Betrokken bij klimaat

Burgerfora aanbevolen

Eindrapportage adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid

Maart 2021

Inhoudsopgave

Voorwoord 4

Over burgerfora 5

Inleiding 7

Hoofdstuk 1: Klimaat- en energiebeleid als onderwerp voor een burgerforum? 10

1.1 Aanleiding 10
1.2 Opdracht aan deze commissie 13
1.3 Meer inhoud geven aan democratie 14
1.4 De democratische puzzel 17
1.5 Het klimaatbeleid is een complex vraagstuk 20
1.6 Komt dit advies wel tijdig? 20

Hoofdstuk 2: Randvoorwaarden voor de effectieve toepassing van burgerfora 24

2.1 Wat is een burgerforum? 24
2.2 Randvoorwaarden voor keuze burgerforum 27
2.2.1 Niet geïsoleerd maar verbonden 27
2.2.2. Zie het niet louter als instrument om draagvlak te verkrijgen 27
2.3 Randvoorwaarden voor ontwerp en uitvoering van een burgerforum 27
2.3.1 Het juiste vraagstuk 27
2.3.2 Politieke inbedding 30
2.3.3 Samenstelling en representativiteit 31
2.3.4 Ondersteuning en uitvoering tijdens het proces 31
2.3.5 Verhouding tussen mini- en maxi-publiek 33
2.3.6 Vervolg uitkomsten burgerfora ('terug naar de politiek') 34
2.4 Verandert de werking van onze democratie door de inzet van burgerfora? 34
2.5 Samenvatting van de randvoorwaarden 36

Hoofdstuk 3: De noodzaak van onderzoeken en leren 39

3.1 De effectieve inzet van burgerfora vraagt om kennisopbouw 39
3.2 Een lerend netwerk vraagt om een lerende houding 40
3.3 Een lerende aanpak van participatie bij klimaatbeleid is veelzijdig 42
3.4 Monitoren en onderzoeken 42
3.5 Een forum over het monitoren en ontwikkelen van burgerparticipatie en burgerfora in het bijzonder 42

Conclusie 43

Bijlagen 45

Bronnenlijst 45
Overige literatuur en relevante publicaties 51
Werkwijze van de commissie 54
Praktijkvoorbeelden van burgerfora 56

Voorwoord

Het klimaatbeleid staat hoog op de politieke en maatschappelijke agenda, omdat de uitvoering van het Verdrag van Parijs en de Green Deal van de EU vergaande maatschappelijke gevolgen heeft. Het Klimaatakkoord heeft laten zien dat voor de industrie, de gebouwde omgeving, elektriciteit, mobiliteit en landbouw en landgebruik ingrijpende keuzes voor de toekomst moeten worden gemaakt en uitgevoerd op nationaal, regionaal en lokaal niveau. De uitwerking van het klimaatbeleid zal ons allemaal raken.

Het is daarom begrijpelijk dat niet alleen vanuit de verschillende sectoren van onze economie, maar ook vanuit de samenleving de behoefte groeit om betrokken te zijn bij de keuzes in het klimaatbeleid en bij de uitvoering ervan. Aan de klimaattafels bij het tot stand brengen van het Klimaatakkoord hebben de verschillende sectoren mee kunnen denken aan oplossingen. Op een aantal plaatsten in Nederland is aan de betrokkenheid van burgers inhoud gegeven met verschillende vormen van burgerparticipatie.

In sommige gevallen is zelfs gekozen voor intensieve burgerparticipatie in de vorm van burgerfora, waarbij een zo representatief mogelijke groep uitgenodigde burgers voorstellen uitwerkt die vervolgens op bestuurlijk niveau gebruikt kunnen worden. Naar aanleiding van deze initiatieven is vanuit de Tweede Kamer de vraag gesteld of burgerfora toe te passen zijn om klimaatbeleid mee te ontwikkelen en uit te voeren.

Dit rapport geeft antwoord op die vraag. Als burgerfora serieus worden aangepakt, kan betrokkenheid van burgers vergroot worden, kan het draagvlak voor maatregelen verbreed worden en kan ook geprofiteerd worden van de kennis in de samenleving om klimaatmaatregelen wat betreft ontwerp en uitvoering zo goed mogelijk aan te laten sluiten. Bovendien kan de ervaring met burgerfora ertoe bijdragen dat de dialoog in onze samenleving versterkt wordt en tegenstellingen die in de (digitale) media makkelijk opspelen – bijvoorbeeld rond klimaatmaatregelen – makkelijker overbrugd kunnen worden.

Alex Brenninkmeijer, voorzitter adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid

Over burgerfora

Er hoeft geen twijfel over te bestaan dat veel inwoners meer directe invloed wensen op belangrijke besluiten van de overheid. Welke invloed mensen precies wensen verschilt van persoon tot persoon, maar wat steeds meer burgers gemeenschappelijk hebben, is dat ze door de overheid gezien en gehoord willen worden. Tegelijkertijd geldt voor veel beleid dat een goede en duurzame maatschappelijke inbedding een onmisbare voorwaarde is, omdat beleidskeuzes grote gevolgen kunnen hebben voor de samenleving en onvoldoende verbinding met de samenleving grote risico's kent.

Deze wederzijdse behoefte van burgers en overheid tot meer verbinding is ook te zien bij het klimaatbeleid. Klimaatbeleid raakt alle geledingen van onze samenleving en uiteindelijk ieder van ons in ons dagelijkse leven en dat van onze kinderen. Klimaatbeleid is in veel opzichten ook een complex onderwerp waarover onder een zekere tijdsdruk gedelibereerd en beslist moet worden en waarvoor concrete uitvoering in gang moet worden gezet.

De maatschappelijke druk om burgers meer te betrekken bij beleid waar veel discussie over bestaat kan vandaag niet meer alléén opgevangen worden door representatie via politieke partijen en de traditionele inspraak. We zien dan ook dat burgers zich organiseren, bijvoorbeeld in buurtinitiatieven, en dat overheden de afgelopen jaren steeds sterker hebben ingezet op participatie. Deze andere vormen van burgerbetrokkenheid kunnen een waardevolle aanvulling en verdieping zijn van onze representatieve democratie.

Recent is het burgerforum nadrukkelijk geagendeerd als manier om burgers een stevigere stem te geven in beleidsvorming. Kijkend naar de grote lijnen in het naoorlogs participatiebeleid vormt het burgerforum waarbij deelnemers ingeloot worden mogelijk een nieuwe, vierde generatie: na inspraak (naar voren komend in de jaren '70), interactief beleid (in de jaren '90), doe-democratie (in de jaren '0) zien we met het burgerforum (vanaf de jaren '10, '20) mogelijk een nieuwe generatie burgerparticipatie naar voren komen, waarbij de burger nog meer betrokken wordt bij het bepalen van de agenda en waarbij de burger intensief meedenkt over alternatieven en concrete voorstellen doet.

Mensen beleven en ervaren maatschappelijke tegenstellingen sterker. Deze krijgen in het publieke debat ook meer aandacht. De hierdoor toenemende maatschappelijke polarisatie vormt een bedreiging voor het effectief uitvoeren van het klimaatbeleid. Burgerparticipatie, waaronder burgerfora, kan echter 'ontmoetingsplaatsen' in onze samenleving opleveren waar dwars door maatschappelijke groeperingen en tegenstellingen heen contact en dialoog kan ontstaan en tegenstellingen anders beleefd gaan worden en waardoor polarisatie juist vermindert. Burgerfora kunnen dus op nationaal, regionaal en lokaal niveau een geschikte manier zijn om samen met inwoners te komen tot rijkere oplossingen voor het klimaatprobleem, waar zij zich meer eigenaar van voelen, ondanks dat belangen onverenigbaar kunnen lijken. Zo kunnen burgerfora een manier zijn om invulling te geven aan de meer participatieve democratie.

Tegelijkertijd is het organiseren van een burgerforum een complexe onderneming, die zonder serieuze, doordachte aanpak juist tot minder betrokkenheid en vertrouwen van burgers kan leiden. Burgerfora zijn intensief, omdat de inbreng van burgers tijdig moet zijn, maar ook niet vrijblijvend mag worden opgevat. Bij de keuze voor een burgerforum moet duidelijk zijn hoe het forum verbonden is met het beleidsproces en welke ruimte daarin bestaat voor de stem van burgers. Bovendien vragen burgerfora, net als andere vormen van participatie, een investering in tijd en geld van de kant van de overheid en andere maatschappelijke spelers, maar ook van inwoners en betrokken burgers. Om burgerfora succesvol te laten zijn moet aan een aantal randvoorwaarden voldaan worden, zoals:

- de juiste vraagstelling,
- de duidelijke inbedding vooraf in de politieke besluitvorming,
- de representativiteit van het burgerforum met de nodige middelen om gelijkwaardige deelname mogelijk te maken,
- de verbinding tussen het forum en de rest van de samenleving

- de goede praktisch en inhoudelijke ondersteuning van het forumproces,
- en een vooraf bepaald en transparant vervolg op de voorstellen uit het forum in de politieke besluitvorming.

Over deze randvoorwaarden voor succesvolle burgerfora moet in de praktijk al doende geleerd worden, door alle betrokkenen. De kennisbasis hiervoor is op dit moment nog smal. De effectieve, bredere inzet van burgerfora vraagt daarom om een structurele aanpak van kennisopbouw en leren. Belangrijk is dat daarin voortgebouwd wordt op bestaande kennis en ervaring en dat er ruimte is voor leren van fouten en leren in netwerken. Leren over burgerfora kan niet los gezien kan worden van de bredere ontwikkeling van burgerparticipatie. Deze expertcommissie stelt daarom voor om een forum te organiseren van vele betrokkenen bij burgerparticipatie – in de eerste plaats burgers – die samen een voorstel ontwikkelen voor een structuur en een werkwijze waarin participatie gemonitord wordt en waarbinnen kennis ontwikkeld en gedeeld wordt.

Het kabinet dat na de verkiezingen van 17 maart en de daaropvolgende formatie aantreedt zal een cruciale rol hebben in de sterkere maatschappelijke verankering van het klimaatbeleid. Aan de formatietafel kunnen keuzes gemaakt worden om in de komende jaren aan de sociale kanten van het klimaatbeleid recht te doen.

De volgende uitgangspunten voor burgerparticipatie en burgerfora in het bijzonder kunnen als leidraad gelden om in de komende jaren serieus vorm te geven aan een sterke betrokkenheid van burgers bij het klimaatbeleid.

1. De ontwikkeling en uitvoering van het klimaatbeleid zullen iedereen in onze samenleving ingrijpend raken, niet alleen in technische, maar ook in maatschappelijke zin.
2. Door de grote urgentie van het klimaatbeleid zal onvermijdelijk op veel plaatsen in onze samenleving druk ontstaan, waarbij verschillen, in lasten en lusten, discussies zullen oproepen over klemmende vragen.
3. Het antwoord op die aan het klimaatbeleid verbonden vragen zal vanwege het ingrijpende karakter ervan en vanwege de urgentie in nauwe samenwerking met vele geledingen in onze samenleving gezocht moeten worden.
4. Het ontwikkelen en uitvoeren van klimaatbeleid begint bij besluitvorming in onze volksvertegenwoordigingen op lokaal, regionaal en nationaal niveau, zoals dat bij de totstandkoming van het Klimaatakkoord heeft plaatsgevonden.
5. Deze besluitvorming kan aan maatschappelijke steun winnen wanneer bepaalde vraagstukken tot onderwerp gemaakt worden van intensieve burgerparticipatie, zoals burgerfora.
6. Voor burgerparticipatie, en in het bijzonder burgerfora, zijn interessante voorbeelden te vinden in binnen- en buitenland, die een inspiratiebron kunnen vormen voor het organiseren van intensieve burgerbetrokkenheid.
7. Burgerfora hebben de potentie om een belangrijke aanvulling te vormen op de representatieve democratie, die past bij de steeds actievere rol van veelal goed geïnformeerde burgers in onze samenleving.
8. Burgerfora kunnen in onze samenleving op lokaal, regionaal en nationaal niveau de dialoog over het klimaatbeleid en gerelateerde onderwerpen versterken en ertoe bijdragen dat passende oplossingen gevonden worden.
9. Burgerfora kunnen alleen een succes worden wanneer aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan, zoals tijdigheid, transparantie over doelstelling, financiering, bevorderen representativiteit, een goede verbinding tussen het burgerforum en de brede samenleving en een gedegen koppeling tussen de uitkomsten en de besluitvorming in de representatieve democratie.
10. Het klimaatbeleid vormt een kansrijke aanleiding om al doende te leren over intensieve burgerparticipatie door burgerfora. Door dit te bestuderen en kennis en ervaring hierover te delen kan onze samenleving in de loop van de komende jaren verrijkt worden met meer actieve vormen van inbreng van burgers.

Inleiding

Er hoeft geen twijfel over te bestaan dat veel mensen meer invloed wensen op belangrijke besluiten van de overheid en op wat er in hun omgeving gebeurt. Tegelijkertijd is er een groot verschil tussen mensen in hoe zij betrokken willen worden, omdat 'de burger' of 'de inwoner' of 'de kiezer' niet bestaat. Wat steeds meer – maar niet alle – burgers gemeen hebben is dat ze meer dan ooit door de overheid gezien én gehoord willen worden. Meer mensen willen het proces van besluitvorming door de overheid kunnen volgen en begrijpen voordat ze de gemaakte keuzes kunnen steunen: er zijn in onze samenleving veel 'mondige burgers'. Bovendien is 'burgerbetrokkenheid' en 'gehoord worden' een uitvloeisel van toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die in juridische zin richtinggevend zijn voor het bestuur en de rechter.

Het is echter niet eenvoudig om democratische besluitvorming in onze volksvertegenwoordigingen op lokaal, provinciaal en landelijk niveau te verbinden met meer directe invloed van burgers. In onze samenleving vervullen mensen verschillende rollen in relatie tot de overheid. Op lokaal en regionaal niveau is de burger vaak 'inwoner' en 'klant', op nationaal niveau 'staatsburger' of 'kiezer'. Burgerparticipatie – mits goed georganiseerd – kan een nuttige en inhoudsvolle aanvulling zijn voor de verhouding tussen overheid en burger en daarmee voor de democratie. Vanuit de intentie dat met deze aanvulling meer recht gedaan kan worden aan de wensen en verlangens van de betrokken mensen. 'Burger' is ook verbonden met 'burgerschap', dat verwijst naar een wederkerige relatie tussen burger en overheid. Het is daarbij van belang dat de drijfveer van mensen om te participeren in de context van hun omgeving of 'samenleving' vaak een heel andere is dan die van professionals in de publieke sfeer, wanneer zij burgerparticipatie organiseren. Veel initiatieven vanuit de samenleving berusten op zingeving, bijvoorbeeld omdat inwoners zich betrokken voelen bij 'hun' leefomgeving, omdat ze goede buren willen zijn, of omdat ze een bepaald initiatief steunen. Inwoners handelen vanuit hun leefwereld en dat ze 'er plezier of zin in hebben' vormt vaak een belangrijke drijfveer. Professionals werken meer vanuit de bestuurlijke systeemwereld, waarbij een bepaalde agenda opgesteld is of wordt en die soms zelfs dwingend uitgevoerd moet worden en waarbij er politieke of bestuurlijke risico's op het spel staan.

De wettelijk geregelde traditionele 'inspraak' en de obligate 'inspraakavond' zijn vaak weinig bevredigend voor inwoners, omdat hun invloed pas relatief laat kan worden uitgeoefend in het besluitvormingsproces en daarmee vaak klein is. De wet laat overheden vrij om, passend bij de vraag, meer inhoud te geven aan burgerparticipatie, hoewel verschillende nieuwe wetgeving hier wel structureler toe aanzet. In de praktijk zijn het vaak lokale en regionale ad-hocinitiatieven om de invloed van inwoners te vergroten door bijzondere vormen van burgerparticipatie waarbij 'de burger aan zet is'; de vorm, timing en mate van invloed verschilt per beleidstraject of project en is weinig structureel voorspelbaar en berekenbaar voor inwoners. Methoden die ingezet worden zijn bijvoorbeeld burgerbegrotingen, wijkbudgetten, the right to challenge, financiële participatie, beleidsbemiddeling enzovoorts.
Niet alleen burgers en bestuurders, maar ook volksvertegenwoordigers worstelen met hun rol hierin. Zij zijn tenslotte gekozen door diezelfde burgers in hun rol van kiezer. Dus rijst de vraag hoe dergelijke vormen van burgerparticipatie zich kunnen verhouden tot de reguliere bestuurlijke en democratische processen van besluitvorming en financiering, bijvoorbeeld via de vaststelling van de begroting of het tot stand komen van plannen en besluiten.

De stembusgang ééns per vier jaar en de keuze met het rode potlood zou, voor de onderwerpen die zich daarvoor lenen, aangevuld kunnen worden met vormen van meer directe democratie, die meer en intensievere contactmomenten kennen en tot een duurzame betrokkenheid leiden tussen burgers en overheid.

> *“Mensen hebben nu alleen invloed op de politiek via verkiezingen, referenda en petities. Met een burgerforum kunnen mensen nu echt meepraten met de politiek.” – uit een inzending in de postbus*

Overigens vindt er ook voortdurend debat plaats over inhoud en vormgeving van onze democratie, neem alleen al de discussie over invoering van een referendum, burgerparticipatie en burgerfora. De discussie over de vormgeving van onze democratie is zelf ook onderdeel van die democratie.

In de afgelopen circa tien jaar hebben overheden en bedrijven steeds meer ingezet op participatie en betrokkenheid van burgers, ook bij energie- en klimaatbeleid. Het gaat dan zowel om het op de agenda zetten en ‘normaal maken’ van burgerparticipatie als om professionalisering op dit gebied. De ervaringen met weerstand vanuit de omgevingen van (grootschalige) windparken hebben sterk bijgedragen aan de bewustwording over het belang van participatie. Het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving zien actievere betrokkenheid van inwoners bij de besluitvorming over klimaatbeleid als een belangrijke voorwaarde voor het slagen van het klimaatbeleid en stellen dat die betrokkenheid op vele manieren vorm kan krijgen. Ook vanuit de brede samenleving is er veel enthousiasme voor burgerbetrokkenheid bij klimaat- en energievragen; organisaties die zich inzetten voor maatschappelijke initiatieven zijn gegroeid en dat geldt ook voor de coöperatieve beweging.

In het afgelopen jaar is het burgerforum nadrukkelijk op de maatschappelijke agenda gekomen als manier om de betrokkenheid van burgers bij beleid te vergroten en verbeteren. Kijkend naar de grote lijnen in het naoorlogs participatiebeleid vormt het burgerforum waarbij deelnemers ingeloot worden mogelijk een nieuwe, vierde generatie: na inspraak (naar voren komend in de jaren ‘70), interactief beleid (in de jaren ‘90), doe-democratie (in de jaren ‘0) zien we met het burgerforum (vanaf de jaren ‘10, ‘20) mogelijk een nieuwe generatie burgerparticipatie naar voren komen. En juist voor de veelvormige, complexe vraag hoe het Nederlandse klimaatbeleid vorm te geven en uit te voeren wordt nu het burgerforum geopperd als manier om deze vraag samen met de samenleving te beantwoorden.

Hoofdstuk 1
Klimaatbeleid als onderwerp voor een burgerforum?

Er zijn goede redenen om bij het klimaat- en energiebeleid burgerfora op lokaal, regionaal en nationaal niveau in te zetten. De roep om meer directe invloed vanuit de samenleving wordt steeds luider, zeker wanneer het gaat om belangrijke besluiten die door de overheid genomen worden. Die roep om betere betrokkenheid geldt zeker ook voor het klimaatbeleid, dat ingrijpende gevolgen voor iedereen in de samenleving zal hebben. De grote gevolgen voor burgers van zowel het klimaatbeleid als het klimaatprobleem zelf vragen om betere betrokkenheid van burgers. Het versterken van de betrokkenheid van burgers vormt tegelijkertijd een kans om onze democratie te verdiepen en te verbreden. Burgerfora kunnen bij die verdieping een waardevolle bijdrage leveren.

Hoofdstuk 1: Klimaat- en energiebeleid als onderwerp voor een burgerforum?

1.1 Aanleiding

De betekenis van democratie in onze moderne samenleving is breder en dieper dan de werking van de representatieve democratie via volksvertegenwoordiging alleen. Democratie geeft vorm aan de betrokkenheid van burgers, maar vormt voor velen ook een bron van vertrouwen in het openbaar bestuur en legitimatie van de besluiten die genomen worden. Zeker als het om nieuw beleid en nieuwe maatregelen gaat, zijn vertrouwen en legitimatie van essentiële betekenis voor het welslagen van dat beleid en die maatregelen. De vele actuele discussies rond het klimaatbeleid laten zien dat dit bij uitstek onderwerpen zijn waarover niet alleen op democratische wijze beslist kan worden door volksvertegenwoordigende organen, maar waarbij ook een manier van besluitvorming passend is die ertoe bijdraagt dat er in verschillende geledingen van de samenleving een breed gevoel van mede-eigenaarschap is.

Met het door 47 maatschappelijke partijen ondertekende Energieakkoord uit 2013 en het door 76 partijen ondertekende Klimaatakkoord uit 2019 zijn volgens het Nederlandse poldermodel belangrijke afspraken gemaakt over te nemen energie- en klimaatmaatregelen voor 2030. Op die manier streeft Nederland ernaar om uitvoering te geven aan de internationale afspraken gemaakt in 2015 in Parijs. Belangrijk is het drastisch terugdringen van de CO_2-uitstoot waarvoor onder andere de energieopwekking en het energieverbruik in de komende jaren ingrijpend zullen moeten veranderen. Dit zal grote gevolgen hebben voor de samenleving. De maatschappelijke discussie over het klimaatbeleid wordt echter vanwege het complexe en technische karakter gedomineerd door professionals, terwijl het voor iedereen belangrijk is om de ingrijpende gevolgen van het beleid voor hun eigen leven te kunnen begrijpen. Bovendien zou het goed zijn wanneer, gelet op het grote belang van het klimaatbeleid, iedereen in onze samenleving zich – in meerdere of mindere mate – verbonden zou kunnen voelen met de transities die door het klimaatbeleid vorm krijgen en daarover kan meepraten.
Dit onderstreept dat het van belang is om te komen tot keuzes waarbij burgers goed zijn betrokken.

