

Burgerforum klimaat en energie - Voorstel invulling randvoorwaarden

6 t/m 10

13 december 2022

6. Het waarborgen van representativiteit van het burgerforum en inclusiviteit om gelijkwaardige deelname mogelijk te maken

Toelichting

Gelote burgerfora bieden in potentie de mogelijkheid een meer brede en diverse vertegenwoordiging van burgers te betrekken bij besluitvorming en tegenstellingen te overbruggen, en daarmee de representatieve democratie te versterken. Ervaring uit binnen- en buitenland leert dat de mate van representativiteit en inclusiviteit van het burgerforum cruciale succesfactoren zijn (**Bijlage 1**). Daarbij is kennis en ervaring opgedaan met toegankelijke en inclusieve werving en selectieprocessen en methodes, zoals loting. Als verschillende mensen en meningen uit de samenleving in het burgerforum goed vertegenwoordigd zijn kunnen niet-deelnemende burgers zich herkennen in het burgerforum. Bovendien kan een brede diverse groep deelnemers bijdragen aan nieuwe en creatieve ideeën.

- Waarborgen van representativiteit: hoe zorgen dat de samenstelling van de groep deelnemers bestaat uit een doorsnede van de verschillende mensen en meningen uit de maatschappij.
 - Het burgerforum bestaat uit circa 150-200 deelnemers (ook wel: het minipubliek) die representatief moeten zijn voor de gehele bevolking.
 - Om tot een representatieve groep deelnemers te komen worden meestal via een gewogen loting deelnemers geselecteerd. Hierbij wordt eerst geloot uit de hele populatie en daarna geselecteerd op basis van kenmerken zoals opleiding, gender, leeftijd, inkomen, etniciteit en/of standpunt t.a.v. het thema. Deze groep wordt vervolgens uitgenodigd als deelnemer. Om de representativiteit te waarborgen en voldoende inclusiviteit mogelijk te maken binnen het burgerforum, is het advies van het CBS om in te zetten op een groep van ten minste 150 deelnemers.
 - Mensen (vaker vrouwen) met een lage sociaaleconomische status en jongeren zijn minder snel geneigd om mee te doen aan participatieprocessen. Dat zien we terug bij alle vormen van (politieke) participatie.¹ Er blijkt daarom altijd extra inzet nodig om mensen met bepaalde achtergrondkenmerken te bereiken, actief uit te nodigen en over de streep te trekken om te deelnemen. Internationaal wordt bijvoorbeeld gekozen voor actief uitnodigen door fysiek aanbellen (van deur tot deur gaan), nabellen, organiseren van laagdrempelige informatiebijeenkomsten.
 - Bij het selecteren komt ook de vraag kijken waar de leeftijdsgrens wordt gelegd. Een logische benadering is om iedere stemgerechtigde mee te laten loten. Dit zou jongeren onder de 18 echter uitsluiten, terwijl zij juist de gevolgen van klimaatverandering het meest zullen merken. In de burgerfora in Oostenrijk en in Frankrijk is daarom voor de leeftijdsgrens van 16 jaar gekozen.
- Waarborgen van inclusiviteit betekent dat tijdens het proces van het burgerforum deelnemers een gelijke kans hebben om hun stem te laten horen en inbreng te leveren.

¹ Zie o.a. *Staat van het Bestuur* (2020).

- Om gelijkwaardige deelname mogelijk te maken is er inzet nodig vooraf en tijdens het burgerforum om drempels te verlagen. Denk aan het bieden van begrijpelijke en toegankelijke informatie vooraf die iedereen een gelijke startpositie geeft, het zorgen voor goede gespreksleiding (zie randvoorwaarde 9), maar ook het verzorgen van kinderdagopvang voor ouders met jonge kinderen en een ringleiding voor slechthorenden.
- Bovendien is het bieden van een dagvergoeding aan te bevelen. Zo kan het zijn dat mensen tijd vrijmaken van werk of andere verplichtingen om deel te kunnen nemen. De vergoeding doet dienst als een soort van ‘burgerschapsverlof’.

Beslispunten

- A. Wat zijn de minimale randvoorwaarden om het burgerforum voldoende representatief te maken?
- B. Wat is de minimale inzet om het burgerforum inclusief te maken?

