



Common Ground

Nationaal rapport: Nederland

Het belang van burgerparticipatie in politiek en maatschappij

Door Remco van der Stoep, Joke ter Stege en Aiske Taverne

Inhoudstafel

1. Burgerparticipatie begrijpen	3
1.1 Wat wordt bedoeld met burgerparticipatie in de Nederlandse politiek en maatschappij?	3
1.2 Welke zijn de meest voorkomende vormen van burgerparticipatie in Nederland?	3
1.3 Hoe geven historische en culturele factoren het begrip van burgerparticipatie in Nederland vorm?	4
2. Wettelijk kader en institutionele structuren	6
2.1 Welke wetten en voorschriften bestaan er in Nederland deliberatieve burgerparticipatie te promoten?	6
2.2 Zijn er specifieke richtlijnen of initiatieven ter ondersteuning van deliberatieve burgerparticipatie in politiek en maatschappij, zoals lokale richtlijnen en nationale programma's?	7
2.3 Zijn er specifieke beleidslijnen die deliberatieve burgerparticipatie in politiek en maatschappij verhinderen?	8
2.4 Welke institutionele structuren zijn er om deliberatieve burgerparticipatie (e.g. personeelsruimtes voor burgerparticipatie) op nationaal, gewestelijk en/of lokaal niveau te promoten?	8
2.5 Hoe effectief zijn deze structuren? Zijn er obstakels of knelpunten die de effectiviteit ervan beperken?	9
3. Belangrijke burgerparticipatieprojecten	9
3.1 Welke belangrijke burgerparticipatieprojecten of -initiatieven werden de voorbije jaren in Nederland gerealiseerd en in welke mate hebben ze invloed gehad op het sociale en politieke discours over deliberatieve burgerparticipatie?	9
4. Belang van burgerparticipatie	11
4.1 Politieke perspectieven	11
4.2 Perspectieven van de maatschappij	13
5. Uitdagingen en obstakels	14
5.1 Welke zijn de uitdagingen die de ontwikkeling van deliberatieve burgerparticipatie in Nederland?	14
6. Auteurs	16
Imprint	18

1. Burgerparticipatie begrijpen

1.1 Wat wordt bedoeld met burgerparticipatie in de Nederlandse politiek en maatschappij?

Burgerparticipatie is een algemene term voor alle vormen om burgers te betrekken in politieke besluitvorming. Deliberatieve burgerparticipatie (hierna DBP) (of deliberatieve democratie) is een vorm van burgerparticipatie en heeft haar eigen betekenis in het Nederlandse politieke landschap. In overheidsdocumenten en in onderzoek in opdracht van de overheid wordt deliberatieve democratie beschreven als een methode om politieke beslissingen te nemen via een geïnformeerde dialoog tussen burgers. Deliberatieve democratie wordt gezien als een aanvulling op representatieve democratie (volksvertegenwoordigers worden verkozen via verkiezingen) en – in mindere mate, aangezien referenda in Nederland zeldzaam zijn – op directe democratie.¹ De drie belangrijkste kenmerken van DBP, volgens een studie uit 2009 in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, zijn:

- a) loten van deelnemers (in tegenstelling tot zelfselectie wat gebruikelijk is in de meeste andere vormen van burgerparticipatie)
- b) verstrekken van objectieve informatie over een specifiek onderwerp en
- c) tot een oordeel komen door beraadslaging.²

In de maatschappij worden de termen ‘deliberatieve democratie’ of ‘deliberatieve burgerparticipatie’ zelden gebruikt. Er wordt echter wel vaak gepraat over burgerfora en burgerberaden, wat vormen van DBP zijn. De media gebruiken vaak de interpretatie van burgerberaden zoals beschreven in het boek *Nu is het aan ons* van Eva Rovers: “Een groep inwoners van Nederland buigt zich over een complex maatschappelijk waarbij ze zich grondig laten informeren door experts en ervaringsdeskundigen. Ze gaan met elkaar op zoek naar oplossingen door zich samen te beraden.” Naast de media zijn er ook belangengroepen die de definitie van burgerberaden de maatschappij beïnvloeden, zoals *Extinction Rebellion Nederland*. Zij definiëren een burgerberaad als een proces waarin burgers politieke beslissingen kunnen nemen over een onderwerp dat de maatschappij in haar geheel aangaat en verdeelt. Loting, informatie verstrekken en beraadslaging zijn hierbij erg belangrijk.³ Maar er is ook maatschappelijke debat over de vraag of burgerberaden in de eerste plaats een hulpmiddel zijn waarvan beleidsmakers gebruikmaken om netelige beleidsvragen aan te pakken, of een echt instrument om een grote innovatie van het democratische proces te bewerkstelligen. Sommige groepen zien burgerberaden niet alleen als een manier om politici te helpen bepaalde problemen aan te pakken, maar als een totaal nieuw type democratie, waarin burgers en overheden samenwerken om problemen op te lossen.

1.2 Welke zijn de meest voorkomende vormen van burgerparticipatie in Nederland?

Nederland kent steeds meer (lokale) vormen van burgerparticipatie op initiatief van de overheid, die niet allemaal kunnen worden omschreven als DBP. Lokale overheden zijn bij wet verplicht om burgers te betrekken bij beslissingen waardoor ze kunnen worden geraakt; door de jaren heen heeft dit geleid tot een reeks experimenten en initiatieven voor burgerparticipatie. Niet-deliberatieve participatie is wijdverspreid en kan de vorm aannemen van gemeenteraadsvergaderingen, online bevestigingen, focusgroepen enz. De laatste jaren is het aantal deliberatieve varianten op deze doorgaans kleinschaligere activiteiten sterk gestegen.

¹ <https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/downloads/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=2005867&forcedownload=true>

² https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/M.Leyenaar_boekje-%20burgerforum_inventarisatie_090527.pdf

³ <https://extinctionrebellion.nl/burgerberaadgids-principes-en-meer/>

Gemeenten hebben geëxperimenteerd met processen waarbij aan geworven of door zelfselectie gekozen burgers wordt gevraagd om input in het beleid te geven, of over het ontwerp van overheidsdiensten. Hun rol is vaak adviserend, bijvoorbeeld door ideeën en ervaringen te delen, of feedback te geven bij beleidsvoorstellen. Eén voorbeeld is de Adviesgroep Sociaal Domein opgericht door de gemeente Groningen.⁴ Voor sommige participatieve structuren worden burgers geworven voor hun betrokkenheid, kennis of ervaring met betrekking tot een specifiek onderwerp – men zou kunnen opwerpen dat deze op een of andere manier expertorganen zijn in plaats van organen van burgerparticipatie.

⁴ <https://www.advies-groepsociaaldomeinge-meentegroningen.nl>

De meest opvallende vorm van DBP in Nederland is het burgerberaad, ook wel burgerforum genoemd. Zoals hierboven beschreven is een burgerberaad een manier voor overheden om dialoog mogelijk te maken tussen burgers over hoe beleidsdoelen moeten worden behaald.⁵ Het potentieel van burgerberaden bestaat uit het benutten van de creativiteit in de maatschappij en de mogelijkheid om een beter, breder ondersteund en meer effectief beleid te ontwikkelen.⁶ De voorbije jaren heeft dit soort processen veel aandacht gekregen onder burgers, ambtenaren, politici en ngo's.

