

BURGERBERAAD

De
noodzakelijke
update van onze
democratie

extinction
rebellion
NEDERLAND

Deze gids is gebaseerd op
The Extinction Rebellion Guide to Citizens' Assemblies, in 2019
gepubliceerd door Extinction Rebellion UK. Deze
Nederlandse gids is uitgebreid en geactualiseerd
door de Burgerberaad-cirkel van
Extinction Rebellion
Nederland.



INHOUD

<u>Inleiding</u>	5
<u>Wat is een burgerberaad?</u>	6
<u>Waarom een burgerberaad noodzakelijk is</u>	9
<u>Waarom XR een burgerberaad eist</u>	12
<u>Hoe werkt een burgerberaad?</u>	15
<u>Selectie van de deelnemers</u>	20
<u>Gestratificeerde loting</u>	20
<u>Elementen van een burgerberaad</u>	22
<u>Burgers</u>	22
<u>Voorzitter</u>	23
<u>Faciliterende organisatie</u>	23
<u>Gespreksbegeleiders</u>	23
<u>Adviesraad</u>	24
<u>Experts en belanghebbenden</u>	24
<u>Toeziethoudende commissie</u>	25
<u>Belangrijkste stappen in het opzetten van een burgerberaad</u>	27
<u>Voorbeelden</u>	33
<u>Frankrijk</u>	33
<u>Verenigd Koninkrijk</u>	34
<u>Ierland</u>	34
<u>Polen</u>	35
<u>België</u>	36
<u>India</u>	37
<u>Australië</u>	37
<u>Duitsland</u>	38
<u>Nederland</u>	38
<u>Meer weten?</u>	40

“Ik denk dat het parlement zeker ook burgerberaden over andere onderwerpen zou moeten organiseren [...] Een burgerberaad geeft de regering een kans om een diepgaand beeld te krijgen van hoe de mensen zich voelen en wat ze te zeggen hebben over specifieke kwesties”.

Don, deelnemer burgerberaad over maatschappelijke hulpverlening, VK.

INLEIDING

Of het nu gaat om de energietransitie of coronamaatregelen, de stikstofcrisis of de klimaatcrisis, migratie of veiligheid, de zorg of het onderwijs: het zijn onderwerpen die de gemoederen bezighouden. Niet vreemd, want deze onderwerpen raken iedereen: burgers, bestuurders en bedrijven, nu en in de toekomst. Vaak leiden deze onderwerpen tot polarisatie en onvrede, omdat mensen zich niet gehoord en betrokken voelen bij de besluitvorming erover. Dat gevoel wordt nog versterkt doordat het bedrijfsleven en machtige lobbygroepen wel invloed hebben op besluitvorming. De mensen die wél gehoord worden door de politiek, zijn bovendien vaak degenen die het hardste schreeuwen op sociale media, wat een vertekend beeld geeft van wat er echt speelt in de samenleving. Het gevolg is nóg meer polarisatie: tussen burgers onderling, tussen politieke partijen, en tussen burgers en politiek. In een steeds explosiever debat durven politici hun vingers niet meer te branden aan moeilijke keuzes en loopt besluitvorming vast. Maar draagvlak voor beleid en vertrouwen in de politiek zijn belangrijker dan ooit, met de enorme opgaven van de coronacrisis, de klimaatcrisis en een aanstormende economische crisis voor de boeg. Daarom is het essentieel om een proces te ontwikkelen dat polarisatie voorkomt, steun creëert voor maatregelen en het vertrouwen tussen burgers en politiek verbetert. Een burgerberaad is daarvoor het ideale instrument.

WAT IS EEN BURGERBERAAD?

Een burgerberaad bestaat (meestal) uit 100 tot 200 inwoners van een gemeente, provincie of land, die samen een dwarsdoorsnede vormen van de bevolking. Om die dwarsdoorsnede te krijgen, worden deelnemers **geloof** – mensen kunnen zichzelf dus niet opgeven. De deelnemers aan het beraad hebben de opdracht om samen een antwoord te formuleren op een open vraag, bijvoorbeeld: ‘Welke sociaal rechtvaardige maatregelen kunnen worden genomen om de uitstoot van broeikasgassen in Nederland voor 2025 te reduceren tot netto nul?’

Om deze vraag te beantwoorden komen de deelnemers een aantal weekenden samen (bijvoorbeeld vijf weekenden in een periode van vier maanden). Tijdens deze bijeenkomsten doorlopen ze drie fasen: leren, beraden en beslissen. In de eerste fase worden de deelnemers **geïnformeerd** door wetenschappers, ngo’s, ervaringsdeskundigen en belanghebbenden over de verschillende aspecten van het onderwerp. Ook kunnen de deelnemers zelf om experts en aanvullende informatie vragen. De bijeenkomsten kunnen worden gestreamd, zodat ook de rest van de bevolking zich kan laten informeren en op afstand vragen kan stellen. In de tweede fase gaan de deelnemers met elkaar in **beraad**; ze overleggen en discussiëren om in de derde fase samen tot een reeks **aanbevelingen** te komen.

Om te zorgen dat iedereen gehoord wordt en het hele proces eerlijk en transparant verloopt, faciliteert een **onafhankelijke organisatie** het burgerberaad. Vooraf stelt de politiek vast hoe zij de uitkomst van het burgerberaad zal gebruiken. De regering kan bijvoorbeeld toezeggen dat zij een aanbeveling zal uitvoeren als deze door meer dan 65% van de deelnemers is onderschreven. Een goed georganiseerd burgerberaad leidt tot constructieve en weldoordachte aanbevelingen, omdat burgers de tijd, informatie en ruimte krijgen om met elkaar in overleg te gaan over ingewikkelde onderwerpen. Die aanbevelingen geven politici de mogelijkheid om beleid te ontwikkelen waarvoor draagvlak is en dat verder reikt dan de

volgende verkiezingen. De uitkomst van een burgerberaad weerspiegelt de **waarden van een samenleving** in plaats van een grillige publieke opinie of het belang van een paar grote bedrijven. En het mes snijdt aan twee kanten: politici die burgers het vertrouwen geven om mee te beslissen, krijgen vertrouwen terug. Burgerberaden leiden niet alleen tot concrete oplossingen en draagvlak, maar ook tot een groter vertrouwen in de politiek.

WAAROM DEZE GIDS?

Wereldwijd vinden al veel burgerberaden plaats over allerlei heikele thema’s, maar in Nederland is deze manier besluitvorming weinig bekend. Deze gids is bedoeld voor iedereen die meer wil weten over burgerberaad (ook wel citizens’ assembly, burgerforum of burgertop genoemd). Wat is het, hoe werkt het en waarom hebben we het nodig?

Ter inspiratie hebben we aan het eind van deze gids een aantal voorbeelden opgenomen van citizens’ assemblies uit de hele wereld. Want burgerberaden zijn niet nieuw. In onder andere Australië, België, Brazilië, Canada, Duitsland, Frankrijk, India, Ierland, Polen en het Verenigd Koninkrijk hebben burgerberaden al tot doorbraken geleid in vastgelopen besluitvorming.

Extinction Rebellion vindt dat ook de Nederlandse bevolking de kans moet krijgen om te bepalen hoe het land reageert op ingrijpende situaties die bepalend zijn voor de lange termijn, in het bijzonder wat betreft de klimaatcrisis. Maar ook op andere thema’s kan een burgerberaad de democratie versterken, en heersende verdeeldheid verminderen of zelfs wegnemen.

