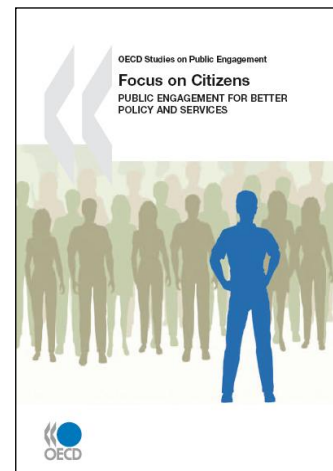


Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services

Summary in Dutch



Burgers in de schijnwerper: Burgerparticipatie voor beter beleid en betere dienstverlening

Samenvatting in het Nederlands

- De waarde van open en inclusieve (niemand uitsluitende) beeldsvorming wordt nu breed onderschreven in de landen van de OESO. Om dat uitgangspunt in praktijk om te zetten blijft een uitdaging. Overheden moeten nu:
- Burgerparticipatie tot standaard maken om beleidsresultaten te verbeteren.
- Effectieve evaluatie-instrumenten ontwikkelen.
- De technologische mogelijkheden en e-participatie benutten.
- Robuuste vuistregels adopteren om de praktijk te ondersteunen.

De ervaring heeft uitgewezen dat om doeltreffend te zijn open en inclusieve beeldsvorming op een goede manier en op maat voor elk land, bestuursniveau en beleidsveld moet zijn ingericht. Dit rapport biedt een tiental basisregels aan als gemeenschappelijke grondslag waarop het ontwerp, de implementatie en de evaluatie van open en inclusieve beleidsprocessen gebaseerd kunnen worden.

Burgerparticipatie is een voorwaarde voor effectief bestuur

Overheden alleen zijn niet in staat om complexe wereldproblemen en maatschappelijke uitdagingen, zoals klimaatverandering of de bedreigingen van obesitas, op eigen houtje aan te pakken. Ze zien zich gesteld voor lastige afwegingen, zoals tussen de stijgende verwachtingen voor betere publieke dienstverlening en krappere budgetten. Er is behoefte om samen te werken met de eigen burgers en met andere betrokkenen teneinde passende oplossingen te vinden.

Tegelijkertijd beoordelen steeds beter opgeleide, goed geïnformeerde en mondige burgers hun besturen op hun “democratische prestaties” (de mate waarin processen van overheidsbesluitvorming voldoen aan democratische principes) en op hun “beleidsprestaties” (hun vermogen om concrete praktische resultaten voor de samenleving te leveren).

Open and inclusieve beleidsvorming wordt meestal aanbevolen als een middel voor het versterken van de democratische prestatievermogen. En dat om goede redenen, omdat het transparantie, verantwoording en publieksparticipatie bevordert en bouwt aan de toerusting van de maatschappelijke zelforganisatie.

Toch kan open and inclusief beleid maken veel meer opleveren. Het biedt overheden **een manier om hun beleidsprestaties te verbeteren** door met burgers samen te werken, met maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere belanghebbenden of belangstellenden om concrete verbeteringen in beleidsresultaten en de kwaliteit van publieke dienstverlening te leveren.

Dit rapport levert een overzicht van open and inclusieve beleidsvorming in OESO landen, gebaseerd op enquête respons van 25 national regeringen and 54 maatschappelijke organisaties uit 14 landen. Veertien diepgravende case studies uit verschillende landen illustreren de huidige beleidspraktijk terwijl korte opiniestukken van 18 bestuurlijke en maatschappelijke praktijkmensen rijk inzicht bieden in de bestaande problemen en dilemma's. Tenslotte biedt het rapport een reeks “Richtinggevende Principes voor Open and Inclusieve Beleidsvorming” om de toekomstige praktijk te verbeteren.

