



kennisnotitie

Datum 1 maart 2023

Onderwerp **SCP-reflectie op het organiseren van burgerfora:**

Vier aandachtspunten vanuit het burgerperspectief

Auteur Franziska de Koning, Josje den Ridder, Sabine Peters, Wieke Blijleven
en Yvonne de Kluizenaar

Samenvatting:

Aanleiding en doel: geïnformeerde besluitvorming over burgerfora als democratisch instrument

- Het burgerforum of burgerberaad is een democratisch instrument, waarbij een groep ingelote burgers op basis van een goedgeïnformeerde en gelijkwaardige dialoog de politiek adviseert over een maatschappelijke kwestie.
- Het perspectief van de burgers zelf blijft vaak onderbelicht in discussies over burgerfora. In deze notitie stellen we dat perspectief centraal op basis van opinieonderzoek naar burgerfora uit 2021 en ander (SCP)-onderzoek naar houdingen van burgers over democratie en politiek.
- Met deze notitie willen we politici, ambtenaren en anderen die betrokken zijn bij een burgerforum, inzicht geven in wat Nederlanders vinden van een burgerforum als democratisch instrument. Ook willen we een aantal aandachtspunten meegeven die vanuit dat burgerperspectief van belang zijn bij het organiseren ervan.

Uitkomsten uit het opinieonderzoek naar burgerfora en democratische vernieuwing (2021)

- Een meerderheid van de Nederlanders steunt na uitleg het idee van een (klimaat)burgerforum.
- Burgerfora worden door veel mensen gezien als een correctie van of aanvulling op de representatieve democratie en een manier om andere perspectieven, belangen en ervaringen in te brengen in het politieke debat. De meest genoemde bezwaren tegen burgerfora zijn dat gewone mensen niet genoeg kennis hebben om goede beslissingen te nemen en de vrees dat 'de grootste schreeuwers' vaker hun zin zullen krijgen.
- De bereidheid om deel te nemen aan een klimaatburgerforum ligt lager dan de steun voor het instrument. Redenen die mensen noemen om niet deel te nemen, zijn een gebrek aan kennis, interesse of tijd. Hbo-/wo-opgeleiden en mensen met vertrouwen in het eigen politieke kunnen, zijn vaker geneigd om mee te doen.

Vier aandachtspunten voor de organisatie van burgerfora vanuit het burgerperspectief

1. Realiseer je dat de doelen en verwachtingen van burgers (deelnemers en het bredere publiek) anders kunnen zijn dan die van de betrokken politieke actoren of beleidsmakers. Probeer daarom a) vooraf gezamenlijk het doel af te stemmen, niet alleen met politici maar ook met burgers; b) het doel van het forum te expliciteren en te communiceren om teleurstelling en onvrede te voorkomen.
2. Voor het slagen van een burgerforum is het voor burgers van belang dat alle geluiden vertegenwoordigd zijn en iedereen een gelijke kans heeft die in te brengen. In dat opzicht is het een probleem dat bepaalde groepen minder geneigd zijn deel te nemen aan een burgerforum. Besteed daarom veel aandacht aan de representativiteit (bv. met een gestratificeerde loting) en de inclusiviteit (zodat ook mensen die niet graag in het openbaar spreken aan bod komen); en maak zowel vooraf als achteraf aan deelnemers en het bredere publiek duidelijk dat je dat doet.
3. Burgers hebben verschillende wensen en verwachtingen ten aanzien van democratie en politiek en hun rol daarin. Wie burgers meer invloed en zeggenschap wil geven, moet daarom nadenken over het hele spectrum van democratische innovaties die de representatieve democratie aanvullen of corrigeren. Bekijk afhankelijk van het doel daarom steeds opnieuw welk instrument of combinatie van instrumenten het meest geschikt is, en bedenk dat niet iedereen op dezelfde manier wil en kan meedoen. De aanbevelingen van de Staatscommissie parlementair stelsel uit 2018 vormen een goed startpunt.
4. Het organiseren van een eenmalig burgerforum of referendum is geen structurele oplossing voor het (ervaren) tekort van de representatieve democratie. Denk na over hoe burgerfora en andere democratische vernieuwingen structureel bijdragen aan het verbeteren van de werking van de representatieve democratie. Bijvoorbeeld door afspraken te maken over welk instrument wanneer wordt ingezet, gedurende langere tijd ervaring op te doen en ervoor te zorgen dat innovaties de representatieve democratie aanvullen en niet ondermijnen.

Negatieve ervaringen van burgers en politici kunnen het draagvlak voor een instrument ondergraven. Wie een burgerforum wil organiseren, doet dat het best dus meteen goed en denkt daarbij gelijk verder dan de politieke inbedding van een (nationaal) burgerforum. Een nationaal burgerforum is geen experiment.

Inleiding

Het kabinet kondigde in het coalitieakkoord van 2021 aan de invloed van burgers op beleid te willen vergroten (Coalitieakkoord 2021: 5). Burgers, zo vindt het kabinet, “moeten meer invloed en zeggenschap krijgen over ingrijpende maatschappelijke kwesties, waaronder het klimaat- en energiebeleid” (Startdocument 2022: 3). Hiervoor wil het kabinet onder meer inzetten op een burgerforum over klimaat- en energiebeleid (hierna genoemd: klimaatburgerforum).

Er wordt verschillend gedacht over de meerwaarde van burgerfora of burgerberaden. Met haar boek *Nu is het aan ons. Oproep tot echte democratie* heeft Eva Rovers de maatschappelijke discussie over nut en noodzaak van burgerfora in het voorjaar van 2022 stevig op de kaart gezet. Voorstanders van een burgerforum, zoals Rovers, zien het als een belangrijke aanvulling op de representatieve democratie die mogelijkheden biedt om burgers en politiek dichterbij elkaar te brengen en de democratische legitimiteit van de politiek en beleid te vergroten (Rovers 2022b). Tegenstanders betwijfelen de meerwaarde van burgerfora. Zo schreef Annemarie Kok dat burgerberaden leiden tot een ‘chaotische democratie’. Omdat ze vaak geen goede afspiegeling van de bevolking zijn, vertegenwoordigen ze volgens Kok niemand en maken ze bestaande problemen binnen politiek en bestuur alleen maar groter (Kok 2022). Evelien Tonkens nam een middenpositie in: voorstanders zouden te weinig aandacht schenken aan de risico’s van burgerberaden, maar het instrument kan wel degelijk een aanvulling zijn op de representatieve democratie. Burgerberaden zijn volgens haar ‘de moeite van het proberen waard’ (Tonkens 2022).

Een perspectief dat vooralsnog onderbelicht blijft in deze discussie, is dat van de burgers zelf. Aan een burgerforum kan slechts een klein deel van de bevolking deelnemen, in tegenstelling tot algemene verkiezingen of een referendum waarvoor iedereen kan stemmen. Vinden burgers een burgerforum een goed idee? En waarom eigenlijk? Welke voordelen of bezwaren zien ze? En zouden er eraan mee willen doen als ze worden ingeloot? De antwoorden op de vragen zijn relevant, omdat de huidige discussie over burgerfora vaak een *top-down* discussie is: het initiatief voor het organiseren van een burgerforum komt meestal van lokale of nationale overheden, zonder dat we weten of burgers dit soort democratische innovaties eigenlijk wel een goed idee vinden en waarom dat het geval is (Van der Does en Kantorowicz 2021). Inzichten in het draagvlak en in de verwachtingen en bezwaren van burgers, helpen bij het beantwoorden van de vraag of het organiseren van burgerfora aansluit bij de behoefte van mensen en zo ja, onder welke voorwaarden dat het geval is.

Het doel van deze notitie is daarom om politici, ambtenaren en anderen die betrokken zijn bij de organisatie van een burgerforum, inzicht te geven in wat Nederlanders vinden van burgerfora als democratisch instrument en welke implicaties dat heeft voor de keuze voor, de organisatie van en communicatie over een burgerforum. Dat doen we op basis van eerder opinieonderzoek naar burgerfora en democratische vernieuwing (Den Ridder et al. 2021a) en andere (SCP)-onderzoeken over houdingen van burgers over democratie en politiek.

¹ Op verzoek van de Tweede Kamer via de motie Agnes Mulder c.s. (TK 2020/2021) onderzocht de onafhankelijke commissie-Brenninkmeijer de mogelijkheid om een burgerforum in te stellen over klimaat- en energiebeleid. In maart 2021 adviseerde de commissie-Brenninkmeijer in haar onderzoek aan de politiek dat een burgerforum onder bepaalde randvoorwaarden een krachtig instrument kan zijn om inwoners meer inspraak te geven bij klimaat- en energiebeleid (Brenninkmeijer et al. 2021). In de zomer 2022 stuurde minister Jetten voor Klimaat en Energie, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een brief aan de Tweede Kamer met het verzoek in gesprek te gaan over de mogelijkheid om op nationaal niveau een burgerberaad over klimaat- en energiebeleid te organiseren (TK 2021/2022). In december 2022 en januari 2023 volgden enkele voorstellen en te maken keuzes bij de invulling van de randvoorwaarden van een burgerforum (TK 2022/2023a; TK 2022/2023b).

Na een beknopt overzicht van wat een burgerforum wel en niet is, en welke waarden er in een burgerforum volgens de bedenkers ervan centraal zouden moeten staan (paragraaf 1), vatten we in paragraaf 2 de belangrijkste bevindingen samen van het onderzoek naar draagvlak voor een (klimaat)burgerforum. In paragraaf 3 formuleren we mede op basis hiervan vier aandachtspunten voor het organiseren van een burgerforum. We sluiten af met de oproep een nationaal burgerforum niet als experiment te beschouwen (paragraaf 4).

1. Wat is een burgerforum?

Er bestaan verschillende vormen van burgerfora of burgerberaden (hierna genoemd: burgerfora).² Wat ze gemeen hebben is dat het gaat om een inclusieve en representatieve subgroep van de betrokken populatie, die doorgaans wordt geselecteerd door middel van loting en tijdens een bepaalde periode in kleine groepjes met elkaar van gedachte wisselt over een bepaald thema. Die gedachtewisseling wordt gefaciliteerd door een onafhankelijke organisatie, die ervoor zorgt dat iedereen aan bod kan komen. Verder kunnen de deelnemers experts raadplegen over het thema (Michels 2021). Binnen dit format is er variatie mogelijk, bijvoorbeeld in het aantal deelnemers dat meedoet (van grofweg 150 tot 1000), in de manier van deelnemersselectie, in het aantal keer dat het forum bij elkaar komt, de looptijd van het traject³ en in de manier waarop de bijeenkomsten zijn georganiseerd.