Advies

- A. We adviseren bij de selectie van deelnemers om minimaal te kijken naar sociaal-demografische factoren (opleidingsniveau, gender, leeftijd, woonplaats, etniciteit) en op inhoudelijk vlak naar de standpunten van deelnemers ten aanzien van het thema klimaat en energie. Hier zijn verschillende methoden denkbaar. Het meest werkbaar lijkt op dit moment een willekeurige loting gevolgd door selectie op hiervoor genoemde kenmerken (stratificatie). Hierbij moet rekening worden gehouden met mogelijkheden om te selecteren op niet openbaar toegankelijke data, bijvoorbeeld via een vragenlijst. We adviseren bij de werving en selectie extra moeite te doen om groepen als jongeren, laagopgeleiden, mensen met een migratieachtergrond en lagere inkomens te benaderen en uit te nodigen. Gekeken naar de populatie is het advies om te kijken naar stemgerechtigden aangevuld met jongeren vanaf 16 jaar naar Oostenrijks en Frans voorbeeld om de stem van ‘de generatie van de toekomst’ ook mee te kunnen nemen.
- B. Voor het inclusief en toegankelijk maken van het burgerforum is het advies om in te zetten op ten minste een vergoeding zodat mensen tijd vrij kunnen maken om deel te nemen aan het burgerforum (incl. reiskosten en kinderopvang). Een dergelijke vergoedingsregeling kan bijvoorbeeld ingericht worden naar analogie van de bestaande vergoedingsregeling voor raads- en statencommissies. Bovendien adviseren we om voorzieningen te treffen die het mogelijk te maken dat mensen met een beperking deel kunnen nemen. Voor het bevorderen van inclusiviteit tijdens het burgerforum, zie randvoorwaarde 9.

7. Het beschikbaar stellen van voldoende budget en tijd voor organisatie van het burgerforum en compensatie voor deelnemers

Toelichting

De organisatie van een landelijk burgerforum is een aanzienlijke onderneming en een intensief proces. Dit vraagt zorgvuldigheid in de voorbereiding en uitvoering. Goede ondersteuning en begeleiding kan alleen worden geboden mits er voldoende tijd en budget beschikbaar is. Bij de start, doorlooptijd en het budget moet met de volgende factoren rekening worden gehouden.

Doorlooptijd

De tijdsduur van een burgerforum hangt sterk samen met het gekozen vraagstuk. Hoe complexer het vraagstuk, hoe meer tijd een burgerforum nodig heeft. Gekeken naar eerder georganiseerde landelijke burgerfora moet rekening gehouden worden met:

- *Voorbereiding (5-6 maanden)*: vanaf het moment dat het parlement en kabinet een positief besluit nemen over een nationaal burgerforum en het beschikbaar stellen van de financiering daarvan, kan gestart worden met de organisatie van het burgerforum. Hierbij kan gedacht worden aan o.a. het organiseren van locaties, catering, gespreksbegeleiders, kinderdagopvang, sprekers/experts, informatiepakket, en het werven van deelnemers.
- *Proces (5-6 maanden)*: Het proces valt gewoonlijk uiteen in:
 - Informeren: ca. 1,5-2 maanden, afhankelijk van de breedte van de vraagstelling en wensen van de deelnemers.
 - Deliberatie: 1,5-2 maanden
 - Adviseren: 1,5-2 maanden
- *Opvolging*: hoeveel tijd er nodig is voor de opvolging van het burgerforum hangt af van het politieke commitment dat vooraf gegeven is en het beleidsproces waarop wordt aangehaakt.

Indien de vraagstelling aansluit bij een bepaald beleidsproces, kan resultaat van het burgerforum aan effectiviteit winnen als het qua timing aansluit op de beleidscyclus. De beleidscyclus van de Klimaatwet kan bijvoorbeeld een aanknopingspunt bieden.

Budget: De kosten van een burgerforum kunnen sterk variëren afhankelijk van de gekozen aanpak en vraagstelling. De organisatie zal moeten inspelen op ontwikkelingen binnen en buiten het burgerforum en er ook zullen kosten gemaakt moeten worden tijdens de opvolging van het burgerforum. Dit vraagt om de nodige budgettaire flexibiliteit. Een inschatting van het budget ligt rond de 5 à 6 miljoen euro. Het Burgerforum Kiesstelsel (2006) kostte 5,1 miljoen euro. In het prijspeil van 2022 zou het burgerforum kiesstelsel nu zo'n 6,9 miljoen euro gekost hebben. Het Franse burgerforum over klimaatbeleid (2019-2020) kostte 5,4 miljoen euro.

De volgende kostenposten kunnen in elk geval verwacht worden. Hierbij is een kostenindicatie gegeven op basis van het Franse burgerforum over klimaat:

- Loting en selectie van deelnemers: ca. 300.000 euro
- Ondersteuning deelnemers: ca. 1.500.000 euro
- Logistiek en accommodatie: ca. 900.000 euro
- Procesondersteuning: ca. 1.800.000 miljoen euro
- Communicatie: ca. 500.000 euro
- Projectbureau (governance): ca. 300.000 euro
- Kennis en experts: ca. 100.000 euro
- CO2-compensatie: ca. 10.000 euro

Beslispunten

- A. Wat is de aanpak voor de financiële dekking en het voorgestelde budget?
- B. Wat is de timing en (minimale) doorlooptijd?

