

# Hoe de ‘Wisdom of Crowds’ kan doorwerken in Den Haag.

## Het Burgerforum Kiesstelsel als ‘critical case’

ERNST TEN HEUVELHOF EN MARK VAN TWIST<sup>1</sup>

Prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof is verbonden aan de Technische Universiteit Delft en de Erasmus Universiteit Rotterdam. Prof. dr. M.J.W. van Twist is verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) in Den Haag.

### 1 Inleiding

Op 22 maart 2006 werden 140 burgers geïnstalleerd als lid van het Burgerforum Kiesstelsel. In opdracht van het kabinet bogen zij zich over een heikele kwestie: de vraag wat het beste kiesstelsel zou zijn voor de Tweede Kamer. Op 14 december van datzelfde jaar nam de verantwoordelijke minister het advies van het Burgerforum in ontvangst.

Het fenomeen burgerforum was op dat moment redelijk nieuw voor ons land. Niet eerder werd op nationaal niveau met een dergelijk arrangement geëxperimenteerd. Hebben we hier te maken met een kansrijk nieuw arrangement om heikele kwesties aan te pakken en, zo ja, onder welke voorwaarden, heeft dit arrangement dan kans van slagen?

In dit artikel kijken wij vanuit bestuurskundig perspectief nog eens terug op de ervaringen die in de afgelopen periode zijn opgedaan met het Burgerforum Kiesstelsel. We doen dit door dit burgerforum te vergelijken met een ander vertrouwd en beproefd maar ook veel bekritiseerd arrangement om heikele kwesties aan te pakken, namelijk de commissie die wordt bevolkt door deskundige insiders. We laten zien dat het burgerforum een alternatief kan zijn om de *Wisdom of Crowds* boven tafel te krijgen, ook in het geval van een inhoudelijk en politiek-bestuurlijk complex en gevoelig onderwerp als het kiesstelsel. Daarna volgt een nadere analyse van het Burgerforum Kiesstelsel vanuit een perspectief van doorwerking. We presenteren onze bevindingen op dat punt en laten bij wijze van

conclusie zien hoe via een 'procesmatige koppeling' de doorwerking van burgerfora in de toekomst is te verbeteren.

## 2 Besturen in commissie tegenover de 'Wisdom of Crowds'

Voor de behandeling van heikele kwesties heeft politiek Den Haag een vertrouwd en beproefd arrangement beschikbaar: de commissie. Zo'n commissie wordt in het algemeen bemenst door deskundige *insiders*, zoals (oud-)bestuurders, (oud-)politici, (oud-)ambtenaren en wetenschappers: mensen die inhoudelijk veel van de kwestie afweten en ook goed bekend zijn met de gang van zaken in het Haagse.

De functionaliteit hiervan is duidelijk. Zo'n commissie zal waarschijnlijk met een advies komen dat technisch aan de maat is en bovendien is de kans groot dat het advies goed valt in politiek Den Haag. De deskundigen zorgen voor de kwaliteit van de inhoud, de *insiders* weten wat er speelt in Den Haag en kunnen daaruit afleiden wat goed valt en wat een brug te ver is.

Maar dit klassieke arrangement van besturen in commissie<sup>2</sup> heeft ook een prijs. Het werk dat door commissies wordt verzet speelt zich af op grote afstand en dus ook grotendeels buiten het blikveld van burgers en bedrijven, dus van de maatschappij. De maatschappij ziet de commissie als een veelzeggende uiting van Haags spel. Hoe groot precies de afstand is tussen commissie en maatschappij hangt natuurlijk af van wie er in de commissie zitten en van de werkwijze van de commissie, maar in grote lijnen is dit wel het beeld. Het is daarmee vaak ook onduidelijk of de inhoud van het advies wel op draagvlak in de maatschappij kan rekenen. Heeft het advies steun in de maatschappij, wordt het ook gedragen door burgers en bedrijven die geen deel uitmaken van de kleine kring ingewijden? De veel besproken kloof tussen Den Haag en de maatschappij wordt in ieder geval niet gedicht door bij lastige kwesties een beroep te doen op de klassieke commissies.

Bij de inrichting van het Burgerforum Kiesstelsel is nadrukkelijk niet geprobeerd op voorhand zoveel mogelijk inhoudelijke expertise in het forum te verzamelen. In plaats daarvan is juist gepoogd om via de bemensing een zo breed mogelijke vertegenwoordiging van gewone burgers te krijgen. Het idee daarachter is geweest dat zoiets abstracts en complex als een kiesstelsel uiteindelijk in zijn consequenties wel iets is dat ons allemaal aangaat en in die zin juist niet

zou moeten of kunnen worden overgelaten aan enkele deskundige 'insiders'. Voor ons is interessant dat burgerfora zoals die voor het kiesstelsel daarnaast ook zijn op te vatten als maatschappelijk genestelde arrangementen die een bewust beroep doen op de *Wisdom of Crowds*.<sup>3</sup> De maatschappij als geheel kan buitengewoon intelligent en vindingrijk zijn. Het benutten van de *Wisdom of Crowds* kan tot inhoudelijk prachtige oplossingen leiden. Bovendien zal zo'n advies vermoedelijk eerder en beter herkend worden in de maatschappij.