Subgroep van de populatie en nadruk op deliberatie

Burgerfora verschillen op ten minste twee manieren van participatievormen van directe democratie, zoals het referendum. Ten eerste omdat niet alle meerderjarige burgers kunnen meedoen⁴, maar slechts een kleine selectie. Ten tweede omdat er niet door middel van een stemming gezocht wordt naar een 'harde' meerderheid, maar de *deliberatie* centraal staat. De nadruk ligt op samenwerking en het vinden van compromissen. Het is de bedoeling dat alle deelnemers aan het eind van het burgerforum tot een weloverwogen gezamenlijk advies komen over het betreffende maatschappelijke vraagstuk.

Representativiteit, inclusiviteit en invloed op beleid

Burgerfora zijn participatievormen die geïnspireerd zijn door de waarden uit de deliberatieve democratie theorie.⁵ Burgerfora worden geacht om zowel representatief als inclusief te zijn – twee begrippen die overlappen. Bij *representativiteit* gaat het erom dat op basis van (gestratificeerde) loting⁶ de groep burgers die meedoet een goede afspiegeling vormt van de bredere bevolking en zo de diversiteit aan meningen en ideeën in een samenleving samenbrengt. Hierbij is het dus van belang dat bepaalde groepen in de samenleving niet over- of ondervertegenwoordigd zijn (Jacobs 2021: 25).

Bij *inclusiviteit* gaat het om de mate waarin (rondom een bepaald maatschappelijk vraagstuk) alle relevante sociale groepen een gelijke kans krijgen om mee te doen (ingeloot te worden) en gehoord te worden tijdens de gesprekken (Jacobs 2021: 25). Een (gestratificeerde) loting moet dus zorgen voor representativiteit en het eerste aspect van inclusiviteit. Een goed begeleid en gelijkwaardig proces van deliberatie moet zorgen voor het tweede aspect van inclusiviteit.

² In het maatschappelijk debat worden de termen burgerforum en burgerberaad vaak als synoniemen gebruikt. In het Engels wordt dit fenomeen aangeduid met de term Citizens' assemblies. In deze notitie gebruiken we de term burgerforum.

³ Burgerfora variëren nogal in duur. Burgerjury's, planning cells, consensusconferenties en deliberatieve peilingen betrekken de deelnemers gedurende enkele dagen, terwijl burgerfora tot enkele maanden kunnen duren.

⁴ Bij sommige burgerfora ligt de leeftijdsgrens bij 16 jaar en ouder.

⁵ De theorie van de deliberatieve democratie ontstond rond de jaren 1980 en bouwt voort op het idee dat aanvaardbare democratische beslissingen het best tot stand komen via publieke deliberatie: burgers gaan waarheidsgerichte gedachtewisselingen aan en proberen andersdenkenden te overtuigen door goede argumenten aan te dragen. Volgens aanhangers van deze theorie is het uiteindelijke doel van deliberatie het bereiken van consensus: een oplossing die door alle betrokkenen wordt gesteund of in ieder geval aanvaardbaar is (Habermas 1998: 239-252; zie ook Dryzek 2009; Fishkin 2011).

⁶ Bij gestratificeerde loting wordt een populatie eerst verdeeld in homogene subpopulaties op basis van specifieke kenmerken, zoals etniciteit, geslacht, woonplaats. Daarna wordt per groep een streekproef getrokken. Op deze manier krijgen bepaalde groepen in een populatie extra aandacht en kansen (Brenninkmeijer et al. 2021).

Volgens theoretici van de deliberatieve democratie zouden burgerfora door de grotere diversiteit aan opvattingen en ideeën van de deelnemers tot creatievere en betere gedachtenuitwisseling leiden (Hendriks et al. 2021). Door deelnemende burgers de kans te geven actief over beleidsproblemen na te denken en beleidsmakers en politici daarover van gefundeerd advies te voorzien, krijgen burgers invloed op beleid: direct als ze deelnemen, en anders indirect via de ingelote deelnemers. Dat is vrijwel altijd in de vorm van een advies aan bestuurders, politici of beleidsmakers.

Uit evaluaties van met name lokale burgerfora blijkt dat deze deliberatieve idealen (representativiteit, inclusiviteit en invloed op beleid) in de praktijk niet altijd uit de verf komen. Dat komt doordat deelnemersgroepen niet altijd representatief zijn, het proces niet altijd inclusief is en de invloed op beleid beperkt is (zie o.a. Boogaard et al. 2016; Eckardt 2021). Ook wordt er bij de organisatie van burgerfora pas recent nagedacht over de vraag hoe de verbinding tussen de ingelote burgers (het mini-publiek) en de rest van de bevolking (het maxi-publiek) kan worden gelegd (zie Brenninkmeijer et al. 2021: 33).

2. Wat vinden burgers van een (klimaat)burgerforum?⁷

In de zomer van 2021 deden onderzoekers van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en de Radboud Universiteit Nijmegen onderzoek naar de steun van Nederlanders voor een burgerforum. Dat werd gedaan met behulp van een representatieve online enquête in het LISS-panel van CenterData/Universiteit Tilburg.⁸ In het onderzoek Burgerfora en democratische vernieuwing⁹ (hierna afgekort tot BDV'21) is met gesloten en open vragen aan respondenten gevraagd wat zij van het idee van een burgerforum vinden en waarom zij dat vinden, of zij een klimaatburgerforum steunen en of ze zouden deelnemen als ze zouden worden ingeloot.

Omdat burgerfora geen breed bekend instrument zijn, is aan deelnemers zo neutraal mogelijk uitgelegd wat een burgerforum is (zie kader 2.1). Bij de interpretatie van de hierna gepresenteerde resultaten is het van belang rekening te houden met die aanpak. De uitkomsten zeggen iets over de steun voor het idee van een burgerforum en geven inzicht in de verwachtingen die mensen ervan hebben. Ook geven de uitkomsten inzicht in de voor- en nadelen die burgers zien als hun wordt uitgelegd wat een burgerforum is.

Kader 2.1 Uitleg over een burgerforum voor respondenten van het burgerforumonderzoek 2021

Een burgerforum heeft de volgende kenmerken:

1. Een groep burgers (bv. 150) wordt ingeloot om mee te praten over een belangrijk maatschappelijk thema, zoals migratie- of klimaatbeleid. Die groep vormt een afspiegeling van de samenleving.
2. Deze burgers komen een aantal keer bij elkaar om over dit thema te praten. De discussies worden begeleid door onafhankelijke gespreksleiders.
3. De burgers krijgen informatie en ze kunnen deskundigen horen en vragen stellen. Uiteindelijk komt de groep burgers tot een advies over het maatschappelijke thema.

Meerderheid steunt het idee van een burgerforum en een klimaatburgerforum

Uit het opinieonderzoek blijkt dat na uitleg een meerderheid (63%) het idee steunt van burgerfora met ingelote burgers die advies geven over maatschappelijke thema's. Daarbij is men iets meer voorstander van een lokaal burgerforum (66%) dan van een burgerforum op nationaal niveau (54%). Belangrijke maatschappelijke thema's die zich volgens de respondenten goed kunnen lenen voor een burgerforum zijn het klimaat, wonen, zorg, onderwijs, en democratie. Met betrekking tot het thema klimaat, steunt de meerderheid van de respondenten het idee van een klimaatburgerforum (55%). Slechts 16% vindt het een slecht idee en sommigen zijn neutraal (19%) of weten het niet (9%).

⁷ Deze paragraaf is gebaseerd op Den Ridder et al. 2021a; Den Ridder en De Koning 2022 en nieuwe interne SCP-analyses over steun voor het klimaatburgerforum.

⁸ Er is in grootschalige enquêtes eerder ook wel naar steun voor burgerfora gevraagd, maar vanwege de onbekendheid met het fenomeen bleven veel respondenten het antwoord schuldig. Van der Does en Kantorowicz (2021) deden een survey-experiment over burgerbegrotingen. Er zijn wel enkele buitenlandse studies, zie onder andere Gherghina en Geissel 2020; Pilet en Bol 2022; Goldberg en Bächtiger 2022.

⁹ Voor dit onderzoek werden in juli 2021 1439 respondenten ondervraagd. Meer informatie over het BDV'21 opinieonderzoek en een uitgebreide rapportage is te vinden in Den Ridder et al. 2021a.

Sterke punten: correctie en aanvulling op democratie én inbreng van burgerperspectieven

De survey toont aan dat burgerfora door een groot deel van de mensen worden gezien als correctie van of aanvulling op de representatieve democratie. Veel mensen beschouwen het burgerforum als een manier om andere perspectieven, belangen en ervaringen in te brengen in het politieke debat. De stem van gewone mensen wordt nu te weinig gehoord, vinden sommigen. Als in een burgerforum gewone mensen meepraten, horen politici wat er in de samenleving speelt en kunnen ze daar rekening mee houden. Andere sterke kanten van een burgerforum die respondenten noemen, zijn dat het de politieke betrokkenheid vergroot, een kans is voor mensen om mee te doen in periodes tussen verkiezingen en dat het de kwaliteit van de besluitvorming ten goede komt. Interessant aan de uitkomsten van het BDV'21-onderzoek is ook dat er verdeeldheid is over de vraag of politici het advies van een burgerforum moeten 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% versus 27%) (Den Ridder et al. 2021a).

Bezwaren tegen een burgerforum: zorgen over de kwaliteit van de deliberatie en efficiëntie

Er zijn ook mensen die bezwaren hebben tegen een burgerforum, of naast voordelen ook nadelen zien. De meest genoemde tegenwerpingen zijn dat gewone mensen niet genoeg kennis hebben om goede beslissingen te kunnen nemen, dat mensen hun mening baseren op de verkeerde gronden (eigenbelang of onderbuik, in plaats van het algemeen belang). Ook zijn mensen bang dat een burgerforum niet efficiënt is, vooral omdat er te veel meningen zullen zijn om tot een eensgezind oordeel komen. Een andere zorg is dat de grootste schreeuwers eerder hun zin zullen krijgen dan mensen die zich bescheidener opstellen. Zo denkt 61% dat als burgers meer te zeggen krijgen, daarbij vooral de grootste schreeuwers aan invloed zullen winnen.