Door de grote invloed van klimaatbeleid op de gehele samenleving blijft de politieke en maatschappelijke discussie over doelen en gekozen maatregelen lokaal, nationaal en internationaal gaande. Daarbij neemt, naarmate de maatregelen concreter worden en meer direct in de leefomgeving en leefwijze van burgers ingrijpen, de discussie in heftigheid toe. Daarbij geldt dat een – soms luidruchtige – minderheid klimaatverandering ontkent en het Klimaatakkoord van Parijs en het Nederlandse Klimaatakkoord volledig afwijst. Die veelkleurigheid hoort bij democratie.

Deze discussie neemt niet weg dat in het regeerakkoord van kabinet Rutte-III neergelegd is dat Nederland aan zijn 'Parijse' verplichtingen zal voldoen. Deze verbinding van nationaal beleid aan internationale afspraken bemoeilijkt het betrekken van burgers, omdat bepaalde besluiten al op internationaal niveau genomen zijn. Dat kan leiden tot het gevoel dat burgers niet over het beleid en de voorgestelde maatregelen kunnen meepraten en roept de vraag op wanneer zij wel in beeld komen om mee te denken over de te treffen maatregelen. En waarover ze dan daadwerkelijk nog mee kunnen praten of ontwerpen en besluiten.

Het Klimaatakkoord gaat over vele verschillende maatschappelijke sectoren – industrie, mobiliteit, gebouwde omgeving, elektriciteit en landbouw – en heeft op veel manieren directe invloed op ons dagelijks leven. Zo worden als uitvloeisel van het op nationaal niveau gesloten Klimaatakkoord bijvoorbeeld in 30 regio's energiestrategieën ontwikkeld die invulling geven aan het opwekken van duurzame energie op land. Dit betreft maar een beperkt deel van de afspraken in het Klimaatakkoord, maar wel een deel dat erg zichtbaar wordt in de leefomgeving, door bijvoorbeeld de plaatsing van windmolens, wat lokaal kan leiden tot vormen van onvrede en protest.

Het aardgasvrij maken van wijken speelt zelfs voor iedere inwoner, zelfs achter de voordeur en met directe gevolgen voor de eigen portemonnee. Hetzelfde geldt op termijn voor elektrisch vervoer, want er staat niet vanzelf een elektrische auto voor de deur. In deze transitie zullen burgers vanzelf meer en meer ervaren dat ze afscheid moet nemen van hoe het nu is (geen gas/olie/kolen), maar ze hebben begrijpelijkerwijs nog een onvoldoende concreet idee wat de toekomst brengt. 'Van het aardgas af' en 'het huis isoleren' zijn misschien herkenbaar, maar dat vormt slechts een deel van de veranderingen. Transitie gaat gepaard met veel van deze onzekerheden.

Inzet op burgerparticipatie in het Klimaatakkoord

Het Klimaatakkoord vormt een belangrijk kader voor burgerparticipatie-initiatieven. Het akkoord zelf erkent dat een brede en actieve betrokkenheid van burgers essentieel is voor het slagen van het akkoord. In het Klimaatakkoord zijn afspraken opgenomen over participatie in het kader van de Regionale Energiestrategie (RES), de wijkgerichte aanpak en hernieuwbare energieopwekking.

Bij de ontwikkeling van een Regionale Energiestrategie werken overheden met netbeheerders, maatschappelijke stakeholders en inwoners regionaal gedragen keuzes uit voor de opwekking van duurzame elektriciteit en voor (bovengemeentelijke) duurzame warmtebronnen. Hierin wordt rekening gehouden met ruimtelijke kwaliteit, systeemefficiëntie en het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak. De RES-regio's organiseren in verschillende vormen en met verschillende intensiteit participatie met inwoners, belangenorganisaties, ondernemers en andere stakeholders. Omdat de situatie in elke regio anders is, is maatwerk, passend bij de regio, hierbij het uitgangspunt. De regio's worden hierin ondersteund door het Nationaal Programma RES.

Gemeenten hebben de regierol in de transitie naar aardgasvrije wijken. Zij maken per wijk een afweging wat de beste oplossing is, als woningen niet langer met de traditionele cv-ketel worden verwarmd. De oplossing kan per wijk verschillen. Dat geldt ook voor de passende participatie.
In het Programma Aardgasvrije Wijken worden verschillende wijkprofielen uitgewerkt en getoetst in de proeftuinen. Onderdeel van dit programma Aardgasvrije wijken vormt een Kennis- en leerprogramma dat tot doel heeft de regierol van gemeenten te versterken en leerervaringen van gemeenten en andere stakeholders te bundelen.

Voor het vormgeven van participatie bij hernieuwbare energieprojecten (wind en zon) is een handreiking opgesteld voor overheden en ontwikkelaars. Daarnaast is er in het Klimaatakkoord afgesproken dat de initiatiefnemer van een energieproject een proces doorloopt om te komen tot een wenselijke en haalbare vormgeving van participatie. Afspraken met de omgeving worden vastgelegd in een omgevingsovereenkomst. Ook is afgesproken dat er gestreefd wordt naar 50% lokaal eigendom van de productie van deze projecten en is er voor energiecoöperaties een speciaal ontwikkelfonds opgericht. Naar aanleiding van een motie in de Tweede Kamer is de monitor participatie hernieuwbare energie op land ontwikkeld.

Om burgers bewust te maken van hun persoonlijke rol in de transitie en hen te stimuleren hun gedrag te veranderen is het Rijk met een brede publieksaanpak gestart. Deze kent twee elementen:
een publiekscampagne en een netwerkaanpak. De publiekscampagne benadert de burger via gerichte communicatie op momenten dat deze er het meest voor openstaat. De brede publieksaanpak verbindt alle inspanningen die het Rijk, private en publieke stakeholders op dit gebied ontwikkelen.

Gedrag en participatie

Betrokkenheid van burgers bij beleid kan zich uiten in vele vormen – dit is voor het klimaat- en energiedomein niet anders. Burgers kunnen bijvoorbeeld hun keuzes en gewoonten veranderen voor het klimaat, ze kunnen meedenken bij beleid, of zichzelf organiseren in een lokaal initiatief of actiegroep. Gedrag en gedragsverandering spelen in al deze vormen van betrokkenheid een belangrijke rol en dat maakt kennis van gedrag voor het betrekken van burgers essentieel. Dit spreekt voor zich als we het hebben over klimaatmaatregelen die concrete gedragsverandering

vragen, zoals minder en anders reizen en verduurzamen van de eigen woning. Maar ook als een overheid mensen wil aanzetten tot meedenken en meedoen of het organiseren van eigen initiatieven speelt inzicht in gedrag een sleutelrol.

Het huidige advies richt zich op betrokkenheid van burgers via participatie die wordt georganiseerd door de overheid, en niet op gedragsverandering. Er is echter een wisselwerking tussen het stimuleren van gedragsverandering en van burgerparticipatie; een campagne die aanzet tot klimaatvriendelijk gedrag kan bijvoorbeeld de bewustwording verhogen en bereidheid tot participatie verhogen. Omgekeerd kan de ervaring met participatie invloed hebben op de motivatie om het eigen gedrag te veranderen. Bovendien zijn bij beide vormen van betrokkenheid vaak dezelfde mechanismes aan het werk. Voor zowel gedragsverandering als participatie is het bijvoorbeeld bepalend of mensen begrijpen waarom bepaalde maatregelen genomen worden *(weten)*, of zij het wel of niet belangrijk vinden *(willen)* en of zij het gevoel hebben bij te kunnen bijdragen *(kunnen)*. Bij het lezen van dit advies en bij het organiseren van burgerparticipatie is het zinvol om het algemene belang van gedragskennis en de wisselwerking tussen gedragsverandering en participatie in gedachten te houden. Relevant bronmateriaal hiervoor is onder meer:

- Waarderen of veroordelen? De betekenis van kritische burgers die niet meepraten voor lokale participatieprocessen (2018) in Bestuurswetenschappen
- Meepraten schept de verwachting serieus genomen te worden: Hoe deelnemers aan stadsgesprekken spreken over hun verwachtingen (2019) in Tijdschrift voor Communicatiewetenschap
- Hoe gesprekken een participatieproces maken of breken: een vergelijkende casestudie naar de betekenis van gesprekken tussen burgers en overheid voor het verloop van een lokaal participatieproces (2019) in Tijdschrift voor Communicatiewetenschap
- Het spel en de knikkers: ervaren rechtvaardigheid in vier lokale participatieprocessen (2020) in Bestuurswetenschappen.

Aan de overlegtafels van het Klimaatakkoord zat een aantal organisaties die belangen van burgers en 'civil society' vertegenwoordigen, zoals de Natuur- en Milieufederaties en Vereniging Eigen Huis. Hiermee was een gedeelte van de belangen van burgers vertegenwoordigd, maar minder de burgerbelangen in het algemeen. Tijdens de totstandkoming van het Klimaatakkoord zijn daarnaast gesprekken georganiseerd met burgers over het brede klimaatbeleid. Deze gesprekken zijn pas gedurende het proces van het Klimaatakkoord georganiseerd en er was geen commitment of duidelijkheid vooraf over wat er zou gebeuren met de uitkomsten. Dit illustreert een aantal van de valkuilen van participatie. Het is een voorbeeld van participatie die pas gaandeweg wordt georganiseerd of bedacht, en waarbij geen zekerheid wordt gegeven over wat er met de uitkomsten zal gebeuren. Dit kan leiden tot teleurstellingen en is vatbaar voor kritiek.

De afspraken uit het Klimaatakkoord hebben voor een aantal onderwerpen of sectoren – zoals aardgasvrije wijken, hernieuwbare energie op land via de Regionale Energie Strategieën – participatie duidelijk op de agenda gezet. Burgers kunnen op basis daarvan verwachten dát er participatie georganiseerd gaat worden rond deze ontwikkelingen; maar hoe die participatie eruit gaat zien is niet landelijk bepaald en daardoor niet overal concreet ingevuld of even duidelijk. Daardoor weten burgers niet wat zij wanneer van wie kunnen verwachten. Dit komt deels voort uit de wens (of noodzaak) voor maatwerk per project of gebied. Ook speelt mee dat er ervaring moet worden opgedaan en is er behoefte van overheden om hierin te onderzoeken en leren. Opvallend is dat er voor verdere beleidsontwikkeling op nationaal niveau geen afspraken over participatie zijn opgenomen in het Klimaatakkoord.

1.2 Opdracht aan deze commissie

Vanwege de ingrijpende gevolgen voor de samenleving van afspraken uit het Klimaatakkoord wordt er in de uitvoering van het akkoord op verschillende manieren burgerparticipatie georganiseerd. Al doende leert men en daarbij is ook de vraag gerezen om vanuit de praktijk te onderzoeken wat goede manieren zijn om inwoners serieus te betrekken in alle fasen van de realisatie van het Klimaatakkoord: in de abstracte planfases en bij het concreter worden van bijvoorbeeld energie-projecten en concrete aardgasvrije warmtebronnen voor wijken. Hierbij worden – zeker in coronatijd – nieuwe vormen van participatie uitgeprobeerd. Vanuit de Tweede Kamer wordt hier met veel belangstelling naar gekeken.

Geïnspireerd door voorbeelden uit andere Europese landen rees bij Kamerleden de vraag of burger-panels ingezet kunnen worden bij belangrijke maatschappelijk vraagstukken als het klimaatvraagstuk. Dit heeft geleid tot het verzoek uit de Tweede Kamer aan de regering dit nader te onderzoeken. Concreet luidde de vraag om:

'een overzicht voor te bereiden waarin de mogelijkheden van burgerpanels met de voor- en nadelen en de ervaringen in Nederland en in het buitenland worden beschreven, en deze voor de verkiezingen van maart 2021 te presenteren, zodat eventuele besluitvorming hierover bij de kabinetsformatie kan plaatsvinden.'

Voor de uitvoering van dit onderzoek heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat deze onafhankelijke adviescommissie ingesteld met enkele academici en praktijkdeskundigen op het terrein van deliberatieve democratie, maatschappelijke dialoog en burgerparticipatie. Deze commissie is gevraagd:

'een analyse uit te voeren naar instrumenten om de betrokkenheid van burgers bij (de besluitvorming over) het klimaatbeleid op nationaal, regionaal en lokaal niveau te vergroten. Hierbij wordt gevraagd om bestaande kennis en ervaring op het gebied van deliberatieve democratie te benutten. In deze analyse dient in elk geval te worden ingegaan op de mogelijkheid van een burgerforum op nationaal niveau en de mogelijke toepassing ervan op regionaal en lokaal niveau.'

De adviescommissie is verzocht om haar onderzoek vóór de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021 af te ronden. De aanpak van de commissie is afgestemd op deze korte periode. Naast een aantal bijeenkomsten van de experts en externe deskundigen is een open klankbordgroep ingesteld die ruimte biedt voor inbreng van andere experts op het terrein van burgerparticipatie. Daarnaast is een enquête uitgezet onder begeleiders en deelnemers van participatieprocessen op het gebied van klimaat en energie, die door het Team Omgevingskennis van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is uitgewerkt. Via digitale media is een oproep verspreid, bedoeld voor iedereen die zich betrokken voelt bij het klimaat, om via een digitale postbus voorstellen en ideeën in te brengen.

De commissie is gevraagd om in drie maanden tijd een advies op te leveren. Hierdoor was er beperkte ruimte voor het doen van eigen onderzoek. De commissie is daarom bij het opstellen van het rapport afgegaan op bestaand onderzoeksmateriaal, de visies van ervaringsdeskundigen en wetenschappers en een aantal korte vragenlijsten. Ook is de commissie om deze reden voorzichtig met het nu al formuleren van mogelijke verbeterpunten in de huidige betrokkenheid van burgers bij het klimaatbeleid.

Het resultaat van het werk van de adviescommissie omvat naast dit rapport een digitale database (via www.BetrokkenBijKlimaat.nl) waarin, behalve de verslagen van de verschillende bijeenkomsten, al het verkregen materiaal en achterliggend onderzoek voor eenieder beschikbaar is.

Publiek denkt mee met de commissie door middel van postbus

De commissie wilde voor het advies meer te weten komen over de ervaringen en ideeën die burgers hebben met en over burgerparticipatie en burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid. Via een online postbus (www.BetrokkenBijKlimaat.nl) kwamen 135 inzendingen binnen, die illustreren hoe de samenleving op dit moment de participatie bij het klimaat- en energiebeleid beleeft.
Deze inzendingen waren zeer divers. Zo worden er lokale voorbeelden gegeven waarbij de mogelijkheden tot participatie als positief werden ervaren, maar is er ook teleurstelling of gebrek aan vertrouwen gedeeld. De meeste inzenders zien de participatiemogelijkheden in het huidige klimaatbeleid als onvoldoende.

Uit de inzendingen wordt duidelijk dat er veel negatieve ervaringen zijn met participatie omtrent het opwekken van energie op land. De verschillende inzenders zijn wel positief over een nieuwe vorm van participatie zoals een burgerforum. De inzenders merken dan wel op dat zij zien dat er bepaalde ingrediënten nodig zijn om burgerparticipatie succesvol te laten verlopen. Zo worden voorbeelden gegeven van participatieprocessen waar de vraag te abstract was en de toegankelijkheid tot deelname onvoldoende.

De commissie heeft de inzendingen gebruikt om het rapport te verrijken met praktijkvoorbeelden. Een aantal citaten uit deze inzendingen is opgenomen in het rapport. Ook worden alle inzendingen na publicatie van dit rapport openbaar gemaakt. Daarnaast wordt een analyse van de postbus gepubliceerd met daarin de eigenschappen van de inzendingen.

1.3 Meer inhoud geven aan democratie

Tijdens de voortschrijdende discussies en besluitvorming over klimaat- en energiemaatregelen neemt de maatschappelijke druk onvermijdelijk toe. Die druk kan niet alléén opgevangen worden door de representatie via politieke partijen in het parlement, provinciale staten, gemeenteraden en bij waterschappen. Bovendien hebben politieke partijen door de bank genomen steeds minder leden, waardoor ze aan legitimiteit kunnen inboeten. Dit wordt onder meer onderstreept door de analyse van de Staatscommissie Parlementair Stelsel. Bovendien is het de vraag of langs de traditionele weg van de vertegenwoordigende democratie voldoende verbinding kan worden gelegd met burgers en hun ideeën, zeker omdat er groepen burgers zijn die met wantrouwen of schijnbare onverschilligheid tegenover 'de overheid' staan. Dit zijn burgers die ondertussen wel hun mening (willen) laten horen, steeds meer ideeën hebben over de inrichting van hun eigen samenleving en ook een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de lastige keuzes die gemaakt moeten worden.

> *"Ik kom maar niet aan boord bij mijn gemeente/regio. Communicatie is er niet. (…) Er wordt gepraat met stakeholders, maar inwoners zijn daarbij nog steeds niet aanwezig." – uit een inzending in de postbus*

De meer traditionele weg van burgerbetrokkenheid via partijlidmaatschap en verkiezingen, en via belangenorganisaties en het poldermodel, verhoudt zich steeds moeilijker tot de directheid en snelheid van de digitale en meer traditionele media en het steeds sterker wordende zelforganiserend vermogen van burgers. Een deel van deze burgers voelt te veel afstand tot besluiten genomen in "verre" bestuurskamers. Anderen willen graag zelf aan de slag en vragen de overheid om mee te doen in hun proces. Deze opkomende betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak en het zelforganiserend vermogen doen de vraag rijzen of het niet tijd wordt om meer van de kracht van een vitale samenleving te profiteren bij besluitvorming over ingewikkelde en ingrijpende besluiten die de overheid neemt. Daarbij is het zinvol om inspiratie te putten uit bestaande initiatieven en ervaringen met participatie die laten zien dat intensievere burgerbetrokkenheid tot maatschappelijk waardevolle

resultaten kan leiden en bovendien bijdraagt aan een betere verhouding tussen burger overheid. En, als dit minder goed uitpakt, te leren van wat er misgaat, en waarom.

> *"Er zijn inspraakavonden geweest waarin onze zorgen niet serieus werden genomen en het erop neerkwam dat we met gele bolletjes mochten aangeven waar die turbines mochten komen binnen de randvoorwaarden van de gemeente. (…) Als inwoner van (…) ben ik - ook vanwege mijn eigen ervaring met burgerparticipatie in een reeks van landen - diep geschokt over de regenteske participatie die de gemeente voorschotelt aan de bewoners bij de plannen voor wind-turbines. Tekenen bij het kruisje, en wie niet ja zegt is een NIMBY in dit proces." – uit een inzending in de postbus*

Juridisch kader

Het juridische kader voor participatie en burgerfora is voor de vormgeving ervan slechts van betrekkelijke betekenis. De Algemene wet bestuursrecht kent de reguliere voorbereidings-procedure van titel 4.1., in afdeling 3.4. de uniforme openbare voorbereidingsprocedure en de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. Bij de Omgevingswet zijn beide procedures van belang. Voor gemeenten ligt het Wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau bij de Raad van State voor advies. De inspraakverordening wordt opgewaardeerd tot een participatie-verordening. Het doel van deze wijziging is dat elke gemeenteraad in de participatieverordening kaders stelt voor participatie, zodat voor zowel de inwoners als voor gemeenten duidelijk is op welke manier zij in welke fase van het beleidsproces betrokken worden. Ook wordt in de wet verankerd dat in de participatieverordening regels kunnen worden gesteld over het uitdaagrecht, waarbij inwoners met een bijbehorend budget een taak overnemen, bij voorbeeld het onderhoud van een park.

Binnen de huidige en komende wettelijke kaders zijn verschillende vormen van burgerparticipatie mogelijk, omdat participatie op zich vormvrij is. Dat betekent dat per geval en afhankelijk van de lokale of regionale behoeften meer of minder ruimte aan inwoners kan worden gegeven. Ook het organiseren van een burgerforum, waarbij in meer bindende vorm de keuzevrijheid bij burgers gelegd wordt, is wettelijk gezien vormvrij. Dit past bij de ontwikkelfase waarin onder andere burgerfora zich bevinden. Wellicht is op termijn een regeling van het burgerforum denkbaar.

In het meer traditioneel georiënteerde Ierland bleken discussies over het homohuwelijk en abortus langs de gebruikelijke politieke weg vast te lopen, ondanks het feit dat er een heldere maatschappelijke vraag was naar breed gedragen oplossingen. Via de inzet van burgerfora zijn met actieve inbreng van burgers voorstellen ontwikkeld die uiteindelijk via referenda en de vertegenwoordigende democratie bekrachtigd zijn. Dit voorbeeld laat zien dat participatieve democratie aanvullend kan werken op de meer traditionele representatieve democratie. Aanvullend in die zin dat met versterkte inbreng van inzichten van burgers besluiten worden voorbereid op een wijze die binnen de gebruikelijke overleg- en besluitvormingsmethoden vaak niet mogelijk bleken. Aanvullend ook omdat de participatie voorafging aan de besluitvorming, in dit geval door het parlement.

Heftig maatschappelijk protest kan een signaal zijn dat meer aandacht aan de wijze van besluit-vorming besteed moet worden. De opstand van de 'gele hesjes' in Frankrijk vormde voor president Macron aanleiding om een 'Convention citoyenne' – een forum met 150 Fransen – te organiseren, die uitgenodigd werd om met voorstellen te komen op het terrein van klimaat en energie. De Franse

en Ierse initiatieven dragen een experimenteel karakter en dat kenmerkt de stand van zaken als het gaat om de opkomst van burgerparticipatie en meer directe democratie.

Zwitserland kent een lange traditie van referenda en mede daardoor werkt de inzet van referenda in de Zwitserse samenleving redelijk goed. Zwitsers weten hoe het werkt en weten waar ze aan toe zijn als hen een referendumvraag wordt voorgelegd, hoewel de opkomst kan tegenvallen. Vergelijkbare lange tradities op het vlak van burgerfora zijn in Europa niet zo makkelijk te vinden.