Deze gids is bedoeld als kennismaking en is geen handleiding om zelf een burgerberaad te organiseren: die zou een stuk omvangrijker zijn. Als je meer wilt lezen over burgerberaden en hoe ze werken, bekijk dan de leeslijst aan het eind van deze gids. Daarin vind je een aantal relevante artikelen, boeken, onderzoeken en websites.

Lees en leer, veel plezier!

“Het burgerberaad heeft laten zien dat als je het debat structureert rond informatie, discussie, vragen en antwoorden, en de burgers de kans geeft om met deskundig advies de zaken echt op een rijtje te zetten, mensen heel vaak hun positie zullen verleggen.”

Sadhbh O' Neill, deskundige bij het Ierse burgerberaad over klimaatverandering



WAAROM EEN BURGERBERAAD NOODZAKELIJK IS

In het politieke stelsel zoals wij dat nu kennen beïnvloedt het streven naar verkiezingswinst op korte termijn de besluiten over de lange termijn. Daardoor schuiven politici beladen en ingewikkelde onderwerpen, zoals de aanpak van de klimaatcrisis, vaak vooruit of pakken ze deze maar half aan. Dat ondergraaft het vertrouwen van burgers in de politiek en maakt mensen in groeiende mate ontevreden over politici en de democratie als geheel. Burgerberaden zijn daarvoor een oplossing: ze betrekken burgers actief bij besluitvorming en laten het vertrouwen tussen burgers en politiek groeien. Nog belangrijker: ze maken het mogelijk voor **burgers om politici te helpen besluiten te nemen** over beladen thema's.

Partijpolitiek heeft een functie in een parlementaire democratie, maar in het geval van de aanpak van de klimaatcrisis werkt het doortastende besluitvorming tegen. Parlementaire tegenstellingen maken dat we verdeeld zijn over klimaatbeleid langs partijpolitieke lijnen. Maar de klimaatcrisis vereist dat iedereen voorbij ideologische verschillen kijkt en het algemeen belang voorop stelt. Een burgerberaad helpt daarbij, omdat het **partijpolitiek overstijgt**. De deelnemers aan een burgerberaad vertegenwoordigen geen politieke partij en hoeven dus geen rekening te houden met verkiezingen, media-aandacht of een speciale achterban.

Het initiatief tot een burgerberaad en de vraag komen vanuit de overheid, maar de uitvoering is in handen van een **onafhankelijke organisatie**. Partijpolitiek en lobbygroepen hebben daardoor weinig tot geen invloed op de besluitvorming van het burgerberaad (dit is echter ook afhankelijk van het aantal deelnemers – zie p. 15 'Hoe werkt een burgerberaad?'). De onafhankelijke organisatie die het burgerberaad faciliteert, zorgt ervoor dat het hele proces **transparant** is. Zo wordt bijvoorbeeld al het informatiemateriaal dat de deelnemers krijgen, inclusief de presentaties

van experts, openbaar gemaakt en is dus ook voor iedereen buiten het burgerberaad raadpleegbaar.

Een burgerberaad wordt ook wel een **deliberatief** proces genoemd, omdat delibereren – mensen die zich gezamenlijk beraden op een onderwerp – centraal staat. In dit soort processen krijgen burgers meer verantwoordelijkheid dan in de gebruikelijke participatieve processen (denk aan online enquêtes, inspraakavonden, informatiebijeenkomsten of peilingen). Ze mogen niet alleen meepraten, maar ook **meebeslissen**.

Veel participatieve processen geven alleen de schijn van invloed: burgers mogen wat zeggen, maar met hun stem wordt weinig gedaan. Frustratie en wantrouwen zijn het gevolg. Een goed uitgevoerd burgerberaad heeft het tegengestelde effect. Burgers krijgen invloed en dus vertrouwen van de politiek. Ze zijn daardoor gemotiveerd om **samen tot een oplossing te komen**. Ervaringen in binnen- en buitenland laten zien dat mensen hun verantwoordelijkheid binnen een burgerberaad heel serieus nemen en vaak ook na afloop van het beraad politiek betrokken blijven. Het opgebouwde vertrouwen loopt echter schade op als de politiek vervolgens te weinig met de uitkomst van het burgerberaad doet.

Over complexe onderwerpen die veel impact hebben, zoals de energie-transitie, het klimaat of de afname van biodiversiteit, wordt nu vaak een versimpeld debat gevoerd. Dat leidt niet alleen tot een beperkt inzicht in de problematiek, maar ook tot polarisatie. Een burgerberaad **transformeert polarisatie tot een constructief debat**.

Dit is te danken aan het deliberatieve proces. Een burgerberaad bestaat uit een serie bijeenkomsten, waarin het **leren** over een onderwerp even belangrijk is als het **uitwisselen van perspectieven** op dat onderwerp. Anders dan bij een enquête of opiniepeiling mogen en kunnen standpunten veranderen. Dat zorgt ervoor dat mensen minder scherp tegenover elkaar komen te staan en ze voorbij culturele, ideologische, politieke of religieuze verschillen leren kijken.

Ook is de vraag die het burgerberaad voorgelegd krijgt, niet polariserend geformuleerd. Anders dan bij een referendum kan het antwoord nooit 'ja' of 'nee' zijn, maar wordt gevraagd om een onderbouwde visie of reeks aanbevelingen.

Om een idee te krijgen van de publieke opinie, maken bestuurders nu vaak gebruik van enquêtes en opiniepeilingen. Die bieden echter slechts een ongeïnformeerde momentopname. De aanbevelingen van een burgerberaad daarentegen geven politici inzicht in de **geïnformeerde publieke opinie**: niet die van de onderbuik, maar de opinie van een representatieve groep mensen die tot stand is gekomen op een transparante, democratische en geïnformeerde manier. Als mensen tijd en ruimte krijgen om zich te verdiepen in een thema, leidt dat vaak tot andere antwoorden dan wanneer zij op een onvoorbereid moment naar hun mening wordt gevraagd. Lees bijvoorbeeld [dit verhaal](#) van twee deelnemers aan het burgerberaad over het homohuwelijk in het katholieke Ierland.

Burgerberaden **versterken de democratie**, omdat de bevolking beter gerepresenteerd en meer betrokken wordt. De deelnemers aan een burgerberaad worden geloot en gestratificeerd (zie 'De selectie van deelnemers' op p. 20), om een eerlijke afspiegeling van de bevolking te garanderen. In het beraad zijn daardoor ook **groepen vertegenwoordigd die structureel ondervertegenwoordigd** zijn in de politiek. Loting voorkomt bovendien dat alleen mensen meepraten die bovengemiddeld geïnteresseerd zijn in politiek of het specifieke onderwerp, zoals vaak het geval is bij inspraakavonden. Ook hebben besluiten die via een burgerberaad tot stand komen **meer draagvlak**. Mensen voelen zich gehoord en betrokken, omdat het besluit niet van bovenaf wordt opgelegd, maar **in samenwerking met burgers** tot stand is gekomen. Burgerberaden zijn geen vervanging van de parlementaire democratie, maar de noodzakelijke update daarvan: ze versterken onze huidige democratie, zodat deze klaar is voor de 21e eeuw.

