

Fiche 3: Aanbeveling over maatschappelijke betrokkenheid

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Aanbeveling over het bevorderen van de betrokkenheid en effectieve deelname van burgers en maatschappelijke organisaties bij het proces van beleidsvorming in de publieke sector

b) Datum ontvangst Commissiedocument

12 december 2023

c) Nr. Commissiedocument

C(2023)8627

d) EUR-Lex

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=PI_COM%3AC%282023%298627&qid=1702992920862

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Algemene Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

2. Essentie voorstel

Op 12 december publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) haar pakket ter verdediging van de Europese Democratie (Defense of Democracy Package; hierna: DoDP). Als onderdeel van dit pakket heeft de Commissie een voorstel voor een richtlijn gepubliceerd ter versterking van de transparantie van belangenbehartiging in de EU namens derde landen (landen die geen lid zijn van de EU) en een verordening ten behoeve van vereisten neergelegd in het voorstel voor de richtlijn van het DoDP. Naast deze voorstellen omvat het DoDP ook een aanbeveling betreffende inclusieve en veerkrachtige verkiezingsprocessen en een aanbeveling betreffende maatschappelijke participatie bij het vormen van overheidsbeleid. Dit BNC fiche betreft de aanbeveling over maatschappelijke participatie bij het vormen van overheidsbeleid. Over de algemene mededeling betreffende het DoDP wordt geen apart fiche geschreven, aangezien de inhoud van deze mededeling voldoende wordt gedekt in de andere fiches. Met het totale pakket beoogt de Commissie de dreiging van buitenlandse inmenging in democratische processen tegen te gaan door middel van transparantie over niet-EU geldstromen voor lobby en beïnvloeding door een grotere transparantieplicht en aanmoediging van maatschappelijke participatie.

Deze aanbeveling moet lidstaten aanmoedigen om gunstige omstandigheden voor een levendig en betekenisvol maatschappelijk middenveld te creëren en zo zinvolle participatie van burgers mogelijk te maken. De maatregelen zijn in overeenstemming met leidende principes als transparantie, openheid, gelijkheid, inclusiviteit en verantwoording. Ook biedt de aanbeveling concrete richtsnoeren voor processen en instrumenten die doeltreffende maatschappelijke betrokkenheid stimuleren, zoals deliberatieve processen. Daarnaast ziet de aanbeveling toe op versterking van het maatschappelijk middenveld. Maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor de bevordering en bescherming van de grondrechten zijn belangrijk in een democratische rechtsstaat. Zij bevorderen het pluralisme waardoor de kwaliteit van de representatieve democratie wordt versterkt.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het is de ambitie van het kabinet om de invloed en zeggenschap van mensen op beleid en uitvoering te vergroten. Met de Aanpak burgerparticipatie en burgerfora van 17 maart 2023 zet het kabinet de beleidslijn ten aanzien van burgerparticipatie en burgerfora uiteen. Vormen van participatie op nationaal niveau, zoals burgerfora, zijn geen 'democratisch wondermiddel', de vertegenwoordigende democratie blijft het vertrek- en eindpunt. Daarom gelden cruciale randvoorwaarden, waaronder helderheid vooraf over de politieke opvolging, representativiteit en inclusiviteit, en betrokkenheid van de brede samenleving.¹ Deze randvoorwaarden bouwen voort op de principes voor Participatie in een meervoudige democratie van maart 2021.² Ze liggen ten grondslag aan het op 18 juli jl. ingestelde nationale burgerforum klimaat- en energiebeleid.³ In maart 2023 is het nieuwe Beleidskompas in werking getreden, dat in de plaats komt van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Het Beleidskompas biedt een richtinggevende structuur die helpt om het beleidsvoorbereidingsproces goed vorm te geven, waaronder vroegtijdige en volwaardige betrokkenheid van belanghebbenden, zoals maatschappelijke organisaties.⁴