Advies

- A. Het advies is om de betrokken vakdepartementen een aanvraag in te laten dienen voor de Voorjaarsnota 2023 voor een budget van 6,3 miljoen euro, uitgaand van 200 deelnemers. De integrale weging van nieuw beleid gaat in het voorjaar van 2023 plaatsvinden. Daarna wordt duidelijk of er dekking is voor de uitvoering van dit beleidsvoornemen.
- B. Rekening houdend met het einde van de zomervakantie (3 september 2023) en uitnodiging van deelnemers, kan het burgerforum op zijn vroegst in het weekend van 14 oktober 2023 beginnen, mits er minimaal 5 à 6 maanden voorbereidingstijd is tussen het positieve besluit en de eerste bijeenkomst. Dit vraagt om een besluit door kabinet en Kamer voor april 2023.

8. Het vaststellen van betrokkenheid van de samenleving voor, tijdens en na het burgerforum

Toelichting

Het betrekken van de bredere samenleving (het maxipubliek) vooraf, tijdens en na het burgerforum zorgt voor een betere verbinding met het democratische proces, bekendheid met burgerforum en de samenstelling ervan en het vergroot de kans dat uitkomsten als legitiem worden gezien.

Maatschappelijke dialoog via gelote burgerfora in combinatie met (digitale) vormen om de bredere samenleving te betrekken zien we als een eigentijdse en kansrijke vorm om onze representatieve democratie op nationaal niveau te versterken. Juist omdat het burgerforum niet namens de Nederlandse bevolking spreekt, maar in samenstelling enkel een doorsnede is van de verschillende mensen en meningen uit de maatschappij, is van belang om betrokkenheid van de brede samenleving te stimuleren. Zie voor internationale voorbeelden **Bijlage 2**.

Al ruim voor het begin van het burgerforum zijn doorlopende en passievere vormen van betrokkenheid, zoals openbaarheid en communicatie belangrijk. Dit draagt bij aan de transparantie en legitimiteit van het proces. Goede communicatie en openbaarheid maakt het voor het publiek mogelijk het burgerforum te volgen, vergroot politiek vertrouwen, is een ‘seal of approval’ voor deelnemers en het publiek leert ook in meer algemene zin over burgerfora.² Aan de andere kant is er een risico op politieke invloeden en het (ongewenst) benaderen van deelnemers bij te veel openbaarheid tijdens het deliberatieve proces.

Voor- en tijdens het burgerforum zijn internationaal en lokaal goede ervaringen opgedaan met workshops, bijeenkomsten, online-dialogen, enquêtes, etc. om de weloverwogen opinies in het burgerforum aan te vullen met ideeën en opinies uit te samenleving. Cruciaal is dat deelnemers van het forum niet overladen worden met bijdragen en dat niet alleen methoden worden gekozen, die slechts een beperkte groep mensen aantrekken.³ Feedback uit de samenleving moet op een gestructureerde manier opgehaald worden.

Voor het valideren van resultaten is het ook mogelijk de bredere samenleving te betrekken. Zo is bij constitutionele kwesties in Ierland gewerkt met een referendum. Andere opties zijn een multi-optie referendum (laat kiezers zich over meerdere alternatieven uitspreken), of een preferendum (of een enquête), waar mensen bevraagd worden in hoeverre ze met de aanbevelingen eens zijn of om de belangrijkste vijf aanbevelingen op volgorde te zetten. In Nederland vereist het referendum echter een wettelijke grondslag. Dit zou de vorm kunnen krijgen van een tijdelijke referendumwet.

Voorstel betrokkenheid samenleving bij burgerforum

Betrokkenheid samenleving passief	Doorlopend
Doelen	<ul style="list-style-type: none">• Transparantie geven en burgers informeren wat er gebeurt

² Verslag G1000 Autumn School, oktober 2022.

³ In Frankrijk en Ierland is ongestructureerd input opgehaald (mensen konden een brief schrijven). De brieven zijn niet gelezen door het burgerforum omdat het ondoenlijk is om de 3400 brieven te lezen die zijn gestuurd naar het burgerforum.