Brede steun voor het idee van een burgerforum

Het idee van een burgerforum in algemene zin en het idee van een klimaatburgerforum kunnen op brede steun rekenen: de verschillen in steun tussen groepen is betrekkelijk gering (zie tabel 2.1 op pagina 9). In vrijwel alle groepen steunt een (soms nipte) meerderheid het idee van een burgerforum en een klimaatburgerforum.

Meestal zien we grote verschillen in steun voor democratische innovaties tussen de opleidingsniveaus. Die zijn er echter nauwelijks bij het burgerforum in het algemeen. Bij het klimaatburgerforum zien we wel een klein verschil: hbo-/wo-opgeleiden vinden het vaker een goed idee én vaker een slecht idee. Ze hebben vaker een uitgesproken mening, terwijl mensen met basisschool/vmbo vaker een neutrale positie innemen.

Bij de verschillen in partijvoorkeur (niet weergegeven in tabel 2.1) blijkt dat onder aanhangers van vrijwel alle partijen een meerderheid die het idee van een burgerforum steunt. Alleen onder aanhangers van de VVD is die meerderheid wat kleiner (Den Ridder et al. 2021a: 16). Ook bij het klimaatburgerforum is steeds een meerderheid positief over het idee van een klimaatburgerforum. Vooral D66 (65% positief) en de rechtse partijen samen (FvD, PVV, BBB:¹⁰ 60% positief) springen eruit. Onder mensen die op de regeringspartijen (VVD, D66, CDA, CU) zouden stemmen, is er ook steun (55%). Het idee om een klimaatburgerforum te organiseren wordt vaker gesteund door mensen die zeggen ontevreden te zijn over het huidige klimaat- en duurzaamheidsbeleid en door mensen met minder vertrouwen in de regering (zie tabel 2.1).¹¹

¹⁰ FvD, PVV, BBB, JA21 (Nsamen = 87).

¹¹ Een meerderheid van de respondenten (44%) in het opinieonderzoek gaf aan ontevreden te zijn met het huidige klimaat- en duurzaamheidsbeleid. Slechts 13% is tevreden met het klimaat- en duurzaamheidsbeleid, en 42% neutraal.

Tabel 2.1

Achtergronden van draagvlak voor een burgerforum^a en klimaatburgerforum^b, bevolking van 16 jaar en ouder, 2021 (in procenten)^c

| | burgerforum | | klimaatburgerforum | |
|--|-------------|----------------|--------------------|----------------|
| | goed idee | geen goed idee | goed idee | geen goed idee |
| allen | 63 | 10 | 55 | 16 |
| 16-34 jaar | 62 | 14 | 53 | 20 |
| 35-54 jaar | 64 | 9 | 57 | 15 |
| ≥ 55 jaar | 62 | 8 | 56 | 15 |
| basisschool, vmbo | 59 | 8 | 53 | 9 |
| havo, vwo, mbo | 64 | 8 | 53 | 17 |
| hbo, wo | 64 | 13 | 60 | 22 |
| weinig of geen vertrouwen in de regering (score 1-5) | 65 | 8 | 59 | 8 |
| vertrouwen in de regering (score 6-10) | 64 | 11 | 55 | 21 |
| is ontevreden over de Nederlandse democratie | 73 | 8 | 60 | 13 |
| is tevreden over democratie | 63 | 10 | 52 | 24 |
| ontevreden over het klimaatbeleid | - | - | 68 | 15 |
| tevreden over het klimaatbeleid | - | - | 38 | 26 |

- a. Stelling: 'Het burgerforum is een goede manier om burgers over belangrijke kwesties te laten adviseren'.
 b. Vraagstelling: 'We zijn ook benieuwd welke maatschappelijke thema's u graag aan een selectie van burgers zou willen voorleggen via een burgerforum. Hieronder staat een lijst met thema's. Geeft u voor elk thema aan of u het een slecht of goed idee vindt als hiervoor een burgerforum zou worden ingesteld. Klimaatverandering' Deze vraag is voorgelegd aan de helft van de respondenten (n=750).
 c. Dikgedrukte cijfers geven aan dat er significante verschillen zijn tussen de groepen bij $p < 0,05$.

Bron: BDV'21

Hbo-/wo-opgeleiden en mensen met meer politiek zelfvertrouwen vaker geneigd mee te doen

Een meerderheid steunt dus het idee van een klimaatburgerforum, maar zouden mensen er ook aan meedoen als ze worden ingeloot? Bijna de helft van de respondenten gaf aan dat ze waarschijnlijk (21%) of zeker (27%) zouden deelnemen (totaal 48%; zie tabel 2.2).¹² Interessant is dat zelfs onder degenen die het burgerforum als instrument een slecht idee vinden, nog steeds een deel aangeeft om toch mee te willen doen aan een klimaatburgerforum.¹³

Bij de bereidheid om mee te doen aan een klimaatburgerforum zien we wel grote verschillen tussen groepen. Vooral de verschillen naar opleidingsniveau en – daarmee samenhangend – vertrouwen in het eigen politieke kunnen zijn groot. Hbo-/wo-opgeleiden geven veel vaker aan daadwerkelijk te zullen deelnemen (65%) in vergelijking met mensen met basisschool/vmbo (25%). Ook mensen die vertrouwen hebben in hun eigen politieke kunnen, geven vaker aan mee te zullen doen. Ook in ander onderzoek vonden we dat politiek zelfvertrouwen sterk samenhangt met participatie(bereidheid) (Den Ridder en Dekker (nog te verschijnen)). Een meerderheid van de mensen met een laag politiek zelfvertrouwen geeft aan niet te zullen deelnemen aan een klimaatburgerforum. Mensen die aangeven ontevreden te zijn over het klimaatbeleid, geven vaker aan te zullen meedoen. Ook jongeren (16-35 jaar) zeggen vaker mee te zullen doen. Van de oudste leeftijdsgroep (55-plus) gaf daarentegen slechts een kleiner deel aan hieraan te zullen deelnemen.

¹² 39% zou niet deelnemen, 13% weet het niet.

¹³ Bij de mensen die het burgerforum een goed idee vinden, zou 61% (waarschijnlijk) meedoen en 31% niet. Bij de mensen die het een slecht idee vinden, zou 44% (waarschijnlijk) wel meedoen en 52% niet.

Dat vertrouwen in het eigen politieke kunnen een belangrijk motief is, zien we ook als mensen in hun eigen woorden aangeven waarom ze niet mee willen doen aan een klimaatburgerforum. De mensen die zeggen dat ze (waarschijnlijk) thuis zullen blijven vinden dat ze te weinig kennis hebben van dit thema (of de politiek in het algemeen) om mee te doen, of geven aan geen interesse te hebben in het thema. Andere redenen om thuis te blijven zijn dat mensen het burgerforum geen goed instrument vinden, zichzelf te oud vinden om nog mee te doen of er geen tijd voor hebben. Mensen die zeggen dat ze (waarschijnlijk) zouden meedoen, vinden het een belangrijk of interessant thema, denken dat het een leuke ervaring is of vinden het fijn om invloed te kunnen uitoefenen op politieke beslissingen.

Tabel 2.2

Bereidheid tot deelname in een klimaatburgerforum^a, bevolking van 16 jaar en ouder, 2021 (in procenten)^b

| | wel meedoen | niet meedoen | neutraal/weet niet |
|--|-------------|--------------|--------------------|
| allen | 48 | 39 | 13 |
| 16-34 jaar | 58 | 27 | 15 |
| 35-54 jaar | 53 | 34 | 13 |
| ≥ 55 jaar | 33 | 55 | 12 |
| basisschool, vmbo | 25 | 55 | 20 |
| havo, vwo, mbo | 49 | 38 | 13 |
| hbo, wo | 65 | 26 | 9 |
| laag politiek zelfvertrouwen | 36 | 48 | 15 |
| hoog politiek zelfvertrouwen | 57 | 35 | 8 |
| weinig of geen vertrouwen in de regering (score 1-5) | 47 | 35 | 18 |
| vertrouwen in de regering (score 6-10) | 50 | 41 | 9 |
| positief over klimaatburgerforum | 61 | 31 | 8 |
| negatief over klimaatburgerforum | 44 | 52 | 4 |
| ontevreden over het klimaatbeleid | 51 | 31 | 18 |
| tevreden over het klimaatbeleid | 65 | 26 | 9 |

^a Vraagstelling: 'Stel dat er in Nederland een burgerforum wordt gehouden over het thema klimaat. Er worden willekeurig 150 mensen ingeloot om aan dat forum mee te doen. Die mensen komen drie zondagen bij elkaar en krijgen daarvoor een vergoeding. Stel dat u wordt ingeloot om hieraan mee te doen. Zou u dat dan doen?' Elk thema is voorgelegd aan de helft van de respondenten (n = 750).

^b Dikgedrukte cijfers geven aan dat er een significant verschil is tussen de groepen bij $p < 0,05$.

Bron: BDV'21

4. Vier aandachtspunten vanuit het burgerperspectief

Hieronder formuleren we vier aandachtspunten voor organisatoren van burgerfora. Deze aandachtspunten zijn gebaseerd op het hiervoor gepresenteerde opinieonderzoek naar draagvlak voor het burgerforum en ander (SCP)onderzoek naar houdingen van burgers over democratie en politiek (zie o.a. Den Ridder en Dekker 2015; Den Ridder et al. 2021b; Miltenburg et al. 2022). In de uitwerking van de aandachtspunten maken we gebruik van literatuur over eerdere ervaringen met burgerfora, representatie en participatie in binnen- en buitenland.

1. Wees helder over het doel, en/of betrek burgers bij het formuleren ervan

Aandachtspunt 1

Realiseer je dat de doelen en verwachtingen van burgers (deelnemers en het bredere publiek) anders kunnen zijn dan die van de betrokken politieke actoren of beleidsmakers. Probeer daarom a) vooraf gezamenlijk het doel af te stemmen, niet alleen met politici maar ook met de samenleving; en b) het doel van het forum te expliciteren en te communiceren om teleurstelling en onvrede te voorkomen.