Anderzijds zijn ook hieraan wel weer risico's verbonden. Een eerste risico is dat het arrangement de wijsheid die in de maatschappij beschikbaar zou zijn, niet goed op het spoor komt. Dit resulteert in de eerste vraag die we onszelf stellen in het vervolg van dit artikel, namelijk: hoe dient het arrangement burgerforum in de praktijk vorm te krijgen?

Een tweede risico is dat de oplossing die dit arrangement genereert, niet of onvoldoende wordt herkend en erkend in Den Haag. Politiek en bestuur hebben dan niet scherp hoe zij met dit soort adviezen moeten omgaan. De tweede vraag die we in dit artikel op basis van een nadere beschouwing van het Burgerforum Kiesstelsel willen beantwoorden luidt dan ook: hoe dient zo'n arrangement gekoppeld te zijn aan de reguliere politiek-bestuurlijke besluitvorming?

### 3 Het kiesstelsel als heikele kwestie

Nederland kent sinds 1917 een kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging. Elke stemgerechtigde Nederlander mag één stem uitbrengen op de kandidaat op een lijst (partij) van zijn keuze. Alle stemmen op kandidaten van dezelfde partij worden bij elkaar opgeteld. Elke partij krijgt een aantal zetels dat in verhouding staat tot het aantal behaalde stemmen. De zetels worden vervolgens in de volgorde van de door de partijen opgestelde lijsten, die doorgaans in ledenvergaderingen worden vastgesteld, aan individuele kandidaten toegekend. Hierop bestaat één uitzondering. Kandidaten die veel stemmen (zogenaamde voorkeurstemmen) hebben gekregen tijdens de verkiezingen (om precies te zijn meer dan 25% van de kiesdeler) worden op de lijst naar voren gehaald. Met andere woorden, kandidaten kunnen, ook als zij laag geplaatst staan op de lijst van hun partij, door de kiezer met voorkeurstemmen worden gekozen.

In de jaren zestig van de vorige eeuw ontstaat een nieuwe en uitgebreide discussie over het kiesstelsel. Onder andere D66 pleit voor het invoeren van een dis-

trictenstelsel. D66 is van mening dat dit de afstand tussen burger en volksvertegenwoordiger zou kunnen verkleinen. Voor D66 is dit standpunt onderdeel van een bredere agenda over bestuurlijke vernieuwing en de partij heeft herhaaldelijk geprobeerd onderdelen van deze agenda te verwezenlijken.

In de tweede helft van de vorige eeuw heeft een aantal zware commissies bevolkt met deskundige insiders zich gebogen over de inrichting van het kiesstelsel, maar tot grote wijzigingen hebben hun voorstellen niet geleid. Wel bleef het onderwerp op de agenda staan, zij het niet bij alle partijen even hoog.

In het hoofdlijnenakkoord van het tweede kabinet Balkenende uit 2003 maken de coalitiepartners CDA, VVD en D66 afspraken over bestuurlijke vernieuwing. Er wordt onder meer een debat over de hervorming van het kiesstelsel aangekondigd, naast andere bestuurlijke vernieuwingen.

De bestuurlijke vernieuwing komt terecht in de portefeuille van de D66-minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, Thom de Graaf. Op 22 maart 2005 sneuvelt één van de onderdelen van deze vernieuwingsagenda: de gekozen burgemeester wordt in de Eerste Kamer weggestemd. Thom de Graaf treedt vervolgens af.

De drie partijen slagen erin de coalitie te lijmen en komen het zogenaamde Paasakkoord overeen. Het Paasakkoord benadrukt nog eens het *commitment* van de regeringspartijen om de nodige onderzoeken uit te voeren met het oog op bestuurlijke vernieuwing. Voor D66 was dit een gevoelig punt.

Uit het bovenstaande relaas blijkt wel hoe heikel en complex deze kwestie is. Er wordt al decennia lang gediscussieerd over het kiesstelsel. Het betreft een inhoudelijk complexe materie die bovendien het hart van de democratie raakt. De gevoeligheid wordt zeker versterkt doordat iedere wijziging zich laat doorrekenen in 'virtuele' verkiezingsuitslagen, wat uiteraard de standpuntbepaling van de politieke partijen rondom dit thema niet onberoerd laat.

#### 4 De kwestie gezien vanuit de politieke context

In juli 2005 brengt Alexander Pechtold, de nieuwe minister voor bestuurlijke vernieuwing, zijn democratische vernieuwingsagenda uit.<sup>4</sup> Hierop staan een Nationale Conventie, verlaging van de voorkeursdrempel, een rechtstreeks door

de bevolking gekozen burgemeester, spreiding van de gemeenteraadsverkiezingen en de instelling van een burgerforum over het kiesstelsel. Dit idee was mede geïnspireerd door succesverhalen over het Citizens' Assembly dat 2004 in British Columbia werd ingesteld met dezelfde bedoeling als in Nederland, namelijk: een voorstel maken voor een nieuw kiesstelsel.