Onze parlementaire democratie werkt, omdat er in onze samenleving een zekere traditie mee is opgebouwd en veel kiezers inzien wat de waarde van democratie is. Een vergelijkbare vertrouwdheid met burgerparticipatie is noodzakelijk om die participatie breder in onze samenleving te laten slagen. Dat kan de paradox van burgerparticipatie genoemd worden. De inzet van de verschillende vormen van burgerparticipatie van de afgelopen decennia heeft een ad-hockarakter en blijft te veel beperkt tot incidentele experimenten. Daardoor hebben burgers, bestuurders en politici zich het fenomeen nog weinig eigen kunnen maken en zijn zij beter bekend met de tegenstelling tussen actiegroepen en bestuurders dan met elkaar vinden in dialoog. Ook in de media komen deze uitersten en de politieke strijd die met democratische besluitvorming gepaard gaat vooral aan bod. De strijd als journalistieke verhaallijn trekt eerder aandacht dan de ideeën van de middengroepen en overlegprocessen die meer met dialoog gediend zijn.

Ter illustratie: Hart van Nederland van SBS6 overwoog naar aanleiding van de instelling van de adviescommissie een tv-item over burgerfora bij een regionale energiestrategie. Na opnames mede op locatie besloot de redactie uiteindelijk om het onderwerp te laten rusten, omdat het 'te abstract' was. Het 'abstracte' van het onderwerp school vooral in het ontbreken van een conflict in de casus waar het om ging: de plaatsing van windmolens. De gangbare verhaallijn in media is 'het conflict', terwijl bij burgerparticipatie juist dat conflict ontbreekt of het op een verstandige wijze gebruikt wordt om tot goede oplossingen te komen.

Deze paradox kan mogelijk worden opgelost door meer systematische inzet van participatie in aanvulling op de representatieve democratie en ook door de participatie te monitoren, te evalueren en ervan te leren. Zo kan al doende geleerd worden van de ervaringen en daarmee kan de vertrouwdheid en effectiviteit van burgerparticipatie vergroot worden. Dat vraagt van de vertegenwoordigers in de representatieve democratie dat ze zich hier meerjarig aan verbinden en dat ze een helder commitment en vertrouwen geven. En het vraagt van inwoners dat ze bereid zijn om hier tijd voor vrij te maken, zich te verdiepen in het onderwerp, de dialoog aan te gaan en te luisteren naar andere visies. Representatie van alle groepen in de samenleving is hierbij cruciaal.

In Nederland zijn op regionaal en lokaal niveau initiatieven voor burgerparticipatie opgekomen en is er ook al geëxperimenteerd met burgerfora. Rond klimaatbeleid gebeurt dit in het bijzonder bij de ontwikkeling van de 30 regionale energiestrategieën, in de gemeente Súdwest-Fryslân, in Overijssel ('Studio Vers Bestuur') en in de regio *'Foodvalley'*, acht gemeenten in de regio rond Wageningen. Daarmee vormen deze initiatieven leerzame ervaringen voor de ontwikkeling van burgerfora en kunnen ze dienen als materiaal voor monitoring en evaluatie van nieuwe vormen van democratische cocreatie.

1.4 De democratische puzzel

Ondanks het feit dat in de loop der jaren al is geëxperimenteerd met en geleerd van burgerparticipatie die (veel) verder gaat dan de 'inspraakavond', is er in Nederland geen vaste traditie van goed georganiseerde burgerparticipatie. In het bijzonder de inzet van burgerfora is nog beperkt. Hoewel verschillende mensen en organisaties zich hebben ingezet voor het verzamelen en delen van kennis en ervaringen op het gebied van burgerparticipatie, is dit sterk verspreid over organisaties en sectoren. Hierdoor ontbreken vaste formats, draaiboeken of wettelijke regelingen, vergelijkbaar met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in de Algemene wet bestuursrecht of de nieuwe Omgevingswet.
In de samenleving is burgerparticipatie een onvoldoende gangbaar en daarmee herkenbaar onderwerp, zoals 'het Binnenhof' als beeld voor besluitvorming door regering en parlement dat wel is. Specifiek voor het fenomeen burgerforum zijn meerdere termen in opkomst, zoals burgerberaad, 'G1000' en burgerpanels. De herkenbaarheid in brede lagen van de samenleving is daarmee nog beperkt.
Een eerste stap zou kunnen zijn om één term te kiezen. Wij geven de voorkeur aan 'burgerforum'.

Om bij burgerparticipatie de intensiteit van de invloed van inwoners te beschrijven wordt ook wel van een participatieladder gesproken. Raadplegen, adviseren, coproductie, meebeslissen en zelf organiseren zijn gangbare beschrijvingen van de verschillende treden van de participatieladder, van laag naar hoog. Overeenkomstig die treden geven burgers hun mening of kennis rond een beleidsonderwerp, genereren ideeën en oplossingen voor een goed advies binnen een beleidsthema, werken intensief met de overheid mee aan plannen of beleid, organiseren en voeren zelf projecten uit, of zijn medeverantwoordelijk voor beslissingen en mede-eigenaar van de uitkomst.

Toolbox burgerparticipatie

Er zijn diverse manieren om burgerparticipatie te organiseren. Verschillen zitten onder andere in het aantal mensen dat kan deelnemen en hoeveel invloed de deelnemers hebben op het plan of besluit dat voorligt. Het burgerforum is een van de meest intensieve vormen van participatie. Een greep uit de toolbox:

Workshop

Een groep burgers en professionals werkt samen aan een oplossing voor het beleid, plan of project.

Inloopbijeenkomst

Een fysieke of online bijeenkomst waar inwoners en andere belang-hebbenden worden geïnformeerd of kunnen meepraten.

Enquête

Een gerichte groep wordt uitgenodigd om hun mening te geven via een vragenlijst.

Burgerforum

Een (vaak door loting) geselecteerde groep burgers gaat met elkaar in gesprek om de politiek te adviseren of om mee te beslissen.

Het burgerforum is een vorm van intensieve participatie, waarbij een geselecteerde groep burgers binnen zekere kaders zelf ideeën of oplossingen ontwikkelt en daarmee medeverantwoordelijkheid neemt. De omvang van die groep burgers kan verschillen, van 100 tot 300 tot 1000 bij de G1000. Als het burgerforum voorstellen doet voor keuzes met betrekking tot de publieke zaak, dan rijst vanzelf een aantal belangrijke vragen die als 'randvoorwaarden' voor de toepassing van burgerfora kunnen gelden. Bijvoorbeeld de vraag over welk onderwerp het forum voorstellen ontwikkelt, wie daarover beslist en hoe uiteindelijk het voorstel van het burgerforum doorgeleid wordt naar de formele bestuurlijke en publieke besluitvorming. Een andere vraag is in hoeverre de ideeën en voorstellen van 100, 300 of 1000 inwoners die ingaan op een uitnodiging om mee te doen voldoende representatief kunnen zijn voor wat leeft bij een breder publiek dat niet meedoet. Anders gezegd: wat is de verbinding tussen het 'kleine forum' en het 'grote publiek', ook wel mini- en maxi-publiek genoemd?

Participatie bij de Regionale Energiestrategieën

Bij regionale energiestrategieën vormt het op nationaal niveau vastgestelde Klimaatakkoord het – bindende – kader waarbinnen regionaal keuzes gemaakt kunnen worden die uiteindelijk vertaald zullen worden in besluiten van provincies, waterschappen en gemeenten. In een aantal regio's is een burgerforum toegepast om tot keuzes te komen. De ontwikkeling en uitvoering van de Regionale Energiestrategieën gebeurt in verschillende fases, waarbij steeds bestuurlijke en politieke besluitvorming zal volgen. Iedere stap kan zijn eigen passende vorm van burgerparticipatie hebben. Op die manier kan burgerparticipatie in de verschillende fases en met verschillende vormen 'ingeweven' worden in de formele besluitvormingsprocedures. Ervaring zal steeds meer kunnen leren hoe dat op de beste manier of manieren kan en hoe voorkomen kan worden dat door eerdere besluitvorming de burgerparticipatie te stroef loopt. Het kan zijn dat er dan te veel verzet is opgeroepen en dat de vraag rijst of er nog voldoende ruimte is voor betekenisvolle participatie.

Ook de traditionele democratische cultuur, op nationaal, regionaal en lokaal niveau, zal zich moeten verhouden tot meer directe betrokkenheid van inwoners via bijvoorbeeld een burgerforum. Daarvoor is het commitment van politici en bestuurders aan een burgerforum essentieel, net als het vertrouwen bij inwoners dat met hun voorstellen serieus omgegaan zal worden. Het is tevens belangrijk om een balans te vinden tussen de representatieve democratie en het direct betrekken van burgers; wat er van burgers gevraagd wordt moet immers wel haalbaar zijn en niet leiden tot 'participatiemoeheid'.

> *De energietransitie is maar één van de vele opdrachten voor de samenleving. Er wordt al gesproken over 'participatie burn-out', nog voor de invoering van de Omgevingswet. – uit een inzending in de postbus*

Wij hebben met een enquête begeleiders van dit soort processen en deelnemers gevraagd wat zij van belang vinden bij participatie. Daaruit komen vrij duidelijk de volgende punten naar voren:

- zo vroeg mogelijk starten met participatie en informatieverstrekking;
- wees duidelijk wat burgers kunnen verwachten, stel heldere doelen (opgaven) en kaders; als er geen ruimte is voor participatie, doe het dan ook niet;
- neem de inbreng van burgers serieus en informeer over wat er met de inbreng is gedaan;
- houd het simpel: eenvoudig taalgebruik, zo mogelijk aangevuld met visuele communicatie;
- zorg voor een gevarieerde groepssamenstelling, doe extra moeite om iedereen te betrekken, niet alleen de mensen 'die we altijd al horen';

- benut verschillende communicatievormen voor een breder bereik en creëer meer diversiteit door verschillende groepen gericht te benaderen om mede-eigenaarschap te vergroten vooral bij grote en lastige vraagstukken;
- goed kunnen begeleiden vraagt begeleiding door een verbindende persoonlijkheid met communicatieve vaardigheden en politiek-bestuurlijke sensitiviteit.

1.5 Het klimaatbeleid is een complex vraagstuk

Het klimaatvraagstuk is in veel opzichten complex. Het gaat niet alleen om een onderwerp met een mondiale (Verdrag van Parijs) en Europese (Green Deal) betekenis, maar het betreft vele sectoren van de samenleving die een sterke verwevenheid hebben. Die sectoren zijn zowel technisch als maatschappelijk gelaagd en gesegmenteerd. Er staat ook tijdsdruk op de vormgeving en uitvoering van het klimaatbeleid, omdat er (internationale) afspraken zijn gemaakt over bepaalde concrete doelstellingen omtrent CO_2-reductie en omdat er inherent tijdsdruk zit op het klimaatvraagstuk.
De uitvoering van het klimaatbeleid raakt alle bestuurslagen, dringt diep door in de samenleving en raakt vrijwel iedereen in het dagelijks leven en bij verschillende soorten belangen. Het klimaatbeleid als zodanig is politiek en maatschappelijk omstreden en maakt niet alleen de pennen, maar ook emoties los bij een breed publiek. Bovendien is er nog weinig praktijkervaring opgedaan met een omvangrijk vraagstuk als de ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van het klimaatbeleid. We doen het voor de eerste keer. Het Verdrag van Parijs is uniek in zijn soort, de inzet van klimaattafels voor ontwikkeling met sectoren van een Klimaatakkoord is uniek in zijn soort, hoewel er in Nederland wel enige ervaring is met dit soort polderoverleg. De vele initiatieven voor burgerparticipatie zijn betrekkelijk nieuw, evenals de vraag of burgerfora ingezet kunnen worden.

Deze complexiteit van het vraagstuk brengt mee dat er op vele manieren en op verschillende niveaus, van meer algemeen tot meer concreet, onder tijdsdruk keuzes gemaakt moeten worden. Bij de inzet van politieke besluitvorming, afstemmend overleg in 'de polder' en burgerparticipatie moet ingespeeld worden op die complexiteit en die beperkte tijdsplanning. Het bepalen van de passendheid van politieke besluitvorming, maatschappelijk overleg of directe burgerparticipatie als vorm van besluitvorming en overleg hangt af van de fase en de onderdelen van het klimaatbeleid. Ook kan het zijn dat ze in een bepaalde volgorde op elkaar volgen. Zo zijn de hoofddoelstellingen van het klimaatbeleid in het Verdrag van Parijs door de ondertekenende staten vastgelegd en worden deze op Europees niveau verder uitgestippeld. Over de nationale doelstellingen in de Klimaatwet heeft politieke besluitvorming plaatsgevonden en over de invulling van het nationale beleid is met maatschappelijke organisaties overlegd om tot een door de sectoren gedragen Klimaatakkoord te komen. Bij de verdere uitwerking is de vraag opgekomen op welke manier burgerparticipatie ingezet kan worden.

1.6 Komt dit advies wel tijdig?

Van verschillende kanten is de vraag gesteld of dit expertadvies niet te laat komt, bijvoorbeeld omdat het Energieakkoord en het Klimaatakkoord er al liggen. Bovendien zijn het Energieakkoord en het Klimaatakkoord overeenkomstig de Nederlandse traditie in polderoverleg tot stand gekomen, waarbij een vaker gehoorde kritiek is dat de verbinding met de samenleving als geheel misschien zwak was, omdat slechts beperkt met inwoners gesproken is en er geen echte participatieprocessen zijn toegepast. Ook is de besluitvorming die onderdeel is van de uitvoering van het Klimaatakkoord al onderweg. Elke gemeente moet bijvoorbeeld voor eind 2021 een Transitievisie Warmte vaststellen, en de Regionale Energie Strategieën 1.0 (RES) worden medio 2021 vastgesteld. De vraag is dus of er nog voldoende (mee) te beslissen valt, zoals ook blijkt uit een inzending van de postbus.

> *“Beste commissieleden, dank voor deze mogelijkheid. Maar in onze situatie mosterd na de maaltijd. Gemeente (…) heeft haar besluit genomen. (…) Onvoldoende kennis en willekeur. Onze gemeenschap is in ieder geval niet gehoord. Aandragen van ideeën is mooi, maar mijn vertrouwen is nagenoeg weg.” – uit een inzending in de postbus*

Aan de andere kant is het zo dat veel ook nog niet vaststaat of kan worden aangepast. In veel sectoren is in het Klimaatakkoord richting gekozen, maar staat het beleid tot en met 2050 niet vast. Bovendien verandert ook de context van het klimaatbeleid, doordat Europese lidstaten eind 2020 besloten om het Europese klimaatdoel te verhogen van 49% naar 55% in 2030. Zo beschrijft de Eindrapportage Bestemming Parijs Wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050 van de Studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal van januari 2021 een ruimere verkenning van de keuzemogelijkheden die na het Klimaatakkoord overblijven. Deze wegwijzer noemt nieuwe keuzevragen op, die al dan niet met inzet van burgerparticipatie opgelost kunnen worden. Ook dit creëert ruimte. En voor alle vernieuwingen geldt: eens moet je ermee beginnen en eigenlijk is het altijd te laat. Het Franse voorbeeld van de Convention Citoyenne pour le Climat laat zien dat in de Franse context al in een eerder stadium het klimaatbeleid tot onderwerp van een burgerforum kon worden gemaakt.

Daarnaast vraagt ook de uitvoering van vastgesteld beleid nog vele keuzes en nadere uitwerking. Uit het Klimaatakkoord komen de regionale energiestrategieën en aardgasvrije wijken voort, die op dit moment al in ontwikkeling zijn. Naast aandacht voor ‘het grote plaatje’ komt de uitvoering op regionaal en lokaal niveau in de aandacht en de vertaling van ambitie naar plan naar project. Bovendien ligt het voor de hand dat uitvoering van het Klimaatakkoord omstreden kan zijn voor inwoners, omdat zij niet allemaal dezelfde voorkeuren hebben of de noodzaak zien van klimaatmaatregelen, omdat juist in hun leefomgeving bijvoorbeeld windmolens gepland worden of omdat er persoonlijk te betalen kosten gemoeid zijn met energiemaatregelen, zoals woningen die van het gas af moeten of moeten worden geïsoleerd. Wie draagt deze kosten? En zijn de kosten evenredig naar draagkracht verdeeld? Dit zijn belangrijke vragen over de legitimiteit van de energiemaatregelen. Zoals gezegd, meer participatie bij energie- en klimaatbeleid houdt een innovatie in die op een zeker moment moet beginnen met het starten van de permanente dialoog. En als je begint is het eigenlijk altijd meteen te laat. Daarmee valt echter de waarde van een expertadvies over burgerparticipatie en in het bijzonder een burgerforum bij energie- en klimaatbeleid niet weg.

Het belang van een plek ‘aan tafel’

De instelling van deze adviescommissie leidde tot heftige reacties, zoals die van NederWind dat 75 lokale ‘antiwindmolengroepen’ vertegenwoordigt. Een korte samenvatting van hun grieven luidt dat ze geen toegang kregen tot de energietafel:

“Ed Nijpels en de lobby van energiebedrijven stellen de klimaattafels zodanig samen, dat de energiebedrijven maximaal en met miljarden kunnen profiteren van subsidies (naast wind op land en zon is dat ook nog biomassa). Het leeuwendeel daarvan moet worden opgebracht door de burger, die niet aan tafel mag. De klimaattafels regisseren inderdaad hun eigen miljardenwinsten. Om het idee van draagvlak van onderop voor te wenden, worden RES-regio’s ingesteld.
De opgave voor de regio’s wordt echter centraal vastgesteld door de klimaattafels. Door de RES-regio’s is er geen normale democratische controle, zoals in een gemeente of provincie. Daar waar gemeenteraadsleden nog wat mogen zeggen in de zijlijn, kunnen deze gemakkelijk worden gemanipuleerd/gestuurd vanuit het ministerie van EZK, omdat ze geen of weinig kennis hebben van het energiedomein. Om zeker te zijn, dat de RES het Klimaatakkoord volgt, worden financieel belanghebbenden uitgenodigd in de aansturing, terwijl de burger wordt buitengesloten. Nadat er toch weerstand is ontstaan onder de bevolking, lanceert Ed Nijpels het idee van burger-

panels. Deze willekeurig samengestelde burgerpanels zullen geen of weinig kennis hebben van het energiedomein en derhalve gemakkelijk vanuit het ministerie van EZK te manipuleren/sturen zijn. Tevens wordt de fictie gecreëerd van burgerparticipatie. Georganiseerde burgergroeperingen kunnen op deze wijze buiten spel worden gezet."

Uit deze reactie blijkt duidelijk dat er bij groepen burgers wantrouwen is ontstaan doordat het Klimaatakkoord beschouwd wordt als het resultaat van overleg 'in besloten kring', waarbij bepaalde belanghebbenden voordeel hadden ten opzichte van niet vertegenwoordigde groepen. De legitimatie van delen van het Klimaatakkoord komt op die manier op losse schroeven te staan. Het komt vaker voor dat door een gebrek aan betrokkenheid van belanghebbenden bij de besluitvorming de overheid als vanzelf zijn eigen oppositie oproept, een oppositie die veelal redelijk goed geïnformeerd is en zich goed weet te organiseren. Er ontstaat zo een hindermacht.

Het is niet realistisch om te verwachten dat met de inzet van burgerparticipatie en in het bijzonder burgerfora dit soort legitimatievragen eenvoudigweg opgelost worden. Voor een evenwichtig beeld is het goed om ook te kijken naar andere burgerinitiatieven naar aanleiding van het Klimaatakkoord. De Nederlandse vereniging omwonenden windturbines (NLVOW) maakte na jaren van protest, klachtprocedures en rechtszaken, afspraken met de windenergiesector voor het verbeteren van participatie en inspraak.

Wellicht kan hogere burgerbetrokkenheid helpen bij een breder gedeeld bewustzijn en bij de aanvaarding van de energiemaatregelen en kunnen er eventueel plannen op tafel komen waar meer inwoners zich medeverantwoordelijk voor voelen, maar participatie en burgerfora mogen niet gebruikt worden als excuus voor gebrek aan overtuigingskracht van de gemaakte keuzes in het energie- en klimaatbeleid.

Na de Tweede Kamerverkiezingen in maart 2021 zal een nieuw kabinet om verschillende redenen belangrijke nieuwe keuzes maken voor het klimaatbeleid. Met het huidige klimaatbeleid is Nederland immers nog onvoldoende voorbereid op het halen van de nationale doelen in 2030 en daar komt zoals gezegd een hogere Europese ambitie bij. Bij het ontwerpen van nieuwe maatregelen is de inzet van burgerparticipatie van groot belang en hiervoor vormen burgerfora een mogelijkheid. Het middel zou echter alleen moeten worden ingezet als het helder is dat de uitkomst gaat bijdragen aan de te behalen - scherp geformuleerde - doelen. Belangrijke vragen waar deze commissie zich over heeft gebogen zijn dan ook: waarom wordt er precies voor de inzet van een burgerforum gekozen, en onder welke randvoorwaarden kan een burgerforum effectief worden ingezet? Hoofdstuk 2 gaat dieper in op deze vragen.

Hoofdstuk 2
Randvoorwaarden voor de effectieve toepassing van burgerfora

Burgerfora kunnen op nationaal, regionaal en lokaal niveau een passende manier zijn om samen met inwoners te komen tot klimaat- en energiebeleid in de jaren voor ons. De dialoog tussen deelnemers aan een burgerforum kan bijdragen aan grotere betrokkenheid en kan leiden tot rijkere oplossingen waar veel burgers zich meer eigenaar van voelen, zelfs als het gaat om vraagstukken waarbij de belangen in onze samenleving op het eerste gezicht ver uiteen liggen en onverenigbaar lijken. Het goed organiseren van een burgerforum is echter een complexe onderneming, die doordacht aangepakt moet worden. Alleen dan kan het burgerforum tot grotere betrokkenheid en vertrouwen leiden. Deze commissie heeft daarom aan de hand van bestaande kennis en ervaring een aantal randvoorwaarden opgesteld voor de effectieve toepassing van burgerfora.

Hoofdstuk 2: Randvoorwaarden voor de effectieve toepassing van burgerfora

Samenwerking tussen mensen verloopt langs twee typen wegen die hun eigen dynamiek kennen en elkaar kunnen afwisselen: competitie en coöperatie. Dat begint al met kinderen in de zandbak, maar ook in de werking van de democratie zijn beide wegen herkenbaar. Onze vertegenwoordigende, representatieve democratie berust in beginsel op competitie: de ideeënstrijd tussen partijen die zich profileren, waarbij de stembusuitslag en de coalitievorming bepalend zijn voor 'wie aan de macht komt' en welke meerderheid regeert. Deze democratie drukt zich uit door debat, waarbij spreken veelal belangrijker is dan luisteren en de media graag 'winnaars en verliezers' aanwijzen. Debatten die vaak uitmonden in stemmingen waarbij de meerderheid beslist. Bij participatieve en deliberatieve democratie – zoals burgerfora – staat coöperatie voorop. Door een verkenning van de belangen en de mogelijkheden in een bepaalde kwestie wordt naar een gezamenlijk gedragen uitkomst gezocht.
De deliberatieve democratie berust op collectieve besluitvorming waarin informatievergaring, luisteren en overleg en de respectvolle uitwisseling van argumenten centraal staan.