Burgers hebben bepaalde verwachtingen van burgerfora, zo zagen we eerder in deze notitie. Zo verwacht een groot deel van de burgers dat burgerfora een aanvulling of correctie op de representatieve democratie zijn, omdat het niet-partijpolitieke perspectieven en ervaringen van gewone mensen inbrengt in het politieke debat. De (soms impliciete) veronderstelling daarbij is dat politici hierdoor andere keuzes maken en beleid beter zal aansluiten bij wat mensen willen en kunnen. Maar de verwachtingen van burgers over burgerfora kunnen natuurlijk ook van elkaar verschillen. Sommigen zullen er weinig positieve verwachtingen van hebben, anderen zullen het goed genoeg vinden als andere geluiden worden gehoord en weer anderen zullen verwachten dat het beleid in de door hun gewenste richting verandert (en wat gewenst is, verschilt dan weer van persoon tot persoon).

Niet alleen burgers hebben doelen en verwachtingen van een burgerforum; beleidsmakers, politici of maatschappelijke organisaties hebben die ook. Vormen van burgerparticipatie, zoals het burgerforum, worden in de praktijk vaak voor verschillende doeleinden ingezet. Zo noemt minister Jetten voor Klimaat en Energie vijf doelen waarvoor het klimaatburgerforum kan worden ingezet en waarover het kabinet in gesprek wil met de Tweede Kamer:

1. *versterken van invloed en zeggenschap van burgers op transitieopgaven;*
2. *versterken van de representatieve democratie door aan onze democratie passende en robuuste kanalen toe te voegen om burgers te betrekken en wederzijds vertrouwen te versterken;*
3. *verbeteren van de kwaliteit van de beleids- en de besluitvorming op klimaat en energie met behulp van de kennis en ideeën van burgers;*
4. *helpen om de politieke en maatschappelijke polarisatie binnen het klimaatdebat te doorbreken, ruimte te creëren voor meerstemmigheid en nuance;*
5. *verbeteren van kennis over voorwaarden die burgers stellen aan klimaatbeleid om deze te kunnen verwerken in plannen en uitvoering. (Startdocument 2022: 6) ¹⁴*

¹⁴ In het startdocument stelt het kabinet voor om de eerste twee doelen te kiezen.

Als in het geval van het klimaatburgerforum de partijen in de Tweede Kamer en het kabinet het al eens worden over een gezamenlijk doel, dan kan het alsnog zo zijn dat de gekozen doelen van politici afwijken van die van burgers. Als een groot deel van de burgers bijvoorbeeld de wens heeft om via een burgerforum het bestaande klimaat- en energiebeleid te corrigeren, dan is het maar de vraag of die wens aansluit bij de doelen van het kabinet. De beleidsruimte is vanwege gemaakte klimaatafspraken immers beperkt. Als een groot deel van de burgers echter de wens zou hebben om beleidsvoornemens beter te laten aansluiten bij wat voor hen praktisch en financieel haalbaar is, dan liggen de doelen en verwachtingen van burgers en de overheid mogelijk meer in elkaars verlengde.

Uit ervaringen met burgerfora en burgerparticipatie in het algemeen weten we dat onduidelijkheid over het doel van participatie en tegengestelde verwachtingen van burgers en de overheid kunnen leiden tot teleurstelling en ontevredenheid bij direct betrokkenen of het bredere publiek (Bryson 2004; Burton 2004). Er zijn twee manieren om hiermee om te gaan. Ten eerste kan de overheid proberen zo veel mogelijk rekening te houden met de wensen en verlangens van burgers als ze de doelen en vraagstelling van een burgerforum formuleren. In het geval van het klimaatburgerforum, bijvoorbeeld, zouden de Tweede Kamer en het kabinet rekening kunnen houden met de maatschappelijke wensen over het doel en de vraagstelling van het burgerforum.¹⁵ Dat kan bijvoorbeeld door te (laten) onderzoeken welke wensen er zijn, of door de ingelote deelnemers aan het burgerforum zeggenschap te geven over de vraagstelling.

Ten tweede kunnen onterechte verwachtingen en teleurstellingen van burgers worden voorkomen door bij het instellen van een burgerforum voor deelnemers en het bredere publiek duidelijk aan te geven wat de doel en de reikwijdte van het burgerforum is – en daar tijdens het burgerforum en na afloop ervan expliciet op terug te komen. Voor het draagvlak voor de uitkomsten van een burgerforum, is het voor burgers van belang om te weten waarom het burgerforum wordt ingesteld, wie er meedoen en waarom dat is, waarover het forum zal adviseren en waarover niet, en wat er met de uiteindelijke uitkomsten zal worden gedaan. Participatieprocessen waarbij het doel en het proces vooraf aan de verschillende betrokkenen worden uitgelegd, hebben namelijk een grotere kans van slagen (Dreijerink et al. 2009). Uit onderzoek naar burgerparticipatie blijkt dat burgers graag willen weten hoe hun inbreng zal worden gebruikt door degene die de politieke beslissing neemt, en dat ze protesteren wanneer ze zich hierover misleid voelen (Burton 2004). Als er bijvoorbeeld binnen een klimaatburgerforum geen ruimte is om de afgesproken klimaatdoelen ter discussie te stellen, dan kan dat maar beter direct duidelijk zijn. Maak in dat geval duidelijk welke ruimte er niet is, en ook welke ruimte er wel is.

¹⁵ Uit onderzoek weten we dat klimaatverandering een thema is waarover de meningen uiteen lopen, al is er brede steun voor het idee dat er sprake is van klimaatverandering en klimaatmaatregelen niet ver genoeg gaan. Opvattingen hangen sterk samen met partijvoorkeur en opleidingsniveau (Jacobs et al. 2021; zie ook De Kluzenaar en Flore 2021). De meningen lopen uiteen over wie verantwoordelijk is voor het tegengaan van klimaatverandering. Hoewel burgers bijvoorbeeld herkennen dat wereldwijd iets moet gebeuren om klimaatverandering tegen te gaan, kijken ze vooral naar de overheid en (grote) bedrijven (De Kluzenaar en Flore 2021; Mouter et al. 2021; zie ook De Kluzenaar et al. 2022).

2. Het waarborgen van representativiteit en inclusiviteit in burgerfora is cruciaal

Aandachtspunt 2

Veel mensen zien een burgerforum als een manier om andere ervaringen en perspectieven in te brengen in het politieke debat. Voor het slagen van een burgerforum is het voor burgers dus van belang dat alle geluiden vertegenwoordigd zijn en iedereen een gelijke kans heeft om die in te brengen. Daarom is het een probleem dat bepaalde groepen minder geneigd zijn deel te nemen aan een burgerforum. Besteed daarom veel aandacht aan de representativiteit en de inclusiviteit. Maak zowel vooraf als achteraf duidelijk dat je dat doet om ingelote deelnemers te overtuigen daadwerkelijk mee te doen en om te zorgen voor draagvlak bij het bredere publiek.

Veel burgers zien burgerfora als een manier om perspectieven, belangen en ervaringen van gewone mensen in te brengen in het politieke debat. Tegelijkertijd vrezen veel mensen dat de meest mondige burgers en de grootste schreeuwers de meeste ruimte krijgen tijdens de discussies, en maken ze zich zorgen dat gewone mensen niet genoeg kennis hebben om te adviseren over ingewikkelde kwesties. Deze bezorgdheid toont aan dat het waarborgen van representativiteit en inclusiviteit niet alleen vanuit de normatieve democratietheorie van belang zijn, maar ook voor burgers noodzakelijke randvoorwaarden zijn om een burgerforum te laten slagen en de uitkomsten ervan te steunen.

Dat representativiteit en inclusiviteit belangrijke randvoorwaarden zijn voor het organiseren van een burgerforum, wordt ook herkend in het startdocument over het nationaal klimaatburgerforum.¹⁶ Tegelijkertijd weten we uit onderzoek dat het realiseren van deze twee randvoorwaarden niet vanzelfsprekend is. Veel burgerfora slagen er, ondanks loting, niet in om een goede afspiegeling van de bevolking bij elkaar te brengen (zie o.a. Fournier et al. 2011; Boogaard et al. 2016; Flinders et al. 2016; Michels en Binnema 2016; Eckardt 2021). Burgerfora trekken bepaalde groepen burgers (de zogenoemde 'participatie-elite') meer aan dan anderen (Boogaard et al. 2016; Caluwaerts en Reuchamps 2015; Jacquet 2017; Eckardt 2021). De inclusiviteit van burgerfora wordt ook vaak verzwakt doordat mensen tijdens het proces afhaken wegens tijdgebrek, ziekte of negatieve ervaringen met medeburgers tijdens de gesprekken (zie Eckardt 2021). Participatie in burgerfora is immers niet verplicht; ingelote burgers besluiten zelf of ze meedoen en mee blijven doen (Fournier et al 2011; Caluwaerts en Reuchamps 2015; Eckardt 2021). Dat de bereidheid om daadwerkelijk mee te doen aan een burgerforum verschilt tussen bepaalde groepen in de samenleving, zien we ook terug in onderzoek dat we in paragraaf 2 bespreken. Een gebrek aan representativiteit en inclusiviteit kan burgerfora negatief beïnvloeden: hogeropgeleide, mannelijke en witte deelnemers hebben meer kans om invloed uit te oefenen tijdens gesprekken. Dit komt niet alleen doordat ze vaker deelnemen, maar ook doordat ze gesprekken meer domineren; ze krijgen of nemen bijvoorbeeld vaker of langer het woord en ze reageren gemiddeld minder op anderen (zie Brenninkmeijer et al. 2021).