Geadviseerde aanpak	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Voorafgaand</u> aan het burgerforum adviseren we in ieder geval transparant te communiceren over het selectieproces, zodat inzichtelijk is dat er niet wordt aangestuurd op bijvoorbeeld selectie of uitsluiting van bepaalde groepen. • Met betrekking tot de openbaarheid adviseren wij minimaal de mogelijkheid aan te bieden om de lezingen van experts en hun debat met deelnemers op livestreams te volgen (en terug te kijken). • Daarnaast adviseren we ook alle informatie openbaar te maken die tijdens het proces met deelnemers gedeeld wordt. Dat vraagt naar doorlopende communicatie, webredactie en PR • Regels voor informele gesprekken met lobbygroepen, evenals regels voor sociale-media gebruik en het delen van betrouwbare of persoonlijke informatie worden samen met deelnemers in het begin van het burgerforum vastgelegd. 		
Betrokkenheid samenleving actief	Voor	Tijdens	Na
Doelen	<ul style="list-style-type: none"> • Meedenken over het onderwerp en de vraagstelling • Toetsen van belang dat de samenleving aan het onderwerp hecht en specificeren wat maatschappelijk leeft (zie randvoorwaarde 2) • Vraagstelling komt dichterbij waar mensen over mee willen praten 	<ul style="list-style-type: none"> • Inbrengen van/ meepraten over ideeën, opinies en argumenten • Validatie van tussenresultaten • Aanbevelingen komen dichterbij wat mensen belangrijk vinden 	<ul style="list-style-type: none"> • Validatie van eindresultaten (aanbevelingen) • Harde validaties (referendum) geven de kaders wat welke aanbevelingen aan steun in de samenleving hebben. • Zachtere validaties kunnen adviesgevend zijn.
Geadviseerde aanpak	<ul style="list-style-type: none"> • Kwalitatief: Deliberatieve scopings-workshop met ca. 15-20 diverse burgers over mogelijke onderwerpen, over vragen zoals, leeft het onderwerp bij bepaalde inwonergroepen, is de vraagstelling goed gekozen, zijn er aanvullende ideeën? • Kwantitatief: Inzetten van een online panel (bijv. Nederland denkt mee) of representatieve steekproef om voorkeuren van voorgestelde onderwerpen te toetsen (bijv. in samenwerking met SCP). • Initiatieven, uit de samenleving, zoals Bureau 	<ul style="list-style-type: none"> • Brede campagne <i>Burgerforum vraagt Nederland</i>: Online dialoog met samenleving door hulp van een gebruikersvriendelijk platform. • Verzamelen en visualiseren van belangrijkste opinies, argumenten en aanvullende ideeën over tussenresultaten vanuit de samenleving voor deelnemers burgerforum. <p>Aanvullend voor de jongeren:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het advies is om geen referendum of referendum over de aanbevelingen aan te bieden.

	Burgerberaad, die input over de vraagstelling verzamelen in bestaand proces meenemen (co-creatie).	<ul style="list-style-type: none"> • Deelnemers en organisatoren vertellen in scholen over tussenresultaten • Ook is het mogelijk kinderburgemeesters en kinderraden inbreng te laten leveren aan het burgerforum 	
Loopduur	Voor de finale accordering van het onderwerp tussen TK en kabinet 1 dag of avond workshop + burgerpanel (duur dataverzameling 1-2 weken)	4 weken online (voorwaarden dat input instant of snel verwerkt en gevisualiseerd kan worden)	

Beslispunten

A. Met welke doelen en door welke vormen wordt de brede samenleving voor, tijdens en na het burgerforum betrokken?

Advies

Advies is om te werken met een combinatie aan vormen om de samenleving bij het burgerforum te betrekken zoals in bovenstaande tabel. Samengevat betekent dat:

- Voorafgaand aan het burgerforum adviseren we om de brede samenleving te betrekken met als doel om te toetsen of potentiële onderwerpen/vraagstellingen aansluiten bij de voorkeuren in de samenleving en te specificeren wat maatschappelijk leeft. Dit gebeurt op korte termijn via een scopings-workshop en een online panel of representatieve steekproef, bijvoorbeeld in samenwerking met het SCP. De beslissing over de keuze van het onderwerp ligt bij de Kamer en het kabinet. Ook is het advies om aan te sluiten bij bestaande initiatieven uit de samenleving, zoals Bureau Burgerberaad.
- Tijdens het proces is het advies om de brede samenleving actief te betrekken. Goede communicatie is een randvoorwaarde dat het burgerforum ook in de samenleving leeft. Dit wordt verdiept door een brede online dialoog, die openstaat voor alle inwoners van Nederland, bijvoorbeeld onder de noemer Burgerforum vraagt Nederland. Via deze online dialoog kunnen concept-adviezen worden getoetst en kunnen mensen ideeën aandragen. Naast een online dialoog is het advies om ook fysieke gesprekken te adviseren met specifieke groepen zoals jongeren, bijvoorbeeld op scholen, of met kinderburgemeesters en kinderraden.
- Na afloop wordt de samenleving betrokken bij evaluatie van de eindresultaten. Het advies is om geen referendum of preferendum over de aanbevelingen aan te bieden. Overwegingen hiervoor zijn benodigde tijd i.v.m. de wettelijke grondslag die momenteel ontbreekt om een referendum te organiseren. Daarnaast is het organiseren van een referendum zeer kostbaar (circa 40 mln). Ook wat betreft politieke traditie ligt het referendum in Nederland minder

voor de hand dan in landen als Ierland, waar het een ingeburgerd en standaard instrument is bij wijziging van de Grondwet. De beslissing over de overname van resultaten ligt bij de Kamer en het kabinet.