Ervaringen uit het buitenland laten zien dat een burgerberaad leidt tot **meer gevarieerde en geïnformeerde stemmen** in politieke discussies. Meer gevarieerd, omdat een meer diverse groep mensen een stem krijgt dan wanneer het debat uitsluitend gevoerd wordt door politici. Anders dan bij gekozen volksvertegenwoordiging, vormen de deelnemers van een burgerberaad een representatieve afspiegeling van de bevolking. Meer geïnformeerd, omdat deelnemers aan het burgerberaad (en de mensen die via de livestream deelnemen aan de leerfase) veel uitgebreider geïnformeerd worden dan het geval is bij een inspraakavond of referendum.

WAAROM XR EEN BURGERBERAAD EIST

Extinction Rebellion gelooft dat een burgerberaad politici kan helpen om rechtvaardig klimaatbeleid te ontwikkelen dat past bij de ernst van de klimaatcrisis en ecologische noodtoestand. Extinction Rebellion heeft er geen vertrouwen in dat het noodzakelijke beleid er komt wanneer de besluitvorming alleen aan het huidige politieke systeem wordt overgelaten, omdat:

- 👉 opeenvolgende regeringen de groeiende klimaatcrisis hebben genegeerd sinds deze meer dan dertig jaar geleden voor het eerst op de agenda kwam.
- 👉 de vierjarige verkiezingscyclus regeringen ontmoedigt om zich bezig te houden met lange-termijnkwesties zoals de klimaatcrisis en ecologische crisis.
- 👉 te veel politici beïnvloed worden door machtige bedrijfslobby's, sympathieke media-aandacht zoeken en hun ideeën over draagvlak baseren op opiniepeilingen en vluchtige reacties op sociale media. Het gevolg is dat zij noodzakelijke veranderingen niet durven voor te stellen uit angst voor politieke schade.

CONCLUSIE

Een burgerberaad heeft veel voordelen ten opzichte van inspraakavonden, referenda, opiniepeilingen en andere vormen van burgerparticipatie. Referenda reduceren complexe kwesties tot voor en tegen, en leiden (mede daardoor) vaak tot polarisatie. De resultaten van opiniepeilingen zijn minder simplistisch, maar zijn gebaseerd op ongeïnformeerde reacties. Bij een opiniepeiling krijgen de ondervraagden bovendien niet de kans om de consequenties te onderzoeken van verschillende beleidsopties.

Dankzij het proces van deliberatie, leiden burgerberaden daarentegen tot weldoordachte, creatieve oplossingen voor thema's waar het politieke debat op is vastgelopen. De diversiteit aan kennis onder de deelnemers en de tijd die ze krijgen om zich te informeren en hun mening te vormen, zorgen voor afgewogen beslissingen. De kennis van deze gevarieerde groep mensen, hun onafhankelijkheid en het gezamenlijk streven naar een oplossing, zorgen er bovendien voor dat burgers verder durven te denken dan politici. Zie bijvoorbeeld het Ierse burgerberaad over abortuswetgeving in 2017. Binnen een paar maanden kwam het beraad tot de aanbeveling om de abortuswetgeving te versoepelen, nadat dit onderwerp al decennia een splijtzwam was geweest in de politiek en samenleving. De kracht van een burgerberaad is dat **niet het individuele of partijpolitieke belang, maar het collectieve belang leidend is**.



*“ Over het klimaat.
Ik denk dat burgers
veel verder op dat gebied
zijn dan politici. Dat
ze bereid zijn tot veel
drastischer maatregelen
dan politici tot nu toe
hebben voorgesteld.”*

Deelnemer aan het Duitse
burgerberaad over democratische
vernieuwing, op de vraag over welk
onderwerp zeker een burgerberaad
georganiseerd zou moeten worden.



HOE WERKT EEN BURGERBERAAD?

Een burgerberaad is een proces waarin gewone mensen politieke beslissingen nemen over een onderwerp dat de samenleving zorgen baart en verdeelt. Geen twee burgerberaden zijn hetzelfde, maar de impactvolle burgerberaden, delen een aantal elementen:

- ✎ *de politiek neemt het initiatief* tot het instellen van een burgerberaad over een bepaald onderwerp. In het geval van een nationaal burgerberaad is dat de landelijke politiek, maar het kan ook de regionale of lokale politiek zijn.
- ✎ De initiatiefnemer maakt *vooraf duidelijk wat er wordt gedaan met de uitkomsten* van het burgerberaad. Bijvoorbeeld dat de aanbevelingen worden overgenomen als minimaal 65% van de deelnemers ze onderschrijven. Zonder deze garantie is de kans groot dat de aanbevelingen deels of helemaal niet overgenomen worden als ze de initiatiefnemer niet goed uitkomen.
- ✎ Deelnemers worden *geloofd*. Er worden veel meer mensen geloot dan nodig zijn voor het burgerberaad: uit die grote groep worden op basis van o.a. geslacht, leeftijd, culturele achtergrond, opleidingsniveau en woonplaats, mensen geselecteerd die samen een afspiegeling vormen van de samenleving - dit wordt *stratificatie* genoemd. (Zie ook p. 20 'De selectie van deelnemers')
- ✎ De meningen over het optimale aantal deelnemers lopen uiteen; de klimaatburgerberaden in Frankrijk en het VK werken met resp. 150 en 100 mensen. Sommige experts zeggen echter dat een aantal van *500 deelnemers* ideaal is voor een nationaal burgerberaad. Deelnemers worden in de deliberatiefase vaak verdeeld in kleinere groepen die met een thema of deelvraag aan de slag gaan; uit een grotere deelnemersgroep is het beter mogelijk om subgroepen samen te stellen

die nog steeds representatief zijn voor de samenleving. Bovendien is een grotere groep nog minder gevoelig voor lobbypogingen.

✚ De vraag die aan een burgerberaad wordt voorgelegd is altijd een **open vraag**. Het antwoord bestaat uit een onderbouwde visie of een reeks aanbevelingen. Anders dan bij een referendum gaat het dus niet om een gesloten vraag die uitsluitend met ‘voor/tegen’ of ‘ja/nee’ beantwoord kan worden.

✚ Om te zorgen dat alle deelnemers in gelijke mate aan het woord komen en het hele proces eerlijk en transparant verloopt, **faciliteert** een **onafhankelijke organisatie** het burgerberaad.

Na de selectie van de leden bestaat het proces uit drie belangrijke fasen: **leren, beraadslagen (delibereren) en beslissen**.

FASE 1: LEREN

De deelnemers komen gedurende een aantal weekenden samen. Tijdens de eerste bijeenkomst krijgen de deelnemers uitleg over hoe een burgerberaad werkt en welke rol zij daar in spelen. Ook krijgen ze les in kritisch denken en het opsporen van eigen vooroordelen. Daarna begint het inhoudelijke leerproces. Deskundigen en belanghebbenden informeren de deelnemers grondig en vanuit verschillende perspectieven over het onderwerp. Daarna krijgen de deelnemers verschillende beleidsopties voorgelegd met uitleg over de consequenties van deze opties. De deelnemers kunnen zelf extra deskundigen uitnodigen en ondervragen. Deze antwoorden kunnen ze ook weer voorleggen aan personen die al eerder aan het woord zijn geweest.