⁵ <https://www.klimaatakkoord.nl/actueel/nieuws/2022/10/03/betrokken-bij-klimaat>

Naast burgerberaden en burgerfora heeft Nederland ook enige ervaring met 'burgerbegroting' (ook wel 'participatieve begroting' genoemd). Het idee van een burgerbegroting houdt in dat lokale inwoners zeggenschap hebben over (buurt-) middelen en de gemeentebegroting, zodat het geld kan worden besteed aan zaken die belangrijk zijn voor de lokale inwoners zelf. Het oudste voorbeeld van burgerbegroting is afkomstig uit de stad Utrecht, waar al sinds 1987 wordt geëxperimenteerd met een budget per wijk. Vanaf 2023 zijn er weinig voorbeelden van plaatsen in Nederland die een burgerbegroting organiseren: Amsterdam is de enige gemeente waar nog steeds een burgerbegroting wordt gebruikt.⁷

⁶ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-49716e7c5ff7090af-357703435569-e0b6ac08a2f/pdf>

Sinds 2014 heeft Rotterdam ook geëxperimenteerd met een 'burgerpanel'. Dit burgerpanel wordt georganiseerd door de gemeente en bestaat uit een groep burgers die een paar keer per jaar samenkomen om het gemeentebeleid te evalueren en advies te geven aan de burgemeester en wethouders over hoe verbeteringen kunnen worden gerealiseerd. Van 2014 tot 2017 kwam het burgerpanel in Rotterdam zeven keer samen om verschillende thema's te bespreken.⁸ Dit experiment werd niet voortgezet na 2017.

⁷ <https://www.amsterdam.nl/stadsdelen/oost/oost-begroot/>

1.3 Hoe geven historische en culturele factoren het begrip van burgerparticipatie in Nederland vorm?

Vaak, wanneer onze participatiecultuur wordt besproken in Nederland, wordt verwezen naar het 'poldermodel' of 'polderen'. Het poldermodel is een vorm van overlegeconomie en consensusmodel dat dateert van de middeleeuwen. Nederland was in die tijd een gedecentraliseerde staat, waarbij de macht verdeeld was over gewesten, steden, rijke kooplieden en de 'stadhouders'. Om zodoende tot afspraken tussen deze verschillende groepen te komen, was een zekere vorm van onderhandeling en compromissen sluiten noodzakelijk. In de jaren 80 en 90 werd dezelfde term gebruikt om te verwijzen naar een overlegcultuur waarin werkgevers, werknemers en onafhankelijke experts gedetailleerde onderhandelingen te voeren om tot overeenstemming te komen over belangrijke sociaaleconomische onderwerpen.⁹ Het is essentieel om te benadrukken dat burgers traditioneel niet actief betrokken waren in het nationaal bekende participatiemodel.

⁸ <https://rotterdam.archiefweb.eu/#-search.1698759439674,-search-for-burgerjury>

⁹ <https://isgeschiedenis.nl/nieuws/geschiedenis-van-het-poldermodel>

Vanaf het einde van de 20e eeuw begon dit te veranderen. Politici en beleidsmakers begonnen te beseffen dat de kloof tussen de overheid en de burgers te groot was geworden. Burgers vonden dat de politiek hun belangen niet diende en hadden weinig vertrouwen in hun eigen vermogen om politici te beïnvloeden. Beleidsmakers deden inspanningen om burgerparticipatie te promoten, aanvankelijk zonder succes.¹⁰ Sinds 2010 hebben de initiatieven voor burgerparticipatie een enorme vlucht genomen, maar niet als gevolg van het overheidsbeleid. In tegendeel, veel van het pionierswerk van de burgerberaden in de jaren 2010 was te danken aan zelforganiserende burgers. Geïnspireerd op de grootschalige *G1000-burgertop* in België in 2011 (een initiatief door burgers die teleurgesteld waren in hun politici omdat die er na de federale verkiezingen niet in slaagden een regering te vormen), nam een groep betrokken burgers dit idee over en hertekende het zodat het op lokaal niveau van toepassing was in Nederland, waarbij uiteindelijk zo'n 700 mensen verzamelden in de gemeente Amersfoort voor de eerste Nederlandse *G1000-burgertop*. Naast de omvang ervan is een ander typisch kenmerk van een *G1000-burgerberaad* dat de agenda wordt bepaald door de deelnemende burgers in plaats van door beleidsmakers. Tussen 2014–2019 organiseerden verschillende Nederlandse gemeenten een *G1000-beraad*. Deels hierdoor heeft burgerparticipatie in de Nederlandse politiek veel aan belang gewonnen, en verwacht wordt dat dit ook de volgende jaren het geval zal blijven.¹¹

De opkomst van deliberatieve burgerparticipatie moet worden gezien tegen een achtergrond van de toenemende tweedeling in de maatschappij, bijvoorbeeld tussen generaties, tussen stadsmensen en plattelandsbewoners en tussen sociaaleconomische groepen. Net zoals in andere landen lijken deze verdelingen ook samen te vallen met een verminderd vertrouwen in de politiek en de instituties. De recente studie *Sociale samenhang en welzijn* door het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek suggereert dat in het laatste kwartaal van 2022, slechts 25 procent van de mensen ouder dan 15 jaar vertrouwen had in het parlement.¹² Toch toont onderzoek door het nationaal Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) aan dat ongeveer 70% van de Nederlanders tevreden is met hun democratie. “Nederlanders waarderen vooral vrije verkiezingen en de vrijheid van meningsuiting. Toch zien de meeste mensen ruimte voor verbetering. Vooral bij de politiek: die zou beter moeten luisteren, leren van fouten en eerlijker moeten zijn.”¹³

Rond de eeuwwisseling werd ook de invoering van een bindend referendum besproken tijdens een grondwetsherziening. Dit werd gezien als een noodzakelijke toevoeging aan het bestaande representatieve systeem. Er werd een niet-bindend correctief referendum ingesteld als een democratisch instrument, maar opnieuw afgeschaft in 2018. In 2022 werd een voorstel ingediend om het correctieve referendum opnieuw in te voeren, dit voorstel werd goedgekeurd.¹⁴ De politieke ontwikkelingen rond het referendum hadden ook invloed op de publieke opinie met betrekking tot burgerparticipatie. Ten eerste wordt het referendum vaak voorgesteld als een (beter) alternatief voor minder bekende vormen van deliberatieve participatie. Referendums zijn ook dé populaire oplossing wanneer mensen hun ontevredenheid uiten over de relatie tussen burgers en overheid. In deze context wordt de beslissing uit 2018 om het referendum af te schaffen gezien als het bewijs dat de overheid niet wil luisteren naar de burger.

¹⁰ <https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2012/05/22/vertrouwen-in-burgers/Synopsis-R088-Vertrouwen-burgers.pdf>

¹¹ <https://vng.nl/artikelen/lokale-democratie-in-2040-de-opmars-van-de-participerende-burger>

¹² <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/19/minste-vertrouwen-in-tweede-kamer-in-10-jaartijd>

¹³ <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2022/09/01/uitdaging-komende-politieke-jaarhoud-kritische-burgers-aangehaakt>

¹⁴ <https://www.parlement.com/id/vh8lnhrsk1yn/referendum>

2. Wettelijk kader en institutionele structuren

2.1 Welke wetten en voorschriften bestaan er in Nederland deliberatieve burgerparticipatie te promoten?

Er zijn geen wetten in het Nederlandse wetgevende kader die DBP uitdrukkelijk aanmoedigen, maar er zijn wel wetten die burgerparticipatie in bredere zin aanmoedigen of zelfs vereisen.¹⁵ Deze wetten gelden hoofdzakelijk op lokaal, gemeentelijk niveau. De *Gemeentewet* bevat de 'participatieverordening', die stelt dat burgers betrokken moeten worden bij beleidsbeslissingen en dat de gemeenteraad regels moet vastleggen over hoe inwoners en belanghebbende betrokken zullen worden bij beleidsbeslissingen. Als de gemeente niets anders regelt in de participatieverordening, geldt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de *Algemene wet bestuursrecht (Awb)*. Hierin staat een procedure die voorschrijft dat inwoners schriftelijk of mondeling hun zienswijzen over een politiek thema naar voren kunnen brengen. De *Gemeentewet* en de *Algemene wet bestuursrecht* zeggen niets over overleg of de werkelijke actieve betrokkenheid van burgers bij de voorbereiding van het beleid, maar biedt een initiële opening voor participatierechten.