Deliberatieve democratie kan binnen de representatieve democratie toegepast worden, maar het verschil in inhoud en dynamiek van het besluitvormingsproces en de manier waarop betrokkenen met elkaar omgaan (spreken?, luisteren?) moet in het oog gehouden worden. Het burgerforum berust op coöperatie. Maar vanuit de representatieve democratie moet eerst ruimte gegeven worden voor een burgerforum. Bovendien zal de uitkomst van het burgerforum ingepast moeten worden in de volks-vertegenwoordiging op nationaal, regionaal dan wel lokaal niveau.

Er zijn inmiddels in verschillende landen en binnen Nederland ervaringen opgedaan met burgerfora. Een systematisch overzicht van de impact van burgerfora op beleid, zeker ook in relatie tot andere vormen van (participatieve) besluitvorming, ontbreekt. Wel zijn er veel waardevolle lessen geleerd uit de ervaringen die wereldwijd met de inzet van burgerfora zijn opgedaan; ervaringen die de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD) recent op een rij heeft gezet. In dit hoofdstuk baseren we ons op kennis die in de commissie aanwezig is en kennis die door de commissie verzameld is, waarbij we ons ook hebben laten voeden door praktijkervaringen van organisatoren en deelnemers van burgerfora, zoals die zijn ingebracht via onze postbus en in onze ontmoetingen met de klankbordgroep.

Op basis hiervan inventariseren wij een aantal randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan voordat een burgerforum een waardevolle toevoeging op bestaande besluitvorming kan zijn.
Zonder toepassing van deze randvoorwaarden kan het organiseren van een burgerforum juist schade-lijk zijn voor de geloofwaardigheid, legitimiteit en effectiviteit van de resultaten van het burgerforum, van de betrokken mensen en organisaties en van burgerfora en burgerparticipatie die volgen.

Nadat wij kort beschrijven wat een burgerforum is (2.1), gaan wij in op randvoorwaarden met betrekking tot de keuze voor een burgerforum (2.2) en vervolgens op randvoorwaarden met betrekking tot het ontwerp en uitvoering van een burgerforum (2.3).

2.1 Wat is een burgerforum?

Burgerforum, burgerpanel of burgerberaad worden vaak inwisselbaar gebruikt, hoewel er soms verschillen worden gezien tussen deze methoden van burgerparticipatie. Wij hebben gekozen voor 'burgerforum' als herkenbare beeldende term, met de volgende bouwstenen:

- Intensieve vorm van burgerparticipatie;
- Min of meer representatieve groep burgers;
- Bijeengebracht op basis van (gestratificeerde) loting; en
- Intensief proces met een focus op deliberatie.

Een burgerforum heeft gemiddeld een doorlooptijd van zes tot zeven maanden. In deze periode zijn er verscheidene – hybride – bijeenkomsten verspreid over meerdere dagen of weekenden. Tijdens deze bijeenkomsten doorlopen de deelnemers de volgende stappen: informeren, delibereren en adviseren. De groep zal veelal uiteindelijk tot een gezamenlijk oordeel komen, dat idealiter een consensus is, of anders een besluit dat door een (vooraf bepaalde) meerderheid wordt gesteund, met eventueel duidelijk geformuleerde alternatieven of tegenstandpunten.

De ervaring leert dat tijdens burgerfora het proces van 'met elkaar aan tafel zitten' en met elkaar in gesprek gaan ertoe bijdraagt dat verschillen van inzicht en belangentegenstellingen – nadat ze verkend en onderkend zijn – voor een belangrijk deel overbrugbaar blijken te zijn. Een ervaren moderator omschreef dat dit het gevolg is van een verschuiving van meer individuele belangen naar een collectief of algemeen belang. De aanvang van het gesprek kan 'competitief' zijn in de zin dat de verschillende inzichten met elkaar strijden, maar door een professioneel begeleid proces ontstaat een meer coöperatieve houding waarbij de integratie van belangen meer ruimte en aandacht krijgt. De deelnemers zullen in het begin van het proces ervaren dat mensen verschillende waarden koesteren en verschillende belangen hebben, maar zullen uiteindelijk ervaren dat die verschillen niet in de weg staan van het vinden van meer gemeenschappelijke uitkomsten. Bij die verschillende waarden kan gedacht worden aan meer individualistisch, of egoïstisch, meer collectief of altruïstisch, meer gericht op plezier en comfort, hedonistisch of gericht op de leefomgeving, waarbij natuur en klimaat voorop-staan. Sommigen zullen uitgesproken voor 'hun waarden staan' en een strijdhouding aannemen, terwijl anderen meer gericht zijn op overleg en consensus.

Hoewel beperkt en nog onvoldoende is onderzocht waarom burgerfora precies kunnen komen tot gedeelde oplossingen voor (ogenschijnlijk) onoverbrugbare vraagstukken, zijn hier wel aanknopings-punten voor. Wij noemen er twee. Wanneer betrokkenen een besluitvormingsproces als eerlijk ervaren, is de kans groter dat zij zich meer verbonden voelen met wat er op de agenda staat, dat zij ook het proces en de uitkomst in betekenisvolle mate vaker als gelegitimeerd, als gerechtvaardigd beschouwen en dat zij de uitkomst van het participatieproces aanvaarden. Dit 'fair process'-effect is ook onderzocht onder veel verschillende maatschappelijke omstandigheden en in de sociaalpsychologische literatuur beschreven. Daarnaast zijn er interessante overeenkomsten tussen de werking van groot-schalige participatieprocessen en conflictoplossing tussen twee of meer partijen door middel van mediation (arbeidsconflict, familieconflict, burenconflict of bij herstelbemiddeling). 'Conflict' is dan niet de gemeenschappelijke noemer, maar wel het effectief opsporen van achterliggende zorgen en belangen en het belang van de competenties van de ontwerpers van deze processen en van de begeleiders en moderatoren. Een belangrijke overeenkomst tussen participatieprocessen en bemiddeling/ mediation is ook de – soms verrassende – uitkomst ervan. De ervaring leert dat als betrokkenen op basis van hun hun uiteenlopende kennis, ervaring en achtergronden, inzicht en belangen gezamenlijk naar oplossingen zoeken, die oplossingen bij uitstek passend en werkbaar kunnen zijn. Dit komt juist omdat ze berusten op de creatieve inbreng van betrokkenen in plaats van op voorstellen die rond bestuurlijke tafels of op ambtelijke burelen of door consultantbureaus of lobbycircuits zijn uitgedacht.

Hoe werkt het burgerforum?

Er zijn verschillende maatschappelijke vraagstukken waar burgers over willen meedenken en -beslissen.

1 Eén vraagstuk wordt geselecteerd.

2 Met behulp van loting wordt een dwarsdoorsnede van de bevolking geselecteerd.

3 De verschillende deelnemers krijgen informatie...

4 ...gaan in gesprek met experts en belanghebbenden...

5 ...en gaan met elkaar in dialoog.

6 Er zijn begeleiders die zorgen dat het gesprek goed verloopt en iedereen aan het woord komt.

7 Het forum werkt op basis van de gesprekken voorstellen uit.

8 Hier wordt over gestemd voordat ze worden overgenomen in het eindadvies.

9 Het advies wordt aangeboden aan de politiek, die ermee aan de slag gaat.

2.2 Randvoorwaarden voor keuze burgerforum

De commissie meent dat een burgerforum voor het klimaatbeleid het overwegen waard is, mits voldaan kan worden aan enkele essentiële randvoorwaarden. In deze paragraaf en de volgende benoemen we essentiële voorwaarden voor keuze van een eventueel burgerforum.

2.2.1 Niet geïsoleerd maar verbonden

Nederland is een representatieve democratie en zal dat ook blijven. Een burgerforum kan daar een deliberatieve aanvulling op vormen, afhankelijk van hoe goed het burgerforum is ingebed.
Wanneer men overweegt een burgerforum op te zetten rond het Nederlandse (nationale, regionale of lokale) klimaatbeleid, is het belangrijk ervoor te zorgen dat het burgerforum geen geïsoleerd initiatief is, maar reëel verbonden is met de (beleids)wereld die een boodschap zou moeten hebben aan het burgerforum.

Een effectief burgerforum vraagt – naast tijd, middelen en ondersteuning – een helder commitment van politiek en bestuur. De ontwikkeling van wederzijds vertrouwen is hierbij belangrijk; de overheid toont ten aanzien van een bepaalde vraagstelling vertrouwen in de kennis en kunde van de burger; en de burger kan vertrouwen hebben in het commitment van de overheid. Juist ook als het commitment bepaalde grenzen en randvoorwaarden kent, is het cruciaal dat die op voorhand duidelijk zijn.

2.2.2. Zie het niet louter als instrument om draagvlak te verkrijgen

Vanuit politiek en bestuur bestaat de wens om meer draagvlak voor het Nederlandse klimaatbeleid te verwerven. Vanuit burgers en samenleving leeft de wens om gehoord te worden, invloed en zeggenschap te hebben. Deze twee doelen kunnen in een burgerforum gaan botsen. Immers, een focus op draagvlak neigt al gauw naar een instrumentele benadering, waarbij weinig ruimte is voor burgers om echt gehoord te worden, omdat de focus meer ligt op de kleur of richting van de mening die mensen hebben (negatief of positief, voor of tegen), dan op de inhoud van hun ideeën. Overigens geldt dit niet alleen voor burgerfora maar voor participatie in brede zin. De leidende motivatie om een burgerforum in te zetten moet niet zijn om draagvlak te creëren, maar om burgers meer een stem te geven en tot beter beleid komen door de kennis en ideeën van burgers ook mee te nemen. Er moet dus nog wat te kiezen zijn voor de deelnemers; meer dan de kleur van de windmolen. Niet alleen omdat hiermee de kwaliteit van besluitvorming wordt versterkt, maar ook omdat burgers als belangrijke stakeholder in het klimaatbeleid het recht hebben om hierover mee te denken. Het is tevens belangrijk dat het doel van een burgerforum duidelijk is voor de deelnemers en niet alleen de organisatoren.

2.3 Randvoorwaarden voor ontwerp en uitvoering van een burgerforum

Als de overheid ervoor kiest om in te zetten op een nationaal burgerforum voor klimaatbeleid, of verder investeert in burgerfora op regionaal en lokaal niveau, is het mogelijke succes in de uitvoering afhankelijk van een aantal randvoorwaarden.

2.3.1 Het juiste vraagstuk

Een goede vraagstelling voor een burgerforum is belangrijk omdat deze in belangrijke mate de uitkomst van het burgerforum bepaalt. Wie een brede, abstracte vraag voorlegt in een burgerforum zal in de regel een breed, abstract antwoord krijgen. Dit vraagt om een zekere mate van afbakening en concreetheid. Toch is het ook van belang dat deelnemers bij aanvang van het proces nog de nodige inbreng hebben over de keuze en/of afbakening van het onderwerp. Ook moeten de middelen en vraagstelling met elkaar in evenwicht zijn; een complexer vraagstuk vraagt meer tijd, informatie en expertise dan een eenvoudiger vraagstuk.

Het juiste vraagstuk identificeren en kiezen is zeer contextafhankelijk. Toch zijn er enkele algemene principes te volgen, zoals samengevat in onderstaand kader:

Geschikt vraagstuk	Niet geschikt vraagstuk
• Begin met een vraag, niet een onderwerp, beschrijving of probleemstelling • Zorg dat het vraagstuk aansluit bij het te nemen besluit • Streef naar beknoptheid en duidelijkheid • Maak het niet te breed, maar ook niet te smal • Een geschikt vraagstuk bestaat uit de vraagstelling en een korte toelichting • Zorg dat de vraagstelling relevant is voor de burger • Wees duidelijk over randvoorwaarden (d.w.z. relevante jurisdictie, geografische grenzen van het probleem of het bedrag dat voor handen is) • Zorg dat de vraag de deelnemers niet naar een bepaald antwoord leidt	• Stel geen ja-neevragen • Vermijd samengestelde vragen • Vermijd vraagstukken die weinig tot geen context hebben of onnauwkeurig zijn • Een te beperkte of smalle vraagstelling

Aanvullend op bovenstaande algemene principes ziet de commissie nog een aantal aandachtspunten die betrekking hebben op de selectie van het juiste vraagstuk. Zo is het van belang dat er sprake is van vroegtijdige betrokkenheid van burgers bij het bepalen van de vraag. Uit de praktijk kunnen we enkele manieren identificeren om dit vorm te geven: op nationaal niveau in België werd het vraagstuk deels bepaald door de deelnemers, en op regionaal niveau in Súdwest-Fryslân ging men nog een stap verder en werd het vraagstuk meebepaald door het bredere publiek. Ten tweede denkt de commissie dat het zaak is in beeld te hebben waar mensen zelf over willen meepraten: een onderwerp dient voor hen relevant en interessant te zijn. Hier kan gedacht worden aan vraagstukken op het gebied van leefbaarheid, het gebruik van de leefomgeving of principiële uitgangspunten als over de maatschappelijk verdeling van kosten voor beleid. Dit kan worden geïllustreerd met een inzending uit de postbus.

> *"Zo abstract! Ik wil mee kunnen denken over het nu: over hoe de lokale nieuwbouwprojecten voorzien kunnen worden van meer groen, mee-denken over waar de lokaal opgewekte stroom vandaan komt en naartoe gaat; concrete en tastbare onderwerpen." – uit een inzending in de postbus*

Ten derde moeten complexe vraagstukken – met mogelijk een technisch karakter – niet op voorhand worden uitgesloten. Voor dergelijke vraagstukken is het belangrijk dat er goed over de kennis en informatievoorziening van het burgerforum wordt nagedacht. Zo vragen complexe vragen om aandacht voor de verschillende effecten die een besluit kan hebben, en vragen dilemma's met langetermijn-gevolgen om een helder beeld van wat die mogelijke gevolgen kunnen zijn. Er kan ook voor een vraagstuk gekozen worden dat pas op lange termijn grote gevolgen heeft, maar op korte termijn toch tot een grote dynamiek in de (politieke) besluitvorming kan leiden. Op dit punt kan gedacht worden aan hoe het klimaatbeleid invulling geeft aan solidariteit tussen generaties of de wenselijkheid en risico`s van kernenergie. Tot slot is de commissie van mening dat een burgerforum ook geschikt kan zijn voor minder gepolitiseerde thema's, zoals de rechtvaardige verdeling van lusten en lasten van klimaatbeleid in Nederland of de inzet op klimaatadaptatie.

Aanknopingspunten voor de inzet van burgerfora op nationaal en lokaal niveau

Of een burgerforum het beste op nationaal, regionaal of lokaal niveau kan plaatsvinden, hangt samen met het vraagstuk dat op tafel ligt. Het burgerforum kan het beste georganiseerd worden op het niveau waarop de politieke besluitvorming over het onderwerp in kwestie plaatsvindt. "Grote", veelomvattende issues zijn daarom vaak het meest geschikt voor een nationaal burgerforum. Een onderwerp dat breed is en de hele maatschappij raakt is geschikter voor het nationale of regionale niveau. Een meer praktische vraag of een onderwerp dat alleen een groep mensen in een bepaald gebied betreft is meer geschikt voor een burgerforum op lokaal niveau.

Het maatschappelijk debat over klimaatbeleid gaat vaak over heel specifieke onderdelen van het beleid, zoals 'van het aardgas af', of de vraag waar windmolens moeten komen. Terwijl de moeilijkheid of pijn eigenlijk in achterliggende vragen zit. Denk aan ruimtelijke keuzes en de betaalbaarheid, nu en in de toekomst. Het gaat om fundamentele keuzes in de leefomgeving die mensen raken. Komen tot deze keuzes begint met een dialoog tussen overheid en samenleving over onze toekomst. Een dialoog die, zeker vanuit het perspectief van burgers, niet alleen gaat over klimaat en energie, maar ook over woningen, natuur, recreatie, landbouw, en bedrijven, en over de verhouding tussen burgers en bedrijven, tussen steden en dorpen en tussen generaties. Bij het kiezen van een vraag voor een burgerforum is het daarom belangrijk om voorbij de grenzen van een beleidsdossier te kijken en dieper dan de bekende discussie.

Aanknopingspunten op nationaal niveau

De commissie is gevraagd om te verkennen hoe een burgerforum kan worden ingezet in het klimaat- en energiedomein. Het nationale klimaatbeleid kent een stevige verankering in internationale wetgeving en afspraken, zoals het Klimaatakkoord van Parijs en Europese richtlijnen. Het ligt voor de hand dat dergelijke afspraken een belangrijk kader zijn voor een te organiseren burgerforum.

Binnen deze kaders kan een kabinet ervoor kiezen om in een burgerforum het klimaatbeleid in zijn geheel open te stellen. Dit vraagt om ruimte om eerder gemaakte beslissingen te kunnen herzien. Er kan ook gekozen worden om de reikwijdte van een burgerforum verder te verbreden en niet alleen klimaatmitigatie, maar ook klimaatadaptatie, milieu en biodiversiteit als integrale opgave aan een burgerforum voor te leggen. Dit zal moeten worden afgewogen tegen belangrijke andere principes, zoals een snelle implementatie van reeds voorgenomen beleid, zekerheid op de lange termijn en een betrouwbare overheid.

Een belangrijk aanknopingspunt wordt geboden door de Klimaatwet, die een beleidscyclus vastlegt waarin het kabinet iedere vijf jaar een nieuw Klimaatplan vaststelt. Het volgende Klimaatplan is volgens dit ritme voorzien in 2024. Omdat dan het klimaatbeleid integraal wordt bezien biedt dit kansen voor een stevigere betrokkenheid van burgers, bijvoorbeeld door middel van een burgerforum. De Klimaatwet bepaalt reeds dat elk nieuwe Klimaatplan vooraf wordt gegaan door een publieksconsultatie. Deze bepaling uitbreiden met een burgerforum kan een stevige borging creëren voor de stem van burgers bij de ontwikkeling van toekomstig klimaatbeleid. De commissie constateert echter ook dat het nieuwe Klimaatplan nog een aantal jaar op zich laat wachten, en dit mogelijk onvoldoende tegemoetkomt aan de grote maatschappelijke wens van burgers om nu al betrokken te worden bij het klimaatbeleid.

Aanknopingspunten op regionaal en lokaal niveau
Voor de implementatie rust een groot deel van het klimaat- en energiebeleid op regionale en lokale besluitvormingsprocessen. Voor een deel zijn deze processen gekoppeld aan ruimtelijke ordening. Dit biedt kansen om burgerbetrokkenheid ook op deze schaalniveaus te versterken met de inzet van burgerfora. Zo wordt bij de Regionale Energiestrategieën (RES) aandacht besteed aan het vinden van passende vormen van participatie en zijn er enkele RES-regio's die hiervoor het burgerforum hebben ingezet. Ook maken alle gemeenten op dit moment plannen om te komen tot een duurzame warmtevoorziening. Enkele andere thema's waarvoor de uiteindelijke besluitvorming (al dan niet gedeeltelijk) bij regio's of gemeenten ligt zijn de ontwikkeling van (laad)infrastructuur voor duurzaam vervoer, afvalinzameling en recycling en groenvoorzieningen in en rond gemeenten.

2.3.2 Politieke inbedding

Tussen de inzet van een burgerforum en de noodzakelijke politieke besluitvorming moet een heldere en begrijpelijke verbinding bestaan. In het bijzonder moet duidelijk zijn dat de uitkomst van een burgerforum serieus genomen wordt.

Een nieuw soort (informeel) 'contract' tussen overheid en burger is hierbij noodzakelijk. Het oude contract luidt 'wij zijn de gekozen vertegenwoordigers en wij discussiëren en beslissen omdat wij bevoegd zijn.' Het nieuwe contract kan luiden: 'wij zijn de gekozen vertegenwoordigers en wij beslissen uiteindelijk, maar via een burgerforum bieden we burgers in een vroegtijdig stadium van beleidsontwikkeling de kans om mee te denken, ideeën en oplossingen aan te dragen en keuzes te suggereren of te maken.' Van belang is om hierbij op te merken dat een burgerforum een belangrijke maar geen exclusieve stem van de maatschappij kan en moet zijn; afstemming tussen het mini- en maxi-publiek is fundamenteel om ook de stem van de bredere bevolking te garanderen.

Betrokken politici moeten bereid zijn dit nieuwe contract aan te gaan, zich zo meer open te stellen voor argumenten en ervaringen van burgers en een relatie aan te gaan waarbij mensen echt meedoen aan beleidsontwikkeling en niet alleen op een later moment – via bij voorbeeld inspraak of consulatie – hun zegje mogen doen. Deelname van volksvertegenwoordigers aan een burgerforum wordt door sommigen onderschreven als manier om ervoor te zorgen dat vanuit de politiek meer vertrouwen ontstaat in de meerwaarde van overleg en besluitvorming in burgerfora. Bij een nationaal burgerforum over klimaatbeleid zal het onderwerp ervan en de wijze waarop de resultaten politiek vertaald kunnen worden afgestemd moeten worden tussen regering en parlement. Het is niet per se noodzakelijk dat de uitkomsten van een forum één op één overgenomen worden. Maar een verantwoordingsplicht of besprekingsplicht kunnen laten zien dat het resultaat serieus genomen wordt.

Het vooraf verkrijgen van dit politiek commitment voor een burgerforum lijkt relatief makkelijker op regionaal en lokaal niveau dan op nationaal niveau. Reden kan zijn dat de voorliggende regionale en lokale vraagstukken beperkter van omvang zijn en lokale en regionale bestuurders beter de maatschappelijke context kunnen overzien en inschatten. Op regionale en lokale schaal is in Nederland dan ook al de nodige ervaring opgedaan met de werking van burgerfora. Dat deze drempel regionaal en lokaal lager is, betekent echter niet dat het per definitie geschikter is om op deze niveaus burgerfora te organiseren.