Het is van groot belang dat een breed scala aan perspectieven aan bod komt, ook tegengestelde perspectieven. Daarom kan elke groep of persoon in de samenleving een schriftelijke verklaring afleggen aan het burgerberaad. Deze verklaringen zijn online raadpleegbaar en worden samengevat aan de leden

van het burgerberaad voorgelegd. De leden mogen de afzenders van deze verklaringen uitnodigen om te komen spreken. De informatiebijeenkomsten vinden plaats in plenaire sessies. Via een online platform kan ook de rest van de bevolking meeluisteren en vragen stellen aan de sprekers.

FASE 2: BERAADSLAGEN

In de deliberatiefase gaan de deelnemers in kleinere groepen (bijvoorbeeld zes tot acht mensen) met elkaar in beraad over de informatie en beleidsopties. Samen verkennen ze de mogelijkheden en onderzoeken ze welke maatregelen of beleidsopties wenselijk en haalbaar zijn. Aan iedere tafel zit een moderator die ervoor zorgt dat iedereen de mogelijkheid krijgt om te spreken en gehoord te worden.

FASE 3: BESLISSEN

Tijdens de laatste bijeenkomst(en) doorlopen de deelnemers een stapsgewijs proces om hun aanbevelingen op te stellen. Ze overleggen met elkaar om tot een ‘besluit zonder overwegend bezwaar’ te komen: een breed gedragen antwoord dat door het merendeel van de groep wordt onderschreven, ook al verschillen mensen van mening over details. In een rapport beschrijven ze de belangrijkste aanbevelingen en geven ze aan hoeveel steun iedere aanbeveling krijgt. De besluitfase is een combinatie van overleg in kleinere groepen en uiteindelijk een plenaire sessie.

ONLINE BURGERBERAAD

Tot nu toe vonden de meeste burgerberaden plaats op een centrale locatie, zoals een congrescentrum of een hotel. Hoewel bij een fysiek burgerberaad de verschillende fasen beter tot hun recht komen, kan een burgerberaad eventueel ook online plaatsvinden. Zo vonden de laatste deliberatiesessie en besluitvorming van de Britse Climate Assembly (van start gegaan in januari 2020) online plaats vanwege de coronacrisis. Mochten de omstandigheden



dwingen tot een online burgerberaad, dan is het belangrijk om vooraf een fase toe te voegen: een training in het gebruik van apparatuur en het programma. Die training kan gecombineerd worden met de onderlinge kennismaking, zodat de deelnemers op een informele manier vertrouwd raken met het programma en met online overleggen.

Omdat de kosten voor de huur van een accommodatie en catering wegvallen bij een online burgerberaad, kan de initiatiefnemer overwegen om alle deelnemers te voorzien van een speciaal voor het burgerberaad uitgeruste tablet met internet. Dat zorgt ervoor dat mensen die niet veel ervaring hebben met online overleg, of die geen geschikte computer of internetverbinding hebben, toch aan het burgerberaad kunnen deelnemen.

LOKAAL BURGERBERAAD

Deliberatieve processen kunnen overigens ook op lokaal of regionaal niveau plaatsvinden. Zo vond in 2015 in Utrecht gedurende drie zaterdagen het Stadsgesprek Energie plaats, waar 165 inwoners plannen maakten om de stad energieneutraal te maken. In 2016 vond de Friese dorpentop plaats over de toekomst van het Friese platteland. De provincie gaf deze burgertop in 2019-2020 een vervolg met de Friese Burgertop, waar 43 Friezen spraken en beslisten over manieren om “goede dingen makkelijk te maken voor een bloeiend Fryslân”. (Strikt genomen zijn dit geen burgerberaden, o.a. omdat deelnemers niet geloot werden, het aantal bijeenkomsten te beperkt was, evenals het aantal deelnemers in Friesland, en de politiek zich vooraf niet expliciet committeerde aan de uitkomst.)

Lokale, regionale en nationale burgerberaden kunnen parallel aan elkaar georganiseerd worden en elkaar versterken. Zo kan de overheid een nationaal burgerberaad over landelijke klimaatmaatregelen combineren met burgerberaden in de gemeenten over de lokale energietransitie.

“Je zit telkens bij andere mensen aan tafel, de groepen worden gemengd, waardoor je telkens je eigen argumenten opnieuw onderzoekt. Het is fascinerend en geweldig. [...] Politici kunnen nu zien: dit is een goed idee en burgers staan erachter.”

Deelnemer burgerberaad over democratische vernieuwing, Duitsland.



SELECTIE VAN DE DEELNEMERS

Deelnemers kunnen zichzelf niet opgeven voor een burgerberaad. Mensen die zichzelf opgeven zijn vaak bovengemiddeld geïnteresseerd in politiek. In de praktijk betekent dat vaak een sterke oververtegenwoordiging van hoogopgeleide oudere mannen en een ondervertegenwoordiging van vrouwen, jongeren, mensen van kleur en mensen met een praktijkopleiding. **Loting is democratischer**, omdat zo een eerlijke afspiegeling ontstaat van de bevolking. We kennen loting al door opiniepeilingen, die ook gehouden worden onder een willekeurige selectie van de bevolking.

GESTRATIFICEERDE LOTING

Loting alleen is niet genoeg om tot een dwarsdoorsnede van de bevolking te komen. Daarom wordt een veel grotere groep mensen geloot dan aan het burgerberaad zullen deelnemen; die gelote personen worden op papier onderverdeeld op basis van bijvoorbeeld geslacht, leeftijd, culturele afkomst, opleidingsniveau en woonplaats. Dit proces heet stratificatie en zorgt ervoor dat de deelnemers een afspiegeling vormen van de samenleving. Een burgerberaad zal zodoende voor ongeveer de helft uit vrouwen en voor helft uit mannen bestaan, er zullen meer mensen met een mbo- of hbo-opleiding aan deelnemen dan met een universitaire opleiding en de leeftijdsverdeling van de deelnemers zal ongeveer gelijk zijn als die in de samenleving. Een lokaal burgerberaad in Rotterdam zal dus anders samengesteld zijn dan een burgerberaad in Twente, net zoals een lokaal burgerberaad een andere samenstelling kan hebben dan een nationaal burgerberaad.

Voor het Britse burgerberaad over klimaatmaatregelen werden in eerste instantie 30.000 huishoudens aangeschreven. De mensen die positief op de uitnodiging reageerden werden vervolgens gestratificeerd, om uiteindelijk tot honderd deelnemers te komen die gezamenlijk een dwarsdoorsnede vormden van de Britse samenleving.

Het duurt ongeveer zes weken om het lotingsproces (inclusief de stratificatie) uit te voeren en een groep representatieve, gelote burgers te vormen.

Het idee achter gestratificeerde loting is dat burgers zich moeten kunnen identificeren met een of meer leden van het burgerberaad. Op deze manier worden burgers beter gerepresenteerd en zullen ze er meer vertrouwen in hebben dat ze zelf tot een vergelijkbare beslissingen zouden zijn gekomen. Natuurlijk zijn de genoemde kenmerken niet allesbepalend voor de manier waarop mensen beslissingen nemen. Gestratificeerde loting is vooral bedoeld om een meer diverse stem te laten klinken in het besluitvormingsproces dan het geval is in het parlement. Minstens zo belangrijk is dat groepen die minder gehoord worden in het politieke debat door gestratificeerde loting een actieve stem krijgen.