In deze periode profileert Pechtold zich als minister op een wijze die hem in Den Haag controversieel maakt.<sup>5</sup> Nog voordat het Burgerforum Kiesstelsel goed en wel is ingesteld doet minister-president Balkenende in *Elsevier* de uitspraak dat hij geen gekozen premier wil.<sup>6</sup> Hoewel de premier de minister verzekert dat hem geen strobreed in de weg gelegd zal worden bij de uitoefening van zijn taak, zien veel aanwezigen op een congres over het voorgenomen burgerforum, dat de daarop volgende dag in Amsterdam plaatsvindt, de uitspraak van de premier als de doodsteek voor het Burgerforum.<sup>7</sup> Op een bijeenkomst van het CDA in Katwijk laat Balkenende opnieuw blijken weinig op te hebben met de plannen van Pechtold. Balkenende kraakt de plannen van Pechtold en verwijst indirect al diens onderzoeken naar een zijspoor.<sup>8</sup>

Hoewel Pechtold politiek steeds meer geïsoleerd raakt, loopt het proces rond het Burgerforum gewoon door. Met zijn instellingsbesluit van 17 januari 2006 laat de minister het Burgerforum officieel van start gaan. Het Burgerforum heeft twee taken. Ten eerste dient het Burgerforum onderzoek te doen naar verschillende kiesstelsels voor het kiezen van de leden van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal en ten tweede zou het Burgerforum advies moeten uitbrengen over welk kiesstelsel het meest geschikt is om de leden van de Tweede Kamer te benoemen.

Jacobine Geel wordt benoemd tot onafhankelijk voorzitter van het Burgerforum. Zij is bekend van televisie waar zij het NCRV-programma *Schepper & Co* presenteert. Bij de keuze voor Geel spelen verschillende overwegingen een rol. Zij heeft geen kiesstelsel verleden en is niet sterk politiek geprofileerd. Zij heeft bovendien aangetoond goed met media te kunnen omgaan.

Het instellingsbesluit meldt dat het Burgerforum uiterlijk op 1 oktober 2006 zijn advies oplevert. Dat is meer dan een half jaar voor de verkiezingen voor de Tweede Kamer die gepland staan voor voorjaar 2007. Deze timing zou volop kansen bieden om het advies een rol te laten spelen in de verkiezingen. Maar het loopt anders. Medio 2006 valt het kabinet en CDA en VVD gaan door als

minderheidskabinet. Minister Nicolai (VVD) wordt politiek verantwoordelijk voor het Burgerforum. Op 22 november 2006 volgen vervroegde verkiezingen. De werkzaamheden van het Burgerforum lopen enigszins uit en uiteindelijk wordt het rapport vlak voor Kerstmis 2006 aangeboden aan de dan demissionaire minister Nicolai.

De conclusie kan zijn dat de complexiteit die toch al bestaat rond het thema kiesstelsel nog eens werd verhoogd door het politiek-bestuurlijke spel rondom Balkenende II en III. D66 vervulde als derde partij in de coalitie enerzijds een sleutelrol en zag daardoor ruimte een poging te wagen om een aantal 'kroonjuwelen' binnen te halen, waaronder elementen van bestuurlijke vernieuwing. Anderzijds werden deze ideeën niet daadwerkelijk gesteund door de hoofdrolspelers. Bovendien plaatste D66 zich enigszins buiten de Haagse orde, waardoor de steun voor haar initiatieven verder afbrokkelde. In dit klimaat heeft Pechtold het Burgerforum geïnitieerd, in plaats van te kiezen voor de traditioneel Haagse oplossing van de commissie met deskundige insiders. In de *Volkskrant* liet Pechtold zich daarbij zeer negatief uit over de commissies die zijn collega-ministers keer op keer weer zouden instellen om hen over lastige kwesties te adviseren – wat de steun voor zijn eigen initiatief ook zeker niet ten goede kwam.<sup>9</sup>

## 5 Het benutten van de 'Wisdom of Crowds'

Zoals eerder opgemerkt zijn burgerfora, zoals het forum dat werd opgericht om te adviseren over het kiesstelsel, naar ons idee op te vatten als maatschappelijk genestelde arrangementen die een bewust beroep doen op de *Wisdom of Crowds*. Dat concept ontleen we aan James Surowiecki, die aan de hand van vele voorbeelden laat zien hoe een massa buitengewoon verstandig kan zijn.<sup>10</sup> Met een massa bedoelt hij dan een groep mensen, een collectief, een groot bedrijf, de wetenschappelijke gemeenschap of ook een willekeurige groep mensen. Een massa heeft het nogal eens bij het rechte eind, hoewel niet altijd. Massa's zijn erg goed in het schatten van feitelijkheden en in het inschatten van kansen. Maar ook kunnen zij, verrassend vaak, als collectief tot besluiten komen die achteraf goed blijken uit te pakken. Anders dan de intuïtie ons zegt is een massa, volgens hem, als geheel intelligenter dan de meest intelligente leden van dezelfde massa.

### Voorwaarden voor het benutten van de Wisdom of Crowds

Massa's kunnen natuurlijk ook irrationeel zijn. We kennen allemaal voorbeelden van massa's die de meest verschrikkelijke dingen hebben gedaan. Maar, zo betoogt Surowiecki, bij deze voorbeelden was niet voldaan aan de juiste voorwaarden. Surowiecki noemt vier voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om een massa goed te laten functioneren.