Uiteraard vereist een burgerforum ook commitment van de deelnemers: zij moeten zich bereid verklaren tijd te investeren en het hele traject te blijven deelnemen, en ook moeten zij zich openstellen voor argumenten van anderen en nieuwsgierig zijn naar de belangen die bij anderen spelen.
Ook moeten zij bereid zijn de kaders die van tevoren – politiek – zijn gesteld te accepteren.

2.3.3 Samenstelling en representativiteit

Een essentiële randvoorwaarde voor een goed functionerend burgerforum is dat iedereen gelijke kansen heeft om deel te nemen. Bovendien is het wenselijk dat de uiteindelijke samenstelling van het burgerforum voldoende representatief is. Loting is een vaak gebruikte methode. Recente ervaringen leren dat de respons bij loting tussen de 2% en 5% ligt. Ervaring kan worden opgedaan met de manier en intensiteit waarmee deelnemers worden uitgenodigd zodat dit percentage hoger wordt. De ervaring leert dat vooral hoger opgeleiden, maar ook wel mannen en mensen zonder migratie-achtergrond eerder 'ja zeggen' tegen een uitnodiging tot participatie. Bij het organiseren van een burgerforum is het dan ook belangrijk andere groepen te bereiken. Hoe bestrijd je bij een burgerforum de reproductie van maatschappelijke ongelijkheid in de deelname en daarmee de besluitvorming in een burgerforum?

Hoewel meer ervaring kan worden opgedaan, is het vooralsnog lastig om ervoor te zorgen dat de feitelijke samenstelling in de praktijk van een burgerforum in meerdere of mindere mate voldoet aan het ideaal van volledige representativiteit en daarmee inclusiviteit. Om dit te bevorderen kan gestratificeerde loting worden toegepast, waarbij bepaalde groepen extra aandacht en kansen krijgen. Ook kan een aantal plekken worden gereserveerd voor groepen die, zoals uit ervaring blijkt, ondervertegenwoordigd blijven. Maar het zal een voortdurende inspanning vragen om steeds een representatieve groep mensen bij elkaar te krijgen. Vooral het bevorderen van deelname van mensen die het vertrouwen in de overheid kwijt zijn, jongeren, lager opgeleiden en mensen met een niet-Nederlandse achtergrond vraagt meer ervaring. Extra aandacht vraagt laaggeletterdheid, maar ook gezondheidsredenen kunnen een beperkende factor zijn voor deelname aan een burgerforum.

Het is verder van groot belang dat jongeren goed worden betrokken bij een burgerforum waarin wordt gesproken over hun toekomst. Het is zaak goed na te denken over de vraag hoe ook de groep jongeren zonder stemrecht kan worden betrokken. Zij zijn immers met name de generatie die de gevolgen van nieuw beleid of beleidswijzigingen gaat meemaken. Het belang van jongeren die nog niet voor hun belangen kunnen opkomen en van toekomstige generaties moet dan ook goed worden verankerd. Dit kan bijvoorbeeld door bij een burgerforum op nationaal niveau een generatietoets uit te voeren om zo de gevolgen van het voorgestelde beleid voor jonge en toekomstige generaties in kaart te brengen.

Het is van groot belang voor de kwaliteit en de legitimiteit van een burgerforum dat alle belangen in het forum zo goed mogelijk vertegenwoordigd zijn. Aanvullende manieren om drempels voor deelname weg te nemen en zo de inclusiviteit en representativiteit te bevorderen zijn noodzakelijk. Bij dit type aanpak moet aandacht worden geschonken aan het tegemoetkomen van de verschillende omstandigheden en belevingswerelden van deelnemers. Hierbij wordt gedacht aan de volgende voorzieningen: een dagvergoeding, kinderopvang, respijtzorg (vervangende zorg voor ouderen, opdat mantelzorgers mee kunnen doen), en meer intensieve begeleiding en ondersteuning van deelnemers. Sociaal werkers en andere contactpersonen in de samenleving kunnen een rol spelen bij de werving en ondersteuning van bijvoorbeeld laaggeletterden en andere moeilijker bereikbare groepen. Uit de praktijk leren we ook het belang van rekening houden met mensen met beperkingen zoals slechthorenden of slechtzienden. In Engeland bijvoorbeeld werden hoofdtelefoons uitgegeven en documenten van een extra groot lettertype voorzien.

2.3.4 Ondersteuning en uitvoering tijdens het proces

Het goed laten functioneren van een burgerforum vraagt het nodige in termen van de organisatie van inhoud en proces. Een onafhankelijke en onpartijdige voorzitter/moderator vormt een van de belangrijkste voorwaarden voor een goed participatieproces.

De communicatieve competenties van de onafhankelijke en onpartijdige 'voorzitter', 'moderatoren' en eventuele begeleiders zijn essentieel. Het gaat daarbij niet in de eerste plaats om 'vakdeskundigheid', maar om kennis en vaardigheden om goed met divers samengestelde groepen te werken en spanningen en eventuele conflicten te identificeren en te benutten om de deliberatie te versterken. Te denken valt aan de deskundigheid van beleidsbemiddelaars en andere speciaal opgeleide moderatoren.

Er is (nog) geen eenduidig functieprofiel, maar de toepassing van participatie zou versterkt kunnen worden door meer onderzoek en ervaring op dit punt.

Tijdens het proces van een burgerforum is het van groot belang om ongelijkheid in invloed tussen verschillende sociale groepen, met name wat betreft gender, migratie-achtergrond en opleiding te bewaken en bij te sturen. Onderzoek heeft veelvuldig aangetoond dat hoger opgeleiden, mannen een witte medeburgers door burgerparticipatie aan invloed kunnen winnen. Dit komt niet alleen doordat zij er vaker aan meedoen, maar ook doordat ze in gesprekken kunnen domineren; ze krijgen of nemen bijvoorbeeld vaker of langer het woord. Daarnaast zijn er ook aanwijzingen dat er meer op hun uitingen gereageerd wordt en zij zelf gemiddeld minder op anderen reageren of anderen vragen stellen. Het is dus belangrijk dat de voorzitter/moderator de competenties heeft om dit te corrigeren en actief te zorgen dat alle deelnemers in gelijke mate invloed kunnen uitoefenen. Goede, gelijkwaardige communicatie tussen de deelnemers moet het uitgangspunt zijn.

Op basis van de ervaringen bij eerdere burgerfora zal voor lokale, regionale en nationale burgerfora een inschatting gemaakt moeten worden van de noodzakelijke middelen voor het burgerforum in kwestie. Ook deze vorm van democratie kost geld: participatie is niet 'gratis'. Het zal veelal maatwerk zijn om voldoende ondersteuning in de vorm van kennis, organisatie, geld en andere faciliteiten beschikbaar te stellen voor burgerfora over klimaatbeleid op landelijk of regionaal/lokaal niveau.

Wat betreft de inhoud is het van belang dat de deelnemers goed worden geïnformeerd over het onderwerp van gesprek en daarover vrijelijk kunnen beraadslagen. De verschillende ervaringen die zijn opgedaan met burgerfora laten zien dat het hier meestal gaat om een combinatie van - schriftelijke - kennis, zowel voorafgaand aan als tijdens het proces, en hoor en wederhoor van experts, ervarings-deskundigen en belanghebbenden. Het is belangrijk dat er van verschillende informatiebronnen gebruik wordt gemaakt en dat het burgerforum zelf mag bepalen van welke aanvullende experts of informatiebronnen zij gebruik wil maken. Ook veldbezoeken kunnen informatief zijn voor deelnemers.

Om informatie te kunnen verwerken en hier als groep gezamenlijk een mening over te vormen is voldoende tijd essentieel: de OECD geeft aan dat goed functionerende burgerfora minimaal 4 dagen met elkaar doorbrengen, verspreid over een periode van zes tot zeven maanden, een tijdsperiode die uiteraard mede afhankelijk is van de complexiteit van het vraagstuk. Daarbij dient het groepsproces voldoende te worden ondersteund en gefaciliteerd: het kan hier gaan om de eerdergenoemde ondersteuning van individuele forumleden, maar ook om facilitering van groepsdiscussies en onder-steuning bij het schrijfproces.

In het hele proces is transparantie van groot belang, zowel voor de leden van het forum zelf (wat gebeurt er met hun inbreng?) als voor het maxi-publiek (hoe is het burgerforum tot haar advies gekomen?). Het vertrouwen van deelnemers aan een burgerforum kan, naast goede communicatie en transparantie, worden versterkt door het goed functioneren van het burgerforum bij een onafhanke-lijke partij neer te leggen. Voor de deelnemers is het belangrijk dat hun privacy is gewaarborgd en dat alleen als zij daar zelf toestemming voor hebben gegeven hun namen na het uitbrengen van het advies bekend worden. Op verschillende manieren kunnen bij de opbouw van ervaring met burgerfora ook eventuele externe begeleiders een rol spelen. Bij grote burgerfora kan een 'auditor' of zelfs een auditcommissie een evaluatieve en ondersteunende rol vervullen. Deze heeft dan de rol om feedback te leveren op vragen als: hoe rechtvaardig verloopt het proces en worden alle deelnemers en argumenten wel goed gehoord? Een auditor kan ook degene zijn bij wie deelnemers met hun klachten tijdens en na het proces terecht kunnen.

Ten slotte is het voor de relatie tussen mini- en maxi-publiek en voor het creëren van maatschappelijk draagvlak en vertrouwen van belang dat de inzet van burgerfora systematisch wordt gemonitord en geëvalueerd. Een belangrijke vraag is op welke manieren de keuzes *binnen* het burgerforum verbonden kunnen worden met de publieke meningsvorming *daarbuiten*. Dit kan ook de verbinding tussen mini- en maxi-publiek genoemd worden. Overigens speelt de verbinding tussen mini- en maxi-publiek bij alle besluitvorming in volksvertegenwoordigingen op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Zeker in

deze tijd waarin de media-aandacht groot is en via de sociale media snelle communicatie kan plaatsvinden is de publieke aandacht voor vooral de Tweede Kamer steeds groot.

2.3.5 Verhouding tussen mini- en maxi-publiek

Een burgerforum vraagt een intensief en transparant leerproces, dat niet geïsoleerd is van de rest van de samenleving. Wanneer levert een burgerforum resultaten op die door de mensen die zelf niet hebben deelgenomen aanvaard worden? En welke inzet is nodig om deze verbinding tussen 'mini-publiek' en 'maxi-publiek' te maken bij de start, gedurende de looptijd en na afloop van het burgerforum?

Het leerproces over de vraag die voorligt binnen het burgerforum is belangrijk, maar voor maatschappelijk draagvlak en vertrouwen in de uitkomsten is het van essentieel belang dat er ook in de politiek, het bestuur en breder in de samenleving geleerd wordt. Hiervoor is goede communicatie gedurende het hele proces van zowel het verloop als van uitkomsten noodzakelijk. Uit de praktijk leren we de volgende waardevolle lessen over een goede verbinding en communicatie tussen het mini- en maxi-publiek: livestreams of het opnemen van de sessies zodat het maxi-publiek deze kan volgen, de mogelijkheid voor het maxi-publiek om voorafgaand aan het burgerforum schriftelijke inbreng te leveren, een – online – enquête uitgezet in het maxi-publiek over de voorstellen van het mini-publiek en de rol van de media.

Om een goede relatie tussen mini- en maxi-publiek te bevorderen is het voorts van belang om zo veel mogelijk aanpalende activiteiten te organiseren en vooral media en maatschappelijke organisaties daarbij uit te nodigen. Het maxi-publiek kan ook door minder deliberatieve vormen van communicatie bij het onderwerp betrokken worden. Denk daarbij ook aan meer creatieve vormen van betrekken en communiceren in de vorm van wedstrijden, bijdragen van media en kunstenaars. Met name activiteiten met een audiovisueel karakter zullen aantrekkelijk zijn voor oude en nieuwe media om aandacht te besteden aan het onderwerp dat in het burgerforum wordt besproken.

Ook is het van groot belang om te kijken hoe er een productiever relatie gelegd kan worden tussen het burgerforum en discussies over het klimaat via sociale media. Digitale discussies kunnen sterk gepolariseerd raken en dan leert de ervaring dat er beperkte uitwisseling mogelijk is tussen mensen die heel verschillend denken. In een burgerforum komen als het goed is verschillende groepen wel met elkaar in gesprek, maar als die groepen die discussie niet ook binnen hun eigen gelederen voeren en daar andersdenkenden niet toelaten, dan kan het bereik van een burgerforum te beperkt blijken. Het lijkt daarom belangrijk om enige digitale discussies te voeden en daarmee te zorgen dat deze wel verbonden raken met dialoog in het burgerforum zelf.

Uiteindelijk zal het leggen van de relatie tussen het mini- en maxi-publiek vaak ook een kwestie van maatwerk zijn. Of hier ook in enige mate een uniforme aanpak voor mogelijk is, is nog een leervraag.

Het vertalen van het burgerforum naar het maxi-publiek

Bij de nieuwste generatie van burgerfora wordt meer dan voorheen nagedacht over de verbinding van burgerforum (mini-publiek) en bredere burgersamenleving (maxi-publiek). In Ierland werden de aanbevelingen van burgerfora omtrent homohuwelijk (2013) en abortus (2016) geaccordeerd door referenda die op het burgerforum volgden (in 2015 respectievelijk 2018). Geholpen door goed ontwerp en goede inbedding konden de transformaties die de Ierse mini-publieken hadden doorgemaakt worden gedeeld met en door het maxi-publiek - en uiteindelijk ook door de Ierse politiek die bij de belangrijke schakelmomenten telkens betrokken was.

In Frankrijk werd het advies van de burgerconventie voor het klimaat geaccordeerd door een online enquête onder een representatieve steekproef van 1005 Fransen; over twee specifieke maatregelen van constitutionele aard zijn referenda aangekondigd door de Franse president.

In de Nederlandse context kan de bredere legitimatie van een burgerforum - adviserend over klimaatbeleid of ander beleid - eveneens worden gezocht door publieksonderzoek. Maar ook de mogelijkheid van een adviserend referendum of preferendum (parlementair gefiatteerd inzake een specifiek burgerforum) is hier interessant. Bij een preferendum wordt een vraag of voorstel meervoudig (dus niet één ja-neevraag) voorgelegd, hetgeen gepast kan zijn bij een burgerforum dat tot een meervoudig advies komt.

2.3.6 Vervolg uitkomsten burgerfora ('terug naar de politiek')

Zoals eerder benoemd is het van belang dat degenen die het burgerforum in het leven roepen zich op duidelijke wijze committeren aan de uitkomsten. Afhankelijk van de taakopdracht van het burgerforum kan dit verschillende dingen betekenen: een burgerforum kan worden gevraagd om op een bepaald voorstel te reflecteren, om met een advies te komen of om te komen met een meer uitgewerkt (wets) voorstel voor het beleid.

Vooraf moet helder zijn wat betrokken politici in hun verschillende rollen als bestuurder of volksvertegenwoordiger met de uitkomsten van het burgerforum gaan doen. Ook moet duidelijk zijn hoe de politiek omgaat met de rol van burgerfora in de erop volgende besluitvorming en op welke manier zij de uitkomsten van burgerfora waarborgt, mogelijk ook op de langere termijn. Een manier om commitment, vertrouwen en verantwoording te vergroten is om een onafhankelijke partij de uitkomsten en de manier waarop die worden opgepakt in besluitvorming en beleid te laten monitoren. Op lokaal en regionaal niveau kan dat eventueel via de ombudsman of lokale en regionale rekenkamers. Op nationaal niveau is een vergelijkbare inzet denkbaar, waarbij de Algemene Rekenkamer bij uitstek een rol zou kunnen vervullen, omdat die vertrouwd is met dit soort monitoring.

De belangrijkste vraag betreft het commitment vanuit de verschillende geledingen van de overheid aan het burgerforum; is dat bijvoorbeeld de regering, een brede coalitie in het parlement, of zijn dat bepaalde politieke partijen? Vergelijkbare vragen kunnen op regionaal en lokaal niveau gesteld worden. En wat houdt het commitment precies in? Hiervoor zijn grofweg drie soorten commitment te onderscheiden met een oplopende mate van intensiteit:

1. **Verantwoordingsplicht:** partijen verplichten zich tot verantwoording over wat er met de uitkomsten van het burgerforum is gedaan in de besluitvorming;
2. **Besprekingsplicht:** de gecommitteerde partijen verplichten zich tot bespreking van de uitkomsten van het burgerforum die, aangenomen dat de uitkomst zich daarvoor leent, eventueel wordt gevolgd door een stemming erover; en
3. **Plicht tot regelgeving:** de gecommitteerde partijen verplichten zich tot vastleggen van de uitkomsten van het burgerforum in beleid en regelgeving. In dat geval moet van tevoren duidelijk zijn onder welke voorwaarden partijen zich committeren aan de uitkomsten van het burgerforum.

2.4 Verandert de werking van onze democratie door de inzet van burgerfora?

Aan het begin van deze verkenning werd als uitgangspunt gekozen dat in deze tijd veel inwoners meer directe invloed wensen op wat er in hun leefomgeving gebeurt, en dat veel mensen meer invloed wensen op belangrijke besluiten die genomen worden. Klimaatmaatregelen versterken dit proces. Onze vertegenwoordigende of representatieve democratie functioneert op nationaal, regionaal en lokaal niveau op een redelijk vertrouwde wijze. Maar de totstandkoming van de ingrijpende maatregelen die genomen moeten worden om aan het klimaatbeleid gestalte te geven, vormen een uitdaging om onze democratie te verbreden en te verdiepen met vormen van burgerparticipatie en in het bijzonder burgerfora. Deze uitdaging houdt ook verband met de grotere deskundigheid en betrokkenheid van veel burgers, waardoor het steeds minder legitiem is om hen aan de kant te laten staan. Bovendien zijn de antwoorden die gevonden moeten worden op de klimaatuitdagingen en de keuzes die gemaakt worden zodanig complex dat breed overleg in onze samenleving wenselijk is.

Het organiseren van burgerparticipatie en in het bijzonder burgerfora berust op een politiek en maatschappelijk leerproces, mede op basis van ervaringen in buiten- en binnenland. Onze samenleving is van dag tot dag doortrokken van democratisch overleg in vele maatschappelijke en politieke geledingen. Parlementaire besluitvorming en vergelijkbare besluitvorming op regionaal en lokaal niveau vormt naar verhouding een steeds smaller pad, terwijl via burgerparticipatie en burgerfora een verbreding mogelijk is.

> *"Door in de gelegenheid gesteld te worden om proactief mee te kunnen doen creëer je betrokkenheid. Dus geen achterkamertjespolitiek, maar burgerberaden met een dwarsdoorsnede van de inwoners van alle gemeenten in de energieregio's" – uit een inzending in de postbus*

Een verbreding die maatschappelijk gewenst is, omdat veel burgers zich betrokken voelen bij de publieke zaak en bij een belangrijk onderwerp als klimaat en de toekomst van Nederland, van Europa en van planeet Aarde. Grotere betrokkenheid van burgers schept niet alleen meer verbinding, maar kan ook leiden tot een grotere creativiteit bij het vinden van oplossingen voor lastige vraagstukken en het versterken van de legitimatie van de gemaakte keuzes, waardoor de uitvoering makkelijker wordt.

Maar het belangrijkste is dat de inzet van burgerparticipatie en in het bijzonder burgerfora een leerproces is op bestuurlijk en politiek niveau, maar ook in onze samenleving. Hoe dat leerproces het beste kan verlopen komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Kansen en risico's publieke participatie

Aan de 'pluskant' van burgerparticipatie kan staan dat burgerparticipatie op gestructureerde wijze vormgeeft aan de verschillende stromingen in het publieke debat, de afstand tussen burger en overheden kan verkleinen, kan bijdragen aan vertrouwen en legitimiteit van de beslissingen en kan leiden tot 'betere' beslissingen die 'makkelijker' acceptabel zijn voor burgers, wat de kans verkleint dat opgeroepen weerstand zich vertaalt in klachten of juridische procedures. Burgerparticipatie biedt mogelijkheden voor meer actief burgerschap en kan ertoe bijdragen dat actieve participatieve processen een gebruikelijk onderdeel worden van beleidsprocessen.

Aan de 'minkant' kan staan dat burgerparticipatie tijd en geld kost die vanuit bestuurlijk en ambtelijk gezichtspunt niet steeds zinvol besteed worden. Direct zelf beslissen geeft een gevoel van controle. Onduidelijkheid over vertaling van het resultaat van participatie naar besluitvorming kan leiden tot teleurstelling bij burgers en verlies aan effectiviteit bij de overheid. Dat iedere vorm van participatie tot meer vertrouwen leidt bij een breder publiek is niet zeker.

Kansen en risico's burgerfora in het bijzonder

Positief is dat burgerfora representatief en inclusief werken, met de nodige aandacht voor maatregelen die representatie en inclusiviteit waarborgen (loting met statische toetsing of overuitnodiging aan groepen die vaak niet komen opdagen, aandacht voor fysieke of mentale beperkingen (zie Engeland), kostenvergoeding). Burgerfora doen recht aan burgers die politiek steeds mondiger worden. Onderwerpen kunnen door spraakmakende burgerfora via de media breder aandacht krijgen. Daardoor kan ook een sterkere verbinding tussen het burgerforum en het bredere publiek ontstaan. In burgerfora kan geprofiteerd worden van de veelheid van ervaringen en - soms onverwachte - inzichten waardoor nieuwe oplossingen gevonden worden die vormgeven aan een hechtere verbinding tussen burger en overheid. Politici en ambtenaren krijgen een beter zicht op de mening van de burger en wat hen drijft.

Negatief kan zijn dat vooral de *usual suspects* oververtegenwoordigd zijn omdat het realiseren van representativiteit en het garanderen van inclusiviteit arbeidsintensief is, tijd kost en daarmee ook geld. Het kan zijn dat deelnemers onvoldoende gemotiveerd zijn, het proces niet serieus nemen en tussentijds afhaken, waardoor het eindresultaat negatief beïnvloed wordt. Onvoldoende terugkoppeling en/of verantwoording naar het bredere publiek of de politiek tast de legitimatie van de uitkomsten aan. Als er op politiek/bestuurlijk niveau te weinig gedaan wordt met de uitkomsten kan dat tot cynische reacties bij burgers of inwoners leiden, dan kan participatie worden weggezet als 'publiciteitsstunt'. Burgerfora organiseren mag niet amateuristisch, en vraagt deskundigheid, tijd en geld. Tot slot zijn burgerfora ook niet voor alle type vragen en besluiten of besluitmomenten passend.