ELEMENTEN VAN EEN BURGERBERAAD

BURGERS

Vanzelfsprekend staan burgers centraal in een burgerberaad. Daarom moet een burgerberaad de mensen representeren die door de resultaten ervan worden beïnvloed. In het geval van een nationaal burgerberaad is dat de hele bevolking van Nederland; bij een lokaal burgerberaad zal dat een doorsnede zijn van de bevolking van een gemeente of bijvoorbeeld een energieregio. Zoals eerder genoemd, kunnen mensen zichzelf niet opgeven om deel te nemen. Per burgerberaad worden deelnemers geloot en vervolgens gestratificeerd om te zorgen dat ze gezamenlijk doorsnede vormen van de bevolking (zie ook p. 20).

Een van de belangrijkste taken van de faciliterende organisatie is ervoor te zorgen dat iedereen in het burgerberaad gehoord wordt, ook zij die niet gewend zijn om te spreken over politiek of in het openbaar. Ook is het mogelijk om burgers zelf de agenda te laten bepalen. Zo was bij de Friese Burgertop alleen een algemeen onderwerp geformuleerd: goede dingen makkelijk maken voor een bloeiend Fryslân. Wat die 'goede dingen' waren, was aan de deelnemers van de burgertop om te beslissen. De resultaten spitsten zich toe op duurzaamheid en 'gezond & lang leven'.

Het is belangrijk dat de deelnemers zelf om deskundigen en aanvullende informatie kunnen vragen. Hun informatievoorziening mag niet beperkt worden tot enkel de aangedragen experts en belanghebbenden.

VOORZITTER

Het burgerberaad heeft een onafhankelijke voorzitter, die aangesteld is door een adviesraad of toezichthoudende commissie. De voorzitter zorgt ervoor dat de presentaties van deskundigen goed verlopen en houdt het proces als geheel in de gaten.

Na de deliberatie- en besluitfase, die (deels) in kleinere groepen plaatsvinden, is het de taak van de voorzitter om de aanbevelingen van de deelnemers samen te voegen in een rapportage. Het eindresultaat is een afgewogen reeks aanbevelingen waarover de deelnemers consensus hebben bereikt.

FACILITERENDE ORGANISATIE

Een onafhankelijke, onpartijdige organisatie faciliteert en begeleidt het burgerberaad. De onafhankelijkheid van de organisatie is gewaarborgd door een reeks *checks and balances*, zoals een toezichthoudende commissie. Deze faciliterende organisatie is verantwoordelijk voor de loting en stratificatie, voor het aanstellen van gespreksbegeleiders, en voor het uitnodigen van deskundigen en belanghebbenden. Er zijn diverse professionele organisaties met expertise op het gebied van deliberatieve processen om deze rol te vervullen.

GESPREKSBEGELEIDERS

De faciliterende organisatie stelt een team van gespreksbegeleiders aan. Gesprekken tussen leden van het burgerberaad vinden plaats in groepen van circa tien mensen, begeleid door een gespreksbegeleider. In het geval van een online burgerberaad is in iedere *break out room* een gespreksbegeleider aanwezig. De gespreksbegeleiders zorgen ervoor dat de beraadslagingen niet gedomineerd worden door een paar stemmen, maar dat iedereen de kans krijgt om te spreken. Ook zorgen ze dat de nadruk in het overleg ligt op naar elkaar luisteren en dat iedereen op een respectvolle manier met elkaar omgaat.

Het team van gespreksbegeleiders is onpartijdig en bestaat uit genoeg mensen om het aantal leden van burgerberaad adequaat te ondersteunen (één gespreksbegeleider per maximaal tien mensen). De gespreksbegeleiders zullen nooit hun eigen mening te geven of het gesprek inhoudelijk beïnvloeden.

ADVIESRAAD

Bij de samenstelling van de adviesraad is het belangrijk een evenwichtige mix te maken van academici, mensen uit de praktijk en gelote burgers. Samen met de faciliterende organisatie ontwikkelt de adviesraad criteria voor de selectie van de experts en belanghebbenden. Ook zorgen zij er samen voor dat het informatiemateriaal dat aan de leden van het burgerberaad wordt voorgelegd, in evenwicht is (de toezichthoudende commissie houdt dit proces in de gaten).

De adviesraad van de Franse Convention Citoyenne pour le Climat is aangesteld door de (van de regering onafhankelijke) Sociale, Economische en Ecologische Raad. Deze adviesraad bestaat uit wetenschappers op diverse gebieden, directeurs van relevante ngo's, experts op het gebied van deliberatieve democratie en gelote burgers.

EXPERTS EN BELANGHEBBENDEN

Een mix van experts en belanghebbenden informeert de leden van het burgerberaad. Dit kan in de vorm van een gesprek, een vooraf opgenomen video, een schriftelijke briefing of een livestream. Deze deskundigen worden geselecteerd op basis van criteria die door de adviesraad zijn vastgesteld. Dit garandeert een brede vertegenwoordiging van perspectieven. Deelnemers luisteren naar de experts en belanghebbenden, mogen vragen stellen en kunnen ze desgewenst nog een tweede keer terugvragen. Ook kunnen de leden van het burgerberaad om aanvullende informatie vragen, en aangeven welke andere groepen of personen zij ook nog willen horen.

TOEZICHTHOUDENDE COMMISSIE

De toezichthoudende commissie kan bestaan uit burgers, vertegenwoordigers van de overheid, rechthebbenden (vertegenwoordigers van degenen wiens rechten op het spel staan), deskundigen op het gebied van deliberatieve processen en belanghebbenden zoals ngo's en bedrijven. De rol van deze commissie is om toezicht te houden op het hele proces en ervoor te zorgen dat de noodzakelijke kwaliteit, transparantie, onafhankelijkheid en eerlijkheid gewaarborgd blijven.

Voor de *Convention Citoyenne pour le Climat* in Frankrijk werden bijvoorbeeld drie toezichthouders benoemd: één was aangesteld door de Economische, Sociale en Ecologische Raad, één toezichthouder door de voorzitter van de Assemblée, en één door de voorzitter van de Senaat. Zij zien erop toe dat het burgerberaad onafhankelijk en onder goede omstandigheden kan werken.

“De mensen die komen spreken zijn niet alleen een bepaald soort mensen die naar de universiteit zijn gegaan. Je krijgt te horen wat de gewone mensen, de mensen die het beïnvloedt, [...] voelen over iets - wat zij zouden willen veranderen aan het onderwerp.”

Noreen, deelnemer burgerberaad over abortuswetgeving, Ierland.



BELANGRIJKSTE STAPPEN IN HET OPZETTEN VAN EEN BURGERBERAAD

STAP 1. SAMENSTELLEN VAN EXPERTTEAM DELIBERATIEVE DEMOCRATIE

➡ Een burgerberaad bestaat altijd uit dezelfde fasen, maar de voorgelegde vraag bepaalt de precieze opzet. Het is daarom belangrijk dat de initiatiefnemer eerst advies inwint bij een team van experts op het gebied van deliberatieve democratie. Deze gemengde groep (wetenschappers, deskundigen uit de praktijk, internationale bestuurders die ervaring hebben met burgerpanels etc.) bekijkt de vraagstelling en doet een voorstel voor de beste manier om het burgerberaad te organiseren voor de beantwoording van de vraag. Zijn bijvoorbeeld vijf bijeenkomsten van twee dagen voldoende of zijn er gezien de complexiteit van de vraag meer bijeenkomsten nodig?