Om te beginnen moet de diversiteit van de leden die de massa vormen zo groot mogelijk zijn. Er moeten zo veel mogelijk verschillende mensen meedoen, met zo veel mogelijk verschillende kennis. De informatie moet zo divers mogelijk zijn en de bronnen waaruit de leden hun informatie halen, moeten zo gevarieerd mogelijk zijn. Daarnaast dient de massa liefst een *gedecentraliseerde structuur* te hebben. Niemand zou de positie moeten hebben om vanuit een centraal punt het standpunt van de massa te bepalen of te verwoorden. Maar ooit moet er natuurlijk wel een standpunt komen. Samenhangend daarmee is er de derde voorwaarde: er dient een arrangement te zijn volgens welke alle meningen van de massa worden samengevoegd tot één besluit. Dat arrangement voor besluitvorming moet evenwel niet *top down* zijn, maar *bottom up*. De laatste voorwaarde is dat de leden van de massa *onafhankelijk van elkaar* moeten zijn. De leden moeten zich niet voortdurend hoeven te bekommeren om wat de anderen van hem of haar zouden denken.

Massa's die op hol slaan, wreed en dom zijn, voldoen niet aan minimaal een van deze voorwaarden. Indien systematisch bepaalde informatie wordt uitgesloten, wanneer een hiërarchie bepaalt welke informatie de boventoon gaat voeren en andere informatie verdringt, wanneer mensen te veel aandacht gaan schenken aan andere leden van de massa en zich gaan afvragen wat bepaalde anderen over hen denken, loopt de kwaliteit van de besluitvorming terug.

In hoeverre voldeed het Burgerforum Kiesstelsel aan deze voorwaarden? Dit gaan wij na door de vier fasen van het Burgerforum Kiesstelsel langs te lopen: de selectiefase, de scholingsfase, de consultatiefase en de besluitvormingsfase.

#### *Selectie: op basis van een redelijke variëteit*

In eerste instantie hebben 50.000 kiesgerechtigden een uitnodiging ontvangen om deel te nemen aan informatiebijeenkomsten over het Burgerforum. Circa 4000 mensen gaven daar gehoor aan. Op deze bijeenkomsten is verteld wat het Burgerforum inhoudt en is ook aangegeven wat van de deelnemers werd verwacht. Uiteindelijk gaven 1700 mensen te kennen geïnteresseerd te zijn in deel-

name. 140 mensen werden ingeloot. Om de uiteindelijke groep deelnemers althans enigszins representatief te laten zijn voor de samenleving als geheel is in het selectieproces geprobeerd evenveel mannen als vrouwen te selecteren. Ook is geprobeerd de verschillende leeftijdscategorieën en provincies evenredig vertegenwoordigd te laten zijn. Gedurende de werkzaamheden van het Burgerforum zijn 5 mensen uitgevallen, van wie drie vanwege privé omstandigheden. Uiteraard is de representativiteit niet perfect, maar toch is de diversiteit via deze selectieprocedure redelijk geborgd.

*Scholing: een noodzakelijke basis bij alle variëteit*

De deelnemers aan het Burgerforum zullen, ook al voorafgaand aan hun toetreding tot het Burgerforum, een mening hebben gehad over het kiesstelsel. Deze meningen hebben zich over een langere periode gevormd, in trajecten die betrekkelijk onafhankelijk zijn van elkaar. Daarmee is voldaan aan de belangrijke voorwaarde van variëteit. Echter, om zinvol te kunnen adviseren over een technisch onderwerp als het kiesstelsel is informatievoorziening/scholing onmisbaar. Hier doemt het risico op dat de nieuwe informatie variëteit aan informatie en standpunten vernietigt. Hier staat tegenover dat bij de selectie van docenten recht is gedaan aan de variëteit aan standpunten over kiesstelsels in de wereld van de wetenschap.

*Consultatie: ruimte voor grote variëteit*

Interessant en innovatief aan het Burgerforum is niet alleen dat er bewust gekozen is voor bemensing met gewone burgers. Ook de omvang ervan is anders en vernieuwend: maar liefst 140 burgers. Hierdoor is niet alleen het aantal mensen dat direct betrokken is groter dan normaal, maar (minstens zo belangrijk) zeker ook het aantal indirect betrokkenen. In de consultatiefase zijn de leden van het Burgerforum andere mensen gaan raadplegen. Zij hebben hun bestaande netwerken hiervoor gebruikt. Dat wil zeggen, zij hebben in hun eigen maatschappelijke verbanden, zoals de clubs waarvan ze lid zijn en/of hun kennissenkring, het kiesstelsel besproken. Hiermee is de betrokken massa verder vergroot, evenals de variëteit aan opinies en informatie. Ervan uitgaande dat ieder lid van het Burgerforum zelf weer verbonden is met een aantal andere mensen is duidelijk dat de uitbreiding in omvang een enorme impuls geeft aan het maatschappelijk genestelde en vernetwerkte karakter van het Burgerforum. Via het principe van de 'seven handshakes' is te zeggen dat met een burgerforum bij een verstandige selectie in principe zo ongeveer heel Nederland te bereiken valt.<sup>11</sup> Of dat ook gelukt is, is natuurlijk een andere kwestie.



