelhoudersvergadering’ worden voorgelegd. Deze voorstellen hebben betrekking op de herinrichting van de wijk of op de ontwikkeling van het wijkaandelensysteem. De voorstellen worden voorbereid door de initiatiefnemers van het wijkaandelensysteem. Ook wijkaandeelhouders zelf kunnen voorstellen inbrengen.
  - *Participatieve begroting of budget* – Raadpleging van de inwoners van de stad op het ogenblik van de opstelling van de begroting. Het doel van de participatieve begroting is de lokale bevolking de problemen te laten aanduiden die behandeld dienen te worden, ze de prioritaire noden en investeringen te laten bepalen en de verenigbaarheid ervan met de beschikbare middelen na te gaan. De Raad acht de participatieve begroting niet geschikt voor de Nederlandse situatie, tenzij het een raadpleging van de burgers betreft in het geval dat er een financieel overschot is ontstaan.

## 5.4

### Beleidsuitvoering

- *Burgeruitvoeringsproject* – Het burgeruitvoeringsproject bestaat uit een groep personen, bestaande uit burgers en betrokken ambtenaren, die voor een specifiek project de beleidsuitvoering realiseren. Deze vorm heeft dus een tijdelijk karakter met een groep burgers – met bepaalde belangen bij de uitvoering – voor een specifieke taak, zoals het creëren van een groenvoorziening of de aanleg van een kinderspeelplaats.
- *Burgerteam* – Het burgerteam bestaat uit een groep personen, bestaande uit burgers en betrokken ambtenaren, die voor uiteenlopende projecten en beleidsterreinen de beleidsuitvoering realiseren. Deze vorm heeft dus een (semi-) permanent karakter met een groep burgers die representatief is voor de wijk of buurt, die voor meerdere projecten en beleidsterreinen inzetbaar is.

- *Buurtfacetteam* – Het buurtfacetteam bestaat uit een groep personen, bestaande uit burgers en betrokken ambtenaren, die voor een specifiek beleidsterrein de beleidsuitvoering realiseren. Deze vorm heeft dus een (semi-)permanent karakter met een groep burgers – met bepaalde belangen bij de uitvoering – voor een specifieke taak, zoals het creëren van veiligheid in een wijk.

## 5.5

### Beleidsvaluatie

- *Kwaliteitsschouw* – Fysieke rondgang van burgers en ambtenaren (of medewerkers van uitvoeringsorganisaties) door een buurt of wijk, waarbij problemen worden gesignaleerd en geïnventariseerd. Het kenmerkende voor de kwaliteitsschouw is het bijeenbrengen van professionals van allerlei organisaties, waarbij de buurt als uitgangspunt wordt genomen.<sup>20</sup>
- *Kwaliteitspanel* – Permanent en representatief panel van burgers dat als inwoners en gebruikers van publieke diensten de kwaliteit van de uitvoering(sdiensten) gaat toetsen.
- *Gebruikersgroepen* – Groep burgers die van een specifieke overheidsdienst gebruik maakt. De gebruikersgroepen kunnen vanuit hun specifieke (ervarings)deskundigheid een weloverwogen oordeel geven over de uitvoering van het beleid. Het valt tevens te verwachten dat burgers – als zij met de specifieke dienst te maken hebben – sneller geneigd zijn deel te nemen aan de evaluatie, omdat zij voelbaar geraakt worden door de beleidsuitvoering.
- *Burgerhandvest* – Meerjarig programma dat het doel heeft de kwaliteit van publieke diensten te verbeteren en meer te laten aansluiten bij de wensen en behoeften van de burgers. Een belangrijk onderdeel daarvan is het verlenen van keurmerken aan uitstekende presterende organisaties, die door de burgers kan worden genomineerd. Deze vorm zou ook op nationaal niveau geïntroduceerd kunnen worden.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Kennisnetwerk Amsterdam (2002).

<sup>21</sup> Cowper en Samuels (2001); Cabinet office (1999).