Als advies kan gelden dat dat burgerparticipatie en in het bijzonder burgerfora - mits goed toegepast – toegevoegde waarde hebben, tenzij het gaat om besluitvorming die geen enkel uitstel kan verdragen. Om ervoor te zorgen dat de voordelen de nadelen overstijgen is het van belang dat het proces met precisie en aandacht georganiseerd wordt, dat duidelijk is wat er van de deelnemers verwacht wordt en – misschien het allerbelangrijkste – dat er vooraf bekend is wat er met de uitkomsten zal gebeuren.

2.5 Samenvatting van de randvoorwaarden

Ervaring zal verder moeten leren wat succesfactoren zijn en welke afbreukrisico's zich kunnen voordoen. Op hoofdlijnen zijn de volgende randvoorwaarden voor het staan of vallen van de inzet van burgerfora essentieel.

1. Niet geïsoleerd, maar verbonden: Bij de keuze voor een burgerforum moet duidelijk zijn hoe het forum verbonden is met het beleidsproces
2. Niet louter voor draagvlak: De leidende motivatie om een burgerforum in te zetten moet niet zijn om draagvlak te creëren, maar om burgers meer een stem te geven en tot beter beleid komen door de kennis en ideeën van burgers ook mee te nemen.
3. Het juiste vraagstuk: duidelijk moet zijn wat de inzet van het burgerforum is en het duidelijk zijn hoe een burgerforum juist bij dit vraagstuk van toegevoegde waarde is;
4. Politieke inbedding: de start, de organisatie en de uitkomst van een burgerforum moet voldoende verbonden zijn met het bestuurlijke en politieke besluitvormingsproces op lokaal, regionaal en nationaal niveau;
5. Samenstelling en representativiteit: loting vormt een goed uitgangspunt voor de samenstelling, maar extra maatregelen moeten genomen worden om de representativiteit te waarborgen.
6. Ondersteuning: voldoende middelen om het proces in het burgerforum en de deelname van een geschakeerd publiek mogelijk te maken en begeleiding door goed opgeleide en ervaren voorzitters/moderatoren. Monitoring kan de kwaliteit van het proces versterken.
7. Mini- en maxi-publiek: afhankelijk van het onderwerp moet effectief verbinding gelegd worden tussen de overeenstemming die binnen het burgerforum ontstaat en de instemming van het brede publiek. Daartoe kunnen extra begeleidende processen buiten de burgerfora bijdragen.
8. Vervolg uitkomsten: gewaarborgd moet zijn dat er een verantwoording gegeven wordt over hoe de resultaten van het burgerforum zijn gebruikt, hetzij via een serieuze bespreking van de uitkomsten van het burgerforum, hetzij via bindende bestuurlijke en politieke besluitvorming.

Randvoorwaarden

Voor het succes van een burgerforum is het belangrijk dat aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan.

1 Selecteer het juiste vraagstuk

De inzet van het burgerforum moet duidelijk zijn, net als hoe een burgerforum juist bij dit vraagstuk van toegevoegde waarde is.

Niet elk vraagstuk leent zich voor een burgerforum. Selecteer het juiste vraagstuk in overleg met de betrokkenen.

Het burgerforum moet plaatsvinden op een moment dat de politiek hier iets mee kan in hun besluit.

2 Politieke inbedding

Vooraf wordt duidelijk afgesproken hoe het burgerforum zich verhoudt tot politieke besluitvorming.

3 Ondersteuning en uitvoering van het proces

Een onafhankelijke en onpartijdige moderator, goed geïnformeerde deelnemers en de nodige aandacht voor inclusiviteit.

Goede begeleiding en professionele ondersteuning zijn belangrijk voor de uitkomsten.

Het burgerforum moet representatief zijn.

Let extra op mensen voor wie het lastiger is om mee te doen of extra ondersteuning nodig hebben.

4 Samenstelling en representativiteit

Iedereen moet een gelijke kans hebben om deel te nemen. Hiervoor kan loting worden gebruikt.

Zorg voor een goede verbinding met de mensen die zelf niet in het forum zitten.

Iedereen moet zich kunnen herkennen in de uitkomsten.

5 Verhouding tussen mini- en maxi-publiek

Goede communicatie met het maxi-publiek. Het maxi-publiek moet verbonden zijn met het mini-publiek.

6 Vervolg uitkomsten burgerforum

Vooraf moet duidelijk zijn, voor het mini- en het maxi-publiek, wat er met de uitkomsten zal gebeuren.

Het advies wordt serieus genomen en belandt niet onderop de stapel.

Hoofdstuk 3
De noodzaak van onderzoeken en leren

Het organiseren van intensievere betrokkenheid van burgers bij beleid is op een aantal plaatsen al ingezet en er wordt ervaring met burgerfora. De nog beperkte kennis en ervaring hierover is echter verspreid over mensen en organisaties. Het overzicht om de ontwikkeling van burgerfora in goede banen te leiden ontbreekt. Effectieve, bredere inzet van burgerfora vraagt daarom als eerste stap het meer systematisch bijeenbrengen van bestaande kennis en inzicht. De vervolgstap is het toegankelijk maken van kennis en inzicht voor bredere toepassing en het leren van ervaringen bij nieuwe te organiseren burgerfora. Daarbij zal ook geleerd kunnen worden van het soms beter of minder goed functioneren van een burgerforum.

Dit leren kan versterkt worden door onderzoek te doen en een preciezer inzicht te krijgen in de werking van burgerfora en de ervaringen van deelnemers en het bredere publiek. Dit bijeen brengen van kennis en inzicht en het verder leren en onderzoeken kan het beste in een netwerk plaatsvinden dat zich rond het onderwerp burgerforum ontwikkelt. Leren over burgerfora kan niet los gezien kan worden van de bredere ontwikkeling van burgerparticipatie. Deze commissie stelt daarom voor om een forum te organiseren in samenwerking met de vele betrokken bij burgerparticipatie – waaronder in de eerste plaats burgers – om samen een voorstel te ontwikkelen voor een structuur en werkwijze waarin participatie gemonitord wordt en waarbinnen kennis mede door onderzoek ontwikkeld en gedeeld wordt.

Hoofdstuk 3: De noodzaak van onderzoeken en leren

Het belang van een betere betrokkenheid van burgers bij het maken en uitvoeren van klimaatbeleid is duidelijk: het is een ingewikkelde opgave die veel onderwerpen in onze samenleving en de belangen van iedereen raakt. Burgerparticipatie, en daarbinnen burgerfora, zet iets naast de representatieve democratie; meer op coöperatie gebaseerde democratie dan op competitie. De verandering naar intensievere betrokkenheid van burgers, bijvoorbeeld via burgerfora, is op een aantal plaatsen al ingezet. Tegelijkertijd zijn er nog veel vragen over wat nodig is om het nieuwe systeem – representatieve democratie aangevuld met participatieve of deliberatieve democratie – te laten functioneren. Voor het beantwoorden van deze vragen is het nodig dat nieuwe ideeën en methoden voor participatie worden uitgeprobeerd en dat hiermee wordt gevarieerd. De verleiding kan groot zijn om hiermee zo snel mogelijk aan de slag te gaan, zeker met een relatief nieuwe methode als het burgerforum. Behoedzaamheid is echter een groot goed in het uitproberen en leren over burgerparticipatie. Beleid gericht op het vergroten van burgerbetrokkenheid kent een historie van veel – op zich goed bedoelde – projecten, weinig structureel leren en onvoldoende inbedding waarin vooral de aansluiting op de samenleving ontbreekt. Het afbreukrisico bij slechte participatie is groot. Burgers kunnen hun vertrouwen verliezen en afhaken en politici kunnen gefrustreerd raken en participatie terzijde schuiven. Leren over burgerbetrokkenheid vraagt naast uitproberen ook kennisopbouw en -deling. De kennis over burgerparticipatie in het algemeen is sterk verspreid over partijen en sectoren; het overzicht ontbreekt. En kennis over het betrekken van burgers door middel van burgerfora is nog beperkt. Het creëren en bundelen van kennis vraagt om een gedegen onderzoeksaanpak.

In dit hoofdstuk schetst de commissie het belang van zorgvuldige kennisopbouw, uitproberen en leren op het gebied van burgerparticipatie, en in het bijzonder burgerfora. Ook worden aanbevelingen gedaan voor hoe dit vorm kan krijgen in de context van het nationale klimaatbeleid. Daarbij is het van belang om een scherpe blik te richten op de maatschappelijke context waarin participatie en in het bijzonder burgerfora zich het beste kunnen ontwikkelen. Het initiatief voor een burgerforum zal vaker van onderop komen en een 'van boven opgelegd forum' – zonder aansluiting bij maatschappelijke behoeften – begint onder een ongelukkig gesternte. Tegelijkertijd hangt bij participatie veel af van politieke bereidheid (die berust op inzicht in het nut ervan) en de aansluiting op gestandaardiseerde procedures van openbare besluitvorming. Een succesformule voor een burgerforum is niet vast te leggen in een blauwdruk, regeling of wet, maar aandacht voor vaste aanknopingspunten en basisprincipes kan de voorspelbaarheid en berekenbaarheid voor burgers mogelijk wel verbeteren.

3.1 De effectieve inzet van burgerfora vraagt om kennisopbouw

Voor wie betrokkenheid van burgers met behulp van burgerfora werkelijk wil vergroten is het belangrijk om het echt anders te gaan doén. Tegelijkertijd ligt er nog geen blauwdruk voor de effectieve toevoeging van burgerfora aan bestaande bestuurlijke processen. Effectieve inzet van burgerfora vereist dan ook dat kennis structureel wordt verzameld en gedeeld en vraagt om een cultuur waarin proberen en leren de norm zijn. Een dergelijke verandering is een continu en langdurig proces van doen, onderzoeken, leren van succes én fouten, en opnieuw doen. Voor een werkelijk effectieve inzet van burgerfora is het dus van belang te werken met een aanpak die helpt bij het opbouwen en delen van kennis en creëren van inzichten.

Om dit concreet te maken volgt hieronder een aantal voorbeelden van onderwerpen waarop het kennisniveau op dit moment nog beperkt is en verder moet worden ontwikkeld.

- Kennis over de ervaringen van mensen die deelnemen aan een burgerforum, zoals werkwijzen die meer of minder worden gewaardeerd;
- Kennis over de competenties en ervaring die 'voorzitters' en moderatoren moeten hebben om fora succesvol te begeleiden;
- Kennis over de verhouding van het (al dan niet zelf-) geselecteerde 'mini-publiek' dat meedoet in een forum tot het bredere 'maxi-publiek', en hoe de verbinding tussen beide goed kan worden gemaakt;

- Kennis over de werkelijke effecten van fora, zoals de (duur van de) steun van het 'maxi-publiek' voor de uitkomsten;
- Kennis over hoe de representatieve democratie de inbreng van burgerfora ervaart en waardeert;
- Kennis over de legitimatie en inclusiviteit van burgerfora t.b.v. van definitieve besluitvorming over voorstellen en adviezen;
- Kennis over de situaties en vragen op nationaal, regionaal of lokaal niveau waarvoor een burgerforum past.

Om te zorgen dat kennis over dergelijke vragen op een structurele manier in de praktijk wordt verzameld, gebundeld en gedeeld, beveelt de commissie aan om een adaptief en actiegericht leerproces te ontwikkelen. De organisatie en uitvoering hiervan kan de vorm krijgen van een onafhankelijk leerplatform dan wel bij een bestaande institutie worden onder ondergebracht. In dit leerplatform worden wetenschap en praktijk geïntegreerd. Het uitgangspunt van het leerplatform is dat doen, onderzoeken, leren, vernieuwen en adviseren hand in hand gaan. Een leerplatform wordt gebaseerd op de principes van een lerend en levend systeem en veranderkunde. Zoals vertegenwoordigende democratie op lokaal, regionaal en nationaal niveau verwevenheid laat zien – zeker als het om ontwikkeling en uitvoering van klimaatbeleid gaat – zal bij de opbouw van burgerparticipatie en in het bijzonder de inzet van burgerfora een vergelijkbare verwevenheid zichtbaar zijn. Het zal niet gaan om een 'centraal aangestuurde' ontwikkeling, maar om leren in een netwerk en uiteindelijk het institutionaliseren van netwerkleren over de effectieve toepassing van burgerparticipatie.

Het PBL en de NSOB zeggen over netwerkleren: "Het realiseren van overheidsdoelstellingen in netwerken vraagt ook om leren, niet voor erbij, maar als kern, omdat het sturen in netwerken aan terrein wint. Dat maakt het zinvol om te bezien of en hoe leren ook meer als volwaardige institutie – niet in de plaats van maar naast verantwoorden – in het openbaar bestuur kan worden vormgegeven: leren institutionaliseren."

In de afgelopen jaren zijn er verschillende initiatieven gestart om leren en kennisdelen over participatie en burgerbetrokkenheid te bevorderen. Dit varieert van netwerken tot tijdelijke projecten of programma's en een directie binnen een ministerie. Voorbeelden hiervan zijn:
- Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL)
- Kennisknooppunt participatie van de directie Participatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Lerend platform Energie & Omgeving (LEO)
- Green Deal Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten
- Kennis- en leerprogramma, Programma Aardgasvrije Wijken
- Aan de slag met de Omgevingswet
- Programma Democratie in Actie
- Leerplatform EnergieParticipatie.nl
- Studio Vers Bestuur

Deze kennis- en leerplatforms kunnen een waardevolle bron of basis bieden voor een bredere, samenhangende ondersteuning van leren over burgerfora.

3.2 Een lerend netwerk vraagt om een lerende houding

Burgerfora kunnen worden gezien als onderdeel van de groeiende interesse van bestuurders in een participatieve of deliberatieve democratie en omgekeerd van groeiende burgerbetrokkenheid. Burgerfora zijn zoals in hoofdstuk 1 en 2 beschreven geen doel op zich, maar een manier om burgerbetrokkenheid op specifieke momenten van het beleidsproces vorm te geven. Dat moet gedegen en doordacht gebeuren, omdat de toegevoegde waarde van burgerfora bij besluitvorming niet vanzelf ontstaat. Zeker als het gaat om maatschappelijke complexe vraagstukken zoals het klimaatbeleid.

Daarbij is het vanuit 'de politiek' en 'de samenleving' een gezamenlijke zoektocht hoe burgerbetrokkenheid, via burgerfora, structureel een plek kan krijgen in het systeem van beleid maken en uitvoeren: nationaal, regionaal en lokaal. Het inzetten van een burgerforum om burgerbetrokkenheid

te bevorderen moet immers geen trucje zijn om – veelal achteraf – 'draagvlak te creëren'. Om dit structureel te verankeren moet dit worden geïntegreerd in de ontwikkeling van beleid en uitvoering. De effectieve inzet van burgerfora vraagt dus dat bestaande manieren van beleid maken en uitvoeren vrij fundamenteel worden herzien. Zulke verandering kost tijd en energie, die zeker in het begin niet steeds rendabel lijkt, omdat er ook ruimte moet zijn voor zoeken en tasten en fouten maken. Vooral vraagt het een systeem waarin wordt geleerd door het opdoen van ervaring en het geven van betekenis aan lessen uit die ervaring. Burgers, bestuurders, ambtenaren en journalisten moeten vertrouwd raken met nieuwe besluitvormingsmethoden en andere normen om effectiviteit te beoordelen en te hanteren. Als met de bril van de representatieve democratie naar participatie wordt gekeken en op die manier verslag wordt gedaan ('winnen en verliezen' of als het niet goed loopt een 'schuldige aanwijzen') ontstaat een vertekend en onjuist beeld.

Van polderen naar pionieren: naar een lerende houding en een omgeving die ruimte geeft

Nederland kent een lange traditie van politieke besluitvorming die wordt gestut met maatschappelijke of bestuurlijke akkoorden. Burgerfora organiseren in deze poldercultuur zal gepaard gaan met puzzelen en uitproberen en eventueel vallen en opstaan. Dat vraagt om meer dan alleen de toepassing van een nieuwe methode en een nieuw proces. Organisatoren van en deelnemers aan een burgerforum moeten van bestuurders, volksvertegenwoordigers en de brede samenleving het vertrouwen en de ruimte krijgen om samen ervaring op te doen. Dit is een harde randvoorwaarde voor het onderzoeken, ontdekken en oefenen met de toepassing van burgerfora in de Nederlandse poldercultuur.

Net als bij elke nieuwe ontwikkeling zullen er hierbij dingen misgaan, of anders gaan dan gedacht, gewenst of gehoopt. Het is dan aan de politiek, samenleving en media om niet meteen een schuldige te zoeken, maar het leerplatform de ruimte te geven om samen te onderzoeken welke lessen belangrijk zijn. Dat vraagt een open, niet-oordelende en vooral nieuwsgierige en verkennende houding, met als doel om het de volgende keer anders en beter te doen.

Leren door te doen: naar een actiegerichte lerende aanpak

Een actiegerichte aanpak is gericht op een nieuwsgierige verkenning, een proces van leren en reflecteren voor de verdere ontwikkeling van burgerfora. Met het opdoen van kennis op basis van onderzoek en concrete ervaringen met burgerfora en het vastleggen en verspreiden ervan, kunnen goede praktijken bij nieuwe initiatieven worden toegepast.

> *"Probeer ook niet alles dicht te timmeren, maar houdt ruimte voor uitzonderingen. Dingen zijn nog sterk in beweging en er is voortschrijdend inzicht. (…) Laat dat niet belemmerend werken bij het inslaan van nieuwe wegen, maar accepteer dat we al doende leren. Maar leer daar dan ook echt van". – uit een inzending in de postbus*

Belangrijk is dat structureel kennis en ervaringen met burgerfora op nationaal, regionaal en lokaal niveau worden samengebracht. Dit dient niet alleen te gebeuren aan de hand van analyse en reflectie, maar juist ook met directe feedback uit de praktijk. Daarbij moet niet alleen gekeken worden naar procedures en protocollen, maar vooral ook naar de interactie tussen burgers onderling, de begeleiders die succesvol zijn en welke rol voorzitters/moderatoren en begeleiders daarbij kunnen vervullen.

3.3 Een lerende aanpak van participatie bij klimaatbeleid is veelzijdig

Het klimaat- en energiebeleid is niet het enige vraagstuk waar de roep om betere burgerbetrokkenheid en inzet van burgerfora klinkt. Maar gelet op de grote veranderingen die het klimaatbeleid van burgers vraagt en de grote maatschappelijke behoefte om mee te praten is het te verwachten dat er in ieder geval in dit domein ingezet wordt op structurele verandering.

Een lerende aanpak systematisch en gestructureerd inrichten is essentieel. Elementen of (herhalende) stappen van de lerende aanpak zijn:

1. Een gedeelde visie / gezamenlijk vertrekpunt: de wens om burgers beter te betrekken als antwoord op die wens vanuit de samenleving
2. Oefenen en uitproberen van burgerfora en de betrokken door professionals en burgers in de praktijk
3. Leren over en bekend raken met burgerfora
4. Verankeren van burgerfora in bestaande werkwijzen en routines van de representatieve democratie

3.4 Monitoren en onderzoeken

Voor het leren over en ontwikkelen van burgerfora zijn monitoren en onderzoeken essentieel. Zo kan geleerd worden over vragen waar nu nog onvoldoende kennis over beschikbaar is zoals genoemd in paragraaf 3.1 en gewerkt worden aan een breed toegepaste traditie en methoden. Gelet op de vele verschillende belangen die doorgaans rond burgerfora spelen is het belangrijk dat het monitoren uitgevoerd wordt door een onafhankelijke partij De keuze van de te monitoren indicatoren hangt onder meer af van de doelen die met die betrokkenheid worden nagestreefd; is het om plannen te verrijken, burgers meer een stem te geven of draagvlak te vinden voor plannen? Daarnaast zal er niet alleen geleerd worden over de organisatie, de inclusiviteit en het uitvoeren van burgerfora op zich, maar ook over of en hoe deze ingebed kunnen worden in de bestuurlijke en politieke praktijk. De ontwikkelrichting van burgerfora ligt vooraf niet vast, en deze volgen en onderzoeken zal aanpassingen vragen. Ook is het belangrijk dat er niet alleen feiten en gegevens opgehaald worden in de praktijk, maar dat het onderzoek zelf ook de praktijk voedt met feiten en gegevens. Uit deze interactie kunnen gaandeweg nieuwe onderzoeksvragen voortkomen, of aanpassingen van de vragen. Het monitoren en onderzoeken zal dus adaptief moeten gebeuren. Dat vraag flexibiliteit van de onderzoeksaanpak, -afspraken, middelen en betrokkenen.

3.5 Een forum over het monitoren en ontwikkelen van burger-participatie en burgerfora in het bijzonder

Het is onvermijdelijk om de effectieve toepassing van burgerfora te plaatsen in het bredere kader van de verdere groei van burgerparticipatie, bijvoorbeeld op decentraal niveau en in het kader van de nieuwe Omgevingswet. Burgerfora zullen voor bepaalde kwesties een passende manier zijn om burgers te betrekken, maar voor andere vraagstukken zullen ook andere aanpakken gekozen worden. De ontwikkeling van burgerparticipatie in brede zin verdient daarom ondersteuning door monitoren, kennisontwikkeling en kennisdeling, waarbij ruim gebruik gemaakt wordt van bestaande kennis en ervaring.

Over de wijze waarop dit monitoren en ondersteunen het beste georganiseerd kan worden kan in dit stadium nog niet geadviseerd en besloten worden. De actuele noodzaak van besluitvorming over de vele aspecten van het klimaatbeleid, zowel technisch als maatschappelijk, vormt een goed moment om de opbouw van kennis en ervaring met burgerparticipatie en in het bijzonder burgerfora een extra impuls te geven. Daarom stelt deze expertcommissie voor om als vervolg op dit advies op korte termijn een forum te organiseren – vergelijkbaar met het model van een burgerforum – om met betrokkenen een voorstel te ontwikkelen voor een structuur en werkwijze waarmee lokaal, regionaal en nationaal participatie gemonitord wordt en waarbinnen kennis ontwikkeld en gedeeld wordt. Voorop staat dat burgers zelf een duidelijke stem in dit forum moeten hebben, zodat het leren over burgerparticipatie niet gebeurt over de hoofden van de burgers zelf.