*Besluitvorming: bottom up*

In deze fase is een aantal opties voor de toekomst van het kiesstelsel besproken. In het begin van deze fase lagen er maar liefst 30 opties voor, die door het secretariaat tot vier varianten werden teruggebracht. De leden hebben daar twee varianten aan toegevoegd. Vervolgens kwamen via discussie, voorlichting en stemmingen twee varianten op tafel. De leden hebben in grote meerderheid (116 tegen 14 stemmen) gekozen voor de uiteindelijk definitieve variant die ook de formele neerslag van het advies vormt.

*Advies: incrementeel*

De kern van het advies is om een stelsel in te voeren van evenredige vertegenwoordiging, waarbij iedere kiezer één stem uitbrengt op hetzij de partij van zijn keuze, hetzij een kandidaat van zijn keuze. Het aantal stemmen dat direct op een partij wordt uitgebracht, bepaalt hoeveel zetels deze partij krijgt. Dat gebeurt volgens de huidige methode. De resterende zetels worden toegewezen aan de kandidaten op wie rechtstreeks is gestemd, in de volgorde van het aantal stemmen dat zij hebben gekregen. Een opmerkelijk gevolg hiervan is dat de voorkeursdrempel verdwenen is uit het stelsel. De inhoudelijke aardverschuiving die mogelijk werd verwacht is uitgebleven in het advies van het Burgerforum. 'Het leidt slechts tot een betrekkelijk marginale aanpassing van het huidige kiesstelsel dat in essentie onaangetast blijft.'<sup>12</sup> Dat is zeker niet per definitie een diskwalificatie. Kennelijk leidt besluitvorming door de crowds niet noodzakelijk tot onconventionele of 'wilde' voorstellen.

De inrichting en werkwijze van het Burgerforum doen in grote lijnen recht aan de principes die massa's tot wijsheid brengen. De selectie van leden, het borgen van de variëteit van de leden, de variëteit aan informatie die is aangeboden, de activiteiten tijdens de consultatiefase die resulteerden in nog meer variëteit en het *bottom up*-karakter van de besluitvorming doen alle recht aan deze principes.

## 6 Doorwerking in het proces van Haagse besluitvorming

Daarmee is de eerste vraag die we ons bij aanvang van dit artikel stelden, namelijk hoe dient een burgerforum in de praktijk vorm te krijgen, beantwoord en in verband gebracht met het Burgerforum Kiesstelsel als 'critical case'. De tweede vraag die evenwel bij een beoordeling van het Burgerforum Kiesstelsel te stellen valt betreft de doorwerking van het gegeven advies in de besluitvorming in Den Haag. Hoe gaat dat bij adviezen die worden voorbereid door relatieve buiten-

staanders, door 'gewone' burgers die een zekere afstand hebben tot de besluitvorming in Den Haag? Het is niet gewaagd te veronderstellen dat het wel eens ingewikkeld zou kunnen liggen in Den Haag als een beroep wordt gedaan op de *Wisdom of Crowds*. We beschrijven kort hoe het advies van het Burgerforum Kiesstelsel werd ontvangen in Den Haag en verbinden daar vervolgens een beschouwing aan over hoe de *Wisdom of Crowds*, zoals die via een burgerforum boven water kan komen, procesmatig te koppelen is aan Haagse besluitvorming.

Het Burgerforum is vanaf zijn start in Den Haag geen populair fenomeen geweest. Dit hing samen met de positie van D66, de kampioen van het Burgerforum. D66 lag slecht, bestuurlijke vernieuwing lag slecht, dus het Burgerforum lag ook slecht - hoe mooi het proces ook zou verlopen, hoe verstandig ook de uitkomst zou zijn.

Deze ongunstige startpositie is in de loop van de tijd verder verslechterd. Minister Pechtold raakte allengs steeds meer geïsoleerd in het kabinet en minister-president Balkenende liet een paar keer weten weinig op te hebben met de plannen voor bestuurlijke vernieuwing, verandering van het kiesstelsel en het Burgerforum. Tekenend voor de verhoudingen is bijvoorbeeld dat minister-president Balkenende - die door Pechtold was verzocht aanwezig te zijn bij de start van het Burgerforum - uiteindelijk liet weten verhinderd te zijn, omdat hij prioriteit wilde geven aan een Europese Raad. Tot op het laatste moment was er onzekerheid over (de inhoud en toon van) de inbreng van diens vervanger, vice-premier Zalm, die uiteindelijk overigens een enthousiasmerende toespraak hield.

De voorzitter van het Burgerforum was niet in de positie het isolement van minister Pechtold te compenseren. Zij was niet iemand die ervaren was in het Haagse spel en had in Den Haag geen bijzonder netwerk. Toch zijn er pogingen ondernomen om de relaties met het Haagse circuit te verstevigen. Zo bracht voorzitter Geel op 1 juli 2006 samen met enkele leden van het Burgerforum een bezoek aan de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De meeste leden stonden redelijk positief tegenover de werkzaamheden van het Burgerforum. Op de door Geel geuite vrees dat de politiek straks weinig met het advies zou doen - en dat dit de kloof tussen politiek en burger alleen maar zou vergroten - volgde geen verzekering van het tegendeel. De Kamerleden Blom en Dubbelboer stelden enkele dagen later vragen aan de minister over de organisatie van regionale bijeenkomsten door het Burgerforum. Waarom geen bijeenkomsten in Drenthe en Zeeland?<sup>13</sup> Daarnaast is het een interessant

gegeven dat, terwijl de leden van het Burgerforum zich bogen over de toekomst van het kiesstelsel, ook de Tweede Kamer daarover volop debatten voerde. Op 28 juni 2006 werd het door minister Pechtold ingediende wetsvoorstel ter verlaging van de voorkeursdrempel in de Kamer behandeld. Het voorstel had die dag een meerderheid in de Kamer en zou de daarop volgende dag in stemming worden gebracht. Hierover bestond veel onbegrip onder de Burgerforumleden. De voorkeursdrempel is onderdeel van het kiesstelsel en daarmee onderdeel van de werkzaamheden van het Burgerforum. Tot een stemming zou het echter niet komen.