## 6. Conclusie en aanbevelingen

De adviesaanvraag van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties betreft de mogelijkheden van burgerparticipatie voor de versterking van de representatieve democratie. De Raad is van mening dat het betrekken van burgers bij het beleidsproces een waardevolle aanvulling op het functioneren van de representatieve democratie kan zijn. Dit vooronderstelt echter wel de waarborging van het politieke primaat. De Raad is van mening dat het politiek primaat inhoudt dat democratisch gekozen organen de uiteindelijke zeggingsmacht hebben over beslissingen in het kader van het publiek belang.

Dit advies betreft vooral een uitwerking van het advies ‘Primaat in de polder’, waarin de Raad uitgebreid is ingegaan op de voorwaarden waaraan burgerparticipatie moet voldoen om geen fundamentele spanning met de uitgangspunten van de representatieve democratie op te leveren. Dit betekent dat de Raad in dit advies is ingegaan op mogelijke geschikte vormen van burgerparticipatie, waarmee overheden kunnen experimenteren de burgers meer bij het beleid te betrekken. De Raad brengt naast dit advies een Handreiking Burgerparticipatie uit, waarin nader wordt ingegaan op de verschillende participatievormen.

*De Raad stelt dat iedere betrokkenheid van burgers bij het beleidsproces van grote waarde is voor het functioneren van de democratie; hoe groot of klein die betrokkenheid ook is. Het verdient aanbeveling dat overheden deze (partiële) betrokkenheid van burgers beschouwen als een belangrijke bijdrage aan het openbaar bestuur. Het is dan ook van belang dat overheden geluiden van waardering aan participerende burgers laten horen.*

### 6.1 Burgerparticipatie: een rijke Nederlandse traditie

De belangrijkste constatering van de Raad in dit advies betreft de vele bestaande initiatieven in Nederland om burgers te betrekken bij het beleidsproces. Nederland mag zich verheugen op een rijke traditie van burgerparticipatie. Tijdens de verzuiling participeerden burgers vooral binnen de verzuilde organisaties, maar na de ontzuiling is deze relatie tussen burgers en verzuilde organisaties minder geworden. Burgers nemen tegenwoordig als individu deel aan het politieke proces. Deze participatietraditie vindt vooral plaats op lokaal niveau. De traditie is daarmee misschien relatief onzichtbaar voor de centrale overheid, maar dat wil niet zeggen dat zij niet bestaat. Als kanttekening kan echter wel geplaatst worden dat de bestaande vormen van burgerparticipatie nog niet verspreid zijn, en dat vooral daarin kansen liggen voor de Rijksoverheid. Nederland kan worden gekenschetst als voorloper op het gebied van burgerparticipatie in de wereld.

*De Raad beveelt daarom aan vooral bestaande initiatieven verder te ontwikkelen en breder bekend te maken in Nederland, en niet buitenproportionele energie te besteden aan het ontplooiën van nieuwe initiatieven. Uit de bestaande ervaringen kunnen waardevolle lessen getrokken worden voor de toekomst.*

## **6.2**

### **Kosten en tijd**

De Raad is van mening dat burgerparticipatie geen panacee is voor het versterken van de democratie. Te snel wordt burgerparticipatie beschouwd als de enige mogelijkheid de democratie te versterken. Naar de mening van de Raad moet de waarde van burgerparticipatie niet overschat worden. Ook aan burgerparticipatie zitten negatieve aspecten verbonden. Zo kunnen de kosten die verbonden zijn aan vormen van burgerparticipatie hoog oplopen, zowel financiële kosten als kosten in de zin van arbeidsinspanning. Hoewel deze kosten zich in veel gevallen kunnen terugbetalen door een betere kwaliteit van beleid en een snellere procesgang, is dat niet altijd het geval. Zeker in tijden van bezuinigingen is het de vraag of het rechtvaardig is grote investeringen te plegen in vormen van burgerparticipatie. Bij vormen van burgerparticipatie dient altijd de afweging gemaakt te worden of de (relatief hoge) kosten opwegen tegen de meerwaarde die het instrument biedt in het beleidsproces.