- In alle stadia van het proces wordt een zo transparant mogelijke communicatie nagestreefd, mits deze niet op gespannen voet staat met de veiligheid van deelnemers. Daarvoor zijn voldoende middelen en personeel voor communicatie nodig.

9. Het bieden van goede praktische en inhoudelijke ondersteuning van het forumproces met feitelijke en gebalanceerde informatie

Toelichting

Om tot een goed gewogen advies te komen hebben deelnemers van het burgerforum feitelijke en gebalanceerde informatie nodig. Het overbruggen van het kennisverschil tussen deelnemers is daarbij een uitdaging, zo laten internationale voorbeelden zien. De verstrekte informatie moet de verschillende standpunten ten aanzien van het klimaatvraagstuk vertegenwoordigen. De informatievoorziening moet transparant zijn, waarbij deelnemers de ruimte krijgen om op elk moment aanvullende informatie te verzoeken.

Om de toegang van deelnemers tot gebalanceerde informatie te waarborgen, wordt vaak een onafhankelijke adviesgroep ingesteld met experts. Dit is een veelgebruikte strategie (o.a. in Ierland en Denemarken) om ervoor te zorgen dat concurrerende expertise met verschillende invalshoeken in het proces worden geïntegreerd (zie **Bijlage 3**).⁴ Daarnaast adviseren experts een stakeholdersadviesgroep in te stellen, die adviseert over welke invalshoeken en partijen aan bod moeten komen. De expertcommissie neemt hierover de definitieve besluiten.

Hiernaast is het belangrijk dat niet alleen de samenstelling van het burgerforum voldoende representatief is (randvoorwaarde 6), maar ook dat alle deelnemers gelijkwaardig kunnen meedoen en inbreng kunnen leveren.⁵ Hiervoor is nodig dat niet alleen oog is voor verschillen in kennisniveau, maar ook voor verschillen in vaardigheden en manieren van leren tussen deelnemers. Goede facilitering en logistieke ondersteuning is hierbij cruciaal.

In veel landen wordt daarnaast gewerkt met een voorzitter, zoals Ierland en Frankrijk. Deze kan het burgerforum een gezicht geven en naar buiten toe vertegenwoordigen, een rol spelen in het modereren en begeleiden van het groepsproces en het aanjagen van de opvolging. Het nadeel van een voorzitter is dat deze het proces te veel kan gaan domineren. Er zijn voorbeelden bekend waarbij geen voorzitter is en enkele van de deelnemers de voorzitterstaken (deels) op zich nemen, zoals Oostenrijk.

Beslispunten

- A. Wat doen we minimaal om zorg te dragen dat goede gebalanceerde informatiebronnen aanwezig zijn voor deelnemers?
- B. Hoe zorgen we ervoor dat het deliberatieproces inclusief is?

Advies

- A. Advies is zowel een onafhankelijke expertcommissie als een onafhankelijke stakeholderscommissie in te stellen. Deelnemers worden door experts, stakeholders en

⁴ Boswell, 'Integrating Citizen Deliberation into Climate Governance'.

⁵ Essaybundel Nationale Burgerfora, bijdrage Kristof Jacobs (2021).

andere relevante groepen geïnformeerd over de inhoudelijke aspecten van het thema van het burgerforum, het bestaande beleid, en de kaders van toekomstig beleid.

Deelnemers kunnen om aanvullende informatie verzoeken en alternatieve experts aanvragen wanneer ze perspectieven missen. Advies is om voor de het verwerken van informatie tijdens het proces voldoende tijd uit te trekken. Dat geeft ruimte aan deelnemers om de informatie te verwerken, en de organisatie om aanvullende informatieverzoeken in te willigen.⁶