Op 29 juni 2006 stapten de D66-bewindslieden uit het kabinet. Op 7 oktober werd door het Burgerforum een lang tevoren geplande expertmeeting georganiseerd. Veel politici konden door de aanstaande verkiezingen geen tijd vrijmaken om aanwezig te zijn. Uiteindelijk werden dan ook alleen externe deskundigen uitgenodigd.

De minister die aantrad nadat Pechtold en zijn D66 uit het kabinet waren verdwenen, Atzo Nicolaï, afkomstig van de VVD, koos voor een afstandelijke opstelling. Nicolaï liet direct weten geen voorstander te zijn van grootse structuurwijzigingen, zeker ook niet met betrekking tot het kiesstelsel. Van de meeste vernieuwingsvoorstellen die Pechtold eerder bij de Kamer had ingediend, bleef uiteindelijk weinig over. Nicolaï trok ze in en alleen het voorstel voor een gekozen burgemeester bleef overeind; een voorstel nota bene waarop de voorganger van Pechtold (Thom de Graaf) reeds was gesneuveld in de Eerste Kamer.<sup>14</sup>

Tijdens het Burgerforumweekend van 1 en 2 september 2006, het eerste weekend na de installatie van het nieuwe kabinet, was minister Nicolaï uitgenodigd om kennis te maken met de leden van het Burgerforum. De minister sloeg deze uitnodiging af omdat hij andere verplichtingen had. Een verzoek om extra budget ten behoeve van de promotiecampagne na afloop van de werkzaamheden van het Burgerforum werd afgewezen. Ook bij een volgend weekend bleek de betrokkenheid van minister Nicolaï bij het Burgerforum betrekkelijk lauw. Het weekend vond plaats in hetzelfde conferentieoord waar de VVD bijeen kwam. Minister Nicolaï was bij dit VVD-congres aanwezig, maar kwam niet even langs om de leden van het Burgerforum een hart onder de riem te steken.

Op 14 december 2006 nam minister Nicolaï het rapport van het Burgerforum Kiesstelsel in ontvangst. Hij liet zich in zijn reactie redelijk positief uit over de

inhoud ervan. Het laten vervallen van de voorkeursdrempel kon niet op zijn steun rekenen, maar het tegengaan van afsplitsingen van partijen in de Kamer juist weer wel. Daarvoor wilde de bijna oud-minister, die eerder dat jaar Geert Wilders uit zijn VVD had zien stappen, zich met zijn partij sterk maken. De media-aandacht rondom het uitbrengen van het advies was uiteindelijk groter dan vooraf gehoopt en verwacht, met items in het NOS-journaal en het RTL-nieuws en aandacht voor het onderwerp in Netwerk. De commentaren in de media waren bovendien ook nog eens redelijk positief.<sup>15</sup>

## 7 Bescheiden inhoudelijke doorwerking

Wat is er uiteindelijk gebeurd met de resultaten van het Burgerforum? In de periode van de verkiezingscampagnes blijkt al dat bestuurlijke vernieuwing als thema in Den Haag passé is.<sup>16</sup> Minister Nicolaï schrijft in september nog wel een brief aan de Kamer om de voortgang met de bestuurlijke vernieuwing te laten zien.<sup>17</sup> Ondanks pogingen van voorzitter Geel, die hierover brieven stuurt naar de verkiezingsprogrammacommissies van de politieke partijen, krijgt het Burgerforum in de (concept)programma's geen rol van betekenis meer. Alleen D66 noemt het Burgerforum Kiesstelsel nog.

Op 25 januari 2007 is op uitnodiging van de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer gesproken met enkele oud-leden van het Burgerforum. In een geanimeerde bijeenkomst, waar meer kamerleden bij waren dan gebruikelijk bij hoorzittingen, kregen de leden van het Burgerforum uitvoerig de gelegenheid hun advies toe te lichten. De kamerleden schroomden ook niet kritische vragen te stellen, waaruit in ieder geval bleek dat zij het advies goed bestudeerd hadden. Enkele politici zijn niet gecharmeerd van het wegvallen van de voorkeursdrempel. Zij zijn van mening dat dit de concurrentie tussen kandidaten van dezelfde partij in de hand werkt. Uiteindelijk heeft bijna elk van de kamerleden wel een bezwaar tegen een onderdeel van het advies. De kans dat de politiek het voorstel van het Burgerforum volmondig overneemt neemt zienderogen af. Op 17 april 2007 is verder nog een delegatie van het Burgerforum op uitnodiging van de commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Eerste Kamer daar op bezoek geweest. Ook hier veel lof van de aanwezige kamerleden. De discussie ging hier ook nadrukkelijk over het instrument burgerforum. Duidelijk bleek dat de opvattingen van de leden van de Eerste Kamer lang niet altijd gelijk op lopen met die van hun partijgenoten in de Tweede Kamer. Met uitzondering van het

lid van de SP bleken alle aanwezige kamerleden (gematigd) positief over het instrument burgerforum. Maar tot veel actie heeft dit allemaal naar onze waarneming tot nog toe niet geleid.