Conclusie

Deze adviescommissie heeft zich – vlak voor de Tweede Kamerverkiezingen – in zeer korte tijd gebogen over de onderstaande vragen, die via Tweede Kamer en de minister van Economische Zaken en Klimaat aan de commissie zijn gesteld:

1. Hoe worden de verschillende vormen van betrokkenheid van burgers bij klimaatbeleid beoordeeld?
2. Welke punten van aandacht en/of verbetering zijn daarbij aan te wijzen?
3. Welke rol kunnen burgerfora daarin spelen?

1. Voor de beantwoording van de eerste vraag heeft de commissie vanwege de beperkte tijd geen eigen onderzoek kunnen doen. Daarom is de commissie afgegaan op bestaand onderzoeksmateriaal, en op de visies van experts en praktijkdeskundigen. De conclusie is dat er naar de inzet van verschillende vormen van burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid nog beperkt systematisch onderzoek is gedaan waardoor overzicht ontbreekt. Dergelijk onderzoek is echter wel wenselijk en zou bij een vervolg op deze advisering uitgevoerd kunnen worden. Een andere conclusie is dat er wel degelijk veel gebeurt op het gebied van burgerparticipatie en er leerzame voorbeelden voorhanden zijn die inzicht kunnen bieden. Dit empirisch materiaal biedt een kans voor meer systematische vormen van onderzoek en monitoring.

2. Vanwege het beperkte beschikbare materiaal en het ontbreken van eigen onderzoek is de commissie voorzichtig met het nu al formuleren van mogelijke verbeterpunten in de huidige betrokkenheid van burgers bij het klimaatbeleid. Vaak is er sprake van al dan niet waardevolle experimenten. Ook hier is nader onderzoek zinvol. Dat nader onderzoek kan zich bijvoorbeeld richten op het toetsen van veelvoorkomende ideeën over effectieve participatie, zoals het belang van het zo vroeg mogelijk betrekken van burgers en de vraag of de tevredenheid van burgers groeit met de mate van inbreng in de te maken keuzes en het al dan niet opvolgen van die keuzes in de bestuurlijke besluitvorming.

3. Het antwoord op de derde vraag luidt dat burgerfora een krachtige aanvulling vormen op bestaande vormen van burgerparticipatie en inspraak. Wel signaleert de commissie een aantal essentiële randvoorwaarden die van grote invloed zijn op de effectiviteit en effecten van een burgerforum.

Samengevat heeft het burgerforum de potentie om burgers beter te betrekken bij het vormgeven en uitvoeren van klimaatbeleid in Nederland en kan het een waardevolle bijdrage zijn aan onze democratie. Voorwaarde is wel dat aan bepaalde randvoorwaarden wordt voldaan en dat we bereid zijn van ieder initiatief structureel en samen te leren. Door een gevoel van urgentie over het klimaatprobleem of burgerbetrokkenheid, of enthousiasme over de methode zou men in de val kunnen trappen van een onvoldoende doordachte en niet financieel onderbouwde aanpak, te weinig commitment of gebrek aan onderzoek en reflectie. De keuzes of en hoe burgerfora toegepast worden liggen bij de politici in ons land, en de vraag is daarom uiteindelijk aan hen welke afspraken zij hierover aangaan, welke ondersteuning en middelen ze hiervoor vrijmaken en hoe er van ervaringen geleerd zal worden.

Bijlagen

Bijlagen

Bronnenlijst

Voor het opstellen van het advies heeft de commissie verschillende bronnen gebruikt.
De meeste bronnen zijn openbaar toegankelijk, maar voor de toegang tot enkele bronnen is een betaald abonnement vereist.

Geraadpleegde websites en online publicaties

Aan de slag met de Omgevingswet – Participatie in de Omgevingswet (https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/)

AT5 - IJburgers massaal tegen plannen voor windmolens: 'Iedereen gaat het heel hard horen' (https://www.at5.nl/artikelen/206607/ijburgers-massaal-tegen-plannen-voor-windmolens-iedereen-gaat-het-heel-hard-horen)

Buurkracht (https://www.buurkracht.nl/)

Binnenlandsbestuur – 8 ergernissen van burgers over inspraak en participatie (https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/8-ergernissen-van-burgers-over-inspraak-en.129814.lynkx)

Convention Citoyenne pour le Climat (https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/en/)

De Correspondent – In Ierland wordt de democratie opnieuw uitgevonden. Met dank aan 99 studenten, truckers en andere gewone burgers (https://decorrespondent.nl/8295/in-ierland-wordt-de-democratie-opnieuw-uitgevonden-met-dank-aan-99-studenten-truckers-en-andere-gewone-burgers/3636409978740-7f45cf2b)

Energieparticipatie (https://www.energieparticipatie.nl/)

Energie samen – Samenwerken aan de energietransitie (https://energiesamen.nu/)

Green deal – Participatie van de omgeving bij duurzame energieprojecten. Samenvatting Green Deal 221(https://www.greendeals.nl/green-deals/participatie-van-de-omgeving-bij-duurzame-energieprojecten)

G1000 (https://g1000.nu/)

Hendriks, F., K. Jacobs, A. Michels, Nationale burgerfora: Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maart 2021.

Iedereen doet wat (https://www.iedereendoetwat.nl/)

International Association for Public Participation – Core Values for the Practice of Public Participation (https://www.iap2.org/page/corevalues)

Kennisknooppunt Participatie – over ons (https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/over+ons/default.aspx)

Kennisknooppunt Participatie (https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/)

Kessener, B. & Van Oss, L. (2019), Meer dan de Som der delen, Systeendenkers over organiseren en veranderen, Management Impact, Vakmedianet, Deventer

Klimaatakkoord – Lijst ondertekenaars geactualiseerd (https://www.klimaatakkoord.nl/actueel/nieuws/2020/04/10/lijst-ondertekenaars-geactualiseerd)

Klimaatakkoord – Handreiking participatie duurzame energie (https://www.klimaatakkoord.nl/participatie/handreiking-participatie-duurzame-energie)

Klimaatakkoord – Hoofdstuk draagvlak (https://www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord-hoofdstuk-draagvlak/klimaatakkoord-d5+Draagvlak.pdf)

Lerend Platform Energie en Omgeving – Kennis, verbinden en leren (https://www.platformleo.nl/)

Lokale Democratie – Democratie in Actie (https://www.lokale-democratie.nl/democratieinactie/)

Montesquieu instituut – Zwitserland een referendumwalhalla (https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vjv2a4rapjla/zwitserland_een_referendumwalhalla)

Nationaal Programma Regionale Energie Strategie – Opgave RES (https://www.regionale-energiestrategie.nl/ondersteuning/handreiking/opgave+res/default.aspx)

NRC - Klein Frankrijk beslist over klimaat (https://www.nrc.nl/nieuws/2019/11/18/klein-frankrijk-beslist-over-klimaat-a3980670)

NWEA - Gedragscode acceptatie & participatie windenergie op land (https://www.nwea.nl/gedragscode-wind-op-land/#:~:text=Kern%20van%20de%20Gedragscode%20is,burgers%20vast%20komen%20te%20liggen)

New Democracy – Framing the Remit (https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2018/12/RD_Note_-_Framing_the_Remit.pdf)

Officiële bekendmakingen- Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden 2021 (https://www.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-10954.html)

Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving – Over ons (https://www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl/over+ons/default.aspx)

Overheid.nl wetten – Klimaatwet (https://wetten.overheid.nl/BWBR0042394/2020-01-01)

Pakhuis de Zwijger – Burgerberaad voor het klimaat (https://dezwijger.nl/programma/burgerberaad-voor-het-klimaat)

Planbureau voor de Leefomgeving – Warmtetransitie in de praktijk (https://www.pbl.nl/publicaties/warmtetransitie-in-de-praktijk)

Planbureau voor de Leefomgeving – Balans van de leefomgeving 2020 (https://www.pbl.nl/publicaties/balans-van-de-leefomgeving-2020)

Planbureau voor de Leefomgeving - Maatschappelijke betrokkenheid bij de leefomgeving. Achtergrondrapport bij de Balans van de Leefomgeving 2020 (https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-maatschappelijke-betrokkenheid-bij-de-leefomgeving-achtergrond-balans-4164.pdf)

Planbureau voor de Leefomgeving – Signalenrapport de energieke samenleving
(https://www.pbl.nl/publicaties/signalenrapport-de-energieke-samenleving)

Planbureau voor de Leefomgeving - Klimaat- en Energieverkenning 2020
(https://www.pbl.nl/publicaties/klimaat-en-energieverkenning-2020)

Programma Aardgasvrije Wijken – Participatie en communicatie
(https://aardgasvrijewijken.nl/klp/pc/default.aspx)

Raad voor het openbaar bestuur – Adviesrapport: Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichts-kunst (https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/03/12/advies-akkoord-besturen-met-akkoorden-als-evenwichtskunst)

Regionale Energie Strategie (https://www.regionale-energiestrategie.nl/)

Regionale Energie Strategie – Terugkijken Webinar: participatie in de energietransitie
(https://www.regionale-energiestrategie.nl/Nieuws/1887061.aspx)

Rijksoverheid – Wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau voor advies naar Raad van State (https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/05/wetsvoorstel-versterking-participatie-op-decentraal-niveau-voor-advies-naar-raad-van-state)

Rijksoverheid – Monitor participatie hernieuwbare energie op land
(https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/30/monitor-participatie-hernieuwbare-energie-op-land)

Rijksoverheid – Bestemming Parijs: Wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050
(https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/29/bestemming-parijs-wegwijzer-voor-klimaatkeuzes-2030-2050)

Rijkswaterstaat - Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
(https://www.infomil.nl/vaste-onderdelen/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/handreiking-lozingen/procedure-keuze-rechtsbescherming/algemene-beginselen-behoorlijk-bestuur/)

Sociaal en cultureel planbureau – Klimaatbeleid en de samenleving
(https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/10/12/klimaatbeleid-en-de-samenleving)

SER – Wat is het Energieakkoord?
(https://www.ser.nl/nl/thema/energie-en-duurzaamheid/energieakkoord/wat)

Staatscommissie Parlementair Stelsel (https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/)

Studio Vers Bestuur (https://studioversbestuur.nl/)

Súdwest-Fryslân (2020). De toekomst van energie in Súdwest-Fryslân.
(https://sudwestfryslan.nl/publicatie/de-toekomst-van-energie-in-sudwest-fryslan)

Tilburg University– Actief burgerschap
(https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/8082242/Actief_burgerschap_Lijnen_in_de_literatuur_TSP)

Toponderzoek – Wat is de participatieladder?
(https://toponderzoek.nl/2018/08/13/wat-is-de-participatieladder/)

Trouw - Boze bewoners maken toch afspraken met de windmolensector (https://www.trouw.nl/duurzaamheid-natuur/boze-bewoners-maken-toch-afspraken-met-de-windmolensector~bb55f043/)

Tweede Kamer – Motie van het lid Van Raan c.s. over inzetten van burgerpanels bij het overleg over de toekomst van luchthavens (https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2020Z22236&did=2020D47255)

Tweede Kamer – Uitvoering van de motie van het lid Agnes Mulder c.s. over de mogelijkheden van burgerpanels (https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2020Z22781&did=2020D48259)

Tweede Kamer – Nadere informatie over de uitvoering van de motie Agnes Mulder c.s. over de mogelijkheden van burgerpanels (https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z01348&did=2021D03120)

Tweede Kamer – Motie van het lid Agnes Mulder c.s. over de mogelijkheden van burgerpanels (https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z18224&did=2020D39380)

Tweede Kamer – Samen energieprojecten realiseren: visie op omgevingsmanagement (https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2016Z01935&did=2016D04048)

Universiteit Utrecht – Overheid betrekt burgers niet genoeg bij plaatsen windmolens (https://www.uu.nl/nieuws/overheid-betrekt-burgers-niet-genoeg-bij-plaatsen-windmolens)

Volkskrant Opinie: Wie betrokken burgers wil, moet gaan loten (https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-wie-betrokken-burgers-wil-moet-gaan-loten~ba98906e/)

Weick, K.E. (2012), Making sense of the organization, the impermanent organization, volume 2, Blackwell Publishing Hoboken

Geraadpleegde wetenschappelijke publicaties

Beierle, C. T. (1998) Public Participation in Environmental Decisions : An Evaluation Framework Using Social Goals, Resources for the Future, Washington (http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.138.2154&rep=rep1&type=pdf)

Boogaard, G., Michels, A., Cohen, J., Smets, P., Binnema, H. & Vlind, M. (2016) G1000. Ervaringen met Burgertoppen. Boom bestuurskunde, Den Haag (https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item%3A2837937/view)

Bleijenberg, C., Renes, R., Aarts, N., & Moons, J. (2020) Het spel en de knikkers: ervarenrechtvaardigheid in vier lokaleparticipatieprocessen (https://www.researchgate.net/publication/341799399_Het_spel_en_de_knikkers_ervaren_rechtvaardigheid_in_vier_lokale_participatieprocessen)

Bleijenberg, C., Renes, R., Aarts, N. (2019) Meepraten schept de verwachting serieus genomen te worden: Hoe deelnemers aan stadsgesprekken spreken over hun verwachtingen. (https://www.tijdschriftvoorcommunicatiewetenschap.nl/inhoud/tijdschrift_artikel/CW-47-3-176/Meepraten-schept-de-verwachting-serieus-genomen-te-worden)

Bleijenberg, C., Renes, R., Aarts, N. (2019) Hoe gesprekken een participatieproces maken of breken: Een vergelijkende casestudie naar de betekenis van gesprekken tussen burgers en overheid voor het verloop van een lokaalparticipatieproces (https://www.tijdschriftvoorcommunicatiewetenschap.nl/scripts/shared/artikel_pdf.php?id=CW-47-1-3)

Bleijenberg, C., Aarts, N., & Renes, R. J. (2018). Waarderen of veroordelen? De betekenis van kritische burgers die niet meepraten voor lokale participatieprocessen. Bestuurswetenschappen, 2018(2), 2-24 (https://www.hu.nl/onderzoek/publicaties/waarderen-of-veroordelen-de-betekenis-van-kritische-burgers-die-niet-meepraten-voor-lokale-participa)

Dryzek, J. S., & Niemeyer, S. (2008). Discursive representation. *American political science review*, 481-493 (https://www.researchgate.net/publication/45724440_Discursive_Representation)

Edelenbos, J., van Meerkerk, I., & Koppenjan, J. (2016) The challenge of innovating politics in community self-organization: the case of Broekpolder (https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2016.1200663)

Fung, A. (2004) Empowered participation. Reinventing urban democracy. Princeton U.P., Princeton/Oxfordshire (https://www.researchgate.net/publication/228382837_Empowered_Participation_Reinventing_Urban_Democracy)

Gerwin, M. (2018) Citizens` Assemblies: Guide to democracy that works, Otwarty Plan, Krakow (https://citizensassemblies.org/wp-content/uploads/2018/10/Citizens-Assemblies_EN_web.pdf)

Hendriks, F., Jacobs, D., & Wagenaar, C. (2020) Referenderen en delibereren: Een verkenning van bindend correctieve referenda en combinaties met deliberatieve democratie (https://www.tilburguniversity.edu/sites/tiu/files/download/Referenderen%20en%20delibereren_Januari%202020.pdf)

Hurenkamp, M. & Tonkens, E. (2020) Ontwerpprincipes voor betere burgerparticipatie. Bestuurskunde (29),1,pp.54-63 (https://www.researchgate.net/publication/340381495_Ontwerpprincipes_voor_betere_burgerparticipatie)

Innovation in Democracy (n.d.) How to run a citizens` assembly. A handbook for local authorities based on the Innovation in Democracy Programme (https://www.thersa.org/globalassets/reports/2020/IIDP-citizens-assembly.pdf)

Liu, L., Bouman, T., Perlaviciute, G. & Steg, L. (2020) Public Participation in decision making, perceived procedural fairness and public acceptability of renewable energy projects. Energy and Climate Change (1), 2666-2787 (https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2666278720300131)

Loorbach, D., Frantzeskaki, N., & Huffenreuter, R. L. (2015). Transition management: taking stock from governance experimentation. Journal of Corporate Citizenship, (58), 48-66 (https://www.jstor.org/stable/jcorpciti.58.48?seq=1)

Meijer, A., van der Veer, R., Faber, A., & Penning de Vries, J. (2017) Political innovation as ideal and strategy: the case of aleatoric democracy in the City of Utrecht (https://core.ac.uk/download/pdf/158599317.pdf)

NPBO (2018) Meedenken om mee te doen. Burgers aan het woord over het klimaatakkoord (https://www.npbo.nl/wp-content/uploads/2018/08/Rapport-meedenken-om-mee-te-doen-NPBO-bijeenkomsten-klimaatakkoord.pdf)

OECD (2020) Highlights: Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, OECD Publishing, Paris (https://www.oecd.org/gov/open-government/innovative-citizen-participation-new-democratic-institutions-catching-the-deliberative-wave-highlights.pdf)

OECD (2020) Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, OECD Publishing, Paris (https://www.oecd-ilibrary.org/sites/339306da-en/index.html?itemId=/content/publication/339306da-en)

Oss van L. & J. van ’t Hek (2015), Onderweg, pragmatisch veranderen in robuuste organisaties, Deventer, Vakmedianet

Steg, L., Perlaviciute, G., & van der Werff, E. (2015). Understanding the human dimensions of a sustainable energy transition. Frontiers in psychology, 6, 805 (https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2015.00805/full)

Schulz, M., Kunseler, E., Ophoff, P. & van der Steen, M. (2020) Leren institutionaliseren. Reflecties bij het leren door de rijksoverheid in de deal-aanpak. Ontwerpwerk, Den Haag (https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl2020-nsob-essay-leren-institutionaliseren-3562.pdf)

Ter Voert, M. J. & Hoekstra, M. S. (2019) Geschilbeslechtingsdelta 2019. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/14/tk-bijlage-aanbieding-wodc-rapport-geschilbeslechtingsdelta-burgers-2019)

Tonkens, E., & Verhoeven, I. (2019). The civic support paradox: Fighting unequal participation in deprived neighbourhoods. Urban Studies, 56(8), 1595-1610 (https://www.researchgate.net/publication/324620880_The_civic_support_paradox_Fighting_unequal_participation_in_deprived_neighbourhoods)

Wille, A., & Bovens, M. (2017). Diploma democracy: The rise of political meritocracy. Oxford University Press

WRR (2012) Vertrouwen in Burgers, Amsterdam University Press, Amsterdam (https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2012/05/22/vertrouwen-in-burgers)

Overige literatuur en relevante publicaties

Naast direct geraadpleegde bronnen heeft de commissie in de korte onderzoeksperiode ook veel aanvullend materiaal verzameld dat door geïnteresseerden kan worden benut bij vervolgonderzoek of om verder te lezen. Hieronder is een overzicht opgenomen van deze publicaties.

Chilver, J., Pallet, H. & Hargreavesa, T. (2018). Ecologies of participation in socio-technical change: The case of energy system transitions (https://www.researchgate.net/publication/326743786_Ecologies_of_participation_in_socio-technical_change_The_case_of_energy_system_transitions)

Cuppen. E. (2018). The value of social conflicts. Critiquing invited participation in energy projects (https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629618301002)

Bulkeley, H. & Castan Broto, V. (2013). Government by experiment? Global cities and the governing of climate change (https://www.researchgate.net/publication/263068714_Government_by_experiment_Global_cities_and_the_governing_of_climate_change)

Van Dijk, H. (2020). Handboek G1000. Filosofie en Methodologie van het Burgerberaad G1000 met zorg ontwikkeld tijdens 28 Burgertoppen sinds 2014 (https://g1000.nu/wp-content/uploads/2020/06/G1000-Handboekvoorjaar2020.pdf)

Dreijerink, L., Kruize, H. & van Kamp, I. (2008). Burgerparticipatie in beleidsvorming. Resultaten van een verkennende literatuurreview (https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/830950003.pdf)

Dryzek, J. S., & Niemeyer, S. (2008). Discursive Representation (https://www.researchgate.net/publication/45724440_Discursive_Representation)

Gaventa, J., & Barrett, G. (2012) Mapping the Outcomes of Citizen Engagement (http://www.coady.stfx.ca/wp-content/uploads/pdfs//GaventaBarrettWD2012.pdf)

Hisschemöller, M. & Cuppen, E. (2015). Participatory assessment: Tools for empowering, learning and legitimating? (https://www.researchgate.net/publication/298521880_Participatory_assessment_Tools_for_empowering_learning_and_legitimating)

I&O Research (2019). Duurzaam denken is nog niet duurzaam doen (https://www.ioresearch.nl/actueel/duurzaam-denken-is-nog-niet-duurzaam-doen/)

Leyenaar, M. (2009). De burger aan zet. Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie (https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/M.Leyenaar_boekje%20burgerforum_inventarisatie_090527.pdf)

Mansuri, G. & Rao, V. (2013). Localizing development: does participation work? (https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11859/9780821382561.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Lindner, R., Kuhlmann, S., Randles, S. & Bedsted, B. (2016). Navigating towards shared responsibility in research and innovation. Approach, process and results of the Res-AGorA Project (https://www.researchgate.net/publication/300032552_Navigating_towards_shared_responsibility_in_research_and_innovation_Approach_process_and_results_of_the_Res-AGorA_Project)

Peeters, B. (2012). Burgerparticipatie in de lokale politiek. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie (https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2012/03/Rapport-Monitor-Burgerparticipatie-2012.pdf)

Pesch, U, Correljé, A, Cuppen, E. & Taebi, B. (2017). Energy justice and controversies: Formal and informal assessment in energy projects (https://www.researchgate.net/publication/317825043_Energy_justice_and_controversies_Formal_and_informal_assessment_in_energy_projects)

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2020). Conferentie verbindend verduurzamen (https://www.rli.nl/conferentie-verbindend-verduurzamen/conferentie-verbindend-verduurzamen)

Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving (https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/63034/loslaten-in-vertrouwen.pdf)

Rathenau Instituut (2020). Initiatieven voor digitale democratie op nationaal niveau: Een internationale vergelijking (https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/01/initiatieven-voor-digitale-democratie-op-nationaal-niveau-een-internationale-vergelijking)

Rietveld, R. (2020). Begripsvorming, wat is een burgerforum (kenmerken) en hoe te organiseren? (https://www.hieropgewekt.nl/uploads/inline/Notitie%201-%20Wat%20en%20hoe%20van%20een%20burgerforum%20def.doc)

Rietveld, R. (2020) Notitie 3: Voorbeeld Burgerforum SWF (https://www.hieropgewekt.nl/uploads/inline/Notitie%202%20-%20Voorbeeld%20Burgerforum%20SWF%20def.doc)

Schlosberg, D. (2012). Climate Justice and Capabilities: A Framework for Adaptation Policy (https://www.researchgate.net/publication/259429587_Climate_Justice_and_Capabilities_A_Framework_for_Adaptation_Policy)

Sprain, L. & Reinig, L. (2017). Citizens Speaking as Experts: Expertise Discourse In Deliberative Forums (https://www.researchgate.net/publication/321032988_Citizens_Speaking_as_Experts_Expertise_Discourse_in_Deliberative_Forums)

Struijker Boudier, N. (2020). Notitie 4: Voorbeeld Burgerforum RES Regio Foodvalley (https://www.hieropgewekt.nl/uploads/inline/Notitie%203%20-%20Voorbeeld%20Burgerforum%20RES%20Regio%20Foodvalley%20%281%29.doc)

Tonkens, E., Trappenburg, M., Hurenkamp, M., & Schmidt, J. (2015). Montessori Democratie: Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek (https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/187506/Montessori-democratie.pdf)

Himmelroos, S. (2017). Discourse Quality in Deliberative Citizen Forums – A Comparison of Four Deliberative Mini-publics (https://www.researchgate.net/publication/317381432_Discourse_Quality_in_Deliberative_Citizen_Forums_-_A_Comparison_of_Four_Deliberative_Mini-publics)

Studio Vers Bestuur – Evaluatiekrant (https://onderzoektraining.nl/onewebmedia/Evaluatiekrant.pdf)

Studio Vers Bestuur – Inwoner participatie in't kort. Een helder stappenplan om je op weg te helpen (https://studioversbestuur.nl/kennisbank/inwonerparticipatie-in-t-kort/)

Sociaal- en Cultureel Planbureau (2021). Barstjes in de lokale gemeenschap (https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/03/04/barstjes-in-de-samenleving)

TNO (2020). Whitepaper Energiearmoede (https://energy.nl/publication/white-paper-energiearmoede/)

UNDP (2020). Human Development Report 2020. The next frontier: Human development and the Anthropocene (http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf)

Visser, V., van Popering-Verkerk, J. & van Buuren, A. (2019). Onderbouwd ontwerpen aan participatie-processen: Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving (https://www.kennisknooppuntpartici-patie.nl/downloads/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1564826&forcedownload=false)

Werkwijze van de commissie

1. Samenstelling en opdracht commissie

De Tweede Kamer heeft met de motie Agnes Mulder c.s. het kabinet opgeroepen om de toepassing van burgerpanels, ook wel burgerberaden of burgerfora (hierna: burgerfora), in het klimaatbeleid te onderzoeken. Het kabinet heeft hieraan uitvoering gegeven door een onafhankelijke adviescommissie in te stellen met enkele academici en praktijkdeskundigen op het terrein van deliberatieve democratie, maatschappelijke dialoog en burgerparticipatie.