Maar niet alleen de kosten van burgerparticipatie spelen een rol, ook de tijdsbesteding van de Nederlandse burger speelt een belangrijke rol. Er wordt steeds meer tijd gevraagd van burgers. Zo moet de burger naar verwachting langer gaan werken en de overheid verwacht gelijktijdig dat de burger vrijwilligerswerk en mantelzorg verricht, zodat de tijd die overblijft beperkter wordt. Door de benadrukking van de eigen verantwoordelijkheid wordt meer tijd in beslag genomen van de burger. Burgers moeten dus de afweging maken of zij hun (beperkte) vrije tijd willen inzetten voor vormen van vrijwilligerswerk en mantelzorg. Daarnaast is het belangrijk te constateren dat niet iedere burger bereid is tijd vrij te maken om deel te nemen aan het beleidsproces. De Raad acht het van groot belang dat overheden zich bewust zijn van de afwegingen die burgers maken ten aanzien van hun vrijetijdsbesteding. Als burgerparticipatie veel wordt ingezet kan er bij burgers een participatiemoedigheid optreden. Daarnaast kan het betekenen dat velen zeer weinig participeren en weinigen zeer veel. Dit wordt de participatieparadox genoemd.

*De Raad wijst erop dat burgerparticipatie niet beschouwd moet worden als panacee voor het versterken van de democratie. Burgerparticipatie kan hoge kosten met zich brengen. Daarnaast moeten overheden bewust zijn van de tijdsinspanning die vormen van burgerparticipatie vergen, zowel voor de overheid als voor de burgers. De Raad wijst daarbij specifiek op het gevaar van participatiemoedigheid en de participatieparadox.*

### 6.3

#### Wetgeving

In het actieprogramma Andere Overheid is opgenomen dat een actieprogramma Interactieve Beleidsvorming zal worden opgesteld. Dit actieprogramma is bedoeld om een kwalitatief goede interactie tussen burger en bestuur in alle fasen van de beleidscyclus te bevorderen.<sup>22</sup> Uiteraard ondersteunt de Raad dit initiatief van de regering. De Raad pleit voor eenduidige voorwaarden voor het gebruik van vormen van burgerparticipatie. De Raad wil echter wel wijzen op de mogelijke nadelige effecten van een dergelijk actieprogramma. Het is immers de vraag of de bestaande initiatieven gebaat zijn bij een verregaande regulering door de overheid.

*De Raad waarschuwt voor een overregulering van burgerparticipatie. Tot nu toe zijn veel initiatieven met burgerparticipatie spontaan opgebloeid. Dit is ook de meerwaarde van vormen van burgerparticipatie, omdat juist die spontaniteit de behoeften van burgers weergeeft.*

*De Raad is echter wel van mening dat overheden een belangrijke facilitaire rol kunnen vervullen. Zo hebben overheden een belangrijke taak in het garanderen van de voorwaarden die gesteld zijn aan de verschillende vormen van burgerparticipatie. Daarnaast kan gewezen worden op een belangrijke taak die het Rijk kan vervullen in de rol van informatieverstrekking aan decentrale overheden over vormen van burgerparticipatie en de criteria die daaraan verbonden zijn. Uit deze informatieverstrekking kan, volgens de Raad, een grote stimulerende functie uitgaan.*

### 6.4

#### Vormen van burgerparticipatie

In het voorgaande is de Raad ingegaan op de verschillende vormen van burgerparticipatie. De Raad heeft in zijn opsomming van participatievormen niet geprobeerd een uitputtend overzicht te geven. Het overzicht dient veeleer als bron van inspiratie voor overheden om bepaalde vormen van burgerparticipatie binnen hun gemeenschap te introduceren. De Raad heeft gemeend de verschillende vormen van burgerparticipatie het beste te kunnen ordenen naar de fasen uit het beleidsproces. Op die wijze is inzichtelijk op welk moment een bepaalde vorm van burgerparticipatie geschikt is om in te zetten in de Nederlandse situatie. De Raad spreekt de hoop uit dat overheden gebruikmaken van de vormen die in dit advies aan de orde zijn gekomen, of zich daardoor in ieder geval hebben laten inspireren.

*De Raad wil nog expliciet wijzen op de mogelijkheid een deliberatieve poll te organiseren in de voorbereiding op het referendum over het Grondwettelijk Verdrag voor de Europese Unie.*

---

<sup>22</sup> Ministerie van BZK (2003), p. 17.