De conclusie moet luiden dat de doorwerking slechts gering is. Weliswaar is op een aantal plekken in het land aangekondigd dat men wil gaan werken met organen zoals het hier besproken Burgerforum, maar in Den Haag blijkt er geen belangstelling meer te bestaan, noch voor het arrangement burgerforum, noch voor het advies over het kiesstelsel. De associatie met D66 is daarvoor kennelijk te sterk. D66 is gemarginaliseerd en dus ook het Burgerforum en zijn advies.

De verklaring voor de marginalisering is daarmee ongetwijfeld voor een groot deel gelegen in de 'toevallige' politieke verhoudingen en gebeurtenissen van het moment. In het bijzonder de kabinetsscrises en de positie en opstelling van D66 zijn in dat kader relevant. Maar zijn er ook meer structurele redenen voor de gebrekkige koppeling tussen advies en doorwerking in de besluitvorming? Zijn er mogelijkheden om (althans in de toekomst als daarop weer een beroep wordt gedaan) de relatie tussen een arrangement als het burgerforum en de reguliere besluitvorming te versterken? Wij denken van wel.

## 8 Naar een procesmatige koppeling tussen advies en besluitvorming

Bij de vormgeving van de koppeling tussen het advies van een burgerforum en de besluitvorming in het Haagse rijst onvermijdelijk en onafhankelijk van de specifieke politieke constellatie van het moment een belangrijk dilemma. Een eerste optie als het gaat om de koppeling van advisering en besluitvorming is om die 'strak' vorm te geven. Dit kan door de politiek vooraf de toezegging te laten doen dat zij het advies overneemt. Varianten hierop zijn dat de minister en/of de ministerraad dit toezegt.

Van zo'n koppeling gaat een duidelijk signaal uit: Den Haag neemt het serieus en het zal de leden van het burgerforum die met deze toezegging werken, zeker motiveren om aan de slag te gaan. Maar een dergelijke strakke koppeling heeft ook nadelen. Een eerste nadeel is dat dan maar zelden burgerfora zullen starten. Politici willen zich namelijk niet zo maar en vooraf binden. Een tweede nadeel is dat de burgerfora die toch starten dan onder buitengewoon grote druk zullen staan van derden die zullen pogen om de besluitvorming in het burgerforum te

beïnvloeden. Immers, er staat zo veel op het spel. Door deze druk neemt de onafhankelijkheid van de deelnemers af en is niet meer volledig voldaan aan de voorwaarden die tot *Wisdom of Crowds* leiden.

De tweede optie is dat er vooraf geen enkele relatie wordt gelegd tussen het advies van het burgerforum en de reguliere besluitvorming. Dit is natuurlijk demotiverend voor de leden van het burgerforum, die dan overigens wel in een zekere vrijheid en op een open wijze hun werkzaamheden zullen kunnen verrichten.

Een uitweg uit dit dilemma zou er als volgt kunnen uitzien. De minister die politiek verantwoordelijk is voor het burgerforum ziet ervan af om vooraf absolute uitspraken te doen over zijn *commitment* aan het advies van het burgerforum. Wel doet hij voorwaardelijke uitspraken over zijn *commitment* en hij koppelt deze voorwaarden aan de kwaliteit van het proces dat het burgerforum doorloopt. Hoe hoger de kwaliteit, hoe sterker zijn *commitment*.

De minister zou het burgerforum kunnen uitdagen aan te tonen dat zijn advies brede steun geniet onder de bevolking. Hoe sterker de steun, hoe serieuzer de minister het advies zal nemen. Het voordeel van dit arrangement is dat het burgerforum een prikkel zal voelen om dicht bij het standpunt van de bevolking te blijven. Dit zal de herkenbaarheid van het advies ten goede komen. De minister bindt zich niet helemaal aan het advies, want de steun uit de bevolking zal ook nooit unaniem zijn, zodat hij altijd ruimte zal houden om nog te bewegen. Dit maakt een dergelijke toezegging voor hem haalbaar.

De minister kan het burgerforum ook laten weten zijn advies serieuzer te nemen, naarmate het burgerforum meer eensgezind is in zijn advies. Dit vormt een prikkel voor het burgerforum om zorgvuldig te werk te gaan en elkaar te overtuigen op basis van argumenten. Dit zal de kwaliteit van het advies ten goede komen. Ook hier geldt weer voor dat de minister zich niet volledig en onvoorwaardelijk committeert, maar dat hij voor zichzelf ruimte laat om later politiek nog te bewegen.