De Ministerraad keurde recent de wet *Versterking participatie op decentraal niveau* goed. Dit is een uitbreiding van de hiervoor genoemde participatieverordening. Deze nieuwe wet garandeert dat burgers en belanghebbenden niet alleen betrokken moeten worden bij de voorbereiding van het beleid, maar ook bij de besluitvorming en uitvoering van het gemeentebeleid. Nogmaals, de gemeenteraad moet overwegen hoe en wanneer hij inwoners een stem geeft bij het opstellen van een nieuw gemeentebeleid en dit documenteren. De wet bepaalt ook dat inwoners kunnen voorstellen om de uitvoering over te nemen van overheidstaken waarvan zij denken dat ze ze beter of goedkoper kunnen uitvoeren dan de gemeente of haar aannemers. Dit is het zogenaamde 'uitdaagrecht'. Het uitdaagrecht houdt niet direct verband met DBP, en zal daarom niet nader worden toegelicht in dit rapport.¹⁶

Als aanvulling op de wet *Versterking participatie op decentraal niveau*, die de bestaande verordening inzake burgerparticipatie uitbreidt, treedt de nieuwe *Omgevingswet*, waarin participatie een belangrijke rol speelt, in werking op 1 januari 2024.¹⁷ De *Omgevingswet* streeft naar meer lokale besluitvorming over de fysieke omgeving, waarbij burgerparticipatie een must is. Dit betekent dat de ideeën, wensen en meningen van inwoners en andere belanghebbenden een centrale rol spelen in de ontwikkeling van nieuwe plannen en projecten in de leefomgeving. Lokale gemeenschappen moeten actief worden uitgenodigd om mee te denken, te adviseren en feedback te geven op diverse aspecten van ruimtelijke ordening, milieu, en andere gerelateerde kwesties. Inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden in een vroeg stadium betrekken wordt verplicht als de *Omgevingswet* van kracht wordt. Dit betekent niet alleen dat burgerparticipatie moet worden ondersteund en aangemoedigd, maar ook dat gemeenten moeten kunnen aantonen dat ze participatie voor burgers en andere belanghebbenden in de besluitvorming hebben georganiseerd. Dit is de 'verplichting tot opgave van redenen'.¹⁸

De *Omgevingswet* omschrijft dat participatie moet plaatsvinden, wordt niet omschreven hoe die participatie er uit moet zien. Zo zijn de termijnen en procedures rond het participatieproces niet wettelijk vastgelegd. Het is daarmee de vraag in hoeverre de nieuwe wet in de praktijk ook daadwerkelijk gaat bijdragen aan meer draagvlak en vertrouwen in de samenleving.¹⁹

¹⁵ https://vng.nl/sites/default/files/2023-06/aan_de_slag_met_participatie_-_handreiking_2.0.pdf

¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/burgerschap/burgerparticipatie>

¹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>

¹⁸ <https://www.gemeentepeiler.nl/omgevingswet-participatie/>

¹⁹ <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2023-betrokken-burgers-signalenrapport-4957.pdf>

2.2 Zijn er specifieke richtlijnen of initiatieven ter ondersteuning van deliberatieve burgerparticipatie in politiek en maatschappij, zoals lokale richtlijnen en nationale programma's?

In de herfst van 2020 vroeg een brede meerderheid in de Tweede Kamer een onderzoek naar de mogelijkheden van burgerpanels rond klimaat en energiebeleid.²⁰ Het eindrapport van de adviescommissie besluit dat burgerpanels de potentie hebben om burgers te betrekken bij het klimaatbeleid. Het stelt bijvoorbeeld dat burgers niet alleen moeten worden betrokken bij het klimaatbeleid, maar ook breder. "Het burgerpanel kan helpen verschillen tussen mensen te overbruggen via dialoog. En bij te dragen aan het vinden van innovatieve ideeën. Het kan dus een goede aanvulling zijn op bestaande vormen van raadpleging, participatie en representatieve democratie".²¹ In juni 2023 gaf het parlement groen licht voor een nationaal Burgerforum klimaat- en energiebeleid rond de vraag: "Hoe kan Nederland duurzamer reizen en anders omgaan met eten en spullen?".²² Het project moest van start gaan in maart 2024, maar sinds de regering begin juli 2023 is gevallen, is de toekomst van het Burgerforum klimaat- en energiebeleid niet langer zeker.

Een goed voorbeeld van een nationaal programma rond DBP is het programma 'Democratie in Actie', een samenwerking tussen, onder andere, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), dat is opgericht ter ondersteuning van de uitvoering van de wet 'Versterking participatie op decentraal niveau'.²³ Voor dit programma zullen pilootprojecten met burgerfora worden opgestart in acht gemeenten, waarvan experts de ontwikkeling dan zullen monitoren.

Nog een voorbeeld dat niet uitdrukkelijk focust op DBP, maar wel op burgerparticipatie in alle vormen en maten, is het beleidsprogramma *Democratic Challenge*, ook een initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de VNG. Het programma liep van 2015 tot 2017 en gemeenten werden aangemoedigd te experimenteren met nieuwe vormen van lokale democratie. Zo zijn er experimenten gevoerd met burgerbegrotingen, burgertops (G1000s) en wijken met zelfbestuur.²⁴

Een ander nationaal initiatief is het onderzoeksproject REDRESS (*Revitalised Democracy for Resilient Societies*), in samenwerking met, onder andere, het Ministerie van Binnenlandse Zaken, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Prodemos en de VNG. Het project onderzoekt de mate waarin hybride democratische innovaties de representatieve democratie in Nederland zouden kunnen versterken. Hybride democratische innovaties zijn processen waarbij vormen van overleg (denk aan burgerfora) en stemmen (denk aan referenda) worden gecombineerd.²⁵

In deze context kan het ook relevant zijn om nationale programma's te vermelden die niet specifiek ontworpen zijn om burgerparticipatie te versterken, maar die participatie promoten als onderdeel van hun – bredere – doelstellingen. Een voorbeeld hiervan is het *Regionaal Energiestrategie-programma* (RES), dat focust op koolstofarme energieopwekking. Er is ook een *Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie* (NPLW). Beide programma's moedigen lokale en regionale overheden aan om activiteiten op maat rond burgerparticipatie te organiseren om nieuwe plannen en beleidslijnen inzake deze thema's te ontwikkelen in samenwerking met lokale inwoners. Zo hoopt men dat de publieke steun voor duurzame energieprojecten een boost zal krijgen.

²⁰ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2020D39380>

²¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatbeleid/betrokken-bij-klimaat/betrokkenheid-burgers-bij-klimaatbeleid>

²² <https://open.overheid.nl/documenten/326c118c-a990-4a60-86d4-5beb117804ec/file>

²³ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/05/wetsvoorstel-versterking-participatie-op-decentraal-niveau-voor-advies-naar-raad-van-state>

²⁴ <https://democratic-challenge.nl/>

²⁵ <https://redress-project.nl/en/>

2.3 Zijn er specifieke beleidslijnen die deliberatieve burgerparticipatie in politiek en maatschappij verhinderen?

Er zijn geen specifieke beleidslijnen in Nederland die DBP verhinderen. Maar omdat Nederland een representatieve democratie is en historisch gezien wordt gekenmerkt door een 'poldermodel' en burgers amper een rol spelen bij de ontwikkeling van het beleid, is DBP niet sterk verankerd in de bestaande wetgeving. De hiervoor vermelde wetten (de participatieverordening, de versterking ervan en de nieuwe *Omgevingswet*) stellen wel dat burgerparticipatie moet plaatsvinden, maar bevatten geen vereisten over hoe burgers betrokken moeten worden. Dit kan een obstakel voor participatie zijn in de vorm van deliberatieve participatie.