- B. Voor een inclusief proces is nodig dat alle deelnemers op zowel inhoud als proces zoveel mogelijk op gelijke hoogte worden gebracht, zodat zij een gelijkwaardige bijdrage kunnen leveren. Vooraf en tijdens het proces moeten mogelijke drempels van specifieke groepen, zoals laaggeletterden of mensen met een (fysieke) beperking tijdig geadresseerd worden. Hiervoor is minimaal nodig:
- Bij de verstrekking van informatie is oog voor verschillende leerstijlen (zien, horen, voelen). Denk aan excursies (Luxemburg), video's, scenario's (Schotland), rollenspellen, etc. Maar ook voor verschillende manieren van denken: lineair vs. conceptueel denken.
 - Goede facilitering en moderatie. Deelnemers vinden gemeenschappelijkheid door manieren van praten en luisteren waarin iedereen aan bod kan komen, in wisselende formaties, onder leiding van professionele voorzitters/moderatoren die zorgen dat iedereen in gelijke mate aan het woord komt en naar elkaar luistert.⁷ Een onafhankelijke voorzitter kan een belangrijke rol vervullen in het naar binnen en buiten ondersteunen van het proces, als 'boegbeeld' van het burgerforum. Kabinet en Kamer moeten gezamenlijk tot een gedragen keuze komen.
 - Logistieke ondersteuning. Een goed voorbeeld uit Canada is de 'civic concierge' die verantwoordelijkheid heeft voor behoeften van deelnemers wat betreft bijv. fysieke toegankelijkheid.⁸
 - Overbruggen van verschillen in (democratische) vaardigheden. Trainingen kunnen deelnemers helpen hun mening onder woorden te brengen (spreek- en presentatievaardigheden) en kritisch denken en reflecteren. Zo kunnen deelnemers oefenen. Ook kan gedacht worden aan een mediatraining om deelnemers voor te bereiden op vragen uit de media.

Bij de inhoudelijke en facilitaire ondersteuning kunnen verschillende partijen een rol vervullen, zoals de Wetenschappelijke Klimaatraad en het Nationaal Klimaatplatform. Dit vraagt nadere uitwerking.

10. Het vaststellen van een aanpak om het burgerforum te monitoren en te leren

Toelichting

Voor het leren over en ontwikkelen van burgerfora zijn goede monitoring en evaluatie essentieel. Zo kan geleerd worden over vragen waar nu nog onvoldoende kennis over beschikbaar is en de aanpak van burgerfora worden verbeterd. De voorbereiding en organisatie van burgerfora vereist specifieke kennis en vaardigheden van ambtenaren. Ook deze ervaringen en lessen in ambtelijk vakmanschap moeten worden geborgd voor toekomstige burgerfora. Gezien de roep van de Tweede Kamer om

⁶ Internationale voorbeelden laten zien dat 1/3 informatie 2/3 verwerking vereist .

⁷ Essaybundel Nationale Burgerfora, bijdrage Kristof Jacobs (2021); OECD, *Catching the Deliberative Wave*, 'Good practice principles for deliberative processes', 17.

⁸ <https://www.masslbp.com/>

ook op andere terreinen burgerfora te organiseren, is het verstandig een evaluatie- en monitoringsaanpak op te zetten die ook bij toekomstige burgerfora toegepast kan worden.⁹

Monitoring maakt het mogelijk om tijdens het proces al bij te sturen op basis van o.a. de feedback van deelnemers. Dit verhoogt de legitimiteit van het proces, lokale burgerfora laten zien dat het direct inspelen op de behoeften van deelnemers betrokkenheid verhoogt (en de kans op uitval verlaagt).¹⁰

Het OECD stelde de volgende ontwerpprincipes op voor monitoring en evaluatie¹¹:

- Er is een anonieme evaluatie door de deelnemers;
- Een interne evaluatie door het coördinerend team dat de resultaten vergelijkt met de randvoorwaarden (in dit geval randvoorwaarden 1 t/m 10) voor een succesvol burgerforum;
- En een externe evaluatie op basis van de resultaten en de implementatie daarvan.

Er zijn nog weinig goede internationale voorbeelden van evaluatiemethoden die de lange termijn impact en lessen met betrekking tot de politieke en beleidsmatige inbedding, opvolging en doorwerking van burgerfora inzichtelijk maken. Onderzoek naar de aansluiting en doorwerking van burgerfora op de maatschappij, maatschappelijk debat en het democratisch systeem is nog relatief onontgonnen terrein.¹² Om de evaluatie pragmatisch aan te pakken is nodig om de evaluatie af te bakenen tot de voorbereiding tot max. een jaar na afloop.

Beslispunten

- A. Met welk doel wordt het burgerforum gemonitord en geëvalueerd en voor wie is de kennis bedoeld?
- B. Wanneer begint en eindigt de monitoring van het burgerforum?