## Literatuurlijst

- Arnstein, S., 'A ladder of citizen participation', *Journal of the American Institute of Planners*, jrg. 34, 1969, pp. 216-224.
- Beck, W., *Democratie in de wijken*, Amsterdam, 1974.
- Berveling, J., 'Creativiteit versus representativiteit, een onderbelicht dilemma in de interactieve praktijk', *Bestuurskunde*, jrg.7, nr.7, 1998, pp.317-322.
- Brink, G. van den, 'Hoger, harder, sneller...en de prijs die men daarvoor betaalt', in: P.T. de Beer en C.J.M. Schuyt (red.), *Bijdragen aan waarden en normen*, Amsterdam, 2004a, pp. 15-38.
- Brink, G. van den, *Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*, Amsterdam, 2004b.
- Cabinet office, *Public understanding of the citizen's charter and the Charter Mark Award Scheme*, Londen, 1999.
- Commissie Relatie Kiezers-Beleidsvorming, *Relatie Kiezers-Beleidsvorming*, Den Haag, 1985.
- Cowper, J. en M. Samuels, *Performance benchmarking in the public sector: the United Kingdom experience*, 2001, (www.oecd.org).
- Dekker, P. en J. de Hart, 'Participatie', in: Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2003*, Den Haag, 2003, pp. 151-172.
- Gomis, A., *Interactief beleid: nieuwe impulsen voor communicatie*, Alphen aan den Rijn, 1999.
- Gunsteren, H. van en R. Andeweg, *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*, Haarlem, 1994.
- Heijden, G.M.A van der en J.F. Schrijver, *Representatief en participatief. Dubbele democratie*, Delft, 2002.
- Hendriks, F. en P. Tops (red.), *Stad in spagaat, institutionele innovatie in het stadsbestuur*, Assen, 2000.
- Hendriks, F. en T. Toonen, *Schikken en plooiën; de stroperige staat bij nader inzien*, Assen, 1998.
- Kennisnetwerk Amsterdam, *Buurtschouw in Amsterdam als monitor van leefbaarheid*, Amsterdam, 2002.
- Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan, 'Tussen representatieve en directe democratie', *Bestuurskunde*, jrg.7, nr.7, 1998, pp. 302-308.
- Koning, H., *Directe democratie in Nederland. Een onderzoek naar de mogelijkheden van openbaarheid van bestuur, inspraak, referendum en volksinitiatief in onze rechtsorde*, Maastricht, 1995.
- Korsten, A.F.A., *Het spraakmakende bestuur*, Den Haag, 1979.
- *Meedoen, meer werk, minder regels. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66*, Den Haag, 16 mei 2003.
- Ministerie van BZK, *Actieprogramma Andere Overheid*, Den Haag, 2003.
- Pateman, C., *Participation and democratic theory*, Cambridge, 1970.
- Pröpfer, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum, 2001.

- Pröpper, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek, 'Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's', *Bestuurskunde*, jrg. 7, nr. 7, 1998, pp. 292-301.
- Raad voor het binnenlands bestuur, *Besturen op de tast*, Den Haag, 1996.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Primaat in de polder. Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving*, Den Haag, 2002.
- Tjeenk Willink, H., 'Algemene Beschouwingen', in: Raad van State, *Jaarverslag 2003*, Den Haag, 2004.
- Twist, M.J.W. van, F.R. van Dijk en M.B. Kort, 'Een sterk merk. Over "brand building" in de publieke sector', *Bestuurswetenschappen*, nr. 4, jrg. 54, 2000, pp. 265-276.