Verder kunnen wet- en regelgeving soms obstakels opwerpen voor de praktische uitvoering van DBP. Als een institutie bijvoorbeeld een incentive of dankbetaling aan gelote deelnemers van een deliberatief proces, kunnen er wettelijke en financiële complicaties zijn als gevolg van sociaal beleid. Een adviseur van de provincie Gelderland die betrokken is in hun burgerberaad rond klimaat: "Maar er bestaat geen wettelijke grondslag voor het uitkeren van een vergoeding voor deelname aan een burgerberaad. Omdat wij het goed wilden regelen, hebben we een instellingsbesluit laten maken op basis van de Provinciewet. Maar daarbij loop je tegen allerlei praktische moeilijkheden aan. Als je de vergoeding laat uitbetalen als loon, kan dat er bij sommige mensen voor zorgen dat ze toeslagen kwijtraken. Als je het als vrijwilligersvergoeding uitbetaalt, overschrijd je al snel het daarvoor maximaal toegestane bedrag van 180 euro per maand. Als we met elkaar participatie door inwoners willen bevorderen, zou het goed zijn als er landelijke wetgeving komt voor het vergoeden daarvan."²⁶

Zo kunnen regels inzake consumenten- en gegevensbescherming bij het begin van een deliberatief proces soms de loting en het oproepingsproces bemoeilijken.

²⁶ <https://www.energieparticipatie.nl/verhaal-1-landelijke-wetgeving-nodig-voor-vergoeden-participatie>

2.4 Welke institutionele structuren zijn er om deliberatieve burgerparticipatie (e.g. personeelsruimtes voor burgerparticipatie) op nationaal, gewestelijk en/of lokaal niveau te promoten?

De eerste officiële institutionele structuur in Nederland ter bevordering van deliberatieve burgerparticipatie was het charter voor burgerparticipatie om het gebruik van burgerfora te stimuleren, dat in 2006 resulteerde uit het allereerste nationaal burgerforum in Nederland ooit. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken gaf wetenschappers de opdracht op drie rapporten op te stellen over burgerparticipatie en hoe vormen van burgerparticipatie zouden kunnen worden aangemoedigd. Deze rapporten werden gepubliceerd in 2009.

Er bestaan in Nederland ook verschillende organisaties rond burgerparticipatie, die min of meer verbonden zijn met de Nederlandse overheid en als een institutionele structuur zouden kunnen worden beschouwd. Een voorbeeld van een overheidsorganisatie is de *Kennishub Participatie*, een initiatief van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Deze kennishub maakt bestaande kennis en ervaring toegankelijk, deelt ze en stimuleert de ontwikkeling van nieuwe kennis en vaardigheden op het vlak van burgerparticipatie.²⁷ Een andere organisatie – die iets verder af staat van de overheid – streeft ernaar om kennis te delen en onderzoek te doen naar democratie, waaronder burgerparticipatie, is *Prodemos*. *Prodemos* wordt deels gefinancierd door de overheid en werkt nauw samen met lokale, provinciale en nationale overheden in Nederland. Tot 2018 publiceerde het om de twee jaar een 'burgerparticipatie-monitor', die het gebruik van de verschillende participatiemethodes op lokaal niveau docu-

²⁷ <https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/over-ons/default.aspx>

menteerde.²⁸ Een ander kennisinstituut is *Movisie*, dat focust op sociale kwesties in Nederland, waaronder onderzoek naar en advies over benaderingen voor burgerparticipatie. *Movisie* werkt ook nauw samen met overheden, provincies en gemeenten.²⁹

²⁸ <https://prodemos.nl/over-prodemos/missie/>

²⁹ <https://www.movisie.nl/over-movisie>

Elk van deze organisaties houdt zich bezig met burgerparticipatie in de ruimste betekenis van het woord, maar niet specifiek met DBP. Op dat vlak zijn het meestal onafhankelijke niet-gouvernementele organisaties die de grootste pleitbezorgers zijn en kennis delen. Een aantal van deze organisaties werken samen in een nationaal netwerk.³⁰ Dit *Netwerk Burgerberaad* lobbyt bij politici voor een grotere rol voor deliberatieve participatie in de Nederlandse democratie. Leden van het netwerk zijn het *Nederlands Platform Burgerparticipatie en Overheidsbeleid (NPBO)*, *G1000.nu*, *Bureau Burgerberaad* en *Meer Democratie*.

³⁰ <https://burgerberaad.nu/>

2.5 Hoe effectief zijn deze structuren? Zijn er obstakels of knelpunten die de effectiviteit ervan beperken?

Het is moeilijk om precies te bepalen hoe effectief deze institutionele structuren zijn voor het promoten van DBP in Nederland. Wat bevorderlijk is voor de effectiviteit van deze structuren is dat er veel uitwisseling is tussen kennisinstellingen zoals *Prodemos* en *Movisie*, en de gemeenten en overheden die gebruikmaken van burgerparticipatie. De onafhankelijke organisaties die onderdeel zijn van het *Netwerk Burgerberaad* proberen de politiek en overheden te beïnvloeden om meer DBP te organiseren. Je zou kunnen stellen dat de brede politieke druk door georganiseerde burgers redelijk effectief was, omdat daardoor meer en meer lokale en regionale overheden het voorbije decennium burgerberaden hebben omarmd.³¹ Een voorbeeld is de rol die *Bureau Burgerberaad* speelde bij de oprichting van het *Burgerforum Klimaat*. Samen met andere organisaties hebben ze sinds 2020 gelobbyd bij politici en media om de steun voor een nationaal klimaatberaad voor Nederland te vergroten. In 2022 werden een petitie en een publiciteitscampagne gelanceerd. In juni 2023 legde de Minister voor Klimaat en Energie een voorstel op tafel voor een nationaal burgerforum rond klimaat waarna het parlement hiermee akkoord ging.³²

³¹ <https://vng.nl/artikelen/lokale-democratie-in-2040-de-opmars-van-de-participerende-burger>

³² <https://www.burgerberaadklimaat.nu/>

3. Belangrijke burgerparticipatieprojecten

3.1 Welke belangrijke burgerparticipatieprojecten of -initiatieven werden de voorbije jaren in Nederland gerealiseerd en in welke mate hebben ze invloed gehad op het sociale en politieke discours over deliberatieve burgerparticipatie?

In 2006 vond het eerste nationale burgerforum in Nederland plaats: *Burgerforum kiesstelsel*. Er werd aan een groep van 140 gelote mensen van over heel Nederland gevraagd om op zoek te gaan naar de beste manier om in de toekomst de Tweede Kamer te verkiezen. Het forum beraadslaagde een aantal maanden en publiceerde zijn voorstellen in een rapport dat aan de regering werd overgemaakt. In april 2008 kondigde het kabinet aan dat het geen reden zag om het advies van het *Burgerforum* over te nemen.³³ Hoewel het advies niet werd overgenomen, had het wel invloed op het politieke debat. In 2008 vond er in het parlement een debat plaats waarbij alle aanwezige politieke partijen ermee instemden dat burgerfora een toegevoegde waarde betekenden. De uitkomst van het debat was dat de overheid werd opgeroepen om 'een charter voor burgerparticipatie te ontwikkelen en het gebruik van burgerfora en dergelijke te stimuleren'.³⁴ Dit resulteerde in 2009 in drie rapporten. Uiteindelijk werden de aanbevelingen van het *Burgerforum kiesstelsel* uit 2006 veertien (!) jaar later in een wet gegoten: de wet

³³ https://www.parlement.com/id/vhnnmt7ltkw7/burgerforum_kiesstelsel

³⁴ https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/M.Leyenaar_boekje%20burgerforum_theorieenpraktijk_090527.pdf

Burgerforum kiesstelsel werd in december 2020 ingediend.