Advies

- A. Het doel van monitoring en evaluatie is tweeledig:
 1. Lering trekken uit het instrument om de aanpak voor toekomstige burgerfora te verbeteren
 2. Legitimiteit en vertrouwen in het proces vergroten door feedback gedurende het proces direct te implementeren

Advies is om de principes voor evaluatie van de OECD aan te houden. Gezien het belang van politieke opvolging voor de impact van een burgerforum, wordt aanbevolen om bij de interne evaluatie verdiepend onderzoek te doen naar randvoorwaarden 3 t/m 5 (het waarborgen van goede samenwerking tussen kabinet en parlement, het maken van heldere afspraken over politieke opvolging, het vaststellen van de betrokkenheid van politici tijdens het burgerforum).

Zowel kabinet als Kamer trekken lering uit de evaluatie van het burgerforum. Beide partijen zijn immers bepalend voor het slagen van het burgerforum. Het evaluatierapport moet dan

⁹ De VVD stelde in juni schriftelijke Kamervragen over de rol van burgerfora bij het betrekken van burgers bij maatschappelijke opgaven. Dassen riep het kabinet op aan de slag te gaan met burgerfora over de toekomstbestendige arbeidsmarkt en zorgstelsel. Lid Heerma (CDA) roept tijdens de APB 2022 op tot een burgerberaad over vergrijzing.

¹⁰ Burgerforum Gelderland; expertsessie KNOCA 14 november 2022.

¹¹ OECD, *Catching the Deliberative Wave*, 119.

¹² KNOCA, *Impact evaluation framework for climate assemblies*. Version 1.0. – 30 June 2022

ook uiteindelijk aan zowel kabinet als Kamer worden aangeboden, alsook de ambtelijke organisaties waar de aanbevelingen uiteindelijk moeten landen.

T.a.v. het tweede doel is het advies om de evaluatie- en monitoringsaanpak zó in te richten dat gedurende het proces geleerde lessen over het proces direct geïmplementeerd kunnen worden. Dit kan door actief feedback te vragen aan deelnemers, aan de hand van bijvoorbeeld enquêtes.

Vanuit de verantwoordelijkheid van democratisch procesbewaker vervult BZK een coördinerende functie bij de kennisopbouw rondom het burgerforum klimaat- en energiebeleid. Advies is om deze rol in de governance van het burgerforum vast te leggen.

- B. De evaluatie beslaat de voorbereiding, het burgerforum zelf en de opvolging van de aanbevelingen van het burgerforum. Advies is om de monitoring en evaluatie van de voorbereiding zo snel mogelijk te starten, en idealiter de ambtelijke voorbereiding hier al in te betrekken. Een mogelijk eindpunt van de evaluatie is één jaar na aanbieding van het aanbevelingenrapport.¹³

¹³ Om mogelijke partijen in kaart te brengen die hier een rol in kunnen vervullen is een opdracht uitgezet bij TNO.

Bijlage 1. Overzicht representativiteit en inclusiviteit bij toonaangevende casussen

Casus	Datum	Deelnemers	Loting	Respons	Criteria inclusiviteit
Citizens' Assembly on Electoral Reform, Canada (British Columbia)	2004	160	Ja	1715 van 23.034 uitgenodigde kiezers (7.4%)	Geslacht (50/50); Leeftijd; Woonplaats
Burgerforum Kiesstelsel, Nederland	2006	143	Ja	3121 van 50.400 uitgenodigde kiezers (6.2%) 1732 van 2042 daadwerkelijk aanwezig (84.8%)	Geslacht (50/50); Woonplaats
Ierland Citizens' Assembly	2016	99	Ja	Onbekend.	Geslacht; Leeftijd; Sociale klasse; Woonplaats
Citizens' Assembly on Brexit, Verenigd Koninkrijk	2017	56	Ja	1179 van de 5000 gaven aan te willen deelnemen (acceptance rate 23.6%). 139 uiteindelijk uitgenodigd voor Assembly en 56 accepteerden (acceptance rate 36.7% van de 139 uitgenodigden) Totale acceptance rate is dan 56 van de 5000 (1.12%)	Geslacht; Leeftijd; Etniciteit; Sociale klasse; Woonplaats; Referendum vote
Convention Citoyenne pour le Climat, Frankrijk	2019	150	Ja	Onbekend. Men heeft willekeurig 255.000 telefoonnummers gebeld en hieruit 150 mensen geselecteerd, maar verder is er niets bekend over de respons	Geslacht; Leeftijd; Opleidingsniveau; Sociale klasse; Woonplaats; Geografische locatie

Naar: Tabel uit Essaybundel *Nationale Burgerfora*, bijdrage Kristof Jacobs (2021).