Open en inclusieve beleidsvorming helpt om overheidsbeleid en dienstverlening te verbeteren

Open en inclusieve beleidsvorming is transparant, laagdrempelig en and responsief voor een zo breed mogelijke variëteit aan burgers. **Openheid** betekent het verschaffen van informatie aan burgers en het toegankelijk en responsief maken van het beleidsproces. **Inclusiviteit** betekent het betrekken van een zo groot mogelijke verscheidenheid aan burgers in het beleidsvormingsproces. Om succesvol te zijn moeten

deze elementen worden toegepast in alle fasen van ontwikkeling en uitvoering van overheidsbeleid en -diensten.

De ervaringen in de lidstaten van de OESO wijzen erop dat open en inclusieve beleidsvorming de beleidsprestaties kan verbeteren door besturen op de volgende manieren te helpen:

- Beter inzicht in de voortschrijdende behoeften van de mensen, inspelen op de grotere verscheidenheid in de samenleving en omgaan met ongelijkheid in uitingsmogelijkheden en entree tot beleidsprocessen en dienstverlening.
- De informatie, ideeën en middelen die in handen zijn van bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers te benutten ten bate van innovaties om complexe beleidsproblemen aan te pakken en de kwaliteit van de publieke dienstverlening te verbeteren.
- Kostenreductie en betere beleidsresultaten te bereiken door mensen te bewegen in actie te komen op beleidsterreinen waar success afhangt van veranderingen in individueel gedrag (bijvoorbeeld de volksgezondheid of klimaatverandering).
- Terugdringen van administratieve lasten, van handhavingskosten en van het risico op conflicten en vertragingen bij de implementatie van het beleid en de realisatie van de dienstverlening.

Na open beleidsvorming, op weg naar inclusieve beleidsvorming

Openheid is weliswaar noodzakelijk, maar niet voldoende om inclusieve burgerparticipatie mogelijk te maken. Inclusiviteit is belangrijk om redenen van maatschappelijk effect en van rechtsgelijkheid. Het **maatschappelijk effect** wordt vergroot, omdat de echte waarde van het opengooien van beleidsvormingsprocessen is gelegen in het verwerven van een breder scala aan inzichten (niet alleen van de “usual suspects”) als inbreng voor besluitvorming die leidt tot solide beleid. Het is ook **eerlijk en rechtvaardig**, omdat de vaststelling van wat het “algemeen belang” voorschrijft in een democratie van overheden verlangt dat zij zich extra inspanningen getroosten om diegenen die het minst zijn toegerust voor burgerparticipatie actief te betrekken (bijvoorbeeld nieuwkomers en jongeren).

Toegegeven zij dat er veel goede redenen zijn voor mensen om niet mee te doen bij beleidsvorming en bij de ontwikkeling van dienstverlening. Globaal kunnen twee groepen worden onderscheiden:

- **Mensen die “willen maar niet kunnen”** participeren om verschillende redenen zoals culturele of taalbarrières, geografische afstand, een handicap of social-economische omstandigheden; en
- **Mensen die “kunnen, maar niet willen”** participeren omdat ze niet erg geïnteresseerd zijn in politiek, omdat ze geen tijd hebben of omdat ze de overheid niet toevertrouwen dat deze goed gebruik

maakt van hun inbreng.

Om de mensen die “willen maar niet kunnen” te betrekken, zouden overheden moeten investeren in het verlagen van drempels (bijvoorbeeld door meertalige informatie te verstrekken). Voor diegenen die “kunnen, maar niet willen” moet de participatie aantrekkelijker worden gemaakt (bijvoorbeeld door de relevante thema’s eruit te halen, meerdere modaliteiten voor het leveren van inbreng aan te bieden met inbegrip van mondelinge, internet en GSM-communicatie). Bovenal moeten overheden zich vervoegen naar de plaatsen waar de mensen komen als zij contact wensen, in plaats van te verwachten dat de burgers wel naar de overheid toekomen.