STAP 2. BENOEMEN VAN EEN TOEZICHTCOMMISSIE

➡ Het expertteam kan ook adviseren over het samenstellen van een toezichtcommissie. De toezichtcommissie bewaakt het hele proces, en houdt toezicht op de adviesraad en de faciliterende organisatie. Op deze manier wordt gewaarborgd dat het burgerberaad evenwichtig is en dat kwaliteit, transparantie, onafhankelijkheid en eerlijkheid leidend zijn.

STAP 3. DE OPDRACHT

➡ Degene die een burgerberaad initieert, is degene die de vraag voorlegt. Dit is een open vraag, die het betreffende onderwerp helder beschrijft. De opdracht aan de leden van het burgerberaad is om een geïnformeerd oordeel of reeks aanbevelingen te formuleren. Het is niet de taak van het burgerberaad om over de details van het beleid te beslissen. Welke beleidsterreinen het burgerberaad moet overwegen (bijvoorbeeld alleen transport, of ook landbouw in relatie tot klimaatbeleid), heeft invloed op de duur van een burgerberaad. Om die reden kan er ook gekozen worden voor een aantal parallelle burgerberaden die ieder een beleidsterrein toegewezen krijgen.

STAP 4. AANWIJZEN VAN DE FACILITERENDE ORGANISATIE(S)

➡ De faciliterende organisatie(s) wordt geselecteerd door middel van een open aanbestedingsprocedure. Voorbeelden van non-profit faciliterende organisaties zijn Democracy R&D of G1000. Waarborgen moeten voorkomen dat invloedrijke belanghebbenden, zoals de regering, het selectieproces kunnen beïnvloeden.

STAP 5. BELEIDSKADER

➡ De faciliterende organisatie ontwikkelt samen met de adviesraad een kader om daarmee de informatie, de beraadslagingen en de beslissingen te structureren. In het geval van een burgerberaad over bijvoorbeeld de energietransitie kan dat betekenen dat verschillende kaders voor specifieke sectoren worden ontwikkeld.

STAP 6. UITNODIGEN VAN EXPERTS EN BELANGHEBBENDEN

➡ Op basis van de criteria die door de adviesraad zijn vastgesteld, bepaalt de faciliterende organisatie welke deskundigen en belanghebbenden uitgenodigd kunnen worden en neemt met hen contact op.

STAP 7. VOORBEREIDEN VAN HET DELIBERATIEPROCES

➡ De faciliterende organisatie bereidt de leer-, debatteer- en besluitfase voor. Namens de adviesraad of toezichtcommissie nodigt zij ook de voorzitter van het beraad uit. Voor de leerfase stelt de organisatie in nauwe samenwerking met de adviesraad de informatie samen die de deelnemers aan het burgerberaad nodig hebben om het onderwerp te begrijpen (zie stap 8). Ook maken ze een schema met presentaties van deskundigen en belanghebbenden. De leerfase is plenair en moet dus plaatsvinden in een ruimte waar alle deelnemers plaats kunnen nemen. De organisatie zorgt ook voor ruimte voor journalisten om verslag te doen. In de deliberatiefase gaan de deelnemers in kleinere groepen met elkaar in gesprek over de informatie en beleidsopties. De faciliterende organisatie zorgt dat aan iedere tafel een gespreksbegeleider zit. Voor de besluitfase zorgt de organisatie voor begeleiding bij het rapporteren van de aanbevelingen.

STAP 8. SELECTIE VAN HET INFORMATIEMATERIAAL

Met hulp van de adviesraad stelt het team van experts en belanghebbenden een informatiedossier samen dat toegankelijk en gebalanceerd is. Dit dossier is de basis voor de informatievoorziening van de leden van het burgerberaad en kan gedurende het hele proces uitgebreid worden met informatie waar de deelnemers om vragen.

STAP 9. SELECTIE VAN DEELNEMERS DOOR LOTING

Uit een bevolkingsdatabase wordt een groep mensen geloot: dit zijn meer mensen dan uiteindelijk aan het burgerberaad zullen deelnemen. Al deze mensen ontvangen een uitnodigingsbrief waarin het burgerberaad en de opdracht wordt uitgelegd. Ook geeft de brief informatie over data, locatie, accommodatie, beschikbare ondersteuning voor reizen en honorarium (het honorarium is een dagvergoeding en bedraagt meestal tussen de 50 en 100 euro). Geïnteresseerden vullen in een formulier met socio-demografische vragen in, zodat de faciliterende organisatie een groep mensen kan samenstellen die een dwarsdoorsnede vormt van de samenleving. De faciliterende organisatie neemt contact op met de geselecteerden om hen verder te informeren. Een voorbeeld van hoe een burgerberaad wordt samengesteld, is te vinden op de [website van het Franse burgerberaad](#) over het klimaat.

STAP 10. UITVOERING VAN HET BURGERBERAAD

Het burgerberaad vindt plaats op een toegankelijke locatie met adequate voorzieningen en catering. In het geval van een online burgerberaad is het van belang dat geschikte apparatuur, zoals een tablet met internet, webcam en microfoon, ter beschikking wordt gesteld aan alle leden van het beraad. Om de transparantie te garanderen, worden alle presentaties tijdens de leer- en consultatiefase live gestreamd en opgenomen. Ook wordt al het materiaal online beschikbaar gemaakt. Bovendien stelt de faciliterende organisatie een verslag op waarin de gebruikte methode wordt uitgelegd om ook op die manier de transparantie van de procedure te garanderen.

STAP 11. IMPACT VAN DE AANBEVELINGEN

Voor aanvang van het burgerberaad moet de overheid expliciet maken op welke manier zij de uitkomst van het beraad zal gebruiken: als vrijblijvende of (onder bepaalde voorwaarden) bindende aanbevelingen. Aanbevelingen die door een bepaald percentage van de deelnemers onderschreven worden, kunnen als bindend worden beschouwd. De regering kan bijvoorbeeld toezeggen aanbevelingen uit te voeren die de steun van 75% van de leden van het burgerberaad krijgen. Het parlement kan verplicht worden om aanbevelingen met minder steun binnen een bepaalde termijn (bijvoorbeeld een maand) te bespreken en uit te leggen waarom het voorstel is aanvaard, gewijzigd of verworpen.

“De leden van het burgerberaad [...] hebben laten zien hoe buitengewoon gewone burgers zijn wanneer ze een belangrijke taak krijgen en de middelen en de onafhankelijkheid om die taak goed uit te voeren”.

Jack Blaney, voorzitter van het burgerberaad over verkiezingshervormingen in British Columbia.



VOORBEELDEN

Over de hele wereld wordt al gebruik van gemaakt van burgerberaden. Door de toenemende polarisatie wereldwijd, gebeurt dat de laatste jaren steeds meer. De meest recente voorbeelden zijn Frankrijk (2019-2020) en het Verenigd Koninkrijk (2020) waar grote spanningen rond klimaatwetgeving de reden waren om *Climate Citizens' Assemblies* te organiseren.

FRANKRIJK

In een poging de CO₂-uitstoot van Frankrijk te verminderen, verhoogde president Macron in 2018 de brandstofprijzen. Massale protesten van ‘gele hesjes’ waren het gevolg. Die grootschalige protesten legden een heel ander probleem bloot dan die waar de klimaatmaatregel voor bedoeld was: de armoedekloof tussen het Franse platteland en de steden. Macron had vooraf geen idee van de sociaaleconomische impact van zijn maatregel op grote delen van de bevolking. Lerend van die fout kondigde hij daarom in het voorjaar van 2019 een *Convention Citoyenne pour le Climat* aan. Dit burgerberaad bestond uit zeven sessies van drie dagen en vond plaats tussen oktober 2019 en juni 2020.