Maatschappelijke organisaties vertegenwoordigen de stem van minderheden en staan voor belangen die overschaduwd kunnen worden in onze samenleving, de media en de politiek. Dit doen ze in Nederland, in de Europese Unie én daarbuiten. Ze vormen een essentieel onderdeel van een diverse samenleving en een representatieve democratie. Het is daarom van belang dat overheden de ruimte die het maatschappelijk middenveld inneemt waarderen, beschermen en bevorderen. Het kabinet zet zich in voor een breed, sterk en betrokken maatschappelijk middenveld bestaande uit onafhankelijke en representatieve maatschappelijke organisaties in Nederland en daarbuiten, bijvoorbeeld door middel van diverse subsidieregelingen vanuit verschillende ministeries. Nederland kent een sterk maatschappelijk middenveld, met hoge niveaus van vrijwilligerswerk, donaties aan maatschappelijke organisaties en lidmaatschap van

¹ Kamerstuk 30184-38.

² Kamerstuk 35570-VII nr. 95.

³ Kamerstuk 32813-1232; Kamerstuk 32813-1286.

⁴ Kamerstuk 36200-VI nr. 10.

verenigingen. Dit kabinet stimuleert initiatief uit de samenleving, door burgercollectieven te versterken en ruimte te geven, onder andere via het uitdaagrecht. In het ontwikkelingsamenwerkingsbeleid is de Nederlandse steun aan het maatschappelijk middenveld een doel op zich. Dit vanwege de belangrijke rol die maatschappelijke organisaties spelen in het bevorderen van democratische en inclusieve samenlevingen. Het zijn in deze landen vaak maatschappelijke organisaties die de stem van burgers versterken en voor hen opkomen.⁵

Doordat Nederland Partij is bij het VN-verdrag Handicap, is er ook een expliciet commitment om mensen met een beperking te betrekken bij besluitvorming, zeker wanneer die hen direct aangaat. Dit volgt uit artikel 4.3 van genoemd verdrag: "niets over ons, zonder ons".

Op Europees niveau ziet het kabinet het als een kerntaak om de Nederlandse burger bij de Europese Unie te betrekken door deze te informeren en actief te luisteren naar wat de burger van de Unie verwacht. In 2021 organiseerde het kabinet de burgerdialogen 'Kijk op Europa' in het kader van de Conferentie over de Toekomst van Europa. Uit zowel de Conferentie⁶ als het nationale burgerparticipatie traject 'Kijk op Europa'⁷ is gebleken dat burgers de mogelijkheid om hun mening te geven waarderen en verwelkomen. De komende twee jaar zal hier dan ook gevolg aan worden gegeven met een nieuwe reeks burgerdialogen, naar aanleiding van motie Koole.⁸ Naast de inzet op nationale dialogen, steunt het kabinet de Commissie bij haar inzet om de Europese burger te blijven betrekken bij de Europese besluitvorming. Het kabinet verwelkomt de voortzetting van Europese burgerpanels en steunt de Commissie bij haar inzet om de online betrokkenheid van burgers en jongeren door middel van een actualisering van het 'Have your say' portaal te bewerkstelligen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel en steunt de doelstellingen welke bijdragen aan een sterk maatschappelijk middenveld en actieve participatie van burgers in het beleidsproces. Wel heeft het kabinet op onderdelen verduidelijkende vragen aan de Commissie.

Het kabinet is positief over het initiatief van de Commissie om gedeelde randvoorwaarden aan participatie te stellen. Betekenisvolle participatie valt of staat bij heldere randvoorwaarden vooraf. Dit sluit aan bij de Aanpak burgerparticipatie en burgerfora die het kabinet recent naar de Kamer heeft gestuurd.⁹ Het kabinet steunt de aanbeveling om een toegankelijk participatieraamwerk te hebben dat de tijdige en gelijkwaardige participatie van burgers en het maatschappelijk middenveld faciliteert. Het is van belang dat hier ook Europees aandacht voor is. Dit dient uiteraard te gebeuren met volledig respect voor de nationale competenties en autonomie van decentrale overheden.

⁵ Kamerstuk 34952 nr. 140.

⁶ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-14c3f98b14f2db285789a68466d7783b3ad5b5c9/pdf>

⁷ Kamerstukken II, 35 663, nr. 12

⁸ Kamerstukken I, 2021/22, 35.982, G.