Een relevant en hedendaags voorbeeld van DBP in Nederland is de uitvoering van *Regionale Energiestrategieën (RES)*. De Nederlandse regering besliste dat de energietransitie (van het gebruik van fossiele brandstoffen naar duurzame vormen van energie) op regionaal niveau moet plaatsvinden. Dit betekent dat clusters van gemeenten moeten samenwerken om een *Regionale Energiestrategie (RES)* te ontwikkelen.³⁵ Er werd gewerkt via een burgerforum om de *RES* in een van de regio's, *Foodvalley* genaamd, uit te werken. Deelnemers moesten feedback en advies geven op de ontwerpstrategie, die in de lente van 2021 was ontwikkeld door de gemeentelijke en provinciale raden. Naast deze overlegondes namen twee deelnemers van het *Burgerforum* deel aan het *RES*-stakeholderoverleg om ook daar de stem van de burger te laten horen.³⁶ Het participatieproces van de *RES Foodvalley* werd gezien als effectief en wordt sindsdien aangeprezen als een voorbeeld voor andere regio's die bezig zijn hun eigen energiestrategieën op te stellen.

De Amsterdam *Mini-burgerberaad*³⁷ werd georganiseerd in de herfst van 2021. De uitkomst van dit burgerberaad waren 26 specifieke voorstellen als antwoord op de vraag: "Amsterdam wil de uitstoot van CO₂ in 2030 met 55% verlagen ten opzichte van 1990. (...) Help ons door maatregelen te bedenken om de doelstellingen te halen." De uiteindelijke voorstellen wilden op hun beurt een potentiële vermindering van de CO₂-uitstoot met 44% - een verbetering van het bestaande beleid van de gemeente, maar lang niet voldoende om de doelstellingen te halen.³⁸ Men gaat ervan uit dat de beperkte omvang van het mandaat en de vraagstelling hebben bijgedragen aan het 'mislukken' van het burgerberaad, aangezien deelnemers geen verrijkende maatregelen mochten indienen. Momenteel is het nog onduidelijk wanneer de gemeenteraad beslist over of en hoe de voorstellen zullen worden uitgevoerd.³⁹ Toch wordt soms naar het mini-burgerberaad in Amsterdam verwezen als een voorbeeld van hoe je een min of meer representatieve groep burgers kunt samenbrengen om met succes te overleggen over een controversieel thema.

Burgers van de gemeente Roermond (in Limburg, de provincie waar het programma **Common Ground: Shaping Regions Across Borders** plaatsvindt in Nederland) zijn al jaren in gesprek met hun gemeenteraad om hen ervan te overtuigen het idee voor een *Burgerberaad voor Roermond* aan te nemen. De doel van de initiatiefnemers is om ruimte te creëren voor een grotere betrokkenheid van burgers bij het beleid, bijvoorbeeld via een volwaardig burgerberaad. Tijdens deze gesprekken stelden politici vragen over de structuur, voorbeelden en het mandaat van een burgerberaad, en toonden ze wel interesse, maar ze deden tot dusver geen toezeggingen over het initiatief. De initiatiefgroep vraagt aan de lokale overheid om burgerberaden toe te voegen aan de lokale toolbox voor burgerparticipatie.⁴⁰

Een laatste recent voorbeeld van DBP is *G1000Zuid-Holland 2023*. Dit is een voorbeeld van een burgerberaad op provinciaal niveau. Het verschilde van tal van andere deliberatieve processen doordat het bestond uit drie afzonderlijke beraden, elk over een andere thema en op een andere locatie in Zuid-Holland. De thema's die de deelnemers behandelden waren: wonen, de toekomst van het platteland en leefbaarheid, verkeer & vervoer. De overkoepelende vraag was "Wat vind jij dat er anders moet in Zuid-Holland?". De uitkomst viel samen met de provinciale verkiezingen, en de net gekozen Statenleden werden aangemoedigd om aan de slag te gaan met het Burgerakkoord bij het uitstippelen van het nieuwe beleidsprogramma.

³⁵ <https://www.regionale-energiestrategie.nl/participatie/default.aspx>

³⁶ <https://www.regiofoodvalley.nl/programma/energietransitie/wie-maakt-de-res/wie-doet-mee>

³⁷ https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/11067178/1/1__Eindadvies_mini-burgerberaad_def

³⁸ <https://www.dehaagsehogeschool.nl/media/lectoraatpublicgovernance-onderzoeksrapport-hva-mini-burgerberaad-gemeente-amsterdam-2021#:~:text=Een%20zo%20representatief%20mogelijke%20groep,zogenoemd%20mini%2Dburgerberaad%20Duurzaamheid%20georganiseerd>

³⁹ <https://www.burgeroverheid.nl/artikel/het-amsterdamse-mini-burgerberaad-voor-een-toekomstbestendige-stad/>

⁴⁰ <https://www.facebook.com/BurgerberaadRoermond>

Een Monitor/Klankbordgroep van deelnemers blijft samenwerken met ambtenaren, politici en anderen om ervoor te zorgen dat de resultaten van *G1000Zuid-Holland* hun weg zullen vinden naar het beleid en naar uitvoering.⁴¹

⁴¹ <https://g1000zuid-holland.nl/>

4. Belang van burgerparticipatie

4.1 Politieke perspectieven

Hoe wordt deliberatieve burgerparticipatie besproken en ervaren in de politiek?

Wordt ze algemeen aanvaard of zijn er controversiële meningen?

Deliberatieve vormen van participatie worden algemeen aanvaard als een facultatieve aanvulling op representatieve democratie. Zo hebben ongeveer dertig gemeenten burgerberaden opgenomen in hun coalitieakkoorden en hebben enkele andere gemeenten aangegeven dat ze overwegen om op korte termijn een burgerberaad in te stellen.⁴² Daarnaast gebruikt een groot aantal overheden min of meer deliberatieve vormen van burgerparticipatie om de bevolking te informeren over onderwerpen zoals zorg en welzijn, planning en de lokale economie. In het kader van de aanhoudende verschuiving ‘van overheid naar bestuur’ beseffen politici dat ze moeten samenwerken met hun inwoners. Verschillende studies, waaronder *Draagvlak voor het burgerforum van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)*⁴³ en het Miniadvies burgerberaden van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL)⁴⁴, benadrukken de mogelijkheden van burgerfora en het draagvlak ervoor bij de bevolking. Ook de Staatscommissie Parlementair Stelsel verwijst naar dit instrument en erkent het potentieel ervan. Deze recente uitingen van steun voor deliberatieve democratie benadrukken dat er in de publieke sector en de maatschappij in het algemeen een brede stroming is die achter het gebruik van instrumenten zoals burgerberaden staat.⁴⁵

⁴² <https://vng.nl/artikelen/lokale-democratie-in-2040-de-opmars-van-de-participerende-burger>

⁴³ <https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2021/11/04/draagvlak-voor-het-burgerforum/Draagvlak+voor+het+burgerforum.pdf>

⁴⁴ https://overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl/publicaties/downloads_getfilem.aspx?id=1446664&force-download=true

⁴⁵ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-49716e7c5f-f7090af357703435569e-0b6ac08a2f/pdf>

Toch is de steun voor meer burgerparticipatie via deliberatieve platforms niet unaniem. De Raad van State, een juridisch orgaan dat de regering adviseert, stelt in antwoord op de wet ‘Versterking participatie op decentraal niveau’: “De vraag is of de door de overheid voorstelde instrumenten de representatieve democratie versterken of ondermijnen. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat slechts een klein percentage burgers gebruikmaakt van de door de overheid voorgestelde instrumenten. Dit betekent dat het risico bestaat dat een kleine groep burgers onevenredig veel invloed heeft op het beleid”.⁴⁶

⁴⁶ <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@121476/w04-20-0175/>

Dit wordt ook wel de participatieparadox genoemd: critici stellen vast dat nieuwe vormen van burgerparticipatie hoofdzakelijk worden gedomineerd door één groep van de samenleving, die voornamelijk bestaat uit welgestelde, hoogopgeleide, politiek actieve burgers. De paradox vertolkt het idee dat hoe meer kanalen er komen voor burgers om politiek actief te worden, hoe groter de kans op ongelijkheid in participatie wordt.⁴⁷ Deze perceptie heeft ertoe geleid dat sommige politieke partijen, en dan vooral de partijen van wie de kiezers hoofdzakelijk minder welgestelde bevolkingsgroepen zijn, sceptisch zijn over de voordelen van burgerberaden, of zelfs vijandig staan tegenover deze vormen van participatie.