De 150 gelote burgers van het beraad was gevraagd om maatregelen te formuleren die de uitstoot van broeikasgassen met minimaal 40% reduceren in 2030 (ten opzichte van 1990). De uitkomsten van het burgerberaad zijn niet vrijblijvend: ze zullen ofwel de basis vormen voor een referendum, ter stemming worden gebracht in het parlement of rechtstreeks worden omgezet in maatregelen. Het burgerbaard presenteerde eind juni 149 aanbevelingen: een week later maakte Macron bekend dat hij 146 van die aanbevelingen overnam (vooraf was duidelijk dat hij drie ‘jokers’ mocht inzetten) en de komende twee jaar 15 miljard extra aan klimaatbeleid zal besteden.

VERENIGD KONINKRIJK

In juni 2019 zijn de regering en het parlement van het Verenigd Koninkrijk een wet aangenomen die het Verenigd Koninkrijk verplicht om tegen 2050 de 'netto nul'-uitstoot van broeikasgassen te bereiken en zo klimaatverandering tegen te gaan. Het initiatief om burgers te laten meebeslissen over de noodzakelijke maatregelen kwam van zes 'Select Committees'. Een *select committee* is een groep parlementsleden van verschillende politieke partijen: zij onderzoeken beleidskwesties, houden de regering ter verantwoording en doen voorstellen voor nieuwe wetten.

De ruim honderd deelnemers aan de *UK Climate Assembly* werden geselecteerd uit ruim 30.000 gelote huishoudens uit Engeland, Wales, Schotland en Noord-Ierland. Het burgerberaad is in januari 2020 van start gegaan en bestaat uit zes weekendlange bijeenkomsten gedurende vijf maanden. De uitkomsten van dit beraad zullen worden gepresenteerd aan de zes commissies, die deze uitkomsten gebruiken als de basis voor hun beleidsvoorstellen.

IERLAND

Sinds 2012 zijn er verschillende Ierse burgerberaden gehouden om de politieke impasse te doorbreken over kwesties als abortus, het homohuwelijk en klimaatverandering.

De tweede, eenvoudigweg bekend als The Citizens' Assembly, bestond uit een voorzitter (voorheen een rechter van het hooggerechtshof) en 99 gelote burgers. Vooraf werd een aantal wetten aangenomen die het mogelijk maakte om het kiesregister te gebruiken voor de selectie van de deelnemers. Op de vergadering werd toezicht gehouden door zowel een stuurgroep die de planning en operationele kwesties in de gaten hield, als door een adviesgroep van deskundigen, die informatie en advies voorbereidde.

Voor het burgerberaad over klimaatverandering kwamen de deelnemers in 2017 twee weekenden bijeen. De uitkomst bestond uit 13 aanbevelingen met een meerderheid van stemmen. In één aanbeveling gaf 80% van de deelnemers aan bereid te zijn hogere belastingen te betalen voor activiteiten die veel CO₂ uitstoten zoals autorijden en vliegen, maar ook vleesconsumptie. De uitkomst van het beraad bleek politici aan te moedigen om meer te doen aan klimaatverandering. De burgerberaden werden live gestreamd.

In 2018 werd een parlementaire commissie opgericht om de aanbevelingen van het burgerberaad in overweging te nemen. Het rapport van deze commissie was rechtstreeks van invloed op het klimaatactieplan van de Ierse regering, dat in juni 2019 werd gepubliceerd. In dit rapport zijn veel aanbevelingen van het burgerberaad opgenomen, zoals de verviervoudiging van koolstofbelasting en aanbevelingen die de transitie naar elektrisch vervoer te versnellen.

POLEN

In 2016 werd de Poolse stad Gdansk getroffen door een grote overstroming, waarbij twee mensen omkwamen en voor miljoenen euro's schade werd aangericht. Deskundigen waarschuwden dat door klimaatverandering dergelijke extreme regenval alleen maar vaker zou voorkomen. In reactie op de ramp stemde de burgemeester in met het organiseren van een burgerberaad. Aan dit burgerberaad namen ongeveer 60 inwoners deel. Zij luisterden naar de getuigenissen van deskundigen en ontwierpen hun eigen oplossingen. Om de transparantie te bevorderen, werd de laatste fase van loting live gestreamd. De burgemeester woonde de start van de vergadering bij en informeerde de deelnemers dat besluiten met ten minste 80% steun van de leden, zouden worden vastgelegd in de wet.

Toen de stad in 2017 opnieuw overstroomde kon de gemeente dankzij de uitkomst van het burgerberaad effectief reageren. Er volgden nog meer burgerraden die zich bezighielden met vervuiling, burgerbetrokkenheid en LGBT-rechten. De 350.000 volwassenen die in Gdansk wonen, kunnen een

burgerberaad aanvragen door 1.000 handtekeningen te verzamelen. Als het aantal handtekeningen 5.000 bereikt, is de burgemeester verplicht om een burgerberaad over het voorgestelde onderwerp te houden.

BELGIE

Na een versnipperde verkiezingsuitslag in juni 2010 zat België 18 maanden zonder regering. Geconfronteerd met deze ongekenne politieke impasse organiseerden een groep burgers een massale oefening in deliberatieve democratie, de G1000. Het project bestond uit drie fasen: een online consultatie om onderwerpen te identificeren (toegankelijk voor alle burgers), een eendaagse burgertop van 704 personen om de drie meest genoemde onderwerpen te bespreken (sociale zekerheid, verdeling van de rijkdom en immigratie), en een kleiner 32-persoons burgerpanel dat gedurende drie weekenden bijeenkwam om de voorstellen van de top te verfijnen.

Zowel de burgertop als het panel waren een afspiegeling van de bevolking in termen van leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, locatie en eerste taal. Omdat er geen commitment vanuit de politiek was, en omdat de politieke crisis in de loop van het initiatief tot een einde kwam, was de impact van de G1000 op het overheidsbeleid beperkt. Het gaf echter aanleiding tot een hernieuwde belangstelling voor deliberatieve democratie op politiek niveau en diende als blauwdruk voor lokale initiatieven in heel België.

Een belangrijk initiatief is de permanente instelling van een Bürgerrat in het Duitstalige gebied van Oost-België in 2019. Het 'Ostbelgien-model' combineert een permanent representatief overlegorgaan (de *Bürgerrat*) met het gebruik van ad hoc overlegprocessen (burgerpanels), waarvan de aanbevelingen verder gaan dan het parlementaire debat.

De burgerraad bestaat uit 24 willekeurig gekozen burgers met een mandaat van anderhalf jaar. De Raad heeft de bevoegdheid om de agenda te bepalen en initieert maximaal drie ad hoc burgerpanels over wat zij beschouwen

als de meest urgente beleidskwesties. Elk burgerpanel bestaat uit 25 tot 50 willekeurig gekozen burgers, die representatief zijn voor de Oost-Belgische bevolking. Zij komen minstens drie keer in drie maanden tijd bijeen. Het regionale parlement is verplicht om te debatteren en te reageren op de aanbevelingen van deze burgerpanels.