In onderzoek en evaluaties is er veel aandacht voor praktische aanbevelingen om de representativiteit en inclusiviteit te waarborgen. Die aanbevelingen zijn overzichtelijk op een rij gezet door Hendriks et al. (2021) en de commissie-Brenninkmeijer (2021). Kort gezegd gaat het erom de drempels voor participatie zo veel mogelijk weg te nemen en ervoor te zorgen dat alle

¹⁶ 'Om de legitimiteit van keuzes binnen een burgerforum te waarborgen zijn representativiteit en inclusiviteit cruciaal. Zo wordt de kans vergroot dat de verschillende perspectieven, belangen en ervaringen uit de samenleving vertegenwoordigd zijn en kunnen niet-deelnemende burgers zich beter herkennen in de resultaten van het burgerforum. Bovendien kan een brede, diverse groep deelnemers bijdragen aan nieuwe en creatieve ideeën' (Startdocument 2022: 11).

meningen aan tafel ook daadwerkelijk worden verwoord en gehoord. Aangezien niet iedereen die wordt ingeloot voor een burgerforum ook meedoet, wordt er in tegenwoordig in steeds meer gevallen gekozen om geen gewone steekproef te trekken uit de bevolking, maar te kiezen voor een *gestratificeerde* steekproef, *oversampling* of quota (Jacobs 2021: 29). Daarmee zorg je ervoor dat er van vooraf geselecteerde groepen voldoende mensen in de steekproef zitten. Ook kan het handig zijn om een grotere steekproef te trekken dan strikt noodzakelijk. Als iemand afzegt, is er meteen een andere kandidaat voorhanden die kan worden uitgenodigd. Dat voorkomt ook dat de groep die meedoet te klein wordt (Jacobs 2021: 24). Om dit te doen, is het nodig om bij het trekken van de steekproef al informatie te hebben over mensen. Het is echter de vraag of dat altijd het geval is, en – stel dat die informatie er wel is – waarop je mensen dan selecteert. Het lijkt logisch om te kijken naar geslacht, leeftijd en inkomen of opleiding, maar het is de vraag of je bijvoorbeeld informatie over iemands nationaliteit of migratieachtergrond zou willen en kunnen meenemen.

De belangrijkste voorwaarden om ervoor te zorgen dat mensen die zijn ingeloot ook daadwerkelijk komen en blijven, zijn het aanbieden van een dagvergoeding voor deelname, kinderopvang, respijtzorg,¹⁷ hoofdtelefoons en documenten met extra grote lettertypes voor slechthorenden of slechtzienden en intensieve begeleiding en extra inhoudelijke ondersteuning voor deelnemers die daar behoefte aan hebben (Harris 2019; Kübler en Rochat 2021; Brenninkmeijer et al. 2021). Ook zijn er voorbeelden van lokale burgerfora waarbij werd geïnvesteerd in uitnodigingen-op-maat: denk aan uitnodigingen in verschillende vormen en reminders voor wie zich nog niet heeft aangemeld. Mensen met weinig politiek zelfvertrouwen moeten vooraf weten dat kennis of vaardigheden geen vereiste zijn voor deelname en dat het er juist om gaat om alle kennis en ervaringen te horen, juist ook die van hen. Voor het betrekken van mensen met weinig vertrouwen in de overheid bij een burgerforum kan het daarnaast helpen om de organisatie uit te besteden aan een externe partij die veel ervaring heeft met het opzetten en leiden van burgerfora.

Om te zorgen voor een gelijkwaardig gesprek tussen deelnemers, zijn professionele gespreksleiding en een passende gespreksvorm belangrijk (Jacobs 2021: 29-30). Communicatieve vaardigheden van de onafhankelijke en onpartijdige voorzitter, moderatoren en gespreksleiders blijken essentieel (zie o.a. Ryan en Smith 2014; Landwehr 2014). Zij moeten goed kunnen omgaan met een diverse groep en spanningen kunnen signaleren en benutten om de gesprekken te verrijken en ervoor te zorgen dat alle deelnemers in gelijke mate invloed kunnen uitoefenen. Verder blijkt uit onderzoek dat het streven naar een gezamenlijke dialoog ook tot groepsdruk en conformisme kan leiden. Daarom is het belangrijk om openbare manieren om tot gezamenlijke conclusies te komen af te wisselen met individuele (geheime) stemmingen (Hendriks et al. 2021).

De literatuur en aanbevelingen richten zich tot nu toe vooral op de deelnemers aan het burgerforum en het proces van het burgerforum zelf. Het opinieonderzoek naar draagvlak voor een burgerforum laat echter zien dat het ook goed is om ook stil te staan bij het bredere publiek. Hun steun voor het idee van een burgerforum is namelijk mede gebaseerd op de verwachting dat er perspectieven van gewone mensen aan bod komen en hun zorgen over de gelijkwaardigheid van het gesprek kan resulteren in twijfel over het instrument. Het is daarom in de communicatie over een burgerforum niet alleen van belang om het bredere publiek te raadplegen of te informeren over het doel (aandachtspunt 1), maar ook te communiceren wie er meedoet aan een burgerforum, hoe die groep tot stand gekomen is en te laten zien wat er wordt gedaan om ervoor te zorgen dat de groep een afspiegeling is van de maatschappij en iedereen tijdens het gesprek aan bod komt. Ook is het van belang iets te zeggen over die andere zorg van veel mensen: hoe er binnen een burgerforum wordt omgegaan met het gebrek aan kennis van de deelnemers. Hierover kan vooraf, tijdens en na afloop van een burgerforum informatie worden gegeven.

¹⁷ Vervangende zorg voor ouderen, zodat mantelzorgers kunnen deelnemen.

De communicatie met de brede bevolking is cruciaal. Burgerfora zijn in Nederland nog een vrij onbekend fenomeen en onderzoek suggereert dat de steun voor een burgerforum lager is als niet wordt uitgelegd wat het is.¹⁸ Het onderzoek naar burgerfora dat we in paragraaf 2 bespraken, laat overigens ook zien dat het lastig is om kort en neutraal uit te leggen wat een burgerforum is. Uiteindelijk bleek niet iedereen begrepen te hebben wat werd bedoeld met ‘ingeloot’ en ‘een afspiegeling van de samenleving’ (zie kader 2.1). En ook het feit dat werd genoemd dat deelnemers experts konden raadplegen, voorkwam niet dat veel mensen hun zorgen uitten over het gebrek aan kennis van deelnemers (Den Ridder et al. 2021a). Dat is ook lastig om een andere reden: het is niet altijd gemakkelijk om mensen te bereiken met overheidscommunicatie. Niet iedereen zal geïnteresseerd zijn in dit soort politieke aangelegenheden. Dat neemt niet weg dat de bevolking als geheel op de hoogte moeten kunnen zijn van wat er gebeurt op het moment dat een burgerforum een formele plek heeft in het vormen van beleid.

Jacobs (2021:28) wijst erop dat naast communicatie met het bredere publiek, representativiteit ook vraagt om na te denken over de relatie tussen het bredere publiek en de uitkomsten van een burgerforum. Sommige mensen zullen zelf ook input willen leveren, of willen oordelen over de uitkomsten van het forum. Jacobs doet daarvoor twee suggesties: input leveren zou kunnen door middel van een open online consultatie waaraan iedereen kan meedoen. Oordelen achteraf kan door middel van een referendum, zoals bijvoorbeeld in Ierland is gebeurd.

¹⁸ We zeggen hier nadrukkelijk ‘suggereert’. De steun voor een burgerforum is hoger in onderzoek waarin is uitgelegd wat het is, dan in ander onderzoek waarin dat niet is uitgelegd. Dat verschil kan komen door de aard van de uitleg zelf, maar ook omdat respondenten door de uitleg het idee krijgen dat het om iets gaat dat voor de onderzoekers belangrijk is, en daarom meer steun uitspreken (Den Ridder et al. 2021a).

3. Kijk ook naar andere manieren om burgers invloed te geven op beleid

Aandachtspunt 3

Burgers hebben verschillende wensen en verwachtingen over democratie en politiek en hun rol daarin. Wie burgers meer invloed en zeggenschap wil geven, moet daarom nadenken over welke methode op welk moment het meest geschikt is. Hoe en wanneer je mensen betreft en wie je betreft, hangt af van het doel van de (mede)zeggenschap, zowel de doelen van burgers als die van de overheid.

61% van de Nederlanders vindt dat burgers meer zouden moeten meebeslissen over belangrijke politieke kwesties (Miltenburg et al. 2022: 34). De redenen voor deze mening kunnen echter verschillen. De wens om meer inspraak te hebben kan voortkomen uit een persoonlijke behoefte om meer mee te praten van mensen met een grote politieke interesse en goede communicatieve vaardigheden. De wens kan echter ook voortkomen uit politieke onvrede: politici luisteren niet goed genoeg naar gewone mensen en door burgers meer inspraak te geven kunnen ze afdwingen dat politici luisteren (Bedock en Pilet 2020: 3-4). Mensen die vanuit politieke onvrede voor meer inspraak zijn, steunen het idee van het burgerforum dus omdat zij dit zien als middel om andere geluiden in te brengen. Ze zijn ook vaak voorstander van referenda (Den Ridder en Dekker (nog te verschijnen)). Steun voor een bepaald instrument blijkt evenmin gelijk te staan aan de bereidheid om eraan mee te doen.

Deze verschillen in steun, motieven en participatiebereidheid zijn hier relevant, omdat voor participatie – vanuit burgers geredeneerd – geen *one size fits all* geldt. Een burgerforum is niet voor iedereen de meest geschikte of gewenste methode. Sommige mensen zullen een voorkeur hebben voor een wat harder instrument waarbij burgers achteraf kunnen ingrijpen, zoals een correctief referendum, terwijl anderen een goede dialoog zullen prefereren boven een simpele keuze tussen voor of tegen. En waar het sommigen zal aanspreken dat het burgerforum een middel is waarbij burgers worden gehoord terwijl de kans erg klein is dat zijzelf mee zullen moeten doen, zullen anderen het betreuren dat er voor hen geen kans is om deel te nemen.

Ook gedacht vanuit diegene die beleid maken geldt dat er geen ideaal inspraakinstrument is dat voor alle doelen in elke context het meest geschikt is. Er zijn uiteenlopende democratische waarden waarop inspraakinstrumenten beoordeeld zouden kunnen worden, denk aan de mate waarin ze erin slagen de volledige bevolking te betrekken, de mate waarin er goede belangenafweging kan plaatsvinden of de mate waarin ze bijdragen aan een beleidsverandering (Michels et al. 2021). Er is vermoedelijk geen instrument dat op al deze waarden een topscore heeft.