De commissie is gevraagd een analyse uit te voeren naar mogelijkheden om de betrokkenheid van burgers bij de ontwikkeling en uitvoering van het klimaatbeleid op nationaal, regionaal en lokaal niveau te vergroten, aan de hand van de volgende vragen:

a) Hoe worden de verschillende vormen van betrokkenheid van burgers bij het klimaatbeleid beoordeeld?
b) Welke punten van aandacht en/of verbetering zijn daarbij aan te wijzen?
c) Welke rol kunnen burgerfora daarin spelen?

De commissie is samengesteld in samenspraak met de voorzitter. Er is gekozen voor een balans tussen academische kennis en praktijkervaring op het terrein van deliberatieve democratie, maatschappelijke dialoog en burgerparticipatie. Op 20 februari datum is de commissie met de volgende samenstelling ingesteld:

- prof. dr. Alex Brenninkmeijer, tevens voorzitter;
- dr. Jetske Bouma (Planbureau voor de Leefomgeving);
- prof. dr. Eefje Cuppen (Universiteit Leiden);
- Ferenc van Damme (provincie Overijssel);
- prof. dr. Frank Hendriks (Tilburg University);
- Kristel Lammers (NP RES);
- Werner Schouten (Jonge Klimaatbeweging);
- prof. dr. Evelien Tonkens (Universiteit van de Humanistiek);
- Wendelin Wielenga (Gemeente Súdwest-Fryslân).

Zie ook:

- Kamerbrief 25 november 2020 - Uitvoering van de motie Agnes Mulder c.s. over burgerpanels in het klimaatbeleid
- Kamerbief 25 januari 2021 – nadere informatie over de uitvoering van de motie Agnes Mulder c.s. over de mogelijkheden van burgerpanels

2. Aanpak

De commissie heeft ervoor gekozen om haar advies te vormen aan de hand van:

- Bestaande literatuur en publicaties
- Kennis en expertise van de commissieleden
- Kennis en kunde van de klankbordgroepleden
- Kennis en kunde van ervaringsdeskundigen
- Ideeën en ervaringen uit de praktijk
- Ideeën uit de samenleving

De commissie is hierin ondersteund door een secretariaat dat beschikbaar is gesteld door de minister van Economische Zaken en Klimaat. Dit secretariaat heeft onafhankelijk geopereerd.

Het advies is tot stand gekomen in gesprekken in een aantal bijeenkomsten en met meerdere schrijfrondes. Voor iedere bijeenkomst is een tekst ter bespreking voorbereid op basis van onderstaande bronnen en het voorgaande gesprek, indien van toepassing.

3. Bijeenkomsten

De commissie heeft vijf keer overlegd. Daarnaast heeft de commissie tijdens een kennissessie gesproken met ervaringsdeskundigen met burgerfora. De klankbordgroep heeft tijdens twee bijenkomsten met de voorzitter en enkele commissieleden gereageerd op conceptteksten van de commissie.

De bijeenkomsten van de commissie hebben plaatsgevonden op de volgende data:

Datum	Bijeenkomst	Inhoud/spreker
16 december 2020	1e commissiebijeenkomst	Kennismaking en eerste bespreking onderwerp `burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid'
18 januari 2021	2e commissiebijeenkomst	Gesprek over een gedeeld beeld van de probleem-analyse, burgerbetrokkenheid en de mogelijke rol van burgerfora
27 januari 2021	1e bijeenkomst klankbord-groep	Ophalen van feedback en de ideeën van de expert-commissie over burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid in het algemeen.
3 februari 2021	Kennissessie over burger-fora, bijgewoond door de commissieleden	Sprekers: Yves Dejaeghere (FIDE), een deelnemer aan een G1000 burgerberaad bijgestaan door Mirjam de Pachter (G1000.nu), en Rob Rietveld (NPBO) en Wendelin Wielenga (Súdwest-Fryslân)
5 februari 2021	3e commissiebijeenkomst	Advies over burgerbetrokkenheid op hoofdlijnen en contouren van het advies over burgerfora
15 februari 2021	4e commissiebijeenkomst	Bespreking hoofdlijnen rapport
24 februari 2021	2e bijeenkomst klankbord-groep	Inbreng over burgerfora en feedback op het concept-rapport
5 maart 2021	5e commissiebijeenkomst	Bespreking van concept-eindrapport

Verslagen van deze bijeenkomsten zullen geplaatst worden op www.BetrokkenBijKlimaat.nl.

4. Bronnen

De volgende type bronnen zijn gebruikt:

- rapporten, wetenschappelijke publicaties, andere relevante documenten
- suggesties, ideeën, position papers van derden (burgers, klankbordgroepleden, andere deskundigen)
- ervaringen van burgers en begeleiders van participatieprocessen

De bronnen zijn verkregen via de volgende kanalen:

- inbreng van de commissie zelf
- de online postbus www.BetrokkenBijKlimaat.nl
- een online vragenlijst onder personen die inzendingen hebben gestuurd aan de postbus (27 respondenten), rapportage wordt gepubliceerd via www.BetrokkenBijKlimaat.nl
- inzendingen en reflectie van de klankbordgroep, inzendingen worden gepubliceerd via www.BetrokkenBijKlimaat.nl
- een online vragenlijst onder totaal 64 deelnemers en 34 begeleiders van participatieprocessen, rapportage wordt gepubliceerd via www.BetrokkenBijKlimaat.nl
- kennis en ervaring van deskundigen via een kennissessie en individuele gesprekken

Praktijkvoorbeelden van burgerfora

Er zijn meerdere voorbeelden in binnen- en buitenland van burgerforatrajecten die in meer of mindere mate succesvol zijn verlopen. Deze analyse geeft een overzicht van de kenmerken en voor- en nadelen van de verschillende voorbeelden, en bespreekt vervolgens wat hieruit geleerd kan worden. Uitgangspunt voor het analyseren van deze voorbeelden is de lijst aan randvoorwaarden zoals opgesteld door de commissie.

			Kenmerken							
			Onderwerp	**Inbedding**	**Relatie maxi-publiek**	**Represen-tativiteit**	**Inclusiviteit**	**Proces onder-steuning**	**Monitoring en leren**	**Beïnvloeding van beleid en betrokkenheid**
Natio-naal	1	Ireland	- Vooraf bepaald: "hoe kan de Staat ervoor zorgen dat Ierland een koploper wordt in de strijd tegen klimaat-verandering?" - Onderwerp werd verdeeld over 2 weekenden		- Live stream beschikbaar - Publiek had 2 maanden de tijd om vooraf aanbevelingen aan te leveren (1.205 stuks ontvangen) - Media mochten onder bepaalde voorwaarden bijwonen - Aanbevelingen van het mini-publiek werden geaccordeerd door het maxi-publiek per referendum	- 99 burgers geselecteerd (multi-level random selection) - Representatief (leeftijd, geslacht, maatschappelijke klasse en woonplaats)				- 13 aanbeve-lingen gebaseerd op 13 gestelde vragen
	2	Frankrijk	- Vooraf bepaald: "hoe kunnen we de uitstoot van broei-kasgassen verlagen met minstens 40% tegen 2030 terwijl we sociale rechtvaardig-heid waarborgen?" - Leden verdeelden zich over 5 themati-sche groepen - technisch en inhoudelijk complex onderwerp	- Vervolgperspectief was duidelijk vanaf het begin - Uitgesproken betrokkenheid van de Franse President - Gebrek aan zelfstandig pad naar bredere legitimatie	- Sessies werden opgenomen - Voorstellen niet aan maxi-publiek getoond tenzij er over de voorstellen gestemd is - Online enquête uitgevoerd onder 1005 Fransen (kritiek: een steekproef, geen bevraging)	- 150 deelnemers via random loting (kritiek: ingelote deelnemers hebben geen verplichting om deel te nemen) - Representatief (geslacht, leeftijd, inkomen en woonplaats) - Zelfselectie bedreigt repre-sentativiteit		- Onkostenver-goeding voor deelnemers - Raad van toezicht voor onpartijdigheid en integriteit	- Online door Covid-19 situatie - Meervoudige uitkomst (uiteenlopende klimaatbeleids-maatregelen) - Veelomvattend adviesrapport	- 3 jokers voor President - 73% van enquête-respondenten meent dat slechts een klein deel van de voorstellen zal worden uitgevoerd door uitvoerende macht - 81% gelooft dat er een referendum zou moeten volgen

			Onderwerp	Inbedding	Relatie maxi-publiek	Representativiteit	Inclusiviteit	Proces ondersteuning	Monitoring en leren	Beïnvloeding van beleid en betrokkenheid
	3	Verenigd Koninkrijk (VK)	- Vooraf bepaald: "hoe kan de VK zero broeikasgassen uitstoten tegen 2050?"	- House of Commons nam het initiatief - Funding van de overheid	- Input van bedrijven, ngo's, civil society etc. werd verwerkt en kregen aandacht - Livestream van sessies - Media konden onder voorwaarden bijwonen - Video's zijn achteraf nog beschikbaar	- 108 deelnemers via sortition / civic lotery - Representatief (leeftijd, gender, ethniciteit, scholing, woonplaats, stad of platteland, interesse in klimaatsverandering)	- Deliberatie en respect stonden centraal bij het faciliteren - Mentors en ondersteuning voor zwakkere deelnemers - Toegankelijke locatie (+ toegankelijke tijdstippen) gekozen zodat allen kunnen deelnemen, inclusief mensen met beperkingen - Oortjes, hoofdtelefoons en documenten met extra groot lettertype werden voorzien - Kosten voor zorgers werden gedekt - Wellbeing team voor deelnemers tijdens en tussen de weekends	- Vergoeding per weekend - Vergoeding voor kosten voor kinderopvang of andere opvang / zorg	- Online door COVID-19: er werd voor gezorgd dat de online sessies niet te lang duurden en dat alle mensen gratis toegang hadden, technische ondersteuning werd voorzien en flexibiliteit stond voorop	- Parlement zal gebruikmaken van de aanbevelingen om te zorgen dat de klimaatdoelen gehaald worden

			Onderwerp	Inbedding	Relatie maxi-publiek	Representativiteit	Inclusiviteit	Proces ondersteuning	Monitoring en leren	Beïnvloeding van beleid en betrokkenheid
	4	België	- Onderwerp gekozen door publiek in vooraf bepaalde context: "hoe omgaan met werk en werkloosheid in onze samenleving?" - zes subthema's werden gekozen door deelnemers	- Geen politieke toezeggingen vooraf	- Weinig tot geen interactie met maxi-publiek - Ook nadien was er weinig rond te doen / bekend naar het maxi-publiek toe	32 deelnemers via loting (kritiek: gekozen uit kandidaten die allen meegedaan hadden aan burgertop)				- Het kabinet zag geen reden om het advies van het burgerforum over te nemen
	5	Nederland (2006)	- Vooraf bepaalde opdracht om te onderzoeken wat het meest geschikte kiesstelsel zou zijn voor de Tweede Kamer	- Ingesteld door minister	- Fase 2 waarbij het burgerforum naar andere Nederlanders hun mening over het kiesstelsels en mogelijke verbeteringen luisterden	140 deelnemers via loting - Representatief (evenveel mannen als vrouwen, verdeling over de provincies min of meer evenredig aan inwoneraantallen)		- 3 fases: 1) scholingsfase waarbij de leden geïnformeerd werden over kiesstelsels 2) leden luisteren naar de mening van andere Nederlanders 3) leden formuleren het advies aan het kabinet		- Het kabinet zag geen reden om het advies van het burgerforum over te nemen
Regionaal	6	Gemeente Súdwest-Fryslân	- Burgers en deskundigen (pluspunt: deskundigen waren ook inwoners van de regio) bij elkaar gezet om zes scenario's uit te werken	- Gemeente als initiatiefnemer	- Maxi-publiek is vanaf het begin van het proces betrokken geweest - Online raadpleging bij inwoners die hun keuze voor de scenario's konden aangeven	- 15 mensen, allen hadden zich voor online evaluatie ingevuld - Veel aandacht geschonken aan representativiteit (via statische toetsen) - Pluspunt: mensen werden geselecteerd op basis van argumentatie, niet enkel op persoonlijke basis		- NPBO als organisator - Burgerforum is voorzien van kennis over het onderwerp door deskundigen	- Gebruik van influencers en filmpjes op scholen om meer jeugd te bewegen om mee te doen	- Gemeente engageert zich om het beleid beter af te stemmen

			Onderwerp	Inbedding	Relatie maxi-publiek	Representativiteit	Inclusiviteit	Proces ondersteuning	Monitoring en leren	Beïnvloeding van beleid en betrokkenheid
	7	Duitstalig België	- Permanente burgerraad bepaalt jaarlijks de onderwerpen voor een aantal onafhankelijke burgerpanels	- Parlement van Duitstalige gemeente België in samenwerking met G1000 - Burgers worden gevraagd of kunnen op eigen initiatief advies voorleggen aan het verkozen parlement dat een verplichting heeft om op de aanbevelingen te reageren	- Een keer per jaar lanceert de burgerraad een oproep aan de bevolking om onderwerpen voor de burgerpanels voor te stellen (maxi-publiek bepaalt wat minipubliek bespreekt)	- 24 deelnemers via loting (geloot uit voormalige deelnemers aan een burgerpanel) - Representatief (geslacht, leeftijd, opleiding en woonplaats)	- Focus of kwalitatieve deliberatie	- Deelnemers van het burgerraad komen maandelijks bijeen - Burgerraad legt zelf vast hoe omvangrijk het panel zal zijn en hoelang het zal duren - Deelname is niet verplicht - Dagvergoeding is voorzien - Elk jaar wordt een budget vrijgemaakt voor de organisatie	- Burgers worden consequent gehoord - Gekwalificeerd faciliteren, aansprekende informatie voor de burger en een transparante en constructieve uitwisseling met parlementariërs en ministers	- Permanente inspraak in beleid - Parlement engageert zich om de aanbevelingen in beleid mee te nemen
	8	Regio Foodvalley	- Vooraf bepaald: "Hoe en waar kan duurzame energie opgewekt worden in de regio?"	- Stakeholderoverleg - Regionale Energie Strategieën (RES)	- Inwoners worden lokaal geïnformeerd en betrokken in lokale & bovenlokale processen - Combinatie van burgerforum en online raadpleging: burgerforum wordt geïnformeerd door burgers	- Vertegenwoordigers van organisaties - Burgerforum van 20 personen via aselecte steekproef - Representatief (gender, leeftijd, belang en kennis)		- Ondersteuning van NPBO	- Mutual gains approach: ieder brengt zijn eigen belang in	- Burgerforum brengt de stem van de inwoners in het Stakeholderoverleg

			Onderwerp	Inbedding	Relatie maxi-publiek	Representativiteit	Inclusiviteit	Proces ondersteuning	Monitoring en leren	Beïnvloeding van beleid en betrokkenheid
Lokaal	9	Gemeente Utrecht	- Vooraf bepaald: "wat kan Utrecht extra doen om zo snel mogelijk de energievoorziening klimaatneutraal te hebben?"	- Gemeente als initiatiefnemer	- Iedere inwoner uit het maxi-publiek was vrij om zich aan te melden	- 200 inwoners van Utrecht via loting		- Vergoeding van €300,- aan VVV-cadeaubonnen of een cadeaubon t.w.v. €600,- die aan energiebesparende middelen uitgegeven moet worden - Inhoudelijke deskundigen aanwezig tijdens stadsgesprekken	- Mensen werden in groepen ingedeeld, iedere groep wees zijn eigen voorzitter, tijdbewaker en verslaglegger aan	- Plannen zijn uitgewerkt in een energieplan en de Utrechtse energieagenda`s
	10	G1000 NL - Amersfoort	- Geen inhoudelijke agenda van te voren vastgesteld	- Initiatief lag bij de burgers	- Iedere inwoner uit het maxi-publiek was vrij om zich aan te melden	- 598 deelnemers (348 gelote burgers, 40 werkgevers, 40 kunstenaars, 45 politici, 45 ambtenaren, 80 tafelsecretarissen)	- Focus op dialoog en deliberatie	- Onder-steuning door o.a. overkoepelende G1000.nu organisatie		- 10 voorstellen voor burgers - 10 voorstellen voor gemeenteraad - Burgers bepalen in feit wat er met de uitkomsten gebeurt
	11	Gemeente Heerenveen	- Vooraf bepaald: "wat gaan we doen met het centrum van Heerenveen?"	- Gemeenteraad als initiatiefnemener	- De deelnemers hebben weinig tot geen draagvlak georganiseerd of betrokkenheid georganiseerd voor inwoners die niet deelnamen	- 380 deelnemers, maar nog maar 118 deelnemers voor burgerbesluit - Geen representatieve groep, jeugd (80% van de deelnemers was 45+) en deelnemers met een migratieachtergrond ontbraken	- Deliberatie stond centraal - Inclusiviteit was gewaarborgd - Kritiek: usual suspects namen het voortouw	- Ondersteuning door o.a. overkoepelende G1000.nu organisatie - Inzet van experts	- Geen rekening gehouden met slechthorende of andere mensen die extra hulp nodig hebben - Tijdsintensief - Pluspunt: gebruik digitale middelen	- 47 van de 51 plannen zijn aangenomen in het Burgerbesluit - Pluspunt: deelnemers zelf zijn positief over de uitkomst

Toelichting per kenmerk, analyse van de voor- en nadelen:

Onderwerp
(Welk onderwerp is er behandeld en waarom)

Inbedding
(Hoe is de politieke inbedding en hoe heeft dat uitgepakt)

Relatie met maxi-publiek
(Hoe is het brede publiek betrokken gehouden bij het proces)

Representativiteit
(Hoe is een representatieve groep burgers bij elkaar gebracht)

Inclusiviteit
(Hoe is maatschappelijk ongelijkheid tegengegaan in het proces/het forum)

Procesondersteuning
(Welke ondersteuning (kennis, organisatie, geld) is er precies)

Monitoring en leren
(Wat is er gedaan om te kunnen bijsturen en ervan te leren)

Beïnvloeding van beleid en betrokkenheid
(Hebben de fora tot veranderingen in beleid of betrokkenheid geleid)

Rapporten:

Ierland: https://static.rasset.ie/documents/news/2018/04/climate-change-report-final.pdf

Frankrijk: https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/

Verenigd Koninkrijk : https://www.climateassembly.uk/report/read/index.html#preface

België: http://g1000.org/documents/G1000_NL_Website.pdf#page=52

Nederland: https://www.parlement.com/id/vhnnmt7ltkw7/burgerforum_kiesstelsel

Gemeente Súdwest-Fryslân: https://sudwestfryslan.nl/publicatie/de-toekomst-van-energie-in-sudwest-fryslan

Duitstalig België: https://g1000.nu/blog/ostbelgien-als-pilot-voor-democratische-vernieuwing/

Regio Foodvalley: https://www.hieropgewekt.nl/uploads/inline/Notitie%203%20-%20Voorbeeld%20Burgerforum%20RES%20Regio%20Foodvalley%20%281%29.doc

Gemeente Utrecht: o.a. https://utrechtgemeente.partijvoordedieren.nl/nieuws/stadsgesprek-energie-gemeente-utrecht-zwakt-energiedoelstelling-af

G1000 Amersfoort: https://www.g1000amersfoort.nl/

Gemeente Heerenveen: https://www.g1000heerenveen.nl/