INDIA

In 2000 kondigde de premier van de Indiase deelstaat Andhra Pradesh een plan aan, Vision 2020, dat het groeipercentage van het Indiase BBP moest verdubbelen. Het plan had echter ook tot gevolg dat tientallen miljoenen boeren van hun land zouden worden verdreven.

Omdat er slechts symbolisch overleg ter plaatse was geweest groeide het verzet tegen de plannen. Verschillende organisaties in Andhra Pradesh zetten daarom samen met Britse onderzoekers en een lokaal faciliteringsteam een burgerjury (een kleine variant van een burgerberaad) op. Deze jury bestond uit achttien personen die samen een dwarsdoorsnede vormden van de bevolking die door Vision 2020 zou worden geraakt. De jury werd 'Prajateerpu' (letterlijk: 'mensenoordeel') genoemd en kwam in juni 2001 vier dagen bijeen. Hoewel het grotendeels een bottom-up initiatief was, heeft Prajateerpu het beleid zowel nationaal als internationaal beïnvloed. De afwijzing van Vision 2020 door de jury, en met name de kritiek op genetisch gemodificeerde gewassen en de Groene Revolutie, trok veel nationale en internationale media-aandacht.

AUSTRALIE

In Zuid-Australië kwamen in 2016 twee burgerberaden in vijf weekenden bijeen om de opslag en verwijdering van nucleair afval uit andere landen te overwegen, zoals voorgesteld door een koninklijke commissie. Het eerste burgerberaad bestond uit 50 personen en was bedoeld om de agenda te bepalen voor de tweede, grotere jury van 350 personen. De deelnemers

werden geloot met behulp van een Australische Post-database en gaven de bevolking van de staat weer in termen van leeftijd, geslacht, locatie en of ze al dan niet onroerend goed bezaten. Het tweede beraad stelde een rapport op waarin het voorstel van de commissie werd verworpen en in twijfel werd getrokken of het economisch voordeel van de opslag wel zo groot was als de commissie stelde.

DUITSLAND

Tijdens twee weekenden in september 2019 besprak een diverse groep van 160 gelote Duitsers hoe Duitsland de dalende kiezersopkomst en de ontevredenheid over de politiek zou kunnen overwinnen – met name onder burgers met een laag inkomen en burgers met een onderwijsachterstand. Hun 22 aanbevelingen omvatten het aanvullen van parlementaire systemen met elementen van burgerparticipatie en directe democratie.

NEDERLAND

Ook in Nederland heeft al eens een burgerberaad plaatsgevonden: het Burgerforum Kiesstelsel in 2006. Het initiatief werd genomen door de Minister van Bestuurlijke Vernieuwing Alexander Pechtold, met als doel antwoord te krijgen op de vraag: ‘Wat is de beste manier om de Tweede Kamer te kiezen?’

In totaal werden 50.000 mensen geloot, waarvan er 4.000 positief reageerden. Het uiteindelijke burgerforum bestond uit 140 deelnemers en kon in maart 2006 van start gaan. Naast tien weekend-bijeenkomsten, gingen de deelnemers dat voorjaar ook het land in om hun oor te luister te leggen bij andere burgers. Dit gebeurde in de vorm van twaalf regionale debatbijeenkomsten en een aantal lokale debatten. Op basis hiervan ontwierpen de deelnemers een aantal kiesstelsels, waarover zijn vervolgens in beraad gingen en tot een besluit kwamen. Over één stelsel was zeer grote consensus: een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, waarbij

kiezers hun stem kunnen uitbrengen óf op een partij óf op een persoon. Daardoor bepaalt niet de partij, maar de kiezer de samenstelling van de volksvertegenwoordiging. Dit advies werd in december 2006 aangeboden aan de nieuwe Minister van Bestuurlijke vernieuwing Atzo Nicolaï. Er werd echter niets mee gedaan: in april 2008 maakte het kabinet bekend dat het de aanbeveling van het burgerforum niet zou overnemen.

In plaats van het vertrouwen van burgers in de politiek te verbeteren – een van de doelen van dit burgerforum – werd dat vertrouwen door deze afwijzing geschaad. Juist daarom is dit voorbeeld zo leerzaam. ***Als de politiek zich niet committeert aan de uitkomst, heeft een burgerberaad geen impact.*** Het is dus niet voldoende om een burgerberaad te initiëren: het is essentieel dat de politiek vooraf expliciet maakt wat zij met de aanbevelingen zal doen, en bij welke mate van consensus aanbevelingen als bindend zullen worden beschouwd.

EEN NEDERLANDS BURGERBERAAD OVER DE KLIMAATCRISIS

Het is de hoogste tijd dat de Nederlandse politiek zich committeert aan een rechtvaardig en krachtig klimaatbeleid. Dat vergt moeilijke beslissingen. Waarschijnlijk de moeilijkste beslissingen van deze eeuw. Maar politici hoeven die beslissingen niet alleen te maken: de Nederlandse bevolking helpt graag mee. Samen kunnen we de sociaal rechtvaardige maatregelen ontwikkelen die nodig zijn om biodiversiteitsverlies te stoppen en de uitstoot van broeikasgassen tijdig terug te brengen naar netto-nul. Laat burgers de politiek helpen. Nu het nog kan.



MEER WETEN?

BOEKEN

- ↗ Manuel Arriaga, Rebooting Democracy: A Citizen's Guide to Reinventing Politics (2014)
- ↗ Brett Hennig, The End of Politicians: Time for a Real Democracy (2017)
- ↗ David Van Reybrouck, Tegen verkiezingen (2013)
- ↗ Graham Smith, Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation (2010).
- ↗ People's Knowledge Editorial Collective, Everyday Experts: How People's Knowledge Can Transform the Food System (2013)

ONLINE ARTIKELEN

- ↗ Sarah Allan, A Citizens' Assembly on Climate Change: How Would it Work? (2019)
- ↗ Peter Bryant en Rebecca Willis, Beyond the Ballot: How Citizens Can Lead the Climate Change Conversation (2019)
- ↗ Ieva Cesnulaityte, How Ostbelgien became a trailblazer in deliberative democracy. An interview with Yves Dejaeghere (2020)

- ↗ Patrick Chalmers, In Ierland wordt de democratie opnieuw uitgevonden. Met dank aan 99 studenten, truckers en andere gewone burgers (2018)
- ↗ Bas Mesters, Een cadeau aan de politiek. Burgerpanels denken mee met de overheid (2020)
- ↗ The Sortition Foundation, What is Sortition?
- ↗ Democrcay R&D, Sharing Sortition With Some Soul

RAPPORTEN

- ↗ OESO, Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave (2020)
- ↗ Jonathan Breckon, Anna Hopkins en Ben Rickey, Evidence vs Democracy: How 'Mini-publics' Can Traverse the Gap between Citizens, Experts, and Evidence (2019)
- ↗ Marcin Gerwin, Citizens' Assemblies: Guide to Democracy that Works (2018)
- ↗ Tom Wakeford, Bano Murtuja en Peter Bryant, Four Brief Analyses of Citizens' Juries and Similar Participatory Processes (2008)
- ↗ MASS LBP, The Reference Panel Playbook: Eight Moves for Designing a Deliberative Process



ZO HOORT DEMOCRATIE TE ZIJN

**extinction
rebellion
NEDERLAND**