# Bijlage I

## Adviesaanvraag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



de voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur

**Onderwerp**

Adviesaanvraag versterking democratie

**Datum**  
3 maart 2004

**Ons kenmerk**  
SKO/2004052562

**Onderdeel**  
BSG/SKO

**Inlichtingen**  
Jan Andries Wolthuis  
T (070) 426 7211  
F

**Uw kenmerk**

**Blad**  
1 van 2

**Aantal bijlagen**  
0

**Bezoekadres**  
Schedeldoekshaven 200  
2511 EZ Den Haag

**Postadres**  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

**Internetadres**  
[www.minozk.nl](http://www.minozk.nl)

In vervolg op de brief van mijn ambtsgenoot van BZK en mij van 25 augustus 2003, waarin is aangegeven over welke onderwerpen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voornemens is in 2004 een adviesaanvraag aan de Raad voor het openbaar bestuur te doen, stuur ik u deze adviesaanvraag. Ik verzoek u te adviseren welke bijdrage verschillende vormen van participatieve democratie kunnen leveren aan het versterken van de democratie. Voorts spraken wij tijdens ons onderhoud van 3 september 2003 onder meer over dit onderwerp.

Een van de uitgangspunten in het Hoofddijnenakkoord is het geven van een impuls aan de democratie. Burgers moeten niet aan de kant blijven staan maar weer "meedoen", de burger moet meer rechtstreekse invloed krijgen en bestuurlijke vernieuwing moet de afstand tussen kiezer en gekozene verkleinen. Er zijn uiteraard verschillende mogelijkheden om dit te realiseren. In binnen- en buitenland wordt met verschillende vormen geëxperimenteerd. Het is zaak daar enige ordening in aan te brengen en de meest kansrijke opties verder uit te werken.

In een door het ministerie geïnitieerde en begeleide publicatie "Representatief en participatief: dubbele democratie" (2002) worden mogelijkheden onderzocht voor verdere beleidsontwikkeling op het gebied van zowel de representatieve als de participatieve democratie. Zes mogelijkheden zijn in het rapport uitgewerkt. Dit zijn echter stuk voor stuk voorlopige verkenningen die nog verder moeten worden geëxploreerd.

Alleen al de optie om de participatieve democratie te versterken biedt vele mogelijkheden. Zo wordt de mogelijkheid geopperd om bij de verkiezingen met de oproepkaart een enquête mee te zenden waarop burgers kunnen aangeven rond welke onderwerpen zij geraadpleegd willen worden.

Datum  
3 maart 2004

Ons kenmerk  
SKO/2004052562

Onderdeel  
BSG/SKO

Blad  
2 van 2

Daarnaast zijn er vormen van burgerparticipatie die in Nederland nog onbekend zijn, zoals burgerjury's en "deliberative polling".

Bij dergelijke nieuwe werkvormen dient te worden nagegaan of, wanneer en hoe deze vormen precies kunnen worden ingezet. Daarbij is het met name interessant na te gaan welke ervaringen in het buitenland zijn opgedaan.

Er gaan echter nog meer principiële vragen vooraf aan het exploreren van concrete vormen van burgerparticipatie. Ik verzoek u daar in uw advies ook aandacht aan te besteden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag welke kernwaarden in ons huidige (representatieve) stelsel verankerd zijn en hoe die zich verhouden tot meer directe vormen van democratie. Daarbij is tevens van belang onderscheid te maken tussen verschillende benaderingen die binnen directe democratie te onderscheiden zijn. Hierbij is bijvoorbeeld het onderscheid tussen participatieve en deliberatieve democratie van belang.

In dit kader verzoek ik u in uw advies de onderstaande vragen ter hand te nemen:

- Welke op burgerparticipatie gerichte werkvormen, waarmee in het buitenland ervaringen zijn opgedaan, acht de Raad geschikt voor de Nederlandse situatie?
- Kunnen de onderzochte werkvormen in Nederland op enig draagvlak rekenen of botsen zij (te veel) met de bestaande situatie?
- Hoe zijn de verschillende werkvormen het beste te ordenen, te classificeren? De Rob wordt bovendien gevraagd deze specifieke werkvormen uit te werken. Als voorbeeld kan "deliberative polling" dienen.
- Wat is de meerwaarde van de onderzochte werkvormen voor de specifieke Nederlandse situatie?

Vanuit het ministerie zal bureau Strategische Kennisontwikkeling (SKO) de coördinatie rond deze adviesaanvraag op zich nemen.

Ik verzoek u het advies voor 1 oktober 2004 uit te brengen.

DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE EN VERNIEUWING  
KONINKRIJKSRELATIES,



Th. C. de Graaf



## Bijlage II

### Overzicht van uitgebrachte adviezen

- De GHORdiaanse knoop doorgehakt  
Herkenbare geneeskundige hulpverlening  
bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio juli 2004  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor Volksgezondheid & Zorg*)
- Cultuur met een FORS postuur maart 2004  
Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit
- Naar meer herkenbare kandidaten januari 2004  
Reactie op ‘Naar een sterker parlement’
- Andere openbare lichamen in de Grondwet, december 2003  
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III
- De gekozen burgemeester: november 2003  
een kwestie van kiezen
- Binnengemeentelijke decentralisatie september 2003  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Politiek en Media september 2003  
Pleidooi voor een LAT-relatie
- Trias informatica juli 2003  
ICT en overheid in vogelvlucht
- Legio voor de regio, februari 2003  
Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken
- Veiligheid op niveau, februari 2003  
Een bestuurlijk perspectief op de toekomst  
van de veiligheidsregio’s
- Provincies en gemeenten in de Grondwet, december 2002  
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel II
- Presteren door leren, oktober 2002  
Benchmarken in het binnenlands bestuur
- Het openbaar bestuur in de Grondwet, mei 2002  
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I

- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid april 2002
- Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving maart 2002
- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid december 2001
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001
- Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen) november 2001
- Taakontwikkeling politie juli 2001
- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001
- De cultuur van dualisering (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen) maart 2001
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen) november 2000
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000
- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen) september 2000
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat van de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000

- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998
- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingstructuur april 1998
- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997

## Bijlage III

### Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

#### Preadviezen

- Auke J. van Dijk (redactie), *Laag voor laag, Aspecten van regionalisering* november 2003
- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, Opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, De uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

#### Overige publicaties

- Evaluatie van de Rob 2000 - 2004 september 2004
- Jaarverslag 2003 maart 2004
- *Trias Informatica, Verslag van het symposium, 26 november 2003* januari 2004
- Verslag middagconferentie 28 februari 2003 *Grondwet en openbaar bestuur* november 2003
- Verslag van de eerste Rob-lezing *Crisis en vernieuwing* november 2003
- Werkprogramma 2004 september 2003

- Verslag mini-symposium *Grondrechten in veiligheid, Zoektocht naar een balans* september 2003
- De Druppel. Zes jaar adviezen van Rob en Rfv – CD-rom maart 2003
- Jaarverslag 2002 maart 2003
- Verslag congres, *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?* november 2002
- Werkprogramma 2003 september 2002
- Varen onder dezelfde vlag – Videoproductie april 2002
- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001
- Jaarverslag 2000 maart 2001
- Verslag symposium, *Decentralisatie: De kunst van het overlaten* januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
- Werkprogramma 2001 september 2000
- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999
- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998
- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuurs-instrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997

## Bijlage IV

### Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- Voorzitter : de heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**,  
oud-commissaris van de Koningin in de provincie  
Noord-Holland.
- Vice-voorzitter : mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**,  
stadsdeelvoorzitter Amsterdam-Binnenstad.
- Leden : mevrouw **A. van den Berg**,  
oud-burgemeester van de gemeente Bergen op Zoom;
- mevrouw **mr. dr. S.C. van Bijsterveld**,  
universitair hoofddocent Rechtswetenschappen aan de  
Universiteit van Tilburg;
- de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**,  
burgemeester van de gemeente Hengelo (Ov.);
- de heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**,  
hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit  
Nederland en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de  
lagere overheden aan de Universiteit Maastricht;
- de heer **drs. P.A. Lankhorst**,  
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- de heer **prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels**,  
hoogleraar Bestuursrecht, in het bijzonder omgevingsrecht  
aan de Universiteit Utrecht;
- de heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**,  
hoogleraar Conflictbeslechting aan de Universiteit Leiden;
- de heer **drs. C.J.N. Versteden**,  
oud-griffier van de provincie Noord-Holland;
- mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,  
waarnemend burgemeester van de gemeente Drechterland;
- de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**,  
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit.
- Secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haeften**.