Bijlage 2. Internationale en lokale voorbeelden betrokkenheid brede samenleving bij burgerforum

Combinatie burgerforum – online dialoog, enquêtes

Oostenrijkse Klimarat

Tijdens de Oostenrijkse Klimarat in 2022 is gebruik van het platform pol.is gemaakt, om de tussenresultaten in de bredere bevolking te toetsten. Door een begeleidende campagne *Klimarat fragt Oesterreich* is er veel aandacht ontstaan en deden 6000 mensen mee. De enige kanttekening was dat het team niet goed op deze hoeveelheid gebruikers voorbereid was. Ook een lokaal burgerforum in Wales, de Blaenau Gwent Climate Assembly maakte in 2021 gebruik van pol.is.

Washington State Climate Assembly

Voor het vastleggen van de vraagstelling heeft dit burgerforum in 2021 gebruik gemaakt van een online-enquête vooraf onder inwoners over belangrijke onderwerpen. Alle inzendingen zijn dan besproken in een scoping-workshop met 13 burgers.

Franse Convention Citoyenne pour le climat

De Franse Convention Citoyenne pour le climat heeft door hulp van platform Decidim input van burgers en NGOs, bedrijven, vakbonden op 6 subthema's van het burgerforum gevraagd. Elke burger of groep kon maximaal één idee per thema meedelen. In totaal hebben rond 2500 deelnemers ongeveer 7000 ideeën aangedragen.

Burgerforum Gelderland

Het burgerforum in Gelderland maakt gebruik van de participatieve waarde evaluatie methode als inhoudelijke voorbereiding. 3300 deelnemers hebben geantwoord op de vraag, hoeveel de provincie op verschillende klimaatmaatregelen moest inzetten geven. Het burgerforum betreft de resultaten van het online onderzoek bij het advies.

Combinatie burgerforum-referendum

British Columbia Citizens' Assembly

In 2005 werd de British Columbia Citizens Assembly (BCCA) opgericht om te beraadslagen over alternatieven voor het kiesstelsel van de provincie. De aanbeveling voor een nieuw systeem werd in een referendum door de kiezers verworpen.

Icelandic National Forum

In 2011 heeft IJsland een constitutionele raad opgericht, in combinatie met een kort nationaal burgerforum, om een nieuwe grondwet op te stellen. De opgestelde grondwet werd goedgekeurd in het referendum van 2012.

Oregon Citizens' Initiative

De Oregon Citizens' Initiative (CIR) werkt met een burgerforum voorafgaand aan geïnitieerde volksreferenda. De aanbevelingen van het CIR worden verspreid onder kiezers in de officiële gidsen van de referenda om informatie te verstrekken vanuit het perspectief van een gelote groep burgers van Oregon.

Bron: McKay S., (2019) 'Building a Better Referendum: Linking Mini-Publics and Mass Publics in Popular Votes', *Journal of Public Deliberation* 15(1).

Bijlage 3. Internationale voorbeelden onafhankelijke adviesgroep experts

De expert-adviesgroep kan¹⁴:

- De organisatie adviseren op gevarieerde en gebalanceerde informatie en potentiële experts/stakeholders
- Experts/stakeholders selecteren die deelnemers tijdens het proces kunnen ondersteunen, in het bijzonder bij het schrijven van de aanbevelingen en als 'fact-checkers'
- Feedback geven op concept-aanbevelingen
- Een stakeholdersadviesgroep kan een rol krijgen in het toezicht houden op de inhoud

Ierse burgerberaad over het klimaat (2016)

De 6 leden van de *expert advisory group* waren gelieerd aan verschillende Ierse universiteiten, met een achtergrond in:

- Politieke wetenschappen, met bijzondere aandacht voor de politiek van de klimaatverandering;
- Milieubeheer en duurzame ontwikkeling;
- Milieurecht;
- Klimaatwetenschap;
- Klimaatadaptatie.¹⁵

Frankrijk

Expert-leden van het bestuurlijk comité waren gelieerd aan zowel universiteiten als andere maatschappelijke organen en initiatieven als de Franse SER (CESE) en socialistische denktank Jean Jaurès, en het collectief « Gilets Citoyens ». De expertise gebieden werden ingedeeld in klimaat (3 leden), participatieve democratie (3 leden), en sociaaleconomisch (4 leden).¹⁶

Denemarken

Het Deense klimaatberaad had 2 expert panels:

1. Expert panel ter bewaking van de inhoud, bestaande uit 6 leden gelieerd aan universiteiten op verschillende terreinen (klimaatwetenschap, bedrijfskunde, rechten, etc.)
2. Expert panel ter bewaking van het proces, bestaande uit 1 lid met expertise op het gebied van burgerparticipatie.¹⁷

¹⁴ KNOCA expertsessie, 14 november 2022.

¹⁵ <https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Background/Expert-Advisory-Group/>

¹⁶ Aanbevelingenrapport Convention Citoyenne pour le Climat (2021).

¹⁷ Aanbevelingenrapport Deens Klimaatberaad (2021).