Het burgerforum zal niet blanco aan zijn werkzaamheden beginnen, maar met zekere spelregels. In ieder geval zal de minister een opdracht hebben geformuleerd en waarschijnlijk ook hebben aangegeven wanneer hij het advies verwacht. Maar wat is de garantie dat het burgerforum zich zal houden aan deze afspraak? Het burgerforum zou zo maar in de verleiding kunnen komen van de opdracht

af te wijken, door deze bijvoorbeeld ruimer te formuleren. Het is moeilijk voor de minister om dit tegen te houden. Het zou ook zeer demotiverend zijn en overkomen als een poging om de besluitvorming door het burgerforum naar zijn hand te zetten. Dat alles is ongewenst, communicatief onverkooptbaar en politiek dodelijk. Wat echter wel mogelijk is, is dat de minister laat weten het advies serieuzer te zullen nemen, naarmate het burgerforum zich meer aan zijn opdracht houdt. Hiermee geeft hij aan de ene kant ruimte aan het burgerforum om zelf invulling te geven aan de opdracht, anderzijds bouwt hij een prikkel in voor het burgerforum om gedisciplineerd te werken.

## 9 Conclusie

Onze conclusie luidt: het burgerforum is een interessant arrangement waarmee de komende tijd nog eens verder geëxperimenteerd zou moeten worden, ondanks het feit dat de eerste ervaringen niet echt als een doorslaand succes zijn aan te merken. Het burgerforum zou, net als de commissie van deskundige insiders, een geschikt arrangement kunnen zijn om heikele kwesties verder te brengen.

De ware potentie van het arrangement zit in de maatschappelijke inbedding en het genestelde karakter, waarmee de *Wisdom of Crowds* boven water is te brengen. Het Burgerforum Kiesstelsel heeft naar ons idee inderdaad, door de vorm die ervoor gekozen is, de *Wisdom of Crowds* kunnen benutten.

Echter, de doorwerking in de reguliere besluitvorming in Den Haag is, naar het zich nu laat aanzien, slechts zeer gering geweest. Voor een gedeelte komt dit door de politieke dynamiek en onrust van de laatste jaren, waardoor D66 als kampioen en beschermheer van het Burgerforum en van de veranderingen in het kiesstelsel, gemarginaliseerd raakte. Maar ook het gegeven dat de koppeling tussen Burgerforum en de reguliere besluitvorming uiteindelijk niet goed vorm heeft gekregen, is hier debet aan.

Deze relatie zou noch absoluut moeten zijn, noch volledig vrijblijvend. Wij bepleiten voor de toekomst een procesmatig *commitment*, waarbij de verantwoordelijke minister c.q. de ministerraad van te voren aangeeft het advies van het burgerforum serieuzer te nemen, naarmate het advies meer draagvlak heeft onder de Nederlandse bevolking, het burgerforum meer eensgezind is in zijn opvattingen en het proces meer conform de regels is verlopen.

## Noten

- 1 De auteurs danken Evelien Hennevelt en Ron van der Pennen voor hun bijdrage aan het voorbereidend feitenonderzoek, dat aan deze beschouwing ten grondslag ligt. Verder is Jan van Schagen (projectleider Burgerforum Kiesstelsel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) veel dank verschuldigd voor zijn commentaar op een vorige versie van de tekst en op de mogelijkheid die de auteurs is geboden om op enkele momenten in het proces van binnenuit mee te denken over de ontwikkeling van het Burgerforum Kiesstelsel.
- 2 M. Schulz, M.J.W. van Twist & H. Geveke, *Besturen in commissie. Een onderzoek naar de rol van commissies in het openbaar bestuur*, Den Haag, 2006.
- 3 James Surowiecki, *The wisdom of crowds. Why the many are smarter than the few*, Abacus, 2005.
- 4 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Democratische vernieuwingsagenda, 8 juli 2005.
- 5 Zie bijvoorbeeld Elsevier, 29 juni 2005, 'Plannen Pechtold stuiten op verzet kabinet'.
- 6 Elsevier, 14 september 2005, 'Balkenende wil geen gekozen premier' en 'Pechtold 'ongelukkig' met uitspraken premier'.
- 7 Het Parool, 16 september 2005, 'D66 minister: wat flik je nou?'.
- 8 De Telegraaf, 25 oktober 2005, 'Balkenende kraakt plannen Pechtold'.
- 9 de Volkskrant, 10 november 2005, p. 3.
- 10 James Surowiecki, *The wisdom of crowds. Why the many are smarter than the few*, Abacus, 2005, p. XIII.
- 11 Duncan J. Watts, *Six degrees. The science of a connected age*, New York, 2003.
- 12 J.J.A. Thomassen, Burgerforum: 'met één stem meer keus'. In: *Bestuurswetenschappen*, 2007, nr. 1, p. 89.
- 13 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, Aanhangsel, 4169.
- 14 de Volkskrant, 2 september 2006, 'Voorstellen Pechtold ingetrokken', en Het Parool, 4 september 2006, 'Alleen de gekozen burgemeester blijft over; voorkeursstemmen en raadsverkiezing blijven zoals het is'.
- 15 Zie bijvoorbeeld de berichtgeving in de Volkskrant, 14 december 2006, 'Burgerforum wijst vernieuwing af'.
- 16 Zie bijvoorbeeld Trouw, 5 september 2006, 'Grote partijen kiezen niet voor radicale verandering'.
- 17 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 184, nr. 9.