⁹ Kamerstuk 30184-38.

Net als de Commissie ziet het kabinet dat extra inzet nodig is voor het betrekken van minder vertegenwoordigde groepen, met name praktisch geschoolden, mensen met een migratieachtergrond, jongeren en mensen met een beperking. Een representatief en inclusief proces ontstaat immers niet vanzelf. Daarbij deelt het kabinet het inzicht dat vergoeding voor de bestede tijd en energie randvoorwaardelijk is, bijvoorbeeld in de vorm van reiskosten of een vrijwilligersvergoeding. Daarnaast deelt het kabinet het door de Commissie aangestipte belang van nieuwe digitale participatietools, maar voegt het kabinet daarbij toe dat het belangrijk is om hierbij zoveel mogelijk volgens de principes van de digitale gemeenschapsgoederen en de principes van Open Source te werken.¹⁰ Daarnaast is het van belang om in te zetten op combinaties van online/digitale participatie en offline/analogue participatie, zodat iedereen kan meedoen.

Ook steunt het kabinet de aanbevelingen ter bescherming en ondersteuning van maatschappelijke organisaties. Het maatschappelijk middenveld draagt bij aan een levendige, inclusieve en veerkrachtige Europese democratie. Zonder een sterk maatschappelijk middenveld zou ongelijkheid en achterstelling van gemarginaliseerde groepen kunnen toenemen en kunnen grondrechten in het gedrang komen. Het is dan ook van essentieel belang dat de instellingen en lidstaten maatschappelijke betrokkenheid stimuleren voor de versterking van de Europese legitimiteit en bevordering van transparantie. Een actief maatschappelijk debat biedt tevens weerstand aan extremisme en buitenlandse beïnvloeding en biedt bescherming van rechtsstaat en democratische principes. De diverse aanbevelingen op dit vlak dragen hieraan bij.

Wel vraagt het kabinet de Commissie hoe de aanbevelingen voor het participatieraamwerk zich verhouden tot haar visie op (*regulatory*) impact assessments (RIA's, in Nederland het Beleidskompas¹¹). Het kabinet vraagt zich bijvoorbeeld af of dit participatieraamwerk geïntegreerd moeten worden in het Beleidskompas. Daarnaast heeft het kabinet verduidelijkende vragen over het onderscheid tussen participatie van individuele burgers en het maatschappelijk middenveld in het voorstel. De Commissie geeft aan dat maatwerk nodig is om participatie van burgers enerzijds en maatschappelijk middenveld en mensenrechtenorganisaties anderzijds te versterken. Het kabinet ziet dit echter niet terug in het voorstel.

Ten slotte vraagt het kabinet extra aandacht voor de randvoorwaarde van helderheid over politieke opvolging. In het voorstel is nu opgenomen dat deelnemers aan participatietrajecten moeten worden geïnformeerd over de uitkomsten en opvolging daarvan. Het kabinet onderstreept dat hier vooraf al helderheid over verschaft moet worden door de publieke autoriteit, om vrijblijvendheid te voorkomen. Dit is de aanpak van het kabinet ten aanzien van het recent ingestelde nationale burgerforum klimaat- en energiebeleid. Kamer en kabinet hebben zich respectievelijk gecommitteerd aan een besprekings- en motiveringsplicht ten aanzien van de uitkomsten.¹² Het moet nadrukkelijk niet als doel hebben om draagvlak voor beleid te genereren

¹⁰ Kamerstuk 26643, nr. 1057.

¹¹ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>

¹² Kamerstuk 32813-1232; Kamerstuk 32813-1286.

Het doel van participatie moet zijn het bevorderen van invloed en zeggenschap van mensen in op het openbaar bestuur.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een aantal lidstaten heeft de aanbevelingen van het Defence of Democracy pakket verwelkomd. Wel is er ook een aantal lidstaten dat opmerkingen heeft als het gaat om de eigen ruimte voor lidstaten om hier invulling aan te geven.