OESO-landen melden gemengde berichten over vooruitgang

In 2001 heeft de OESO een serie van tien richtinggevende beginselen gepubliceerd voor informatie, consultatie en actieve participatie bij beleidsvorming, die sindsdien ruim zijn geciteerd en gebruikt. Zij betreffen: **politiek commitment, formele rechten, helderheid, tijd, objectiviteit, beschikbare middelen, coördinatie, verantwoording, evaluatie** en **actief burgerschap** (OESO, 2001a). In 2007 heeft de OESO aan de regeringen gevraagd welke van deze richtinggevende principes het gemakkelijkst toe te passen waren geweest en welke men het meest problematisch had gevonden. In totaal hebben 23 OESO lidstaten plus de Europese Commissie, Chilië en Slowenië geantwoord en de uitkomsten waren onthullend.

Rechten, actief burgerschap and commitment zijn aanwezig...

De meerderheid (58%) van de respondenten gaf aan dat, gedurende de afgelopen zes jaar de grootste vooruitgang is geboekt in het vastleggen van wettelijke **rechten** op participatie. Inderdaad hebben alle 30 OESO landen (uitgezonderd Luxemburg, waar een wetsontwerp in voorbereiding is) nu enige vorm van wetgeving om het recht op overheidsinformatie te waarborgen. Het tweede belangrijkste gebied van vooruitgang was dat van **actief burgerschap**, door ruim een derde (38%) genoemd, gevolgd door **commitment**, als zodanig aangeduid door een kwart (25%).

...maar middelen, tijd en evaluatie schieten tekort

Gevraagd naar de beginselen die het moeilijkst toe te passen waren wees bijna de helft van de respondenten (45%) op een tekort aan **middelen** terwijl meer dan een derde (36%) de **tijdsfactor** als de meest problematische aanmerkte. Bijna een derde (32%) vond **evaluatie** het moeilijkst. Samenvattend lijken regeringen te zeggen: “we hebben rechten vastgelegd, we hebben actieve burgers en een zeker commitment om het te betrekken in beleidsvorming, maar we ondervinden problemen met middelen, tijd en een gebrek aan evaluatie.”

Maximaliseren van baten en beperken van kosten...

Maatregelen om openheid en inclusiviteit bij besluitvorming te verzekeren kosten tijd, inspanningen en publieke middelen. De overgrote meerderheid van respondenten antwoordde het meest te spenderen aan **communicatie** (bijvoorbeeld adverteren). Daarna kwam **kennis** (bijvoorbeeld handreikingen, handboeken). Daar ver achteraan, beide op de laatste plaats, kwamen investeringen in meer tastbare hulpmiddelen: **menskracht** (bijvoorbeeld trainers) en **geld** (bijvoorbeeld subsidies). Het is duidelijk dat er een grote kloof gaapt tussen de bescheiden investeringen die in “bewustwording” worden gestoken en wat nodig zou zijn om de professionele kwaliteit van burgerparticipatie te vergroten en de algemeen gangbaar maken ervan te waarborgen.

...maar tegelijkertijd het risico voor overheidsbesturen beperken.

Regeringen zien ook de risico's die inherent zijn aan open en inclusieve beleidsvorming. Bijvoorbeeld, bijna de helft van de respondenten (48%) achtte het waarschijnlijk dat de **besluitvorming vertraging zou oplopen**. Andere genoemde risico's omvatten de rol van specifieke belangengroepen die “**het proces zouden kunnen kapen**” (39%); mensen die **in verwarring zouden kunnen raken over de rol van politici** in het proces (35%); hogere **administratieve lasten** (30%); **conflicten** tussen deelnemers (22%) en **consultatiemoeheid** (17%). Zeer weinig respondenten (4%) meenden dat het gevaar bestaat dat het **vertrouwen van de burgers in het bestuur zou dalen**.

Niettemin **genereren slechte prestaties op dit terrain hun eigen risico's**. Vaak is burgerparticipatie succesvol, maar pogingen tot open en inclusieve beleidsvorming kunnen ook op kostbare mislukkingen uitlopen – met verspilling van overheidsgelden en van goodwill. Schaarse middelen kunnen om te beginnen het best worden ingezet op zinvolle burgerparticipatieprocessen die verschil kunnen maken.