⁴⁷ <https://stukroodvlees.nl/de-participatie-elite-en-de-participatie-paradox/>

Een andere factor die een breder draagvlak voor deliberatieve vormen van burgerparticipatie beïnvloedt, is het vermeende spanningsveld tussen representatieve en deliberatieve democratie. Mensen die een functie vervullen in representatieve democratische instituties krijgen

soms het gevoel dat hun verantwoordelijkheid wordt ondermijnd wanneer burgers worden uitgenodigd om deel te nemen aan besluitvorming.⁴⁸ Uit gesprekken met twee professoren bleek ook dat dit een van de grootste obstakels is voor de realisatie van burgerberaden in Nederland. Sommige verkozenen klampen zich vast aan hun macht binnen de democratie, en benadrukken dat dat, volgens de Grondwet, de enige legitieme machtsvorm is.

48 Leyenaar, 2015. The burger aan zet.

Wat zijn de standpunten van de relevante politieke spelers over het thema burgerparticipatie?

In Nederland zijn er weinig politieke spelers die zichzelf duidelijk positioneren op het vlak van deliberatieve burgerparticipatie. Ontslagnemend Minister van Klimaat en Energie, Rob Jetten, van de liberale partij *D66*, vormt hierop een uitzondering. In 2023 sprak hij zijn steun uit voor het hiervoor reeds genoemde nationaal *Burgerforum klimaat- en energiebeleid*. Zijn partij vermeldt in haar programma van 2023 uitdrukkelijk de oprichting van permanente burgerfora. Daarnaast verklaart de partij onder de titel 'sterke democratische instituties': "Met referenda, burgerfora en andere initiatieven zorgen we voor directe inspraak op ons nationaal, regionaal en lokaal bestuur."⁴⁹

49 https://d66.nl/wp-content/uploads/2023/09/D66_VKP2023_2023-2027.pdf

Ook de rood-groene samenwerking GroenLinks-PvdA spreekt in haar verkiezingsprogramma steun uit voor klimaatfora. "Om het burgerberaad een vast onderdeel te laten zijn van onze democratie, bekijken we de mogelijkheid van een permanent burgerberaad dat politieke onderwerpen selecteert voor nieuwe burgerberaden. Decentrale overheden moedigen we actief aan om burgerberaden en wijkstemdagen onderdeel te maken van hun beleidsvoering."⁵⁰

50 <https://groenlinkspvda.nl/wp-content/uploads/2023/09/GL-PvdA-VKP-Ongenummerd-189.pdf>

De liberaal-conservatieve VVD, die zich tot dusver amper uitliet over deliberatieve democratie, stelt in haar verkiezingsprogramma: "Om mensen meer betrokken te maken bij de totstandkoming van beleid, komen er voor specifieke onderwerpen inspraakmogelijkheden."⁵¹ Andere partijen, waaronder het pas gelanceerde *Nieuw Sociaal Contract (NSC)*, dat het erg goed doet in de peilingen in aanloop naar de algemene verkiezingen van 22 november 2023, rept in zijn verkiezingsprogramma met geen woord over deliberatieve burgerparticipatie. Fig. 1 bevat een peiling van begin november 2023, en geeft een indicatie van de verwachte verhoudingen in het volgende parlement.

51 <https://www.vvd.nl/wp-content/uploads/2023/10/Verkiezingsprogramma-VVD-2023-2027-1.pdf>

PBL, het Planbureau voor de Leefomgeving dat onderzoek doet naar milieu, natuur en ruimtelijke inrichting, heeft het voorbije jaar twee grote rapporten gepubliceerd waarin burgerparticipatie in beleidskwesties van naderbij worden onderzocht. Aanvankelijk vindt het *PBL* betrokken burgers onmisbaar voor grote opgaven. Het stelde dat "beleid inhoudelijk beter wordt van burgerbetrokkenheid en burgerbetrokkenheid essentieel is voor de ontwikkeling van rechtvaardig en legitiem beleid".⁵² In het 'betrokken burgers'-rapport (2023) wordt een burgerforum aangemerkt als een participatiehulpmiddel aan het ene uiteinde van het spectrum op het vlak van representativiteit en beslissingsbevoegdheid. Het rapport behandelt dan de risico's en nadelen van deze vorm of participatie. Het waarschuwt bijvoorbeeld dat als niet aan bepaalde voorwaarden is voldaan (verwijzend naar het invloedrijke 2021 *Brennikmeijer-rapport*), het beleidsinstrument meer schade zou kunnen veroorzaken dan dat het legitimiteit voor beslissingen genereert. Verder waarschuwt het rapport voor de representativiteit en inclusiviteit van burgerberaden, door te stellen dat mensen die niet over de noodzakelijke vergadervaardigheden beschikken, of mensen die het te druk hebben, onbedoeld kunnen

52 <https://www.pbl.nl/publicaties/betrokken-burgers>

worden uitgesloten van het besluitvormingsproces. Een ander risico dat in het rapport wordt belicht is dat sommige groepen hun inspraak kunnen gebruiken om 'af te rekenen' met democratisch tot stand gekomen besluiten. Het PBL ziet burgerfora als aanvulling op het democratisch stelsel, en niet als vervanging ervan. Burgerfora en participatie kunnen daarmee bijdragen aan democratische vernieuwing, maar het primaat ligt bij de politiek. Hoewel er momenteel geen politieke spelers zijn die openlijk gekant zijn tegen burgerberaden, is er vaak kritische reflectie over deze vorm van beleidsvorming. Bovendien beschouwt het PBL, samen met anderen, de vorm van participatie als een fenomeen dat nader onderzoek vereist, maar nog niet volledig veilig kan worden toegepast.

4.2 Perspectieven van de maatschappij

Hoe wordt deliberatieve burgerparticipatie besproken en ervaren in de maatschappij? Wordt ze algemeen aanvaard of zijn er controversiële meningen?

Een opinierapport door het REDRESS Consortium⁵³ toont aan dat 63% van de Nederlandse deelnemers het idee steunt van burgerfora met burgers die advies uitbrengen over maatschappelijke thema's. Een interessante uitkomst van deze studie is dat er verdeeldheid is over de vraag of politici het advies van een burgerforum moet overnemen. De groep die vindt dat politici het advies naast zich neer mogen leggen, is groter dan de groep die vindt dat politici een advies altijd moeten overnemen (37% tegenover 27%). Bezwaren die mensen noemen tegen een burgerforum zijn dat deelnemers te weinig kennis hebben, verkeerde overwegingen laten meespelen, er te veel meningen zijn om tot een oordeel te kunnen komen of dat de grootste schreeuwers de overhand zullen krijgen.⁵⁴ Een interessante uitkomst van de opiniepeiling is tot slot dat de steun voor het idee van een burgerforum op nationaal niveau even groot is onder lager- en hogeropgeleiden. Dit gaat in tegen de vaak gehoorde opmerking dat burgerberaden het stokpaardje zijn van de hogeropgeleiden.