Als we kijken naar de doelen die beleidsmakers formuleren, dan is het soms de vraag of het burgerforum het geschikte instrument is. Anderen merkten bijvoorbeeld eerder al op dat een burgerforum niet bedoeld is om draagvlak te creëren voor bestaand beleid: mensen moeten nog daadwerkelijk iets kunnen veranderen (Brenninkmeijer et al. 2021). Ook voor een bredere maatschappelijke discussie is een burgerforum niet zo geschikt. Ten eerste omdat er maar een kleine groep bij betrokken is, en ten tweede omdat een burgerforum beter werkt bij een duidelijke, smalle, toegespitste vraag (Hendriks et al.; Brenninkmeijer et al. 2021). Door een vraagstuk af te bakenen op een concrete vraagstelling beperk je echter ook de ruimte om verschillende perspectieven rondom een bepaald thema op te halen en sluit je dus de mogelijkheid om een breder maatschappelijk te voeren rondom een thema vaak uit. Hierdoor komen dan mogelijk niet alle geluiden in de samenleving rondom een bepaald maatschappelijk vraagstuk aan bod.

Zowel vanuit het perspectief van burgers, als vanuit het perspectief van beleidsmakers is het daarom van belang in elke situatie opnieuw te kijken welk instrument of combinatie van instrumenten het beste past bij de vraag die er op dat moment voorligt. Daarvoor is nodig om verder te kijken dan een burgerforum alleen. Er zijn immers nog heel veel andere manieren om – afhankelijk van het doel – burgers zeggenschap te geven, of hun mening en ervaring mee te laten wegen in het beleidsproces (zie o.a. Fung 2006; Bryson et al. 2013; Elstub en Escobar 2019; OECD 2020). Instrumenten verschillen in wie er mee kan doen (een selecte groep, of iedereen), in welke fase je het inzet (bij de totstandkoming van beleid, bij het verbeteren van beleid, als correctie op beleidsvoornemens), met welk doel je het inzet (draagvlak, vergroten betrokkenheid, burgers inspraak geven), en wie het af kan dwingen (ingesteld door de politiek of op initiatief van burgers zelf). Het antwoord op vragen over wie, wanneer en met welk doel betrokken wordt, bepaalt welk middel of combinatie van instrumenten het meest geschikt is (Bryson et al. 2013). Er bestaan diverse hulpmiddelen en afwegingskaders die kunnen helpen om een keuze te maken (denk bv. aan de participatiewijzers van Lokale Democratie, ProDemos of de Nationale Ombudsman of verschillende participatieopties op het gebied van klimaat en energie). Recent wordt ook steeds vaker gewezen op de mogelijkheid om participatievormen te combineren. Dit kan helpen om verschillende doelen van participatie met elkaar te verbinden, of om zwakke punten van de ene methode op te vangen met de andere. Denk aan de hiervoor al besproken mogelijkheid om een burgerforum te combineren met een referendum, waardoor er én een dialoog plaatsvindt onder een kleine groep én een oordeel van de hele bevolking over de uitkomsten van die dialoog (Michels et al. 2021).

Het is dus van belang om te bedenken dat burgers op verschillende manieren betrokken kunnen worden bij het maken van beleid. Burgerfora zijn een mogelijkheid, maar zeker niet de enige. Over de manier waarop we de Nederlandse representatieve democratie kunnen verbeteren heeft de Staatscommissie parlementair stelsel zich in 2018 gebogen. Deze commissie beveelt onder meer aan om het kiesstelsel aan te passen en een bindend correctief referendum als noodrem in te stellen. De commissie heeft zich ook gebogen over andere vormen van burgerparticipatie en doet voorstellen voor het beter inzetten van internetconsultaties, het beter benutten van de mogelijkheid tot een burgerinitiatief en het instellen van burgerfora (Staatscommissie parlementair stelsel 2018: 155-156).

¹⁹ Afhankelijk van het doel en vraagstuk waarbij je burgers wilt betrekken (en de andere geldende randvoorwaarden) kun je een aantal verschillende ontwerpkeuzes maken (zie bv. Bryson, et al. 2013 voor directe aandachtspunten per doel). De literatuur onderscheidt daarbij een aantal relevante overwegingen:

- Op welk moment in het beleidsproces moeten burgers worden betrokken?
- Welke (groepen) burgers moeten worden betrokken en welke selectiemethode past daarbij?
- Welke mate van invloed hebben de deelnemende burgers? (Maken zij een beslissing, geven ze een advies, worden ze slechts geïnformeerd?)
- Wat voor soort resultaat moet het proces opleveren? (Een besluit of advies op basis van stemming of consensus, of juist verschillende perspectieven of mogelijke oplossingen?)
- Welke vorm van communicatie tussen de deelnemers past daarbij? (on site of online; het uitspreken van voorkeuren, deliberatie, onderhandeling, enz.)

²⁰ Het kan een voor de hand liggende gedachte zijn dat met een combinatie van methodes verschillende groepen burgers worden aangesproken en betrokken. De ene groep doet liever mee aan een eenmalige inspraakavond, terwijl een andere groep liever gedurende wat langere tijd meedenkt over een specifiek onderwerp. Dat is echter maar ten dele waar. Onderzoek laat keer op keer zien dat het toch vooral dezelfde mensen zijn die vaker meedoen.

²¹ Te raadplegen via www.lokale-democratie.nl/cms/view/6afea9f3-e811-4afa-86c1-95e7daf8b3bf/burgerfora.

²² Te raadplegen via www.prodemos.nl/samenwerking/gemeenten/burgerparticipatie/participatiewijzer/.

²³ Te raadplegen via www.nationaleombudsman.nl/system/files/infomateriaal/participatiewijzer_februari_2014.pdf.

²⁴ Zie bijvoorbeeld: www.klimaatkoord.nl/documenten/publicaties/2019/11/18/participatiewaaijer of www.energieparticipatie.nl.

²⁵ Door de mogelijkheid om personen te stemmen te vergroten, en zo de mogelijkheden voor regionale vertegenwoordiging te vergroten.

4. Voer een discussie over het hele representatieve bestel

Aandachtspunt 4

Het organiseren van een eenmalig burgerforum of referendum is geen structurele oplossing voor het (ervaren) tekort van de representatieve democratie. Denk na over hoe burgerfora en andere democratische vernieuwingen structureel bijdragen aan het verbeteren van de werking van de representatieve democratie. Bijvoorbeeld door afspraken te maken over welk instrument wanneer wordt ingezet, er langere tijd ervaring mee op te doen en ervoor te zorgen dat innovaties de representatieve democratie aanvullen en niet ondermijnen.

Nederlanders zijn over het algemeen genomen tevreden over de werking van de Nederlandse democratie, maar veel minder tevreden over de dagelijkse invulling ervan: de politiek en de manier waarop besluiten worden genomen. Een deel van die zorgen gaat over gebrek aan ervaren vertegenwoordiging en responsiviteit: mensen voelen zich niet gehoord (Den Ridder en Dekker 2015, Miltenburg et al. 2022). Hoewel het vertrouwen in de politiek in 2022 langjarig gezien laag was, zijn deze zorgen niet nieuw: ze waren er tien en vijftien jaar geleden ook.

Het organiseren van een eenmalig burgerforum of referendum is geen structurele oplossing voor het (ervaren) tekort van de representatieve democratie en het ervaren gebrek aan responsiviteit. Daarom is het – in aansluiting op het tweede aandachtspunt – van belang om na te denken over hoe burgerfora en andere democratische vernieuwingen zo kunnen worden ingezet dat ze structureel bijdragen aan het verbeteren van de werking van de representatieve democratie. De hernieuwde discussie over een nationaal burgerforum is hiervoor een goede aanleiding.

De vraag hoe een burgerforum (of andere vorm van inspraak) kan bijdragen aan de democratie en het maken van beter beleid, begint bij de inbedding van een specifiek burgerforum. Als die aansluiting ontbreekt, is de kans groot dat er weinig of niets met de adviezen van een burgerforum wordt gedaan en dat deelnemers hun vertrouwen in het proces verliezen (zie o.a. Boogaard et al. 2016). Niet alleen voor de deelnemers, ook voor het bredere publiek is het van belang om vooraf te weten wat met de uitkomsten van een burgerforum wordt gedaan en hoe die uitkomsten hun weg vinden in het lokale of nationale besluitvormingsproces. De commissie-Brenninkmeijer noemt daarom als randvoorwaarde dat een burgerforum verbonden moet zijn met het beleidsproces (Brenninkmeijer et al. 2021: 36). Ook het kabinet is zich hiervan bewust en wil met de Tweede Kamer vooraf afspraken maken over onderlinge samenwerking en politieke opvolging van een nationaal klimaatburgerforum (Startdocument 2022).

Wie de ervaren representatie en betrokkenheid wil vergroten, moet natuurlijk verder kijken dan de politieke inbedding van één (nationaal) klimaatburgerforum (en één integrale visie op burgerbetrokkenheid op één maatschappelijk vraagstuk (zie EZK 2022)). Belangrijk is om na te denken over welke plek burgerfora en andere democratische innovaties en participatie-instrumenten hebben in het representatieve bestel. Dat gebeurt tot op dit moment onvoldoende. Er is tot op heden 'geen vaste traditie van goed georganiseerde burgerparticipatie' in Nederland, stelt de commissie-Brenninkmeijer (2021: 17). Vaak ontbreekt de aansluiting bij de politiek, maar, zo constateerde de WRR, ook de aansluiting op de samenleving ontbreekt (WRR 2012). Het gebruik van (nieuwe) participatiemethoden lijkt ad hoc: er is een probleem (denk aan een politieke impasse waar politici onderling niet uitkomen, een gebrek aan draagvlak of vermeend gebrek aan

betrokkenheid van burgers), men probeert iets om burgers te betrekken, afhankelijk van de uitkomsten wordt er (n)iets met het advies of de stem van burgers gedaan en de volgende keer wordt het wiel weer opnieuw uitgevonden. Zo zou een nationaal klimaatburgerforum niet het eerste nationale burgerforum zijn: in 2006 is er een burgerforum gehouden over het kiesstelsel (Van der Kolk 2008). De ervaring met het raadgevend referendum²⁶ leert dat de ad-hocbenadering van burgerparticipatie negatieve gevolgen kan hebben. Zo leidde de afschaffing van het raadgevend referendum in 2018 en het uitblijven van het mogelijk maken van een correctief referendum tot onvrede bij de voorstanders van het referendum, meestal kiezers met minder politiek vertrouwen (Den Ridder 2020). Zij zien in deze gang van zaken de bevestiging dat politici niet écht zitten te wachten op de mening van burgers.²⁷ Het onderliggende structurele probleem wordt door ad-hocinspraak niet opgelost, en mogelijk zelfs vergroot.