Overheidsbesturen moeten nu investeren in prestatieverbetering

De waarde van open en inclusieve beleidsvorming wordt bij OESO-landen op dit moment breed aanvaard. De uitdaging blijft deze inzet te vertalen naar de praktijk. Overheden moeten nu:

- **Burgers betrekken tot gemeengoed maken teneinde beleidsprestaties te verbeteren.** Reële inspanningen zijn nodig om open en inclusieve beleidsvorming in te bedden als onderdeel van de kerntaak van overheden, om ambtenaren van de nodige vaardigheden te voorzien en om een ondersteunende politieke en ambtelijke cultuur te ontwikkelen.
- **Effectieve evaluatiemethoden ontwikkelen.** Het evalueren van de kwaliteit van open en inclusieve beleidsvormingsprocessen en van hun impact is een nieuw terrein voor de meeste overheden. De

landen moeten hun inspanningen bundelen om passende evaluatiekaders, instrumenten en trainingsmethoden te ontwikkelen.

- **Gebruik maken van de technologie en van internet voor participatie.** Blogs, wiki's en interactieve media (ook bekend als Web 2.0) leveren niet automatisch burgerbetrokkenheid op. De conceptuele modellen die onder het internet schuilgaan (namelijk horizontaal vs. verticaal; iteratief vs. volgtijdelijk; open vs. afgeschermd; meervoudig vs. tweezijdig) kunnen wel eens krachtiger en van meer algemene toepassing zijn dan de ICT-instrumenten zelf.
- **Stevige beginselen aanvaarden om de praktijk te ondersteunen.** “One size fits all” is geen option. Om effectief te kunnen zijn, moet open en inclusieve beleidsvorming op maat ingericht worden en context-specifiek zijn voor een bepaald land, bestuursniveau en beleidsterrein. Toch kan een stevig stelsel van beginselen praktijkmensen richting geven als zij hun initiatieven gaan ontwerpen, implementeren en evalueren.

Antwoorden op vragenlijsten aan zowel overheden als maatschappelijke organisaties hebben de blijvende waarde van de originele richtinggevende beginselen uit 2001 bevestigd. Op basis van discussies tussen de lidstaten van de OESO voegt dit rapport een nieuw beginsel toe, over “inclusiviteit”, plaatst het beginsel over “objectiviteit” onder een andere noemer en presenteert de geactualiseerde reeks van tien **“Richtinggevende beginselen voor Open en inclusieve beleidsvorming”** als een gemeenschappelijke basis waarop de bestuurspraktijk aan de omstandigheden in ieder land kan worden aangepast (zie Tabel 0.1).

Ongeacht hun startpositie staan de regeringen van alle landen op een kruispunt. Om de uitdagingen die het beleid stelt succesvol te kunnen aangaan, is een omslag vereist van de gebruikelijke “klassieke overheid” naar een breder gezichtspunt van “governance”. Dat samenspel tussen overheid en samenleving bouwt voort op de twee pijlers van openheid en inclusiviteit om betere beleidsuitkomsten en publieke diensten van hogere kwaliteit te leveren, niet alleen voor, maar ook met de burgers.

Tabel 0.1. RICHTINGGEVENDE BEGINSELEN VOOR OPEN EN INCLUSIEVE BELEIDSVORMING

OESO-landen erkennen dat open en inclusieve beleidsvorming de publieke verantwoording van overheden versterkt, de invloed van burgers op de besluitvorming verbreedt en burgerschapskwaliteit ontwikkelt. Tezelfdertijd verbetert het de aannemelijkheid van beleid, beperkt het de invoeringskosten en tapt uit bredere netwerken voor innovatie in beleid en dienstverlening.

Deze richtinggevende beginselen zijn ontworpen om regeringen te helpen open en inclusieve beleidsvorming als middel ter verbetering van hun beleidsprestaties en dienstverlening te versterken.

1. **Commitment:** Leiderschap en krachtige persoonlijke inzet voor open en inclusieve beleidsvorming is nodig op alle niveaus –politici, senior managers and ambtenaren.