⁵³ <https://redress-project.nl/en/>

⁵⁴ <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/11/04/draagvlak-voor-het-burgerforum>

Wat zijn de standpunten van de relevante spelers uit het middenveld over het thema burgerparticipatie?

Academicus en publicist Annemarie Kok is een bekende tegenstander van deliberatieve democratie. Volgens haar worden burgerberaden aangeprezen op basis van onjuiste claims, bijvoorbeeld dat burgers een sterk verlangen hebben naar medezeggenschap. Zij argumenteert dat dat niet bewezen is. Verder stelt ze dat deelnemers van burgerberaden zich slechts met één thema moeten bezighouden, en hierbij kortdurend in een comfortabel maatschappelijk vacuüm opereren, wat, volgens haar, weinig te maken heeft met echte politiek en beleidsvorming. Daarnaast betwist ze het idee dat representatieve democratie en deliberatieve democratie naast elkaar kunnen bestaan. Ten eerste waarschuwt ze voor een uitholling van de representatieve democratie. Zo stelt ze dat als de uitkomst een dwingend advies is, dit in strijd is met het grondwettelijke vrije mandaat van volksvertegenwoordigers en dat 'gekozen organen worden 'gegijzeld' door mensen die hun macht door louter toeval hebben verkregen.'⁵⁵ Daarnaast waarschuwt ze voor de terughoudendheid om te handelen: de kloof tussen de uitkomst van burgerparticipatie en het programma op basis waarvan de volksvertegenwoordigers zijn verkozen. Ze argumenteert verder dat het democratisch stelsel al chaotisch is en dat dat nog erger zal worden als de macht nog meer verspreid wordt.⁵⁶ De democratie kan volgens Kok het best versterkt worden door het stelsel zo strak en helder mogelijk te houden. Volgens haar betekent democratie niet dat de burgers de hele tijd mee moeten doen.⁵⁷ Ze voegt eraan toe dat het bestaande representatieve systeem voldoende mogelijkheden biedt

⁵⁵ <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/06/17/burgerberaden-leiden-tot-een-chaotische-democratie-a4133827?t=1698767688>

⁵⁶ https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vm44gbltfx/nieuws/groupthink_rond_burgerparticipatie?colctx=vkpk-k66f6wqp

⁵⁷ <https://www.klimaatkoord.nl/actueel/nieuws/2022/10/03/betrokken-bij-klimaat>

voor burgers om deel te nemen en waarschuwt voor onbeproeft innovaties.

In haar opiniestukken verwijst Annemarie Kok naar het boek *Nu is het aan ons* van Eva Rovers en zegt ze dat de titel bijna wraakzuchtig klinkt. Dit boek is inderdaad een aanklacht tegen de huidige representatieve democratie die onvoldoende zou zijn, en wordt gezien als een manifest voor burgerberaden in Nederland. Het boek had een tamelijk grote impact en zorgde bij de Nederlandse bevolking voor een breder, dieper bewustzijn over deliberatieve democratie en burgerberaden in het bijzonder. In haar boek schetst Eva Rovers een specifiek beeld van burgerberaden, met veel aandacht voor het 'mandaat' dat het beraad voor zijn deliberatieve werkzaamheden zou moeten krijgen. Volgens Rovers moet vooraf kraakhelder worden aangegeven aan welke criteria aanbevelingen moeten voldoen en welke procedure na afloop zal worden gevolgd. "Anders bestaat het gevaar dat een kostelijk burgerberaad wordt ingericht dat veel tijd van de deelnemers vergt, maar waarvan alle aanbevelingen potentieel zouden kunnen worden genegeerd."⁵⁸

De nadruk van Rovers verschilt licht van die van anderen, zoals de burgertop *G1000.nu*. Voor *G1000.nu* is ook een duidelijke en onpartijdige overeenkomst tussen de overheid en het burgerberaad vereist, maar niet in de betekenis van een 'mandaat' voor het beraad. In plaats daarvan pleit de organisatie voor een 'cocreatie'-benadering, waarbij de eindbeslissing nog steeds ligt bij de gekozen vertegenwoordigers in het representatieve systeem. *G1000.nu* was ervoor beducht om deliberatieve en representatieve democratieën af te schilderen als concurrenten. In plaats daarvan focussen ze op de pijlers autonomie en gemeenschappelijkheid om burgers op een zinvolle manier te betrekken, wat de keuzes van het procesontwerp weerspiegelen.⁵⁹

⁵⁸ <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-red-het-klimaat-en-het-burgerberaad-laait-burger-al-vanaf-januari-meedenken-over-maatregelen-be632145/>

⁵⁹ <https://g1000.nu/>

5. Uitdagingen en obstakels

5.1 Welke zijn de uitdagingen die de ontwikkeling van deliberatieve burgerparticipatie in Nederland?

In de eerste plaats is een potentiële uitdaging voor de verdere ontwikkeling van DBP in Nederland de relatieve onbekendheid van (vormen van) DBP onder burgers. Veel burgers zijn zich slechts gedeeltelijk of helemaal niet bewust van hun democratische rechten, of demogelijkheden waarover ze beschikken om deel te nemen aan (deliberatieve) burgerparticipatie. Als burgers zich meer bewust waren van hun opties, zouden ze er misschien voor kiezen meer deliberatieve participatiemogelijkheden op te eisen van hun (lokale) overheid. Bewustmaken en informeren zou echter een universeel aanvaarde, wetenschappelijke basis vereisen van wat DBP is en hoe het er zou moeten uitzien, waarvoor het misschien nog te vroeg is, gezien de discussies in de maatschappij. Momenteel bestaat het gevaar dat bepaalde benaderingen of praktijken worden afgeschilderd als de standaard voor DBP, op basis van relatief weinig ervaring en bewijs. Dit zou ten koste kunnen gaan van diversiteit, experimenteren en samenleren. Verder hebben overheden ook relatief weinig ervaring met DBP, wat hen ervan zou kunnen weerhouden om DBP op korte termijn te organiseren, of, aan de andere kant, de complexiteit zouden kunnen onderschatten van het organiseren van een degelijk deliberatief proces met slechte resultaten als gevolg. Wat die laatste bemerking betreft, risico's zijn bijvoorbeeld het onderschatten van de complexiteit van het organiseren van het proces, het verkeerd inschatten van de gevolgen van bepaalde keuzes in procesontwerp en er niet in

slagen de onafhankelijkheid van het proces te garanderen.

Een bijkomende uitdaging is de hoge kostprijs van DBP-processen, en de verwachting dat de financiering van een participatieproces de geldschieter inspraak geeft in de strategische keuzes. Over het algemeen kunnen overheden zich een burgerberaad of soortgelijk proces best veroorloven; burgers of vrijwilligersorganisaties kunnen dat doorgaans niet. Als ze een burgerparticipatie financieren, krijgen overheden doorgaans aanzienlijke invloed. Ze zullen dan bijvoorbeeld in de verleiding komen om de omvang en vragen van het deliberatieve participatieproces te bepalen, zonder garantie dat deze overeenkomen met de kwesties die burgers het liefst zouden willen aanpakken.