Tijdens de presentatie van het Defence of Democracy pakket in het Europees Parlement werd positief gereageerd door de fracties EPP, S&D, Renew, en Groenen/EFA. De Linkse Fractie in het Europees Parlement – GUE/NGL en ID Group uitte zich kritisch over het pakket.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De aanbeveling heeft betrekking op het bevorderen van de kwaliteit van democratische processen van lokale, regionale, en nationale overheden van de lidstaten. De democratie is één van de waarden waarop de Unie berust die zijn neergelegd in artikel 2 VEU. De democratie, en de in de aanbeveling benoemde rechten tot vereniging, goed bestuur, en juiste informatievoorziening worden tevens genoemd in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, respectievelijk in artikel 12, artikel 41, en artikel 11. De Unie omvat staten die geheel uit vrije wil de in artikel 2 VEU bedoelde waarden hebben onderschreven, wat maakt dat het Unierecht steunt op de fundamentele premisse dat elke lidstaat met alle andere lidstaten die waarden deelt, en dat elke lidstaat erkent dat de andere lidstaten die waarden met hem delen (zie artikel 49 VEU). De waarden van de Unie van artikel 2 VEU moet de EU (en haar lidstaten) eerbiedigen wanneer zij optreden binnen de grenzen van de bevoegdheden die in de Verdragen aan de Unie zijn toebedeeld. Op grond van artikel 292 VWEU is de Commissie bevoegd om aanbevelingen vast te stellen op de gebieden waarvoor de EU op basis van de Verdragen bevoegd is. De Commissie is zodoende bevoegd deze aanbeveling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De aanbeveling heeft tot doel het bevorderen van de betrokkenheid en effectieve deelname van burgers en maatschappelijke organisaties bij het proces van beleidsvorming in de publieke sector, op lokaal, nationaal en Europees niveau. Gezien het grensoverschrijdende aspect van deze beleidsvorming kan dit onvoldoende op centraal, regionaal, of lokaal niveau verwezenlijkt worden, daarom is een EU-aanpak nodig. Door de grensoverschrijdende aard van het EU-burgerschap kan het stimuleren van lidstaten tot het scheppen van randvoorwaarden voor participatie toegevoegde waarde hebben. Verder voorziet de aanbeveling ook op participatie in beleidsvorming op EU- niveau.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De aanbeveling heeft tot doel het bevorderen van de betrokkenheid en effectieve deelname van burgers en maatschappelijke organisaties bij het proces van beleidsvorming in de publieke sector, op lokaal, nationaal en Europees niveau. De aanbeveling is geschikt om deze doelstelling te behalen door voorstellen te doen omtrent de randvoorwaarden van zinvolle burgerparticipatie. De randvoorwaarden die gesteld worden in de aanbeveling worden door het kabinet geschikt geacht om aan de doelstelling te voldoen. De randvoorwaarden die worden gesteld hebben immers tot gevolg dat burgerparticipatie zich op een nuttige manier kan uiten. De aanbeveling gaat niet verder dan noodzakelijk, omdat het kan dienen ter inspiratie voor het verbeteren van de participatie van burgers en het maatschappelijk middenveld, zonder normen en verplichtingen op te leggen. Er wordt dus voldoende ruimte gelaten voor de lidstaten om hun eigen beleidsafwegingen te maken. Het instrument van de aanbeveling wordt daarom gezien als geschikt.

d) Financiële gevolgen

Er zijn geen gevolgen voor de Rijksbegroting en geen consequenties voor de EU-begroting voorzien uit de navolging van deze aanbevelingen. Eventuele extra personele capaciteit wordt opgevangen binnen bestaande budgettaire kaders. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht den geopolitieke aspecten

Het voorstel van de Commissie inzake aanbevelingen over maatschappelijke participatie leidt niet rechtstreeks tot nieuwe wet- en regelgeving omdat de lidstaten niet verplicht zijn deze aanbevelingen over te nemen. Het kabinet steunt aanbevelingen die aansluiten op het huidige beleid, maar staat negatief tegenover aanbevelingen die zouden leiden tot wijzigingen in de nationale wet- en regelgeving of beleid. De aanbeveling heeft daarmee geen effect op de regeldruk en concurrentiekracht. Ook zijn er geen geopolitieke aspecten verbonden aan de aanbevelingen.