Om toe te werken naar een meer vaste traditie en methoden van burgerparticipatie is het dus van belang om te kijken naar een combinatie van instrumenten om (mede)zeggenschap te vergroten en ervoor te zorgen dat instrumenten structureel zijn ingebed in werkwijzen en routines van de representatieve democratie (zie Brenninkmeijer et al. 2021: 42). Dat kan ten eerste door af te spreken welk instrument wanneer kan worden benut, op initiatief van wie en wat er vervolgens mee zal worden gedaan (vgl. Staatscommissie parlementair stelsel 2018: 155). Ten tweede kunnen instrumenten een plek krijgen door er voor langere tijd ervaring mee op te doen en van deze ervaringen te leren. Hier is het monitoren van nieuwe instrumenten en onderzoek naar (een combinatie van) instrumenten essentieel. Vooral bij nog relatief onbekende of nieuwe participatie-instrumenten, zoals het burgerforum, hebben politici, beleidsmakers, maatschappelijke organisaties en burgers daarnaast tijd nodig om bekend te raken aan deze nieuwe manieren van participatie en om duidelijk te krijgen wat het doel is van welk instrument en hoe ze precies werken (zie Brenninkmeijer et al. 2021: 42). Ten derde is het van belang ervoor te zorgen dat democratische innovaties de representatieve democratie aanvullen en niet ondermijnen (vgl. Den Ridder en Dekker (nog te verschijnen)). Het stemmen bij algemene verkiezingen voor de Tweede Kamer en de gemeenteraad zijn nog altijd verreweg de meest gebruikte vormen van participatie. Ook de opkomst bij verkiezingen is selectief, maar nog altijd minder selectief dan andere vormen van participatie. Het is niet voor niets dat burgers innovaties ook zien als aanvulling op de representatieve democratie, zoals we hierboven al zagen. Hibbing en collega's (2023) stellen op basis van Amerikaans onderzoek, waarvan de uitkomsten erg lijken op die van Nederlands onderzoek (Coffé en Michels 2014; Den Ridder en Dekker 2015), dat veel burgers een voorkeur hebben voor *attentive democracy*: een democratie waarin volksvertegenwoordigers beslissingen nemen, maar alleen nadat ze zich hebben geïnformeerd over de wensen en ervaringen van gewone burgers. Hibbing en collega's interpreteren de wens van burgers om meer inspraak te hebben en hun steun voor directe en deliberatieve democratie niet als een roep om meer mee te mogen doen, maar als een oproep om aan vertegenwoordigers en bestuurders om beter naar mensen te luisteren. Democratische innovaties kunnen vanuit dat perspectief helpen die responsiviteit af te dwingen, maar het zijn uiteindelijk de massaal gekozen volksvertegenwoordigers die het werk moeten doen.

²⁶ In Nederland zijn er drie nationale referenda gehouden: over de Europese grondwet in 2005; over het associatieverdrag met Oekraïne in 2016 en over de zogenoemde Sleepwet in 2019. De ervaring van zowel burgers als politici met deze referenda waren wisselend, en de mogelijkheid om op nationaal niveau een raadgevend referendum te houden werd in 2018 afgeschaft.

²⁷ Over het referendum wordt inmiddels onder de bevolking ook heel verschillend gedacht. Vooral kiezers met een hbo-/wo-opleidingsniveau zijn er sinds 2016 veel minder vaak voorstander van (Den Ridder 2020).

4. Slot: beschouw een nationaal burgerforum niet als een experiment

Het introduceren van nieuwe vormen van (mede)zeggenschap is belangrijk om tegemoet te komen aan de behoefte van burgers om meer invloed te hebben op beleid, en kan mogelijk bijdragen aan het vergroten van de representativiteit en effectiviteit van beleid (vgl. Michels et al. 2021). Een burgerforum wordt door velen gezien als iets dat 'het proberen waard' is (Tonkens 2022) om burgers en politiek dichterbij elkaar te brengen en de legitimiteit van politiek en beleid te vergroten (zie ook Brenninkmeijer et al. 2021; Rovers 2022b).

Er schuilt echter een gevaar in het zien van burgerfora als een experiment of wondermiddel om problemen in de representatieve democratie op te lossen. Wanneer een burgerforum als experiment 'mislukt', kan dat het vertrouwen van burgers in de democratie verder onder druk zetten en leiden tot minder politieke betrokkenheid (zie bv. Eckardt 2021; Eaglestone 2022). Daarnaast doet het introduceren van een burgerforum als experiment geen recht aan de vele ervaringen met het organiseren en uitvoeren van burgerfora die de afgelopen decennia wereldwijd²⁸ zijn opgedaan. Ook in Nederland²⁹ is er al veel geëxperimenteerd met burgerfora rond verschillende thema's en op verschillende beleidsniveaus³⁰ (zie Brenninkmeijer et al. 2021: 16). Deze ervaringen leren dat burgerfora een intensieve en uitdagende vorm van participatie zijn die door alle betrokken partijen (zowel organisatoren als deelnemers) in termen van tijd, moeite en financiële middelen niet moeten worden onderschat. Ook leert de ervaring dat burgerfora en andere democratische innovaties hun vruchten afwerpen wanneer er wordt geleerd van ervaringen en zij structureel worden ingebed in het democratisch bestel.

Wie een burgerforum wil organiseren doet dat – zeker op nationaal niveau - daarom het best meteen goed en denkt daarbij gelijk verder dan de politieke inbedding van één (nationaal) burgerforum. Daarvoor zijn door de commissie-Breninkmeijer en anderen al concrete aanbevelingen gedaan, veelal gebaseerd op evaluaties van burgerfora en ervaringen van deelnemers (o.a. Hendriks et al. 2021). Met de vier aandachtspunten in deze kennisnotitie ondersteunen wij een deel van die aanbevelingen nog eens, maar dan geredeneerd vanuit het bredere burgerperspectief. Die opvattingen van het bredere publiek zijn relevant, omdat de pretentie van een burgerforum uiteindelijk is dat zijn advies niet alleen namens de deelnemers gegeven wordt, maar dat via de deelnemers de samenleving als geheel geconsulteerd is. In die zin is een burgerforum een vorm van representatie. Het is van belang om te weten of het bredere publiek een burgerforum ook als een legitiem middel ziet en onder welke voorwaarden dat het geval is, omdat die voorwaarden bijdragen aan de acceptatie van de uitkomsten en het beleid dat eruit voortkomt.

²⁸ Zie bijvoorbeeld de website van het internationale netwerk Democracy R&D: democracyrd.org.

²⁹ Zie bijvoorbeeld de kaart met burgerfora op de website van Netwerk Burgerberaad: burgerberaad.nu/burgerberaden-burgerfora.

³⁰ De meeste burgerfora hebben plaatsgevonden op lokaal en regionaal niveau. Op nationaal niveau heeft er tot heden alleen één burgerforum plaatsgevonden, het Burgerforum Kiesstelsel van 2006 (zie Fournier et al. 2011).

Literatuur

- Bedock, C. en J.-B. Pilet (2020). Enraged, engaged, or both? A study of the determinants of support for consultative vs. binding mini-publics. In: *Representation*, p. 1-21.
- Boogaard, G., A.M.B. Michels, M.J. Cohen, P.G.S.M. Smets, H.A. Binnema en M. Vlind (2016). *G1000. Ervaringen met burgertoppen*. Den Haag: Boom Bestuurskunde. Geraadpleegd via www.research.vu.nl/en/publications/g1000-ervaringen-met-burgertoppen.
- Bryson, J.M. (2004). What to do when stakeholders matter. Stakeholder identification and analysis techniques. In: *Public Management Review*, jg. 6, nr. 1, p. 21-53
- Bryson, J.M., K.S. Quick, C.S. Slotterback en B.C. Crosby (2013). Designing public participation processes. In: *Public Administration Review*, jg. 73, nr. 1, p. 23-34.
- Burton, P. (2004). Power to the people? How to judge public participation. In: *Local Economy*, jg. 19, nr. 3, p. 193-198.
- Breninkmeijer, A., J. Bouma, E. Cuppen, F. van Damme, F. Hendriks, K. Lammer, W. Schouten, E. Tonkens en W. Wielenga (2021). *Betrokken bij klimaat: burgerfora aanbevolen* (eindrapportage). Den Haag: Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid. Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/21/adviesrapport-betrokken-bij-klimaat.
- Caluwaerts, D. en M. Reuchamps, (2015). Strengthening democracy through bottom-up deliberation: An assessment of the internal legitimacy of the G1000 project. In: *Acta Politica*, jg. 50, nr. 2, p. 151-170.
- Coffé, H. en A. Michels (2014). Education and support for representative, direct and stealth democracy. In: *Electoral Studies*, jg. 35, p. 1-11.
- Does, R. van der en J. Kantorowicz (2021). Why do citizens (not) support democratic innovations? The role of instrumental motivations in support for participatory budgeting. In: *Research & Politics*, jg. 8, nr. 2 doi.org/10.1177/20531680211024011.
- Dreijerink, L., H. Kruize en I. van Kamp (2009). *Burgerparticipatie in beleidsvorming. Resultaten van een verkennende literatuurreview* (Briefrapport 830950003). Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Geraadpleegd via www.rivm.nl/publicaties/burgerparticipatie-in-beleidsvorming-resultaten-van-verkennende-literatuurreview.
- Dryzek, J.S. (2009). Democratization as deliberative capacity building. In: *Comparative Political Studies*, jg. 42, nr. 11, p. 1379-1402.
- Eaglestone, A. (2022). Burgerfora: dilemma's en uitwegen. In: *Sociale Vraagstukken*, 22 november 2022. Geraadpleegd via www.socialevraagstukken.nl/burgerfora-dilemmas-en-uitwegen.
- Eckardt, F. (2021). *Let the people speak: deliberative mini-publics: A pathway towards a participatory democracy?* (proefschrift) Enschede: Universiteit Twente (doi.org/10.3990/1.9789036552189).
- Elstub, S. en O. Escobar (2019). Defining and typologising democratic innovations. In: S. Elstub en O. Escobar (red.), *Handbook of democratic innovation and governance* (p. 11-31). Cheltenham: Edward Elgar Publishing (doi.org/10.4337/9781786433862.00009).
- EZK (2022). Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- Fishkin, J.S. (2011). Deliberative democracy and constitutions. In: *Social Philosophy and Policy*, jg. 28, nr. 1, p. 242-260.
- Flinders, M., K. Ghose, W. Jennings, E. Molloy, B. Prosser, A. Renwick, G. Smith en P. Spada (2016). *Democracy matters: Lessons from the 2015 citizens' assemblies on English devolution*. Democracy Matters. Geraadpleegd via citizensassembly.co.uk/wp-content/uploads/2016/04/Democracy-Matters-2015-Citizens-Assemblies-Report.pdf.
- Fournier, P., H. van Der Kolk, R.K. Carty, A. Blais en J. Rose (2011). *When citizens decide: Lessons from citizen assemblies on electoral reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. In: *Public Administration Review*, jg. 66, p. 66-75.