Een grote hindernis voor een breder draagvlak voor DBP is de afhankelijkheid van politieke goodwill, die wordt gehinderd door meerdere angsten. Sommige gekozen vertegenwoordigers zijn bijvoorbeeld bang dat beleidsbeslissingen door DBP worden uitbesteed aan burgers (leken), terwijl ze zelf de verantwoordelijkheid blijven dragen voor de resultaten en gevolgen. Je zou kunnen stellen dat zulke angsten overschat of zelfs overbodig zijn omdat een gemeenteraad zijn beslissingsbevoegdheid niet echt kan uitbesteden aan tijdelijke organen van burgers. Bij een grondige aanpak zou de gemeenteraad de uitkomst van het deliberatieve proces zien, en hierop reageren met 'overnemen of toelichten', zoals vooraf schriftelijk werd overeengekomen. De benadering die wordt gepromoot in *Nu is het aan ons* van Eva Rovers, een boek dat een referentie is geworden, is om een sterk en niet-onderhandelbaar mandaat voor de deelnemers vast te leggen. Bijgevolg hebben gekozen vertegenwoordigers, die van nature geneigd zijn hun verantwoordelijkheden niet te delen met gewone burgers, een argument in handen tegen deliberatieve processen, namelijk dat het delegeren van hun (grondwettelijke) macht aan een groep burgers niet zou voldoen aan de normen voor goed bestuur.

Onder het oppervlak zijn deze uitdagingen nauw verbonden met het probleem van vertrouwen. Aangezien DBP nog steeds in volle ontwikkeling is binnen de Nederlandse democratie, hebben veel beleidsmakers weinig tot geen persoonlijke ervaringen met dergelijke processen, wat hun standpunt kan beïnvloeden. Diegenen die sceptisch staan tegenover burgerparticipatie zullen niet makkelijk te overtuigen zijn om voor controversiële of complexe beleidsthema's te vertrouwen om gelote burgers. Opmerking: om hier tegenin te gaan is er een snel groeiend aantal mensen binnen de instituties die – ondanks het feit dat ze geen directe ervaring hebben – *wel* overtuigd zijn van de capaciteiten van burgers op dit vlak. Hoewel dit natuurlijk geen uitdaging vormt voor de ontwikkeling van DBP in Nederland, kan het soms gepaard gaan met onrealistische verwachtingen en ligt teleurstelling op de loer. Wat het gebrek aan vertrouwen van beleidsmakers in de capaciteiten van burgers betreft, hier krijgen deelnemers soms mee te maken in een poging om een zekere mate van controle over het proces te krijgen, zowel voor als tijdens het burgeroverleg. Een lokale overheid wil het thema en/of de vraag misschien vastpinnen, of beslissen over de informatie waarover de deelnemers in het kader van het proces al dan niet kunnen beschikken.

DBP in Nederland kan ook te lijden hebben onder het politieke klimaat in het land, dat de voorbije decennia steeds populistischer is geworden. De meeste – maar niet alle – populistische partijen en bewegingen binnen het politiek spectrum staan vijandig of onverschillig tegenover deliberatieve democratie. Ze zijn vaak meer geneigd om referenda te promoten aangezien een ja-nee-beslissing over een controversieel onderwerp beter aansluit bij hun

agenda dan een proces van dialoog om tot een brede consensus te komen. Een ander aspect van het feit dat het politieke klimaat in de greep is van populisten is dat burgers vaker en makkelijker worden aangezet om over belangrijke thema's diepgewortelde standpunten in te nemen, ook, vooral tijdens complexe crises zoals de *COVID-19*-pandemie, de klimaatverandering of het onhoudbare evenwicht tussen natuur-landbouw. Hierdoor lijken burgers zich nog meer af te scheuren van de politiek. Enerzijds is deze context een uitdaging voor DBP in Nederland, aangezien een steeds grotere groep burgers niet ingaat op uitnodigingen om deel te nemen aan besluitvorming. Aan de andere hand is het ook een kans omdat beleidsmakers besluitvorming zoals DBP anders kunnen aanpakken, en hierdoor het vertrouwen tussen burgers en politici kan worden hersteld. De langst bestaande organisatie in Nederland, *G1000.nu*, dringt erop aan dat een echt onafhankelijk proces een voorwaarde is voor wederzijds vertrouwen – en pleit ervoor dat overheden bereid moeten zijn om claims om het deliberatieve proces te beïnvloeden, los te laten.

Net zoals in andere landen beperkt de politieke cyclus wanneer DBP-processen worden gehouden, waarbij politici vaak ambities voor burgerparticipatie formuleren die samenvallen met hun eigen politieke doelstellingen voor de volgende regeerperiode. De vraag naar grotere en langere processen zal in het tweede en derde jaar van de politieke termijn onvermijdelijk pieken, en gebeurtenissen zullen zo moeten worden gepland dat ze niet samenvallen met officiële feestdagen. Het risico bestaat dan wel dat de capaciteit – zowel die van de deelnemers als van de lokale overheden – tijdens drukke periodes overbelast raakt wat de kwaliteit van de deliberatieve processen kan beïnvloeden.

Een gemeenschappelijk punt van discussie met betrekking tot deliberatieve burgerparticipatie is of en hoe het voldoende en geloofwaardige legitimiteit krijgt. Hoewel het parlement en gemeenteraden hun legitimiteit krijgen via verkiezingen, vragen critici waar een burgerberaad zijn legitimiteit haalt. Volgens sommigen weerspiegelen burgerberaden de diversiteit in de samenleving door middel van loting en halen daar hun legitimiteit, hoewel het duidelijk is dat een volledige vertegenwoordiging een illusie is. Daarom kunnen critici van DBP naar imperfecties bij de samenstelling van het burgerberaad wijzen om ongewenste resultaten ongeldig te verklaren. Momenteel wordt elk gesprek over het potentieel van DBP vaak gedomineerd door een discussie over de uitdagingen van de vertegenwoordiging. Om deze uitdaging aan te pakken zijn betere resultaten nodig van burgerwerving en -selectie, wat zal resulteren in echt diverse en algemeen representatieve beraden, maar ook een inspanning om de verwachtingen en kritiek van deliberatieve processen beter te beheren, weg van deelnemersstatistieken, met in plaats daarvan een grotere focus op (wat er gebeurt in) het dialoogproces.

6. Auteurs

Remco van der Stoep is een speler binnen de deliberatieve democratie. Hij is aangesloten bij *G1000.nu* en heeft in tal van *G1000*-burgerberaden in Nederland gewerkt. Remco is betrokken in nationale en internationale kennisnetwerken over deliberatieve democratie. Hij heeft een diploma stedenbouw behaald aan de Universiteit van Groningen.

Joke ter Stege heeft de voorbije 3 jaar mee *G1000*-burgerberaden georganiseerd, geproduceerd en ontwikkeld en was initiatiefnemer van een burgerberaad in haar eigen woonplaats

Wageningen. Met haar academische achtergrond in het analyseren van participatieve processen in waterbeheer (masterdiploma van de Universiteit van Wageningen) combineert ze de politieke theorie met haar ervaring als deelnemer. Momenteel is ze actief binnen het gebied ecodemocratie.

Aiske Taverne is socioloog en afgestudeerd aan de Radboud Universiteit Nijmegen met onderzoek naar institutioneel vertrouwen en deliberatieve democratie. Na haar studies werkte ze aan de productie en organisatie van *G1000*-burgerberaden in Nederland. Ze is momenteel actief bij een non-profitorganisatie binnen de Nederlandse klimaatbeweging.

Dit nationaal rapport is onderdeel van het programma **Common Ground: Shaping Regions Across Borders** waaraan acht landen deelnemen. Het project is opgestart en gefinancierd door de Robert Bosch Stiftung en wordt geïmplementeerd in nauwe samenwerking met het nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung.

Imprint

Gepubliceerd door

Robert Bosch Stiftung GmbH
Heidehofstrasse 31
70184 Stuttgart, Duitsland
www.bosch-stiftung.com

Auteurs

Remco van der Stoep, Joke ter Stege, Aiske Taverne

Redactie

Nicolas Bach, Fabian Dantscher, Sabine Fischer, Gordian Haas, Sylvia Hirsch, Eva Roth

Ontwerp

mischen

Copyright 2024

Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart
Alle rechten voorbehouden