2. **Rechten:** Het recht van burgers op informatie, consultatie en participatie in beleidsvorming en dienstverlening moet stevig verankerd worden in de wet en/of het beleid. Overheidsverplichtingen om in te gaan op inbreng van burgers moeten duidelijk worden vastgelegd. Onafhankelijke toezichtsarrangementen zijn wezenlijk om deze rechten ook te handhaven.

3. **Duidelijkheid:** Doelstellingen van en beperkingen aan informatie, consultatie en burgerparticipatie moeten vooraf goed zijn omschreven. De rollen en verantwoordelijkheden van alle partijen moeten helder zijn. Overheidsinformatie moet compleet, objectief, betrouwbaar, relevant, gemakkelijk te vinden en te begrijpen zijn.

4. **Tijd:** Publieksbetrokkenheid moet in zo vroeg mogelijk stadium worden georganiseerd om een groter scala aan oplossingen mogelijk te maken en om de kans op succesvolle implementatie te verhogen. Er moet genoeg tijd beschikbaar zijn voor consultatie and participatie om effectief te kunnen zijn.

5. **Inclusiviteit** Alle burgers dienen gelijke mogelijkheden en meerdere communicatiekanalen aangeboden te krijgen om toegang te krijgen tot informatie, geconsulteerd te worden en te participeren. Elke redelijke inspanning dient te worden getroost om zo een zo groot mogelijke verscheidenheid aan mensen te betrekken.

6. **Middelen:** Adequate financiële, personele en technische middelen moeten worden ingezet voor effectieve publieke informatievoorziening, consultatie and participatie. Overheidsfunctionarissen moeten beschikken over de nodige vaardigheden, begeleiding en training, en werken binnen een organisatiecultuur die zowel het gebruik van traditionele als digitale hulpmiddelen ondersteunt.

7. **Coördinatie:** Initiatieven om de civil society te informeren, consulteren en te betrekken moeten binnen en tussen bestuurslagen worden gecoördineerd om samenhang van beleid te waarborgen en om dubbel werk te vermijden en om het risico van “consultatiemoehheid” te voorkomen. Coördinatie-inspanningen moeten initiatief en innovatie niet in de weg staan, maar zouden de kracht van kennisnetwerken en communities of practice binnen en buiten de overheid moeten benutten.

8. **Verantwoording:** Overheden hebben een verplichting om deelnemers te informeren over de manier waarop zij de via publieke consultatie en participatie ontvangen inbreng gebruiken. Maatregelen om te verzekeren dat het beleidvormingsproces open, transparant en vatbaar voor externe kritiek is, kunnen het niveau van verantwoording van, en het vertrouwen in het bestuur helpen vergroten.

9. **Evaluatie:** Het is noodzakelijk dat overheden hun eigen prestaties evalueren. Om dat effectief te kunnen doen zijn inspanningen vereist om de aandrag, de capaciteit, cultuur en instrumenten voor het evalueren van burgerparticipatie te bouwen.

10. **Actief burgerschap:** Samenlevingen profiteren van een dynamische civil society, en overheden kunnen de toegang tot informatie faciliteren, participatie bevorderen, het democratisch bewustzijn en het burgerschap en de bijbehorende vaardigheden bij de bevolking versterken. Evenzo kunnen zij de capaciteitsontwikkeiing van maatschappelijke organisaties steunen. Het is noodzakelijk dat overheden nieuwe rollen verkennen om zelforganisatie en particulier initiatief van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven te steunen.

© OECD 2009

Deze samenvatting is geen officiële OESO-vertaling.

Reproductie van deze samenvatting is toegestaan, mits het OESO-copyright en de titel van de oorspronkelijke publicatie worden vermeld.

Meertalige samenvattingen zijn vertaalde uittreksels van OESO-publicaties die oorspronkelijk in het Engels en Frans zijn gepubliceerd.

Deze zijn gratis te verkrijgen via de Online Bookshop van de OESO
www.oecd.org/bookshop/

Neem voor meer informatie contact op met de eenheid OECD Rights and Translation, Public Affairs and Communications Directorate op: rights@oecd.org of per fax: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France

Bezoek onze website www.oecd.org/rights/