- Gherghina, S. en B. Geissel, B. (2020). Support for direct and deliberative models of democracy in the UK: understanding the difference. In: *Political Research Exchange*, jg. 2, nr. 1 (doi.org/10.1080/2474736X.2020.1809474).
- Goldberg, S. en A. Bächtiger (2022). Catching the 'Deliberative Wave'? How (Disaffected) Citizens Assess Deliberative Citizen Forums. In: *British Journal of Political Science*, p. 1-9 (doi.org/10.1017/S0007123422000059).
- Habermas, J. (1998). On the pragmatics of communication. Cambridge: MIT Press.
- Harris, C. (2019). Mini-publics: Design choices and legitimacy. In: S. Elstub en O. Escobar (red.), *Handbook of democratic innovation and governance* (p. 45-59). Cheltenham: Edward Elgar Publishing (doi.org/10.4337/9781786433862.00011).
- Hendriks, F., K. Jacobs en A. Michels (2021). *Nationale Burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap* (essays). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Hibbing, J.R., E. Theiss-Morse, M.V. Hibbing en D. Fortunato (2023). Who do the people want to govern? In: *Party Politics*, jg. 29, nr. 1, p. 3-15.
- Jacobs, K. (2021). Hoe waarborg je representativiteit en inclusiviteit bij het inrichten van een burgerforum? In: F. Hendriks, K. Jacobs en A. Michels, *Nationale Burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap. Essays van Frank Hendriks, Kristof Jacobs en Ank Michels* (p. 24-31). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Jacobs, K., M. Meijers en Y. van Drunen (2021). Draagvlak voor klimaatmaatregelen. In: T. Sipma, M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spiering en K. Jacobs (red.), *Versplinterde vertegenwoordiging. Nationaal Kiezersonderzoek 2021* (p.105- 112). Leiden: Stichting Kiezersonderzoek Nederland. Geraadpleegd via www.dpes.nl/wp-content/uploads/2021/12/NKO-2021-Versplinterde-vertegenwoordiging-V5.pdf.
- Jacquet, V. (2017). Explaining non-participation in deliberative mini-publics. In: *European Journal of Political Research*, jg. 56, nr. 3, p. 640-659.
- Kluzenaar, Y. de en P. Flore (2021). *Klimaataanpak: toekomstbepalende keuzes voor onze samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kluzenaar, Y. de, A. Steenbekkers, K. Muiderman, A. Mangnus en W. Blijleven (2022). *Burgers, overheid of bedrijven: wie is aan zet?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kok, A. (2022). Burgerberaden leiden tot een chaotische democratie. In: *NRC Handelsblad*, 17 juni 2022. Geraadpleegd via www.nrc.nl/nieuws/2022/06/17/burgerberaden-leiden-tot-een-chaotische-democratie-a4133827.
- Kolk, H. van der (2008). *Kiezen Voor Een Nieuw Kiesstelsel. Deel 2: Informatieverwerving, meningsvorming en besluitvorming binnen het Burgerforum Kiesstelsel in 2006*. Enschede: Universiteit Twente. Geraadpleegd via www.utwente.nl/en/bms/pa/staff/kolk/bf_verslag_deel_2_versie_4.pdf.
- Kübler, D. en P. Rochat (2021). *Conditions of citizen participation in assembly democracy: experimental evidence* (paper gepresenteerd op de 117e ASPA Annual Meeting, 30 september – 3 oktober 2021 in Seattle).
- Landwehr, C. (2014). Facilitating deliberation: The role of impartial intermediaries in deliberative mini-publics. In: K. Grönlund, A. Bächtiger en M. Setälä (red.), *Deliberative mini-publics: Involving citizens in the democratic process* (p. 77-92). Colchester: ECPR Press.
- Michels, A. (2021). Wat kunnen we leren van lokaal georganiseerde burgerfora? In: F. Hendriks, K. Jacobs en A. Michels, *Nationale Burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap. Essays van Frank Hendriks, Kristof Jacobs en Ank Michels* (p. 32-42). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Michels, A. en H.A. Binnema (2016). Hoe divers, invloedrijk en deliberatief is een G1000? Het ontwerp van een burgertop en de verwezenlijking van democratische waarden. In: *Bestuurswetenschappen*, jg. 70, nr. 1, p. 17-36.

- Michels, A., F. Hendriks en C. van Ham (2021). *Democratische innovaties: een verkenning van de aanbodkant en de relevante criteria*. Startnotitie vervaardigd ten behoeve van het project Revitalized Democracy for Resilient Societies (REDRESS). Geraadpleegd via redressproject.nl/wp-content/uploads/2021/11/REDRESS-Startnotitie-aanbodkant.pdf.
- Miltenburg, E., B. Geurkink, S. Tunderman, D. Beekers, D en J. den Ridder (2022). *Burgerperspectieven Bericht 2 2022*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mouter, N., L. van Beek, A. de Ruijter, J.I. Hernandez, S. Schouten, L. van Noord, en S. Spruit (2021). *Brede steun voor ambitieus klimaatbeleid als aan vier voorwaarden is voldaan. Resultaten van een raadpleging onder meer dan 10.000 Nederlanders over het Nederlandse klimaatbeleid*. Delft: Technische Universiteit Delft.
- OECD (2020). *Innovative citizen participation and new democratic institutions: Catching the deliberative wave*. Parijs: OECD Publishing (doi.org/10.1787/339306da-en).
- Pilet, J.B., D. Bol, D. Vittori en E. Paulis (2022). Public support for deliberative citizens' assemblies selected through sortition: Evidence from 15 countries. In: *European Journal of Political Research* (doi.org/10.1111/1475-6765.12541).
- Ridder, J. den (2020). Maatschappelijke en politieke participatie. In: *De sociale staat van Nederland: 2020*. Geraadpleegd op 25 januari 2023 via digitaal.scp.nl/ssn2020/maatschappelijke-en-politieke-participatie.
- Ridder, J. den en P. Dekker (2015). Meer democratie, minder politiek. Een studie van de publieke opinie in Nederland.
- Ridder, J. den en P. Dekker (nog te verschijnen). Lokale betrokkenheid en participatie(bereidheid). In: G. Jansen en H. Vollaard (red.), *Democratie in de gemeente. Het lokaal kiezersonderzoek 2022*. Leiden: Stichting Kiezersonderzoek.
- Ridder J. den en F. de Koning (2022). Wat vinden Nederlanders zelf van een burgerberaad? In: *Stuk Rood Vlees*, 29 juni 2022. Geraadpleegd via stukroodvlees.nl/wat-vinden-nederlanders-zelf-van-een-burgerberaad.
- Ridder, J. den, T. Fiselier en C. van Ham (2021a). *Draagvlak voor het burgerforum. Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*. Den Haag en Nijmegen: Sociaal Cultureel Planbureau en Radboud Universiteit. Geraadpleegd via www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/11/04/draagvlak-voor-het-burgerforum.
- Ridder, J. den, K. Jacobs, M. Rosema en C. van Ham (2021b). *Democratische innovatie in Nederland: het perspectief van burgers*. Startnotitie vervaardigd ten behoeve van het project Revitalized Democracy for Resilient Societies (REDRESS). Geraadpleegd via redressproject.nl/wp-content/uploads/2021/11/REDRESS-Startnotite-vraagkant.pdf.
- Rovers, E. (2022a). *Nu is het aan ons. Oproep tot echte democratie*. Amsterdam: De Correspondent.
- Rovers, E. (2022b). Burgerberaden verhelpen juist democratische chaos. In: *NRC Handelsblad*, 24 juni 2022. Geraadpleegd via www.nrc.nl/nieuws/2022/06/24/burgerberaden-verhelpen-juist-democratische-chaos-a4134576.
- Ryan, M. en G. Smith (2014). Defining mini-publics. In: K. Grönlund, A. Bächtiger en M. Setälä (red.), *Deliberative mini-publics: Involving citizens in the democratic process* (p. 9-26). Colchester: ECPR Press.
- Staatscommissie parlementair stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans*. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel. Amsterdam: Boom.
- Startdocument (2022). *Nationaal burgerforum over klimaat- en energiebeleid. Startdocument – Deel 1: Politieke besluitvorming* (versie 15 november 2022). Geraadpleegd op 29 december 2022 via www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/11/15/startdocument-nationaal-burgerforum-klimaat-en-energiebeleid.
- TK (2020/2021). *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid*. Motie van het lid Agnes Mulder c.s. van 7 oktober 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 32 813, nr. 578.
- TK (2021/2022). *Kabinetsinzet burgerfora bij klimaat- en energiebeleid*. Brief van de minister voor Klimaat en Energie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 4 juli 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 32 813, nr. 1084.

- TK (2022/2023a). *Contouren burgerforum klimaat- en energiebeleid*. Brief van de minister voor Klimaat en Energie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties van 1 december 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 32 813, nr. 1142.
- TK (2022/2023b). *Contouren burgerforum klimaat- en energiebeleid - keuzes voor het ontwerp*. Brief van de minister voor Klimaat en Energie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties van 23 januari 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 32 813, nr. 1174.
- Tonkens, E. (2022). Burgerfora kunnen de vertegenwoordiging in onze democratie wel degelijk aanvullen. In: *NRC Handelsblad*, 21 juni 2022. Geraadpleegd via www.nrc.nl/nieuws/2022/06/21/burgerfora-kunnen-de-vertegenwoordiging-in-onze-democratie-wel-dekelijk-aanvullen-a4134182.
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag en Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en Amsterdam University Press.